

Nicolai Eigtveds Gade 34,  
st. tv.  
1402 København K

Telefon 40504464  
[ph@poulheidmann.dk](mailto:ph@poulheidmann.dk)  
[www.poulheidmann.dk](http://www.poulheidmann.dk)

6. december 2022

**Advokatundersøgelse**

**af**

**Transportministeriets varetagelse af et sagsforløb vedrørende en tidligere ansat  
luftfartslæge i Trafikstyrelsen**

| <b>Indholdsfortegnelse</b>                                                                                                                                                            | <b>Side</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Afsnit 1</b> - Undersøgelsens kommissorium                                                                                                                                         | 4           |
| <b>Afsnit 2</b> - Sagens materiale                                                                                                                                                    | 6           |
| <b>Afsnit 3</b> - Faktum og sagens forløb                                                                                                                                             | 7           |
| 3.1 Perioden før kommissorieperioden                                                                                                                                                  | 8           |
| 3.2 Kommissorieperioden                                                                                                                                                               | 29          |
| 3.2.1 TRU spørgsmål 221                                                                                                                                                               | 29          |
| 3.2.2 Møde med et tidligere folketingsmedlem                                                                                                                                          | 39          |
| 3.2.3 Omstrukturering af lægefunktionen og departementets sag herom                                                                                                                   | 44          |
| 3.2.4 Møde den 15. januar 2018 ml. styrelsen og departementet                                                                                                                         | 75          |
| 3.2.5 Styrelsens rapporteringsmail af 16. april 2018                                                                                                                                  | 84          |
| 3.2.6 Omstruktureringen fortsat                                                                                                                                                       | 97          |
| 3.2.7 Fagmøde ml. departementet og styrelsen den 1. juni 2018                                                                                                                         | 99          |
| 3.2.8 Fortsat forløb fra mødet 1. juni 2018 til kommissoriets udløb i marts 2019                                                                                                      | 107         |
| 3.2.9 20. marts 2009 § 20 spørgsmål S 673-674                                                                                                                                         | 111         |
| 3.2.10 Styrelsens notat af 18. juni 2019                                                                                                                                              | 114         |
| <b>Afsnit 4</b> - Det juridiske grundlag                                                                                                                                              | 119         |
| 4.1 Almindelige nationale retsgrundsætninger                                                                                                                                          | 119         |
| 4.2 EU retlige regler                                                                                                                                                                 | 126         |
| 4.3 National ret                                                                                                                                                                      | 137         |
| <b>Afsnit 5</b> - Vurdering og besvarelse af kommissoriets spørgsmål                                                                                                                  | 146         |
| 5.1 Transportministeriets tilsynspligt og Trafikstyrelsens meddelelse af oplysninger til departementet                                                                                | 146         |
| 5.1.1 Den legale ramme for departementets tilsynspligt og for styrelsens informationspligt                                                                                            | 146         |
| 5.1.2 Departementets tilsynspligt og styrelsens informationspligt i den konkrete sag i kommissorieperioden fra 13. december 2016 til 20 marts 2019                                    | 155         |
| 5.2 Har Trafikstyrelsen administreret i overensstemmelse med de gældende regler herom                                                                                                 | 169         |
| 5.3 Om Transportministeriet har givet urigtige oplysninger til Folketinget eller andre – herunder om Trafikstyrelse har givet forkerte oplysninger til Transportministeriet           | 189         |
| 5.4 Om der i Transportministeriet er begået fejl og forsømmelser, der kan danne grundlag for at indlede sager om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar mod bestemte embedsmænd | 197         |

|                                                                                                                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.5 Er der i Trafikstyrelsen er begået fejl og forsømmelser, der kan danne grundlag for at indlede sager om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar mod bestemte embedsmænd | 197 |
| 5.5.1 Fastlæggelse af de relevante fejl, der bør bedømmes                                                                                                                        | 197 |
| 5.5.2 Den relevante personkreds                                                                                                                                                  | 198 |
| 5.5.3 Regler om ansvar for embedsmænd                                                                                                                                            | 201 |
| 5.5.4 Konkret bedømmelse af ansvarsforhold                                                                                                                                       | 207 |
| <b>Afsnit 6 - Høring med bilag 1, høringssvar</b>                                                                                                                                | 224 |

## Afsnit 1 Kommissoriet

I kommissoriet af 20. marts 2020 anføres:

**”Kommissorium for en advokatundersøgelse af Transport- og Boligministeriets varetagelse af et sagsforløb vedrørende en tidligere ansat luftfartslæge i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.**

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen er en styrelse under Transport- og Boligministeriet, der bl.a. varetager administrationen af luftfartslovgivningen, herunder helbredsgodkendelser af flypersonale og personale knyttet hertil.

I anledning af et forløb, der førte til, at styrelsen afskedigede luftfartslæge SJ i april 2019, nedsatte transport- og boligministeren en taskforce, der har afgivet ”Rapport om Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens forvaltning af det flyvemedicinske område”.

I rapporten anføres om taskforcens opgave bl.a.:

”På den ovenfor nævnte baggrund nedsatte transport- og boligministeren en taskforce, der skulle:

- skabe overblik over det flyvemedicinske område i Danmark
- afdække forvaltningen af det flyvemedicinske område, herunder skabe overblik over den aktuelle og historiske forvaltning af området
- komme til bunds i sagen og i arkiverne i styrelsen
- vurdere om politianmeldelsen skal udvides til yderligere for hold og personer
- skabe overblik over baggrunden for de forholdsvis få klinikker i hovedstadsområdet sammenlignet med Vestdanmark
- undersøge eventuelle yderligere retninger, som viser sig relevant
- komme med anbefalinger til den fremtidige indretning af området

Taskforcen har i nærværende rapport afdækket ovennævnte områder.

Det skal endvidere bemærkes, at taskforcen ikke har foretaget en vurdering af, om der kan placeres et tjenstligt ansvar for personer i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.

Endvidere har taskforcen ikke foretaget en vurdering af, om der kan placeres et myndighedsansvar for en eventuel tilsidesættelse af den departementale tilsynsforpligtelse. Departementets rolle er dog beskrevet visse steder i rapporten, da det er fundet nødvendigt for at give en fuld oplysning af sagen, herunder oplysning af styrelsens rolle. De pågældende afsnit skal således ikke ses som en vurdering af departementets rolle.”

I rapporten redegøres der for en række fejl og mangler i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens sagsbehandling.

Sagsforløbet har givet anledning til, at Transport- og Boligministeriets Departement over en længere periode har været inddraget i sagen ved en række lejligheder, navnlig i anledning af besvarelse af folketingsspørgsmål, samråd, udvalgs spørgsmål og henvendelser udefra, herunder fra folketingsmedlemmer, luftfartsorganisationer mv.

Undersøgelsen afgrænses tidsmæssigt til perioden 13. december 2016, hvor TRU spørgsmål 221 om sagen blev stillet, til den 20. marts 2019, hvor Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen varslede SJ til afskedigelse, dog således, at begivenheder forud herfor kan inddrages, hvis de har betydning for vurderingen i den anførte periode.

Undersøgelsen skal koncentreres om en redegørelse for det faktuelle forløb i Transport- og Boligministeriets sagsbehandling, der vedrører følgende begivenheder:

- 8. maj 2007: Samråd
- 20. juni 2007: TRU-spørgsmål 274-285
- 5. februar 2009: Samråd
- 19. maj 2011: Samråd
- 13. december 2016: TRU-spørgsmål 221
- 6. november 2017: Møde med et tidligere folketingsmedlem
- 15. januar 2018: Møde i Transport- og Boligministeriet med repræsentanter for Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.
- 16. april 2018: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens fremsendelse af notater mv. til Transport- og Boligministeriet.
- juni 2018: Fagmøde mellem Transport- og Boligministeriet og Trafik- Bygge- og Boligstyrelsen om luftfart.
- 20. marts 2019: § 20 spørgsmål S 673-674.
- 18. juni 2019: Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens fremsendelse af notat til Transport- og Boligministeriet, ”Bemærkninger til udkast til notat om gennemgangen af styrelsens flyvelægeordning

Advokaten kan inddrage andre begivenheder og omstændigheder, hvis advokaten finder det relevant.

Undersøgelsen skal bygge på skriftligt materiale, herunder ”Rapport om Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens forvaltning af det flyvemedicinske område”. Advokaten kan rekvirere kopi af alle dokumenter, som advokaten vurderer, har betydning for sagens bedømmelse, ligesom advokaten har adgang til at gennemgå alle fremfundne dokumenter.

Ud over de dokumenter, der er anvendt af taskforcen, vil Transport- og Boligministeriet gennemgå mailbokse tilhørende departementets involverede medarbejdere samt de ledende medarbejdere i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. Dette materiale stilles til rådighed for advokaten.

Hvis der måtte være behov for det, vil advokaten desuden have adgang til via Transport- og Boligministeriet at gennemgå og modtage kopi af relevant materiale hos Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. Der kan ikke foretages afhøringer af eller indhentes udtalelser eller lignende fra implicerede embedsmænd eller andre.

På baggrund heraf ønskes en vurdering af,

- om Transport- og Boligministeriet har udøvet sin tilsynsforpligtelse overfor Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen i overensstemmelse med de gældende regler herom, og om Transport- og Boligministeriet har givet urigtige oplysninger til Folketinget eller andre,
- om der i Transport- og Boligministeriet er begået fejl og forsømmelser i tilknytning til sagen, der kan danne grundlag for at indlede sager om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar mod bestemte embedsmænd. I givet fald skal der udarbejdes udkast til tjenstlig indberetning vedrørende den eller de pågældende person(er).

I det omfang undersøgelsen og vurderingen af Transport- og Boligministeriets forhold måtte give anledning til inddragelse af forhold i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, skal der foretages en vurdering af,

- om Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har administreret i overensstemmelse med de gældende regler herom, og om styrelsen har givet urigtige oplysninger til Transport- og Boligministeriet eller andre,
- om der i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen er begået fejl og forsømmelser i tilknytning til sagen, der kan danne grundlag for at indlede sager om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar mod bestemte embedsmænd. I givet fald skal der udarbejdes udkast til tjenstlig indberetning vedrørende den eller de pågældende person(er).

Ministres forhold skal ikke vurderes.

Der afgives en skriftlig redegørelse til ministeren.

Redegørelsen vil blive offentliggjort. I det omfang tavshedsbelagte oplysninger om bl.a. enkeltpersoners strafbare, økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold måtte indgå i undersøgelsen, skal redegørelsen udarbejdes på en sådan måde, at dens offentliggørelse ikke skader hensynet til de pågældende enkeltpersoner.

Advokatundersøgelsen skal afsluttes snarest muligt.”

## Afsnit 2 Sagens materiale

Til brug for sagens behandling har jeg bl.a. modtaget:

### **Fra Transportministeriet:**

1. 17 sager benævnt ”Kategori 1 – Sager med relevans.”
2. 12 sager benævnt ”Kategori 2 – Sager med mulig relevans.”
3. Enkelte supplerende notater.
4. ”Rapport om Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens forvaltning af det flyvemedicinske område”, udarbejdet af Transportministeriet og offentliggjort den 20. marts 2020. Herefter ”Task Force rapporten”.

### **Fra Trafikstyrelsen:**

4. Uddrag af Carsten Falk Hansens mailboks
5. Uddrag af Kåre Clemmesens mailboks

### **Afsnit 3 Faktum og sagens forløb**

Kommissoriet er tidsmæssigt afgrænset til perioden 13. december 2016 – 20. marts 2019.

Forud herfor blev departementet inddraget ved forskellige lejligheder. Disse forhold kan inddrages i det omfang, de er relevante for besvarelsen af spørgsmålene, der er omfattet af kommissoriets tidsmæssige afgrænsning.

Det drejer sig om følgende:

1. 8. maj 2007: Samråd
2. 20. juni 2007: TRU-spørgsmål 274-285
3. 5. februar 2009: Samråd
4. 19. maj 2011: Samråd

Jeg foretager gennemgangen nedenfor som en kronologisk redegørelse for punkt 1-4 i denne periode.

Jeg indleder dog med en gennemgang af forhold, der (delvist) ligger forud for punkt 1-4. Det drejer sig om en oversigt over SJ's virke som luftfartslæge og flyvelæge baseret på Task Force rapportens gennemgang. Ligeledes gennemgår jeg på grundlag af Task Forcen rapporten aftaleindgåelsen mellem SJ og styrelsen i 2005 og endelig gennemgår jeg Kammeradvokatens første udtalelse af 11. maj 2006.

Herefter foretager jeg en kronologisk gennemgang af perioden indenfor kommissoriets afgrænsning, jf. pkt. 5 - 10 nedenfor. Jeg inddrager enkelte dokumenter, der ligger senere end tidsafgrænsningen, fordi de belyser forhold indenfor tidsafgrænsningen.

De begivenheder, der står centralt indenfor kommissoriets tidsmæssige afgrænsning, bliver herefter gennemgået kronologisk. Det drejer sig om følgende:

5. 13. december 2016: TRU-spørgsmål 221
6. 6. november 2017: Møde med et tidligere folketingsmedlem
7. 15. januar 2018: Møde i Transport-og Boligministeriet med repræsentanter for Trafik-, Bygge-og Boligstyrelsen.
8. 16. april 2018: Trafik-, Bygge-og Boligstyrelsens fremsendelse af notater mv. til Transport-og Boligministeriet.
9. 1. juni 2018: Fagmøde mellem Transport-og Boligministeriet og Trafik-Bygge- og Boligstyrelsen om luftfart.
10. 20. marts 2019: § 20 spørgsmål S 673-674.
11. 18. juni 2019: Trafik-, Bygge-og Boligstyrelsens fremsendelse af notat til Transport-og Boligministeriet, "Bemærkninger til udkast til notat om gennemgangen af styrelsens flyvelægeordning"

Punkt 11 er et eksempel på, at dateringen ligger efter kommissorieperioden, men dokumentet kommenterer begivenheder omfattet af kommissorieperioden.

### **3.1 Begivenheder før kommissoriets begyndelsestidspunkt**

#### **SJ's virke som luftfartslæge og flyvelæge**

##### **Luftfartslæge hos Trafikstyrelsen**

Af Task Force rapportens side 12 fremgår bl.a., at SJ har arbejdet som luftfartslæge siden april 1994. Hun begyndte i det daværende Statens Luftfartsvæsen (SLV). Fra november 2010 blev SLV sammenlagt med den daværende styrelse for andre transportarter – nu Trafikstyrelsen.

I januar 2018 ændrede SJ officielt stillingsbetegnelse til styrelseslæge, men i praksis fungerede hun fortsat som styrelsens luftfartslæge frem til afskedigelsen i april 2019.

##### **Privatpraktiserende flyvelæge**

Om virksomheden som flyvelæge anfører Task Force rapporten, at SJ den 20. februar 2006 oprettede enkeltmandsvirksomheden Doctors.dk v/ SJ hvor hun samme år påbegyndte sin flyvelægevirksomhed. Frem til den 1. februar 2017 fungerede hun som selvstændig flyvelæge med udstedelse af helbredsbeviser ("medicals") til forskellige pilotklasser.

Den 1. januar 2017 indsendte SJ en ansøgning til styrelsen om oprettelse af en flyvemedicinsk klinik (AeMC). Af ansøgningen fremgik, at SJ skulle være ansvarlig for driften som Head of AeMC og Accountable Manager. På styrelsens liste over flyvelæger og flyvemedicinske centre fik klinikken betegnelsen "AeMC/01".

Styrelsen udstedte tilladelsen med et AeMC-bevis pr. 1. februar 2017, hvorefter SJ sammen med læger tilknyttet klinikken udførte flyvemedicinske undersøgelser i regi af AeMC/01.

Det oplyses i styrelsens notat af 15. april 2018, at SJ den 1. januar 2018 ophørte med at være ansvarlig for driften som ansvarlig læge og Accountable Manager i AeMC/01.

Selskabsmæssigt ændredes AeMC/01 fra enkeltmandsvirksomhed ”Doctors.dk v/SJ” til et anpartsselskab ”Doctors.dk ApS”, der blev stiftet den 16. januar 2018. Kapitalandelene blev ejet af et holdingselskab, ”SDSJ ApS”, der blev stiftet den 12. januar 2018. SJ var reel ejer med 100 % af anparterne i SDJS ApS, og hun var den eneste tegningsberettigede direktør i selskabet.

### **Aftaleindgåelsen mellem styrelsen og SJ i 2006**

I Task Force rapportens kapitel 5.1 side 36 ff. anføres (incl. noter) bl.a.:

”Fra 1994 frem til 2006 fungerede SJ som ledende luftfartslæge.

I februar 2005 erklærede Statens Luftfartsvæsen (SLV) over for SJ, at styrelsens luftfartslæger havde ret til at foretage flyvemedicinske undersøgelser som AME eller ved et AeMC ved siden af deres arbejde i SLV.<sup>1</sup> På den baggrund fik SJ den 22. februar 2005 tilladelse til at påtage sig bibeskæftigelse som lægekonsulent ved Medicinsk Testcenter. Den 17. november 2005 godkendte SLV SJ som flyvelæge, og den 8. december 2005 godkendte SLV SJ’s overtagelse af en ledig flyvelægepraksis.

I starten af 2006 blev SLV opmærksom på, at der kunne være habilitetsmæssige problemer forbundet med at lade SJ overtage den ledige flyvelægepraksis.<sup>2</sup> SLV meddelte den 24. april 2006 SJ, at SLV havde til hensigt at tilbagekalde hendes godkendelse som flyvelæge, da SLV fandt, at SJ’s varetagelse af funktionen som flyvelæge samtidig med varetagelsen af funktionen som ledende luftfartslæge ikke var i overensstemmelse med forvaltningslovens habilitetsregler. Forening 4 svarede den 27. april 2006 på partshøringen efter anmodning fra SJ. Forening 4 argumenterede i partshøringssvaret for, at SJ burde have lov til at arbejde som flyvelæge ved siden af sin stilling i SLV.

På baggrund af Kammeradvokatens udtalelse af 11. maj 2006 udarbejder SLV et udkast til tilbagekaldelse af SJ’s tilladelse til at fungere som flyvelæge ved siden af sin stilling som ledende luftfartslæge i SLV dateret 17. maj 2006. SJ forekommer dog ikke at være ophørt som flyvelæge på dette tidspunkt.

Af Kammeradvokatens udtalelse af 13. september 2016 fremgår, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen i forlængelse af Kammeradvokatens udtalelse af 11. maj 2006 besluttede, at SJ ikke længere skulle fungere som ledende luftfartslæge, men at hun og den assisterende luftfartslæge MT (som var ansat som speciallægekonsulent i styrelsen fra 2006 frem til oktober 2018) skulle sidestilles og begge referere til kontorchefen. Det blev ifølge Kammeradvokaten desuden besluttet, at SJ ikke måtte godkende helbredsundersøgelser, som hun selv havde foretaget som flyvelæge.

[...]

---

<sup>1</sup> Referat af internt møde underskrevet den 11. februar 2005

<sup>2</sup> Mailtråd af 12. april 2006 til 13. april 2006 mellem Per Veingberg (forhenværende teknisk direktør i SLV) og Ole Lynggaard (forhenværende kontorchef i SLV)

Det er dog uklart, om Kammeradvokaten i udtalelse af 13. september 2016 henviser til den aftale mellem SJ, MT og TBST, der indgås i 2011, se afsnit 5.3, og dermed fem år efter Kammeradvokatens første udtalelse, eller om det er en tidligere aftale, Kammeradvokaten henviser til. SJ er dog efter Kammeradvokatens udtalelse af 11. maj 2006 enten ikke ophørt med at foretage flyvemedicinske undersøgelser, eller også er hun påbegyndt sit virke som flyvelæge igen inden for de efterfølgende år, se næste afsnit.”

Det fremgår således heraf, at

1. Der har været en opfattelse i styrelsen af, at luftfartslægen havde en ret til at praktisere som flyvelæge, hvoraf også fulgte en ret til at eje en klinik.
2. Opfattelsen er blevet problematiseret af habilitetsreglerne – muligvis i forbindelse med forelæggelse af sagen for Kammeradvokaten. Styrelsen tog forberedelsesskridt i form af en varsling af SJ den 24. april 2006 om tilbagekaldelse af tilladelsen.
3. Et udkast til tilbagekaldelse blev udarbejdet efter Kammeradvokatens udtalelse af 11. maj 2006, men aldrig gennemført.
4. Formentlig blev der i stedet indgået en aftale med SJ om begrænsninger af hendes arbejde som luftfartslæge.

### **Kammeradvokatens udtalelse af 11. maj 2006**

I udtalelsen tog Kammeradvokaten stilling til, om Statens Luftfartsvæsens ledende luftfartslæge hos myndighedens Flyvemedicinske sektion (Aeromedical Centre -AMS), der traf afgørelse om udstedelse af den helbredsgodkendelse, som var nødvendig for at erhverve og bevare certifikat som pilot på forskellige niveauer, samtidig kunne udnytte en af Statens Luftfartsvæsen udstedt tilladelse til at fungere som autoriseret flyvelæge (AME) fra en klinik hun på dette tidspunkt overtog.

Efter de dagældende regler havde luftfartslægen ud over kompetencen til godkendelse af helbredsundersøgelser, kompetence til at føre tilsyn med luftfartslægerne og kompetence til at omgøre de beslutninger, som luftfartslægerne selv havde kompetence til at træffe, f.eks. fornyelse af helbredsgodkendelser for Class 1 og 2 piloter. Desuden kunne den ledende luftfartslæge underkende beslutninger truffet af andre luftfartslæger i AMS – Statens Luftfartsvæsen, såkaldt assisterende luftfartslæger.

Ved vurderingerne, som gennemgås nedenfor, anvender Kammeradvokaten ikke terminologien om inhabilitet, men baserer navnlig sin vurdering på betydningen af reglernes krav om anvendelse af et to-instansprincip i form af én instans for undersøgelsen og én for godkendelsen. Dette har muligvis baggrund i, at styrelsens formulering af spørgsmålet til Kammeradvokaten ikke omhandlede inhabilitet, men hvorvidt luftfartslægen kunne udnytte tilladelsen til at virke som AME.

Kammeradvokaten nåede herefter frem til

- At den ledende luftfartslæge ikke kunne træffe afgørelse i sager, hvor lægen selv havde foretaget undersøgelsen.
- At det ikke ville gøre nogen forskel, hvis den ledende luftfartslæge ikke behandlede sager i styrelsen, hvor lægen selv havde udført undersøgelsen, idet den ledende luftfartslæge kunne omgøre beslutninger truffet af en assisterende luftfartslæge.
- Der kunne tillige opstå tvivl om, hvorvidt de assisterende luftfartslæger kunne se objektivt på indstillinger, der stammede fra den ledende luftfartslæges klinik.
- At den ledende luftfartslæge heller ikke kunne behandle sager, hvor lægen som AME både foretog helbredsundersøgelsen og udstedte godkendelsen, selv om det kunne anføres, at den ledende luftfartslæge i disse sager umiddelbart kun modtog en orientering om udfaldet. Det skyldtes, at den ledende luftfartslæge ikke kun modtog en orientering, men også var bemyndiget til at føre kontrol med luftfartslægerne og at omgøre disses beslutninger, hvorved der kunne opstå en situation, hvor hun skulle omgøre sin egen beslutning.

I et særskilt afsnit ”Alternativer” foretog Kammeradvokaten herefter en bedømmelse af, om reglerne kunne ændres således, at der ikke forelå et brud på to-instansprincippet, hvis luftfartslægen udnyttede tilladelsen til at virke som AME.

Kammeradvokaten overvejede to løsningsforslag:

1. Kammeradvokaten anfører, at det ikke ville løse sagen, at SJ blev assisterende luftfartslæge uden at kunne behandle egne sager, da SJ forsat ville være placeret og fysisk til stede i styrelsens luftfartscenter, der har godkendelses- og tilsynskompetencerne, jf. formuleringen:

”befinder den assisterende luftfartslæge sig i det organ, som skal tage stilling til godkendelsen. Også fysisk vil den assisterende luftfartslæge ofte befinde sig sammen med den anden luftfartslæge, som skal tage stilling til de pågældende AME-indstillinger. Dermed sker en sammenblanding af de to instanser, som ifølge Bestemmelserne er adskilt. Derfor kan en AME's tilstedeværelse i AMS stride mod Bestemmelserne.

Herudover skal AMS skal føre tilsyn med AME'erne og kan omgøre deres beslutninger. Også derfor kan en AME's tilstedeværelse i AMS stride mod Bestemmelserne.”

2. Kammeradvokaten nåede herefter frem til, at det ville løse sagen, hvis SJ blev assisterende luftfartslæge og man ændrede reglerne således, at hun fik tilladelse til at arbejde som AME, idet SJ i så fald ville være underordnet den ledende luftfartslæge, der herefter kunne varetage kontrollen af SJ godkendelser foretaget som AME.

Ræsonnementet byggede på, at man efter JAR-reglerne ikke kunne ændre opdelingen af funktionerne i form af Statens Luftfartsvæsen som myndighed og de undersøgende læger i form af AME'er og AeMC'er. Man måtte derfor i stedet ændre de involverede personers mulighed for kun at arbejde et sted, jf. formuleringen:

”Ændringen af bestemmelserne må derfor ske således, at det tillades en assisterende luftfartslæge at arbejde i begge instanser og ikke således, at de forskellige instanser samles i en instans, som både foretager helbredsundersøgelserne og udsteder helbredsgodkendelserne.”

Konklusionen var herefter:

”Hvis SJ ikke er ledende luftfartslæge, er hun underordnet en anden ledende luftfartslæge. Hvis hjemlen for hendes rolle som assisterende luftfartslæge og AME skabes i Bestemmelserne, og hvis ikke hun som assisterende luftfartslæge behandler egne indstillinger eller godkendelser foretaget i hendes egenskab af AME, giver det næppe anledning til betænkeligheder, at denne ledende luftfartslæge også fører kontrol med det arbejde, som SJ udfører som AME, herunder de helbredsgodkendelser, som hun udsteder som AME.”

## **8. maj 2007: Samråd**

Ministerens talepapir blev oversendt som en besvarelse af sp. 246 af 11. maj 2007 (TRU alm. del).

Samrådet omhandlede Statens Luftfartsvæsens behandling af det flyvemedicinske område. Der blev besvaret en række underspørgsmål i samrådet – spørgsmålene V, W, X, Y, Z, Æ, Ø, Å, AA og AB.

Spørgsmål X omhandlede SLVs luftfartslæges rolle og habilitet.

Spørgsmålet og svaret lød således:

”Spørgsmål X:

Ministeren anmodes om at forklare SLV's rolle i egnethedsbedømmelsen af Piloter. Spørgeren går ud fra, at SLV har direktivgivende og kontrollerende kompetencer. Hvis spørgerens synspunkter er korrekte, betyder det givet, at læger ansat ved SLV ikke selv burde kunne gennemføre disse sikkerhedsundersøgelser. Spørgeren har imidlertid konstateret, at SLV's læge reklamerer på hjemmesiden som overlæge og flyvelæge med mulighed for at gennemføre helbredsundersøgelser af bl.a. trafikflyvere på to klinikker i Københavnsområdet. Hvis det er korrekt, at det er SLV, der giver tilladelserne til og kontrollere hvem, der må gennemføre helbredsundersøgelser, er ministeren så enig med spørgeren i, at det virker uheldigt myndighedsmæssigt, hvis SLV giver tilladelse til egne ansatte. Spørgeren vil slet ikke nævne, at der kan være tale om, at det er samme person, der på SLV's vegne giver tilladelse til sig selv.

Svar:

SLV har - i overensstemmelse med det fælleseuropæiske regelsæt - etableret en særlig flyvemedicinsk afdeling i SLV. Afdelingens 3 luftfartslæger er også godkendt til at foretage helbredsundersøgelser.

Afdelingen er ansvarlig for godkendelse af og tilsyn med flyvelæger og Flyvemedicinsk Klinik.

Første gang en ansøger skal have udstedt en helbredsgodkendelse, foretages denne af SLV's flyvemedicinske afdeling. Afgørelsen træffes på baggrund af det samlede undersøgelsesresultat, der indsendes fra de godkendte flyvelæger eller flyvemedicinsk klinik på Rigshospitalet.

Herudover varetager afdelingen en bred vifte af flyvemedicinske opgaver, herunder uddannelse og rådgivning af flyvelæger.

Det er afgørende, at luftfartslægerne i SLV hele tiden holder sig ajour med udviklingen på området, både for så vidt angår teori og regelsættet på området, så det sikres, at der træffes korrekt afgørelser og ydes en kompetent rådgivning. Det er også vigtigt, at luftfartslægernes praktiske flyvemedicinske erfaring holdes ved lige, så luftfartslægernes kompetencer som minimum svarer til kravene til de godkendte flyvelæger.

Dette er baggrunden for, at SLV's luftfartslæger ved siden af arbejdet i SLV også har tilladelse til at udføre helbredsundersøgelser. Det skal understreges, at luftfartslægerne naturligvis ikke selv sagsbehandler de sager, hvor de selv har foretaget helbredsundersøgelserne.

SLV er i øjeblikket ved at gennemgå den danske flyvelægeordning i lyset af den seneste ændring af reglerne, der bl.a. omhandler antallet af årlige undersøgelser.

SLV vil i den forbindelse nu også se på, om muligheden for at vedligeholde de lægelige kompetencer indenfor flyvemedicin for SLV's læger, skal ændres. Dette for at undgå enhver tvivl om luftfartslægernes habilitet."

## **20. juni 2007: TRU-spørgsmål 274-285**

### **Spørgsmål 274**

Trafikudvalget har i brev af 20. juni 2007 stillet mig følgende spørgsmål 274 (TRU alm. del), som jeg hermed skal besvare.

Spørgsmål 274:

Hvor mange flyvemedicinske undersøgelser gennemfører den ledende luftfartslæge årligt på hendes to private klinikker? Ministeren har, jf. talepapiret vedr. samrådsspørgsmål W i svaret på TRU alm. del - spm. 246 samt i notatet om gennemførelse af helbredsgodkendelse af civile luftfartscertifikatindehavere på TRU alm. del – bilag 444, slået fast, at der kræves mindst 10 flyvemedicinske undersøgelser årligt af de af SLV autoriserede flyvelæger for at vedligeholde erfaring og rutine. Gælder denne regel også for luftfartslægerne eller er der her andre regler gældende og i så fald hvilke? Hvis tilsvarende regel gælder for luftfartslægerne, hvorledes forklarer ministeren da, at den ledende luftfartslæge foruden at bestride et betroet og krævende fuldtidsjob som myndighedens øverste medicinske rådgiver med ansvar for myndighedens medicinske beslutninger, også er indehaver af flere private klinikker, hvor hun for egen vindings skyld muligvis foretager væsentlig flere flyvemedicinske undersøgelser årligt end de krævede 10 styk? Er ministeren klar over, at den ledende luftfartslæge har været tilbudt vedligeholdelse af flyvemedicinsk undersøgelsesteknik på Rigshospitalets

Flyvemedicinske Klinik, men efter kort tid foretrak at oprette sin egen private klinik og dermed fravalgte muligheden for superviseret oplæring af de på Rigshospitalet flyvemedicinske eksperter? Anser Ministeren dette for at harmonere med SLV (og JAR) intentioner i de opstillede krav? Vil en assisterende luftfartslæge underlagt den ledende luftfartslæge i SLV kunne forventes at træffe beslutninger gående imod den indstilling, som den ledende luftfartslæge har gjort i forbindelse med sine private flyvemedicinske undersøgelser?

Svar:

Statens Luftfartsvæsen (SLV) har oplyst, at den ledende luftfartslæge før sin ansættelse i SLV har været heltidsansat på Rigshospitalets Flyvemedicinske Klinik.

Den ledende luftfartslæge blev tilbudt at kunne fungere ved Flyvemedicinsk Klinik, men det skete således ikke, som anført i spørgsmålet, for at blive oplært, men for at opretholde sin kompetence.

Den ledende luftfartslæge fungerede i en vis periode ved Flyvemedicinsk Klinik, men blev herved involveret i et større antal sager, som vedkommende derfor var afskåret fra at deltage i behandlingen af i SLV, ligesom arbejdet ved klinikken hovedsageligt foregik inden for normal arbejdstid, hvilket også gav anledning til visse vanskeligheder i varetagelsen af de opgaver, der varetages af den ledende luftfartslæge.

Funktionen ved klinikken ophørte derfor.

Kravet om 10 flyvemedicinske undersøgelser årligt er et mindstekrav, der formelt set alene gælder for godkendte flyvelæger, men ikke for den ledende luftfartslæge.

SLV finder det imidlertid af betydning, at de ved SLV ansatte læger har mulighed for at opretholde deres kompetence, og mindst har en kompetence, der svarer til de godkendte flyvelægers.

I forbindelse med ophøret af en flyvelæges virksomhed, hvor der årligt blev gennemført 332 undersøgelser af altovervejende fritidsflyvere, overtog den ledende luftfartslæge denne praksis, og har i regnskabsåret 2006 udført 96 undersøgelser.

Disse undersøgelser er gennemført uden for normal arbejdstid.

SLV har oplyst, at den ledende luftfartslæge ikke deltager i behandlingen af de sager i SLV, hvori vedkommende har udført flyvemedicinske undersøgelser.

Med venlig hilsen  
Flemming Hansen

**Spørgsmål 275**

Trafikudvalget har i brev af 20. juni 2007 stillet mig følgende spørgsmål 275 (TRU alm. del), som jeg hermed skal besvare.

Spørgsmål 275:

Kan ministeren give andre eksempler på ledende embedsmænd i Staten, som har konkurrerende private jobs/firmaer indenfor det område, som embedsmanden har det direkte myndighedsansvar for?

Svar:

SLV har oplyst, at det er en udbredt praksis inden for lægeområdet, at fuldtids-ansatte læger på hospitaler ud over arbejde i deres hovedstilling udfører lægefagligt arbejde i egne lægeklinikker.

Under samrådet i Folketingets Trafikudvalg den 8. maj 2007 blev der redegjort for problemstillingen i den konkrete sag, hvor den ledende luftfartslæge på den ene side skal have den fornødne habilitet til at afgøre sager, og på den anden side skal have den fornødne faglige ekspertise på det flyvemedicinske område.

Som anført i besvarelsen af spørgsmål 274, deltager den ledende luftfartslæge ikke i behandlingen af de sager i SLV, hvori vedkommende har udført flyvemedicinske undersøgelser.

Med venlig hilsen  
Flemming Hansen

### Spørgsmål 276

Trafikudvalget har i brev af 20. juni 2007 stillet mig følgende spørgsmål 276 (TRU alm. del), som jeg hermed skal besvare.

Spørgsmål 276:

Er den ledende luftfartslæges stilling en fuldtidsstilling? Spørgeren er fra flere sider blevet orienteret om, at det kan være endog meget svært at komme i kontakt med den ledende luftfartslæge i almindelig kontortid i SLV. Dette har stået på i flere måneder og ved henvendelser angives det, at man ikke ved, hvornår hun er til stede igen. Omvendt synes det nemmere for piloter at komme i kontakt med hende i en af de private klinikker. Hvor anser ministeren en fuldtidsansat ledende medarbejders primært skal have sin arbejdsplads?

Svar:

Den ledende luftfartslæges stilling er en fuldtidsstilling, hvorfor der skal ydes et arbejde svarende hertil.

Det er således af andre årsager, der kan have været vanskeligheder med umiddelbart at kunne kontakte SLV's lægesektion. Der har været og er stadig vakance i stillinger og dermed ressourceproblemer.

Med venlig hilsen  
Flemming Hansen

### Spørgsmål 283

Trafikudvalget har i brev af 20. juni 2007 stillet mig følgende spørgsmål 283 (TRU alm. del), som jeg hermed skal besvare.

Spørgsmål 283:

I hvor høj grad anvender Luftfartslægen den flyvemedicinske ekspertise på Flyvemedicinsk Klinik? Spørgeren vil gerne vide f.eks., hvor mange ugentlige møder luftfartslægen har med Flyvemedicinsk Klinik? Er der kommissorium for fællesmøder? Spørgeren har nemlig fået det indtryk, at luftfartslægen pludselig ikke mere mener at have behov for ny flyvemedicinsk specialviden på universitetsniveau. Mener ministeren, at luftfartslægen nu er blevet så flyvemedicinsk vidende, at der ikke mere er behov for eksperterne på Flyvemedicinsk Klinik?

Svar:

Der har tidligere været afholdt ugentlige møder mellem repræsentanter for Flyvemedicinsk Klinik og SLV, hvor der har været drøftet sager, som SLV har fundet anledning til at drøfte ud fra en faglig synsvinkel.

Flyvemedicinsk Klinik udfører i dag halvdelen af det samlede antal undersøgelser, og da det må forventes, at en klinik af denne karakter udfører undersøgelserne med den fornødne kvalitet, er der i konsekvens heraf begrænset behov for at drøfte disse sager.

SLV har oplyst, at ressourcemæssige årsager også har været afgørende, jf. herved besvarelsen af spørgsmål 276, hvortil kommer, at der efter SLV's opfattelse var en tendens til, at møderne blev anvendt til at drøfte andre spørgsmål end de rent lægefaglige.

Med venlig hilsen  
Flemming Hansen

### Spørgsmål 284

Trafikudvalget har i brev af 20. juni 2007 stillet mig følgende spørgsmål 284 (TRU alm. del), som jeg hermed skal besvare.

Spørgsmål 284:

Har ministeren overvejet fordele ved en fysisk sammenlægning af Luftfartslægeembedet og Flyvemedicinsk Klinik således, at Luftfartslægen er tættere på de flyvemedicinske undersøgelser, at luftfartslægen i så fald ikke behøver at oprette private klinikker for at opretholde sin flyvemedicinske viden og klinikken nemt kan trække på myndighedslægens viden om regler og administrative afgørelser? Spørgeren kan informere ministeren om, at denne model har succes i flere lande bl.a. Norge.

Svar:

Det har ikke som følge af den nye ordning vedrørende medicinske undersøgelser været overvejet at ændre den eksisterende ordning, hvor luftfartslægerne er placeret i Statens Luftfartsvæsen.

Med venlig hilsen  
Flemming Hansen

## 5. februar 2009: Samråd

Samrådsspørgsmålet lyder således:

### **”Samrådsspørgsmål O**

Ministeren anmodes om generelt at redegøre for status med hensyn til praktiserende flyvelæger og SLV's kontrol af deres undersøgelser. Spørgeren forventer, at ministeren har løst problemet med, at SLV's læge samtidigt er praktiserende læge og kontrollant af andre praktiserende læger.

Af: Jens Christian Lund (S)

Til: transportminister Lars Barfoed (KF)

Dato: 12-01-2009

Status: Besvaret

Afholdelse af samrådet: Trafikudvalget 05-02-2009 kl. 00:00”

Jeg har ikke modtaget materiale vedrørende dette samråd, men i et beredskabsnotat til samrådet den 11. maj 2011, jf. nedenfor, fremgår det, at ministeren på samrådet den 5. februar 2009 oplyste:

”Spørgsmålet blev rejst igen ved samråd 5. februar 2009, hvor Lars Barfoed i forbindelse med besvarelse af samrådsspørgsmål O oplyste, at da det ikke er hensigtsmæssigt, at luftfartslægens dobbeltfunktion kan give anledning til tvivl, havde SLV besluttet, at dobbeltfunktionen ville ophøre i 2009.”

## 19. maj 2011: Samråd

### **Dokumenter**

Af et ”Beredskabsnotat vedr. Trafikstyrelsens luftfartslæge og Flyvemedicinsk klinik” af 18. maj 2011, fremgår bl.a. at forholdet mellem lederen af Rigshospitalets Flyvemedicinske Klinik og luftfartslægen er dårligt. Om ”Luftfartslægens dobbeltfunktion” anføres:

#### *”Luftfartslægens dobbeltfunktion*

Spørgsmålet om muligheden for Trafikstyrelsens luftfartslæges bibeskæftigelse ved helbredsundersøgelse af luftfartspersonale har været rejst i forbindelse med samråd i Trafikudvalget den 8. maj 2007, hvor Flemming Hansen var Transportminister. Ministeren oplyste ved besvarelsen af spørgsmål X, at luftfartslægerne ikke selv sagsbehandler de sager, hvor de selv havde foretaget helbredsundersøgelserne.

Spørgsmålet blev rejst igen ved samråd 5. februar 2009, hvor Lars Barfoed i forbindelse med besvarelse af samrådsspørgsmål O oplyste, at da det ikke er hensigtsmæssigt, at luftfartslægens dobbeltfunktion kan give anledning til tvivl, havde SLV besluttet, at dobbeltfunktionen ville ophøre i 2009.

Luftfartslægen ophørte således ved udgangen af 2009 med at udføre flyvemedicinske undersøgelser som autoriseret flyvelæge i relation til personer der skal have eller har dansk helbreds-certifikat, dog således at allerede aftalte undersøgelser til gennemførelse i 2009 kunne gennemføres senest med udgangen af februar måned 2010.

Luftfartslægen kan herefter udelukkende undersøge personer med udenlandske certifikater.

Det er vigtigt for Trafikstyrelsen, at luftfartslægen selv er autoriseret flyvelæge, således at kompetenceniveauet mindst svarer til de flyvelæger, som Trafikstyrelsen skal føre tilsyn med. Men det kræver, at luftfartslægen foretager mindst ti årlige undersøgelser, for at kunne bevare sin autorisation.

Trafikstyrelsen tillader derfor, at luftfartslægen udfører ti undersøgelser af danske certifikatholdere i det omfang det er nødvendigt for at kunne opretholde flyvelægeautorisationen. Det bliver kun aktuelt, hvis der ikke kan gennemføres tilstrækkelige undersøgelser af udenlandske certifikatholdere.

Såfremt der efterfølgende af luftfartslægen vil skulle foretages yderligere evaluering af disse undersøgelser, vil dette blive foretaget af den assisterende luftfartslæge.”

Af departementets øvrige beredskabsmateriale til samrådet fremgår bl.a.:

**”Beredskabstale til samrådsspørgsmål AG:**

Er det korrekt, at Trafikstyrelsens luftfartslæge driver en flyvemedicinsk klinik ved siden af sit arbejde i Trafikstyrelsen?

Svar:

Det er ikke første gang, at der har været stillet spørgsmål vedrørende muligheden for Trafikstyrelsens luftfartslæges bibeskæftigelse ved helbredsundersøgelse af luftfartspersonale.

Da der blev rejst tvivl om habilitet i den forbindelse ophørte luftfartslægen ved udgangen af 2009 med at udføre flyvemedicinske undersøgelser som autoriseret flyvelæge i relation til personer der skal have eller har dansk helbreds-certifikat, dog således at allerede aftalte undersøgelser til gennemførelse i 2009 kunne gennemføres senest med udgangen af februar måned 2010.

Luftfartslægen kan herefter udelukkende undersøge personer med udenlandske certifikater.

Det er vigtigt for Trafikstyrelsen, at luftfartslægen selv er autoriseret flyvelæge, således at kompetenceniveauet mindst svarer til de flyvelæger, som Trafikstyrelsen skal føre tilsyn med. Men det kræver, at luftfartslægen foretager mindst ti årlige undersøgelser, for at kunne bevare sin autorisation.

Trafikstyrelsen tillader derfor, at luftfartslægen udfører ti undersøgelser af danske certifikatholdere i det omfang, det er nødvendigt for at kunne opretholde flyvelægeautorisationen. Det bliver kun aktuelt, hvis der ikke kan gennemføres tilstrækkelige undersøgelser af udenlandske certifikatholdere.

Såfremt der efterfølgende af luftfartslægen vil skulle foretages yderligere evaluering af disse undersøgelser, vil dette blive foretaget af den assisterende luftfartslæge.”

### **E-mail kommunikation i 2011 - Direktør Carsten Falk Hansens mailboks**

Fra Trafikstyrelsen har jeg for denne periode kun modtaget e-mails i form af uddrag af Carsten Falk Hansens mailboks.

Jeg har modtaget e-mails fra perioden 4. april 2011 – 30. maj 2011, hvilket dækker perioden for samrådet den 19. maj 2011.

Der foreligger to e-mails af 4. april fra TBST-medarbejder 25 til bl.a. Carsten Falk Hansen.

Den ene mail var vedhæftet ”Beslutningsreferat fra direktionens møde 1/4 2011”, hvor det bl.a. blev anført:

”Deltagere

- CFH, KELD, JER, PEVE, ANE, KMO
- TOAN (punkt 3+4)
- MORO (referent)
- 

CFH sikrer sig, at såvel justering af forhold med relation til kvalitetsarbejdet på luftfartområdet og sagen omkring lægehabilitet er i proces.”

Den anden mail var vedhæftet et dokument dateret 4. april 2011 ”Aktionsliste fra direktionens møder”, hvori det om mødet den 25. marts 2011 var anført:

|                                                                               |      |
|-------------------------------------------------------------------------------|------|
| Lægehabilitetsspørgsmålet:<br>Tilbage melding til CFH om videre<br>håndtering | KELD |
|-------------------------------------------------------------------------------|------|

”

En mail af 13. april 2011 fra TBST-medarbejder 25 til ledelsesgruppen var vedhæftet en version af aktionslisten, der blev præciseret til at vedrøre ledelsesgruppen og den indeholdt samme notering, som anført ovenfor.

Der verserer i de følgende dage artikler i dagspressen om piloters muligt forøgede træthedsproblemer som følge af for lange arbejdstider. Der stilles § 20 spørgsmål og Samrådsspørgsmål AG.

Den 26. april spørger Carsten Falk Hansen til status (i forhold til 16. marts 2011) for spørgsmål om luftfartslægens habilitet:

”Hej Ole  
Hvad er status?  
mvh  
Carsten  
Carsten Falk Hansen, Direktør

**Fra:** Lynggaard, Ole B. TC

**Sendt:** 16. marts 2011 16:03

**Til:** Keld Ludvigsen

**Cc:** TS Carsten Falk Hansen

**Emne:** VS: Lægekonsulenters habilitetsforhold

Hej Keld!

Som du kan se af vedhæftede notat, har man fra HR konkluderet, at den nuværende konstellation med vore læger er problematisk set ud fra et habilitetsforhold.

Rent fagligt har vi kunnet se en stor fordel ved at have begge læger tilknyttet kontoret, således at organisationen bliver mere robust.

Jeg har aftalt med TBST-medarbejder 9, at vi vender tilbage i næste uge når han returnerer fra ferie.

I den mellemliggende tid har vi organiseret det således, at ingen af dem vil skulle sagsbehandle sine "egne" sager.

Mvh

Ole

**Fra:** TS TBST-medarbejder 17

**Sendt:** 11. marts 2011 11:47

**Til:** Lynggaard, Ole B. TC

**Cc:** TBST-medarbejder 9

**Emne:** Lægekonsulenters habilitetsforhold

Kære Ole

Hermed notat om lægekonsulenterne i Trafikstyrelsen.

Hilsen TBST-medarbejder 17

TBST-medarbejder 17, Specialkonsulent  
Trafikstyrelsen...”

Af det vedhæftede notat af 11. marts 2011 fremgår bl.a.:

### **”Spørgsmål om habilitet for lægekonsulenterne i TS**

Lægekonsulenter i TS har bl.a. som arbejdsopgave at vurdere lægeattester i forbindelse med udstedelse af helbredsgodkendelser.

Vi har fået forelagt et spørgsmål om, hvorvidt lægekonsulent i Trafikstyrelsen MT er inhabil i forhold til dels sin ansættelse i TS, dels sin ansættelse ved Flyvemedicinsk klinik. Hertil kommer, at MT også har sin egen klinik, hvor han undersøger personers helbred på jernbaneområdet.

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

Det forhold, at en konsulent tidligere har undersøgt en ansøger, medfører ikke i sig selv inhabilitet. Afgørende er, om der foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed. Det vil være tilfældet, hvis den undersøgelse, som lægekonsulenten har foretaget tidligere, drejer sig om samme lidelse/tema/problemstilling, som er til vurdering i helbreds-godkendelsen, og det således reelt drejer sig om at kontrollere rigtigheden af resultatet af en tidligere undersøgelse, som konsulenten selv har foretaget. I så fald må konsulenten anses for at være inhabil jf. en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand af 1. maj 1996.

Der henvises i den forbindelse også til nedennævnte uddrag af Ankestyrelsens afgørelse af 13. februar 2008 vedrørende en tandlægekonsulents undersøgelse af sig selv.

”Ankestyrelsen fandt, at der ved kommunens afgørelse havde foreligget inhabilitet, idet kommunens tandlægekonsulent selv havde undersøgt ansøger til brug for at udtale sig i sagen, og at der derved forelå omstændigheder, som kunne være egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Ankestyrelsen lagde vægt på, at tandlægekonsulenten havde til opgave at bistå kommunen med at klarlægge indholdet af andre tandlægers udtalelser. Hvis oplysningerne ikke var tilstrækkelige, havde tandlægekonsulenten til opgave at pege på, hvilke oplysninger, der manglede. Tandlægekonsulentens opgave var ikke at indhente de manglende oplysninger eller efterprøve andre lægers oplysninger ved at undersøge borgeren selv.”

MT's opgaver i TS er bl.a. at vurdere lægeattester i forbindelse med udstedelse af helbredsgodkendelser på jernbaneområdet.

Det betyder på dette område, at MT har mulighed for at kontrollere sine egne oplysninger, idet han også undersøger vedkommende selv på sin egen klinik. Hertil kommer, at han også er ansat i Flyvemedicinsk klinik, som Trafikstyrelsen fører tilsyn med/ benytter deres oplysninger i behandlingen af helbreds-godkendelser. Her har han igen mulighed for at føre tilsyn med sine egne opgaver/oplysninger fsva. personers helbredskrav på jernbaneområdet.

Under henvisning hertil er det vores opfattelse, at der foreligger inhabilitet for MT, både i forhold til TS men også i forhold til Flyvemedicinsk klinik.

Vi anbefaler derfor, at han opsiger sit job enten ved Flyvemedicinsk klinik eller ved TS. Såfremt han opsiger sit job ved Flyvemedicinsk klinik skal det samtidig sikres, at han ikke i sin egen klinik udarbejder lægeattester om de samme personer, som han senere vurderer i TS.

For så vidt angår SJ er det ligeledes vores klare opfattelse, at hun ikke kan udstede helbredsgodkendelser på jernbaneområdet i sin privatklinik.

Det skal i denne sammenhæng oplyses, at vi ikke mener, at de to lægekonsulenter i Trafikstyrelsen kan "bytte" kunder, og kun undersøge hinandens personer. Denne løsning kan kun anvendes, såfremt det er forbundet med unødigt besvær at have en anden læge til at foretage tilsynet. Dette er igen et hensyn, der kan vække tvivl om vedkommendes partiskhed. Dette vurderes ikke at være tilfældet i denne sag.

PPA"

Den 26. april 2011 skrev Ole Lynggaard til Carsten Falk Hansen (formentlig en besvarelse af Carsten Falk Hansens rykker, jf. ovenfor):

"Hej Carsten!

Som du kan se af vedhæftede filer, har TBST-medarbejder 17 undersøgt mulighederne.

Jeg har foreslået til Keld, at vi beder HR udarbejde til tillægsaftale til de 2 læger, som skal tage højde for eventuelle habilitets problemer.

Mvh

Ole

**Fra:** Lynggaard, Ole B. TC

**Sendt:** 19. april 2011 10:38

**Til:** Ludvigsen, Keld Ø

**Cc:** TBST-medarbejder 9; TS TBST-medarbejder 17

**Emne:**

Hej!

Jeg har gennemgået TBST-medarbejder 17's oplæg og har kun tilføjet en enkelt kommentar, hvilket fremgår af vedhæftede fil.

Jeg vil herefter foreslå, at der udarbejdes en aftale, som foreslået og at HR herefter tager kontakt til de berørte parte i lighed med den første aftale mellem SJ og SLV.

Mvh

Ole

Ole Boysen Lynggaard

Kontorchef..."

Mailen var vedhæftet to notater af 18. april 2011:

### **"Lægekonsulenter i Trafikstyrelsen**

Trafikstyrelsen har ansat to lægekonsulenter, en konsulent på luftfartsområdet og en konsulent på jernbaneområdet.

Der er i forbindelse med sammenlægningen af den tidligere Trafikstyrelse og det tidligere Statens Luftfartsvæsen opstået spørgsmål om habilitet i forbindelse med lægekonsulenternes arbejde.

Det forudsættes i den forbindelse, at det vil være forbundet med ekstraordinære vanskeligheder at ansætte andre udefrakommende læger, da det er meget få læger, som kan foretage medicinske undersøgelser af flyve- og togpersonale og godkende disse undersøgelser.

Lægekonsulent på jernbaneområdet **MT** har som hovedbeskæftigelse ansættelse på Flyvemedicinsk klinik på Rigshospitalet. Herudover varetager han helbredsgodkendelser af personale på jernbaneområdet i TS 3.0. Hertil kommer, at han også er ansat på en privatklinik, hvor han udfører helbredsundersøgelser. [Kommentar\*]

Lægekonsulent **SJ** er ansat i Trafikstyrelsen til at varetage helbredsgodkendelser på luftfartsområdet. Hertil kommer, at hun også er ansat på en privatklinik, der udfører helbredsundersøgelser af luftfartspersonale, dog alene flyvemedicinske undersøgelser, der skal godkendes af udenlandske luftfartsmyndigheder.

Spørgsmålet om SJ's habilitet har tidligere i maj 2006 været drøftet med Kammeradvokaten, idet hun på daværende tidspunkt også udførte helbredsundersøgelser i privat klinik på luftfartspersonale. I den forbindelse er der udarbejdet en aftale, hvor hun bl.a. kun må foretage flyvemedicinske undersøgelser af udenlandske certifikatindehavere.

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

Det forhold, at en konsulent tidligere har undersøgt en ansøger medfører ikke i sig selv inhabilitet. Afgørende er, om der foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed. Det vil være tilfældet, hvis den undersøgelse, som lægekonsulenten har foretaget tidligere, drejer sig om samme lidelse/tema/problemstilling, som er til vurdering i helbredsgodkendelsen, og det således reelt drejer sig om, at kontrollere rigtigheden af resultatet af en tidligere undersøgelse, som konsulenten selv har foretaget. I så fald må konsulenten anses for at være inhabil jf. en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand af 1. maj 1996.

Det må i relation til MT og SJ betyde, at de ikke må kontrollere/føre tilsyn med deres egne oplysninger.

Det betyder i praksis, at MT og SJ ikke må udføre helbredsundersøgelser af luftfartspersonale og togpersonale i privatklinik, idet der derved er risiko for, at de senere i TS i egenskab af udstedelse af helbredsgodkendelser kan godkende deres egne lægeundersøgelser.

MT har som ansat på Flyvemedicinsk Klinik en ekspertrolle som kardiolog (og kan ikke erstattes). Han må derfor ikke selvstændigt foretage flyvemedicinske undersøgelser, da der er risiko for, at han godkender egne undersøgelser.

Som tidligere nævnt er der udarbejdet en aftale for SJ. For at imødegå habilitetsproblemer i forhold til den privatklinik, hvor hun også udfører helbredsundersøgelser skal det foreslås, at der i tillæg til den eksisterende aftale indføjes et punkt 6 om, at hun ikke i sin klinik må udføre medicinske undersøgelser af togpersonale. Dette punkt indføjes, da lægekonsulenterne skal afløse hinanden i ferie- og fraværperioder i Trafikstyrelsen.

Det foreslås ligeledes at udarbejde en aftale for MT, hvor det fremgår, at han ikke må udføre helbredsundersøgelser på luftfartspersonale eller togpersonale i privatklinik.

Endvidere skal der i hans aftale fremgå, at han ikke selvstændigt på Flyvemedicinsk Klinik må foretage flyvemedicinske undersøgelser af flyvepersonale, kun i teams. Han må ikke underskrive undersøgelsespapirerne.

Der tages forbehold for overgangsordninger, såfremt de allerede har aftalt undersøgelser på henholdsvis flyve- og togpersonale i privatklinikkerne.

Der vedlægges oversigtsskema

PPA”

I notatet var indsat denne kommentar fra Ole Lynggaard:

”\*Så vidt jeg er orienteret, er MT ikke længere ansat på en privat klinik, hvor han foretager helbredsundersøgelser af personalegrupper, som TS skal certificere.”

Det andet notat var en skematisk oversigt over kompetencer, der ikke gengives her, da det ikke indeholder oplysninger, der ikke findes i notatet.

Den 26. april 2011 besvarede Carsten Falk Hansen mailen:

”Ok!  
mvh  
Carsten”

Samme dag, den 24. april besvarer Keld Ludvigsen Carsten Falk Hansens rykker, jf. ovenfor, og kommenterer TBST-medarbejder 17 første notat fra marts:

”Kære Carsten

Jeg har læst notatet i påskeferie og synes ikke vi helt kommer ind til kernen af problemerne, hvorfor jeg har indkaldt Ole, TBST-medarbejder 17 og TBST-medarbejder 9 til møde om det når de er tilbage fra ferie på mandag.

Venlig hilsen • Kind Regards  
Keld Ludvigsen  
Vicedirektør • Deputy Director General”

Den 5. maj 2011 blev styrelsens kommunikationschef TBST-medarbejder 22 kontaktet af Politiken og foreholdt nogle udtalelser SJ havde fremsat om trætte piloter. Det udviklede sig til flere artikler i de kommende dage og politiske krav til ministeren. Carsten Falk Hansen bad den 8. maj 2011 om et møde med TBST-medarbejder 22

Artiklerne fortsætter, hvilket førte til samrådet den 19. juni 2011. Et væsentligt tema var, at SJ overfor Politiken havde anvendt et tal på 20 %, der af avisen blev udlagt til, at 20 % af alle ulykker involverede træthed. Omvendt havde styrelsen sagt 1 %. Det fremgår af korrespondancen, at ”SJ. har udtalt sig om havarier og alvorlige hændelser, medens TBST-medarbejder 22 har udtalt sig om flyvesikkerheds- mæssige begivenheder. Derfor kan begge udsagn udmærket være rigtige.”

SJ's udtalelser var ikke forhåndsgodkendt.

Carsten Falk Hansen satte en undersøgelsesproces i gang for at afdække, hvordan forløbet omkring SJ's udtalelser havde fundet sted og hvordan en handlingsplan tænktes udformet.

Det fremgår yderligere af korrespondancen, at ministeren på samrådet lovede at bringe luftfartslægens aktiviteter som AME til ophør (10 årlige undersøgelser):

”Ok

Carsten Falk Hansen, Direktør

---

**Fra:** Ludvigsen, Keld D

**Sendt:** 23. maj 2011 16:48

**Til:** TS Carsten Falk Hansen; Per Veingberg

**Emne:** SV: Transportminister i aktion efter samråd om piloters træthed

Ministeren lovede på samrådet også at bringe luftfartslægens meget begrænsede mulighed for at håndtere medical for piloter på hendes private klinik til ophør.

Jeg har bedt Ole om at sørge for at dette sker ved den revision af hendes aftale som af andre årsager p.t. er under behandling i HR.

Venlig hilsen • Kind Regards

Keld Ludvigsen

Vicedirektør”

Jeg er ikke i besiddelse af yderligere dokumenter til belysning af det fortsatte forløb, herunder aftaleindgåelsen med SJ (luftfartslægerne) i 2011, men dette er belyst i Task Forcens rapport side 39 ff.:

”Som anført ovenfor i afsnit 3.4 fremgår det af ministerens talepapir til samråd af 19. maj 2011, at luftfartslægen ophørte med at foretage flyvemedicinske undersøgelser af personer med danske certifikater ved udgangen af 2009, og at hun herefter alene har kunnet foretage ti årlige undersøgelser af danske certifikatindehavere, såfremt dette er nødvendigt for at kunne opretholde flyvelægeautorisation.

[...]

Parallelt med drøftelserne angående EASA-findingen pågår der drøftelser angående MT habilitet ved fusionen mellem SLV og Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.

[...]

Ole Lynggaard sender den 6. juni 2011 en mail til SJ, hvori han informerer hende om, at det i forbindelse med fusionen har været nødvendigt at opdatere SJ's aftale med SLV om bibeskæftigelse uden for styrelsen. Til mailen har han vedlagt en aftale om bibeskæftigelse, hvoraf det fremgår, at SJ (kun) kan udføre flyvemedicinske undersøgelser, som alene skal godkendes af udenlandske luftfartsmyndigheder.

SJ sender den 22. august 2011 et dokument til sig selv, hvori hun kommenterer på habilitetsaftalen fremsendt af Ole Lynggaard den 6. juni 2011. SJ anfører her, at habilitetsaftalen er i strid med EASA's regler, og hun henviser herved til den omtalte EASA-finding. SJ anfører desuden, at Danmark to gange er blevet inspiceret af EASA, imens SJ har fungeret som både luftfartslæge og flyvelæge, og at dette er blevet drøftet med EASA-kontrollanten, uden at Danmark har fået en finding herfor. Taskforcen er ikke bekendt med, om SJ har sendt eller udleveret dokumentet (eller en senere version af dokumentet) til andre ansatte i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.

Den 21. december 2011 indgår styrelsen og lægerne SJ og MT en aftale om håndtering af lægernes habilitet.<sup>3</sup> Af aftalen fremgår, at der ved sammenlægningen af den tidligere Trafikstyrelse og det tidligere Statens Luftfartsvæsen er opstået spørgsmål om lægernes habilitet i forbindelse med deres arbejde som henholdsvis læge på luftfartsområdet og læge på jernbaneområdet.

Af aftalen, herunder aftalens punkt 1, fremgår blandt andet, at SJ og MT ikke må kontrollere og føre tilsyn med egne oplysninger, herunder helbredsundersøgelser. De har mulighed for at kontrollere hinandens undersøgelser/oplysninger og afløse hinanden ved ferier og sygdom.

Af aftalen fremgår desuden, at helbredsundersøgelser på lokoførere eller luftfartscertificerede, der er udført af SJ som undersøgende AME, uden videre skal arkiveres af sekretæren, såfremt den er markeret med grønt kryds. Undersøgelser, der er udført af SJ og markeret med rødt kryds, kan ikke behandles af SJ selv, men skal forelægges MT. Tilsvarende gælder for undersøgelser foretaget af MT på Flyvemedicinsk Klinik (klinik på Rigshospitalet).

SJ pålægges ikke i aftalen begrænsninger på hendes virke som flyvelæge.

---

<sup>3</sup> Aftale af 16. december 2011 mellem Trafikstyrelsen og lægerne SJ og MT.

Aftalen mellem SJ og TBST vedlagt den oven for nævnte mail af 6. juni 2011, der afskærer SJ adgang til at foretage flyvemedicinske undersøgelser, synes ikke at være blevet indgået. I et notat dateret 2. december 2016 fremgår således, at det i starten af SJ ansættelsesforhold blev aftalt, at hun ikke kunne fungere som flyvelæge. Men i december 2011 blev det aftalt, at SJ godt kunne lave helbredsundersøgelser af piloter og lokoførere i egen praksis. Dog kunne hun ikke kontrollere sig selv.<sup>4</sup> Taskforcen har ikke kunnet afdække baggrunden for, at aftalen ikke blev indgået.

I en mail fra SJ til Christian Thorhauge, cc MT, af 25. august 2015 skriver SJ, at det på et møde i 2011 mellem Forening 4 og Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens daværende personalechef TBST-medarbejder 9 blev aftalt, at luftfartslægen har ret til at fungere som flyvelæge i sin fritid. I to mails fra 2016 anfører SJ, at begrænsningen på hendes adgang til at foretage flyvemedicinske undersøgelser blev ophævet på baggrund af EASA's finding vedrørende flyvelægebegrænsninger.<sup>5</sup> Det har ikke været muligt for taskforcen at be- eller afkræfte disse oplysninger.

#### *Vurdering*

Uagtet hvad der er baggrunden for, at SJ begrænsning ophæves, viser forløbet, at der højst går to år fra, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, for at sikre luftfartslægens habilitet, træffer afgørelse om, at SJ højst må foretage 10 flyvemedicinske undersøgelser af danske certifikatholdere, til at styrelsen ophæver begrænsningen fuldstændigt.

[...]"

#### **Sammenfatning af perioden før kommissorieperioden**

1. Luftfartslægen skal holde sig ajour med udviklingen på området, så der træffes korrekte afgørelser og ydes kompetent rådgivning.
2. Luftfartslægens praktiske flyvemedicinske erfaring skal holdes ved lige, så luftfartslægens kompetencer som minimum svarer til kravene til de godkendte flyvelæger.
3. Midlet til opfyldelse af punkt 1 og 2 er, at luftfartslægen ved siden af arbejdet i styrelsen har tilladelse til at udføre helbredsundersøgelser.
4. Luftfartslægen overtog en flyvelægepraksis, og har i regnskabsåret 2006 udført 96 undersøgelser.

---

<sup>4</sup> Mailbilag til mail af 10. maj 2017 fra TBST-medarbejder 1 til Christian Thorhauge

<sup>5</sup> Mail af 12. april 2016 fra SJ til Christian Thorhauge og TBST-medarbejder 5 m.fl. og mail af 5. december 2016 fra SJ til Christian Thorhauge og mail af

5. Kravet om 10 flyvemedicinske undersøgelser årligt er et mindstekrav, der formelt set alene gælder for godkendte flyvelæger, men ikke for luftfartslægen.
6. Luftfartslægen sagsbehandler ikke de sager, hvor den pågældende selv har foretaget helbredsundersøgelserne.
7. Styrelsen gennemgår den danske flyvelægeordning i lyset af den seneste ændring af reglerne, der bl.a. omhandler antallet af årlige undersøgelser. Styrelsen ser på, om vedligeholdelsen af de lægelige kompetencer skal ændres for at undgå enhver tvivl om luftfartslægens habilitet.
8. I februar 2009 blev det oplyst, at luftfartslægens dobbeltfunktion kunne give anledning til tvivl (om habilitet), hvorfor styrelsen ville afvikle den i 2009 således, at luftfartslægen ikke udførte flyvemedicinske undersøgelser i relation til personer med dansk helbreds-certifikat, men udelukkende undersøge personer med udenlandske certifikater.
9. For at opretholde kompetencen tillader styrelsen, at luftfartslægen foretager ti årlige undersøgelser, for at kunne bevare sin autorisation, hvilket blev tilladt med danske certifikatholdere, men kun hvis der ikke kunne gennemføres tilstrækkelige undersøgelser af udenlandske certifikatholdere.
10. I 2011 foretages en ny administrativ behandling af luftfartslægens habilitet foranlediget af politisk uro om piloters mulige træthed. Det fremgår, at SJ's habilitet tidligere i maj 2006 været drøftet med Kammeradvokaten, idet hun på daværende tidspunkt også udførte helbredsundersøgelser i privat klinik på luftfartspersonale. I den forbindelse er der udarbejdet en aftale, hvor hun bl.a. kun må foretage flyvemedicinske undersøgelser af udenlandske certifikatindehavere.
11. Der indgås en ny aftale med SJ, hvorefter hun ikke pålægges begrænsninger i sit arbejde som AME – begrænsningen til 10 undersøgelser bortfalder således. Hun må ikke kontrollere og føre tilsyn med egne oplysninger, herunder helbredsoplysninger og sager indsendt "med rødt kryds" udført af SJ skal behandles af MT.. Begge luftfartslæger har dog mulighed for at kontrollere hinandens undersøgelser/oplysninger ved ferie og sygdom.

Kammeradvokatens udtalelse fra 2006 er ikke særskilt fremhævet af myndighederne i de oplysninger, der tilgik Folketinget, men har været anvendt som et delvist grundlag for tilrettelæggelsen af administrationen.

Kammeradvokatens centrale konklusioner var:

1. At den ledende luftfartslæge ikke kunne træffe afgørelse i sager, hvor lægen selv havde foretaget undersøgelsen.
2. At en placering af SJ's sager hos en assisterende luftfartslæge ikke ville gøre nogen forskel, idet den ledende luftfartslæge kunne omgøre beslutninger truffet af en assisterende luftfartslæge, og at der i øvrigt kunne opstå tvivl om de assisterende luftfartslægers mulighed for at se objektivt på indstillinger, der stammede fra den ledende luftfartslæges klinik.

3. Den ledende luftfartslæge kunne føre kontrol med luftfartslægerne og omgøre disses beslutninger, hvorved der kunne opstå en situation, hvor hun skulle omgøre sin egen beslutning, hvorfor hun heller ikke kunne behandle sager, hvor hun som luftfartslæge havde foretaget undersøgelsen og samtidig udstedt godkendelsen.
4. Det løser ikke sagen, at SJ fratræder stillingen som ledende luftfartslæge og overgår til en stilling som assisterende luftfartslæge. Det skyldes, at reglerne kræver en opdeling af funktionerne og SJ vil forsat være placeret i AMS, der er organet med godkendelseskompetencerne, herunder tilsynsførende med AME'erne, hvis beslutninger kan omgøres. Hun vil også være fysisk til stede sammen med den luftfartslæge, der skal tage stilling til hendes AME-sager.
5. Det løser derimod sagen, hvis man ændrer reglerne, således at SJ som assisterende luftfartslæge tillades at arbejde som AME. SJ vil være underordnet den ledende luftfartslæge, der varetager kontrollen af SJ's AME-sager, idet hun ikke behandler egne indstillinger eller godkendelser foretaget som AME.

### **3.2 Begivenheder i kommissoriets tidsperiode mellem den 13. december 2016 og den 20. marts 2019.**

#### **3.2.1 - 13. december 2016: TRU-spørgsmål 221**

##### **Spørgsmål og svar**

Spørgsmålet og besvarelsen af 6. januar 2017 lyder således:

”Transport-, Bygnings- og Boligudvalget har i brev af 13. december 2016 stillet mig følgende spørgsmål 221 (TRU alm. del), som jeg hermed skal besvare. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra et tidligere folketingsmedlem (DF).

##### **Spørgsmål nr. 221:**

Er det efter ministerens vurdering hensigtsmæssigt, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen (tidligere SLV), der i Danmark, varetager helbredsundersøgelser af piloter, også skal fungere som kontrollerende myndighed, og betragter ministeren dette som foreneligt med habilitetskravet som beskrevet i forvaltningslovens § 3, stk. 4?

##### **Svar:**

Efter EU's forordning om fastsættelse af tekniske krav og administrative procedurer for flyvebesætninger i civil luftfart, er det uafhængige flyvelæger og Flyvemedicinske Centre - og ikke Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen - der udfører helbredsundersøgelser og meddeler helbredsgodkendelser af piloter, flyveledere og andre inden for civil luftfart. Det gælder både i forbindelse med førstegangsudstedelser og i forbindelse med fornyelser af helbredsgodkendelser.

Den af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen ansatte luftfartslæge fører i henhold til forordningen tilsyn med, at de private praktiserende flyvelæger og Flyvemedicinske Centre lever op til kravene i forordningen, herunder også fører tilsyn

med kvaliteten af de gennemførte undersøgelser. Underkender en flyvelæge eller et Flyvemedicinsk Center eksempelvis en ansøger, meddeles dette luftfartslægen ved, at den udfyldte ansøgningsformular påføres et rødt kryds.

Luftfartslægen skal i henhold til EU-forordningen vedligeholde sine lægefaglige kompetencer inden for luftfartsmedicin, herunder også sine kliniske kompetencer.

Såvel luftfartslægen som den sidestillede assisterende luftfartslæge vedligeholder deres kompetencer til at foretage helbredsundersøgelser af piloter i deres private klinikker, hvor de opererer som flyvelæge.

Hverken luftfartslægen eller den assisterede luftfartslæge må godkende en helbredsundersøgelse, som de selv har foretaget som flyvelæge.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har tidligere på baggrund af en konkret henvendelse forelagt spørgsmålet om luftfartslægens habilitet for Kammeradvokaten. Styrelsen oplyser hertil følgende:

”Kammeradvokatens vurdering i september 2016 er, at luftfartslægen ikke er inhabil i denne type af sager, idet luftfartslægens interesse i at forfordele konkurrerende privatpraktiserende flyvelæger er så begrænset, at hensynet til, at hvervet som luftfartslæge skal bestrides af en kvalificeret læge, må vægtes højere end den - forholdsvist teoretiske - interessekonflikt.

Kammeradvokaten har i den forbindelse lagt vægt på, at luftfartslægen ikke godkender helbredssager, luftfartslægen selv havde foretaget i sin egenskab af flyvelæge. Endvidere vurderer Kammeradvokaten, at luftfartslægen meget vanskeligt kan udvikle de af forordningen krævede kompetencer, hvis luftfartslægen er afskåret fra at foretage konkrete helbredsundersøgelser.

For at balancere hensynene vurderer Kammeradvokaten, at luftfartslægen maksimalt bør foretage 200 helbredsundersøgelser i sin privatpraksis om året, hvilket svarer til 2 % af det samlede antal årlige helbredsundersøgelser i Danmark. Dette har styrelsen efterfølgende nedfældet som et vilkår for at fungere i hvervet som luftfartslæge.”

Jeg kan henholde mig til Kammeradvokatens vurdering og styrelsens svar og finder på denne baggrund ikke, at der foreligger en interessekonflikt som beskrevet i forvaltningslovens § 3, stk. 4.

Med venlig hilsen

Ole Birk Olesen”

## **Sagsbehandlingsgrundlaget for besvarelsen**

### **Departementets og Trafikstyrelsens sagsbehandling**

Det fremgår af departementets sag, at fuldmægtig TRM-medarbejder 1, Transportministeriet, den 14. december 2016 bad Trafikstyrelsen om udkast til svar. Der blev

kommunikeret på mailadresser sat op til kommunikation mellem ministeriet og styrelsen.

Af e-mail materialet fremgår, at direktør Carstens Falk Hansen og kontorchef Christian Thorhauge modtog kopi af Transportministeriets anmodning om udkast til besvarelse samt kopi af styrelsens fremsendelsesmail med udkast til svar.

Spørgsmål og svar er kommunikeret via mailboksene ”Min” og ”TS Direktion” hvorfor de har været tilgængelige for den daværende vicedirektør Jesper Rasmussen.

Af Trafikstyrelsens mailboks for Kåre Clemmesen fremgår ingen mails fra dette tidspunkt, idet Kåre Clemmesen tiltrådte stillingen som vicedirektør i juni 2017.

På fristdagen den 22. december 2016 fremsendte sekretariatschef TBST-medarbejder 18, Trafikstyrelsen, et svarudkast til TRM-medarbejder 1 hvoraf det bl.a. fremgik, at udkastet var direktionsgodkendt. Videre blev det anført:

”...

Da spørgsmålene kan forekomme lidt ”pudsige” kan for god ordens skyld oplyses, at et tidligere folketingsmedlem (DF), som har ønsket spørgsmålene stillet, ifølge Folketingets Hjemmeside, har haft en kort karriere som erhvervspilot i slutningen af 70’erne. Det kan i øvrigt være, at han er blevet ”inspireret” med spørgsmålene fra nogen med en særlig interesse heri, eks. en flyvelæge eller lignende.

...”

Carsten Falk Hansen og Christian Thorhauge modtog kopi af fremsendelsesmailen med bilag.

De kopierede på fremsendelsesmailen var: TS Direktionen (Distributionsliste, min, TBST-medarbejder 5, TBST-medarbejder 19, TBST-medarbejder 20, TBST-medarbejder 26.

Styrelsens svarudkast lød således:

**”Svar:**

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen oplyser følgende:

”Efter EU’s forordning om fastsættelse af tekniske krav og administrative procedurer for flyvebesætninger i civil luftfart, er det uafhængige flyvelæger og Flyvemedicinske Centre - og ikke Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen - der udfører helbredsundersøgelser og meddeler helbredsgodkendelser af piloter, flyveledere, o.a. inden for civil luftfart. Det gælder både i forbindelse med førstegangsudstedelser og i forbindelse med fornyelser af helbredsgodkendelser.

Den af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen ansatte luftfartslæge fører i henhold til forordningen tilsyn med, at de private praktiserende flyvelæger og Flyvemedicinske Centre lever op til kravene i forordningen, herunder også fører tilsyn med kvaliteten af de gennemførte undersøgelser. Underkender en flyvelæge eller et

Flyvemedicinsk Center en ansøger eller ophæves en tidligere meddelt underkendelse, fordi vedkommende på ny opfylder de medicinske krav i forordningen, meddeles dette til luftfartslægen ved, at den udfyldte ansøgningsformular påføres et rødt kryds.

Luftfartslægen skal i henhold til EU-forordningen vedligeholde sine lægefaglige kompetencer inden for luftfartsmedicin, herunder også vedligeholde sine kliniske kompetencer.

Såvel luftfartslægen som den sidestillede assisterende luftfartslæge vedligeholder deres kompetencer til at foretage helbredsundersøgelser af piloter i deres private klinikker, hvor de opererer som flyvelæge.

Hverken luftfartslægen eller den assisterede luftfartslæge må godkende en helbredsundersøgelse, som de selv har foretaget som flyvelæge.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har på baggrund af en konkret henvendelse forelagt spørgsmålet om luftfartslægens habilitet for Kammeradvokaten. Kammeradvokatens vurdering i september 2016 er, at luftfartslægen ikke er Inhabil i denne type af sager, idet luftfartslægens interesse i at forfordede konkurrerende privatpraktiserende flyvelæger er så begrænset, at hensynet til, at hvervet som luftfartslæge skal bestrides af en kvalificeret læge, må vægtes højere end den - forholdsvist teoretiske - interessekonflikt.

Kammeradvokaten har i den forbindelse lagt vægt på, at luftfartslægen ikke godkender helbredssager, luftfartslægen selv havde foretaget i sin egenskab af flyvelæge. Endvidere vurderer Kammeradvokaten, at luftfartslægen meget vanskeligt kan udvikle de af forordningen krævede kompetencer, hvis luftfartslægen er afskåret fra at foretage konkrete helbredsundersøgelser.

For at balancere hensynene vurderer Kammeradvokaten, at luftfartslægen maksimalt bør foretage 200 helbredsundersøgelser i sin privatpraksis om året, hvilket svarer til 2 % af det samlede antal årlige helbredsundersøgelser i Danmark. Dette har styrelsen efterfølgende nedfældet som et vilkår for at fungere i hvervet som luftfartslæge.

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen finder på den baggrund ikke, at der foreligger interessekonflikt som beskrevet i forvaltningsloven § 3, stk. 4,”

Jeg kan henholde mig til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens svar.

Med venlig hilsen  
Ole Birk Olesen”

Af en sagsfremstilling til ministerforelæggelsen fremgår bl.a.:

### **”Sagsfremstilling**

*Ministeren har stillet spørgsmål til besvarelsen af spm. 221 og hvorvidt et spørgsmål om mulige habilitetsproblemer i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen*

*(TBST) bør besvares af ministeren nærmere end af styrelsen. Spørgsmålet er af væsentlig teknisk karakter, hvorfor der oprindeligt blev lagt op til et styrelses-svar. Der vedlægges dog hermed opdateret svarudkast til spm. 221, hvori ministeren svarer på spørgsmålet, mens det kun er en konkret del vedr. Kammeradvokatens vurdering, som er citeret fra TBST, da det beror på en tidligere særskilt henvendelse til dem.*

Du har 13. december 2016 modtaget vedlagte TRU-spørgsmål 218-221 fra Et tidligere folketingsmedlem (DF). Spørgsmålene omhandler flyve-hviletid for piloter og EU's fælles flyvekrav ("Joint Aviation Requirements").

Der vedlægges udkast til svar, som er direktionsgodkendt i TBST. Desuden vedlægges bilag 308 fra TRU-samling 2012-2013, som der henvises til i TRU-spørgsmål 219.  
[...]"

Det fremgår, at udkastet til det endeligt svar er godkendt således:

"Internationalt Kontor (TRM Christian Løvenbalck Haxthausen)  
Direktionen (TRM TRM-medarbejder 2)  
Direktionen (TRM Jacob Heinsen)  
Ministersekretariatet (TRM Ministeren) Ministeren har godkendt forelæggelsen den 05-01-2017 kl. 19:15"

Ud over et par mindre redaktionelt prægede forenklinger, er det endelige svar identisk med udkastet bortset fra, at teksten nu fremstår som et ministersvar. Det er kun referatet af Kammeradvokatens synspunkter, der fremstår som hidrørende fra styrelsen.

Af Task Force-rapporten fremgår side 24, at der har været en mail- og brevveksling i Trafikstyrelsen den 26. april og 21. december 2016 om anvendelse af 200 undersøgelsessager:

"Taskforcens undersøgelse har vist, at SJ den 26. april 2016 sender en mail til Christian Thorhauge med TBST-medarbejder 5 cc, hvor hun anfører, at hun året før udførte mellem 200 og 250 undersøgelser. Endvidere fremgår det af et brev til SJ om styrelsens arbejdstidsregler, som TBST-medarbejder 1 sender til Christian Thorhauge med Lars Colding Laustrop cc den 21. december 2016, at "Vi har fastsat et loft på 200 sager pr. år, da du i efteråret oplyste mig om, at du havde under 200 helbredsundersøgelser pr. år.". Tallet 200 forekommer således at være fastlagt ud fra det antal undersøgelser, SJ har oplyst Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, at hun udførte."

I Task Force rapporten anføres side 213 om styrelsens interne kommunikation i 2016:

"Christian Thorhauge skriver samme dag [25. april 2016] til TBST-medarbejder 1 med Lars Colding Laustrop og TBST-medarbejder 5 cc, at SJ har oplyst ham, at hun lavede ca. 200 undersøgelser det foregående år. Christian Thorhauge anfører hertil, at det efter hans mening ikke er et alarmerende antal i forhold til at

skulle kunne lave undersøgelser på flere forskellige områder; klasse 1, klasse 2, klasse 3, LALP og kabinebesætning.”

### **Kammeradvokatens udtalelse**

De centrale dele af svaret bygger på en vurdering foretaget af Kammeradvokaten i september 2016. Da Kammeradvokatens vurdering er en væsentlig del af grundlaget for besvarelsen af folketingsspørgsmålet og i de følgende år anvendes i styrelsens administration, foretages der nedenfor en gennemgang heraf.

Kammeradvokaten har afgivet to udtalelser i september 2016, en af 13. september 2016 og et supplement af 30. september 2016.

Kammeradvokatens udtalelse af 13. september 2016 lød således:

#### **”Habilitetsvurdering ved udførelse af hvervet som luftfartslæge**

##### **1. PROBLEMSTILLING**

Trafik- og Byggestyrelsen (TBST) har i forlængelse af min udtalelse af 11. maj 2006 bedt mig vurdere, hvorvidt luftfartslæge SJ er inhabil i forhold til at føre tilsyn med flyvelægernes virke, herunder særligt i forbindelse med sanktionssager. Spørgsmålet er rejst, fordi SJ selv er privatpraktiserende flyvelæge i København samtidig med, at hun er fuldtidsansat luftfartslæge i TBST.

I tilfælde af, at der er et habilitetsproblem, har TBST endvidere anmodet mig om at overveje, hvordan dette kan håndteres. Styrelsen har uddybet problemstillingen på et møde den 30. august 2016.

##### **2. SAGENS BAGGRUND**

I forlængelse af min ovennævnte udtalelse blev det besluttet i TBST, at SJ ikke længere skulle fungere som ledende luftfartslæge, men at hun og den assisterende luftfartslæge, MT, skulle sidestilles og begge referere til en kontorchef pt. Christian Thorhauge. Endvidere blev det besluttet, at SJ ikke måtte godkende en helbredsundersøgelse, som hun selv havde foretaget som flyvelæge.

Retten til at forny og udstede **luftfartscertifikater** er uafhængigt af nærværende sag i dag overladt til flyvelægerne i Danmark, jf. EU-Kommissionens forordning nr. 1178/2011, idet TBST's primære rolle derfor nu er at uddanne og forny flyvelægernes autorisationer samt fore tilsyn med varetagelsen heraf i henhold til regler udstedt af EASA (European Aviation Safety Agency).

I april 2016 har Forening 5 stillet spørgsmål ved SJ's habilitetsforhold. Det er sket i forbindelse med, at TBST traf afgørelse om at suspendere autorisationen til at virke som flyvelæge hos et af organisationens medlemmer. Autorisationen blev suspenderet efter indstilling af SJ efter, at den pågældende flyvelæge havde fornyet et certifikat til en pilot, der var ordineret beroligende medicin, hvilket angiveligt kan have været årsagen til, at piloten efterfølgende døde i forbindelse med, at hans flymaskine styrtede ned.

Forening 5 har efterfølgende tilkendegivet, at SJ var inhabil ved sagens behandling, idet hun på grund af sin rolle både som flyvelæge og luftfartslæge er uegnet til at udøve myndighedsudøvelse i forhold til en potentiel konkurrerende flyvelæge.

TBST har efterfølgende indhentet en supplerende udtalelse i sagen fra en ekstern læge, der har erklæret sig enig i SJ's vurdering af, at autorisationen burde suspenderes.

Der er i alt 20 flyvelæger i Danmark. Ud af de i alt 10,000 undersøgelser i Danmark, der udføres af flyvelæger om året, udfører SJ ca. 200 i sin lægepraksis. Flyvelægens honorar kan variere meget afhængig af, hvilken undersøgelse der er tale om. De 20 flyvelæger er geografisk rimeligt spredt i Danmark og har typisk en hovedbeskæftigelse ved siden af, at de foretager helbredsundersøgelser og -godkendelser som flyvelæge.

Det er ifølge TBST svært at rekruttere luftfartslæger, idet der ikke er mange læger, som har de nødvendige faglige kompetencer til at bestride stillingen. De krav, der stilles til en luftfartslæge, er fastsat af EASA, og fremgår af Part ARA amc 1, ARA.MED.120 Medical assessors, idet en luftfartslæge bl.a. skal:

*a) have considerable experience of aero-medical practice and have undertaken a minimum of 200 class 1 medical examinations or equivalent; and*

*b) maintain their medical professional competence in aviation medicine. The following should count towards maintaining medical professional competence:*

- 1. (1) undertaking regular refresher training;*
- 2. (2) participating in international aviation medicine conferences;*
- 3. (3) undertaking research activities, including publication of results of the research.*

SJ har bl.a. henvist til, at det ikke er muligt for hende at vedligeholde sine kompetencer, hvis hun ikke selv må foretage helbredsundersøgelser af patienter, et synspunkt TBST deler.

### **3. MIN VURDERING**

SJ skal i henhold til de af EASA fastsatte kompetencekrav til luftfartslæger vedligeholde sine lægefaglige kompetencer inden for luftfartsmedicin, herunder vedligeholde sine kliniske kompetencer. Jeg lægger på baggrund af styrelsens oplysninger til grund, at det vil være meget vanskeligt for SJ at udvikle disse kompetencer, hvis hun er afskåret fra at foretage helbredsundersøgelser af piloter i sin egenskab af flyvelæge.

Hertil kommer, at det efter det oplyste er vanskeligt at rekruttere lufthavns læger, og at andre luftfartslæger end SJ i øvrigt også vil være underlagt krav om at vedligeholde de lægefaglige kompetencer.

Heroverfor står forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, hvorefter der foreligger inhabilitet for den, som er part i sagen, eller som i øvrigt har en særlig personlig eller

økonomisk interesse i sagens udfald, idet også en interesse af mere indirekte karakter kan være omfattet.

I denne sag består den mulige inhabilitet i, at SJ kan anses for konkurrent til de øvrige privatpraktiserende flyvelæger og derfor kan have en interesse i at indstille til fratrækelse af autorisation til at fungere som flyvelæge, når dette spørgsmål måtte opstå.

Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandling ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 2. Selv om en vis relation til sagen således vil kunne konstateres eller konstrueres, kan der dog være tale om en så beskeden eller fjerntliggende interesse, at inhabilitet ikke bør statueres, jf. FOB nr. 01.311, *hvor et oversætterfirma klagede over Forskningsministeriets afgørelse om at et bestemt medlem af Statens Humanistiske Forskningsråd ikke var inhabil ved rådets behandling af en projektansøgning fra firmaet. Rådsmedlemmet var samtidig medlem af bestyrelsen for den statslige sektorforskningsinstitution Center for Sprogteknologi (CST) der var en mulig konkurrent til firmaet. Det var ombudsmandens opfattelse, at det ikke kunne udelukkes, at med/emme/ på grund af konkurrenceforholdet mellem ansøgeren og CST kunne være inhabil efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, men af den interesse der måtte være i at afslå en ansøgning/ar at CST evt. kunne blive bedre stillet i en senere ansøgningsrunde, var for fjerntliggende til at begrunde inhabilitet efter forvaltningslovens regler, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 2. Ombudsmanden udtalte derfor ikke kritisk af Forskningsministeriet.*

SJ foretager alene 200 helbredsundersøgelser i sin privatpraksis om året, hvilket blot udgør 2 % af det samlede antal årlige helbredsundersøgelser i Danmark på 10.000. Hertil kommer, at der som nævnt er sagligt belæg for at tillade undersøgelserne, idet det er et krav, at SJ vedligeholder kompetencerne.

Det er derfor min vurdering, at SJ ikke er inhabil i denne type af sager, idet SJ's interesse i al forfordele konkurrerende privatpraktiserende flyvelæger er så begrænset, at hensynet til, at tilgodese kravet om, at hvervet som luftfartslæge skal bestrides af en kvalificeret læge, må vægtes højere end den - forholdsvist teoretiske - interessekonflikt.

Denne vurdering forudsætter dog, at SJ ikke udfører flere end 200 helbredsundersøgelser om året, idet jeg ud fra det oplyste lægger til grund, at det er et passende antal helbredsundersøgelser at foretage i forhold til at vedligeholde sine faglige kompetencer.

De samme betragtninger gør sig gældende for MT, hvis denne nedsætter sig som privatpraktiserende flyvelæge, mens han fortsat er ansat som luftfartslæge hos TBST.

Trafik- og Byggestyrelsen er naturligvis velkommen til at rette henvendelse til mig på ny, hvis ovenstående giver anledning til spørgsmål eller bemærkninger.

Med venlig hilsen  
Kammeradvokaten”

Kammeradvokatens udtalelse kan sammenfattes således:

**Faktuelle og præjudicielle forudsætninger:**

1. Efter udtalelsen af 11. maj 2006 besluttede styrelsen, at SJ ikke skulle fungere som ledende luftfartslæge, men sidestilles med den assisterende luftfartslæge MT, - begge med referat til en kontorchef (Christian Thorhauge).
2. SJ måtte ikke godkende helbredsundersøgelser, hun selv havde udført som flyvelæge.
3. Det fulgte af Forordning 1178/2011, at kompetencen til at udstede og forny luftfartscertifikater var overladt til flyvelægerne, og at Trafikstyrelsen nu uddannede og fornyede flyvelægernes autorisationer samt førte tilsyn med flyvelægernes varetagelse af deres opgaver.
4. SJ havde bl.a. henvist til, at det ikke var muligt for hende at vedligeholde sine kompetencer, hvis hun ikke selv måtte foretage helbredsundersøgelser af patienter, et synspunkt TBST delte.
5. SJ var forpligtet til at vedligeholde sine lægefaglige kompetencer inden for luftfartsmedicin, herunder kliniske kompetencer, og at det efter de foreliggende oplysninger ville være meget vanskeligt for SJ uden adgang til at foretage helbredsundersøgelser af piloter som flyvelæge.
6. SJ foretog 200 helbredsundersøgelser i sin privatpraksis om året, hvilket udgjorde 2 % af det samlede antal årlige helbredsundersøgelser i Danmark på 10.000.

**Juridisk vurdering:**

7. Overfor dette stod forvaltningslovens § 3, stk. I, nr. 1, hvorefter der foreligger inhabilitet for den, som er part i sagen, eller som i øvrigt har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald, idet også en interesse af mere indirekte karakter kan være omfattet.
8. Habilitetsspørgsmålet bestod i, at SJ kunne anses for konkurrent til de øvrige privatpraktiserende flyvelæger og derfor kunne have en interesse i at indstille til frtagelse af autorisation som flyvelæge, når dette spørgsmål måtte opstå.
9. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis 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, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 2.
10. En vis relation til sagen, der kan konstateres eller konstrueres, kan være så beskednen eller fjern, at inhabilitet ikke bør statueres, jf. FOB nr. 01.311.

11. SJ foretager alene 200 helbredsundersøgelser i sin privatpraksis om året, hvilket blot udgør 2 % af det samlede antal årlige helbredsundersøgelser i Danmark på 10.000.
12. Der foreligger sagligt belæg for at tillade undersøgelserne, idet det er et krav, at SJ vedligeholder kompetencerne.
13. SJ var ikke inhabil i denne type af sager (ifht. flyvelæger), idet SJ interesse i at forfordele konkurrerende privatpraktiserende flyvelæger er så begrænset, at hensynet til at tilgodese kravet om, at hvervet som luftfartslæge skal bestrides af en kvalificeret læge, må vægtes højere end den – forholdsvist teoretiske – interessekonflikt.
14. Vurderingen forudsætter, at SJ ikke udfører flere end 200 helbredsundersøgelser om året, idet dette antal efter det oplyste er passende af hensyn til de faglige kompetencer.

Kammeradvokatens supplement af 30. september 2016 besvarer Trafikstyrelsens spørgsmål om der ”burde fastsætte en grænse for, hvor mange helbredsundersøgelser af piloter”, som speciallæge MT kan foretage i sin privatkonsultation.

Hertil svarede Kammeradvokaten bl.a., at MT’s mulige inhabilitet svarede til SJ’s (en interesse i at indstille til fratagelse af autorisation som flyvelæge, når dette spørgsmål en sjælden gang måtte opstå), men at MT alene var ansat som konsulent i styrelsen og alene havde et antal arbejdstimer, der svarer til én arbejdsdag om ugen. MT traf ikke afgørelser i forhold til borgere - og dermed heller ikke i sanktionssager vedrørende sine konkurrenter, og MT havde primært med jernbanepersonale at gøre i styrelsen.

Samlet set var MT ikke inhabil, idet MT mulighed for at forfordele konkurrerende flyvelæger var af helt teoretisk karakter. Der kunne derfor heller ikke fastsættes en grænse for, hvor mange helbredsundersøgelser, han kunne udføre i sin privatpraksis.

I øvrigt kan besvarelsen af spørgsmål 221 kort sammenfattes således:

1. Det substantielle indhold er udarbejdet af styrelsen, godkendt af styrelsens chefer og af departementet.
2. Der blev hovedsageligt svaret med en henvisning / delvis gennemgang af Kammeradvokatens udtalelse.
3. Det blev i svaret anført, at Kammeradvokaten havde vurderet, at luftfartslægens vanskeligt kunne opretholde sine forordningsbestemte kompetencer uden at udføre konkrete helbredsundersøgelser.

### **3.2.2 - 6. november 2017: Møde med et tidligere folketingsmedlem (nok afholdt den 11. november 2017)**

Et tidligere folketingsmedlem ønskede i efteråret 2017 et møde med Transportminister Ole Birk Olesen.

## Sagsbehandlingsgrundlaget for mødeforberedelsen

Den 24. oktober 2017 sendte et tidligere folketingsmedlem en e-mail til TRM-medarbejder 3, Transportministeriet. Han henviste til et møde aftalt med ministeren til afholdelse den 6. november 2017 og anførte, at han bl.a. ønskede at drøfte luftfartslæge SJ

Den 25. oktober 2017 besvarede departementet ved TRM-medarbejder 4 henvendelsen, idet hun bad om en uddybning af, hvad et tidligere folketingsmedlem konkret ville tale med ministeren om. Hun gjorde opmærksom på, at ministeren ikke kunne drøfte personalesager, særligt ikke igangværende, og at samtalen måtte holdes på et overordnet niveau.

Et tidligere folketingsmedlem besvarede denne mail samme dag, bl.a. med disse bemærkninger:

”Ja det kan jeg da godt, og ved udmærket man ikke kan drøfte personsager, men nu har de været oppe i pressen adskillige gange og er også blevet behandlet tidligere i TRM da flere politikere før mig har stillet spørgsmål og indkaldt til samråd om det samme.

Det kan bare ikke nytte noget at man ikke griber fat om problemerne, men blot giver et embedsmandssvar tilbage, som ikke løser noget.

Alle kender til problemerne men man prøver bare at undgå dem, og det er ikke godt.

I punkt 1 har vi en luftfartslæge der er indehaver af to klinikker der godkender piloter til flyvning. Her bliver der fortalt at det er vigtigt man som luftfartslæge har fingeren på pulsen og derfor udfører nogle undersøgelser en gang imellem. Men at have to klinikker i Kastrup og Tuborg og der udføre mange undersøgelser dagligt er ikke godt. Især når man samtidig har en heltidsstilling i Trafikstyrelsen som Luftfartslæge.

Luftfartslægen holder bevidst andre ansøgere væk fra området og uddanner ikke som tidligere nye flyvelæger i Danmark. Dette er dog langt fra alt.

Kommer ind på yderligere punkter d 6 nov.

[...]

Havde håbet på jeg blot kunne få en kort hyggelig samtale under fire øjne, hvor jeg blot fortæller lidt om hvilke problemer der findes, og hvor ministeren så kunne tage det til efterretning og gøre hvad han synes ville være det bedste.

For at gå gennem en masse samråd etc. er ikke særligt hyggeligt.”

TRM-medarbejder 4 sendte herefter en e-mail den 25. oktober 2017 til Christian Haxthausen og TRM-medarbejder 5 med bemærkning - ”Måske det er bedst at ministeren blot holder dette møde med ham under fire øjne og I blot laver beredskabet. Hvad siger I til det?”

Samme dag, om formiddagens den 25. oktober 2017, bad TRM-medarbejder 5 Trafikstyrelsen, om at udarbejde et beredskab med tre - fire talepinde. Frist til den 30. oktober 2017.

Godt 5 minutter senere bad sekretariatschef TBST-medarbejder 18 Trafikstyrelsen, Kåre Clemmesen om en drøftelse af sagen.

Den 25. oktober fordeles sagen i Trafikstyrelsen af studentermedhjælper TBST-medarbejder 21. Hun sender den fra adressen "Min" og en del adresser er kopieret. I denne kopi henvender Christian Thorhauge sig til Kåre Clemmesen:

"Det går alene på habilitetsproblemstillingen. Det andet vedrørende hendes omplacering er ikke et anliggende for en snak mellem politikere.

Mvh

Kåre

**Fra:** Christian Thorhauge

**Sendt:** 25. oktober 2017 13:56

**Til:** Kåre Clemmesen

**Emne:** VS: Bidrag til mødemateriale med et tidligere folketingsmedlem (DF) 6. november

Hej Kåre,

Denne kan blive lidt ubehagelig. Jeg forsøger at få fat i TRM-medarbejder 5 fra dep, for at finde ud af hvad, et tidligere folketingsmedlem vil med spørgsmålene om SJ.

Det kunne nemlig være muligt, at han er blevet fodret med SJ's inhabilitetssager. Jeg tænker derfor at et kort notat om både funktionen "styrelseslægen" fremover, men også hvordan vi i dag dækker habilitetsspørgsmålet, skal medsendes til ministeren.

Enig?

Mvh Chr.

**Fra:** Min

**Sendt:** 25. oktober 2017 11:54

**Til:** TBST-medarbejder 13; CFL Intern

**Cc:** Christian Thorhauge; TBST-medarbejder 19

**Emne:** VS: Bidrag til mødemateriale med et tidligere folketingsmedlem 6. november

Til CFL

I bedes udarbejde beredskab til nedenstående punkter. Ift. punkt 1 skal det bemærkes, at der er tale om funktionen, ikke personen.

Dep. vender tilbage med yderligere specifikationer.

Sagen er oprettet med midlertidigt sagsnummer SJ-TEMP-001486.

Fristen til DS er fredag d. 27.

Venlig hilsen

TBST-medarbejder 21

Studentermedhjælper,"

Den 27. oktober 2017 fremsendte sekretariatschef i styrelsen TBST-medarbejder 18 udkast til notat med besvarelse til Kåre Clemmesen med kopi til mailadresserne TBST-medarbejder 13; Christian Thorhauge; Min

Kåre Clemmesen godkendte udkastet den 30. oktober med ”lidt sproglige småjusteringer” til adressen Min med kopi til TBST-medarbejder 13; Christian Thorhauge

Den 30. oktober 2017 fremsendte en fuldmægtig i styrelsens direktionsekretariat dokumentet i den endelige version med bemærkningen et ”direktionsgodkendt baggrundsnotat” med talepunkter til ministeren til brug for mødet den 6. november 2017. Mailen var kopieret med disse adresser: Min; TBST-medarbejder 13; Christian Thorhauge; TS Direktionen (Distributionsliste)

I Carsten Falk Hansens mailboks er der under adressen ”Min” en kopi af fremsendelsesmailen. Selv om adressen ”Min” har været brugt til fremsendelse af udkast og af Kåre Clemmesen til kommentering af udkastet, findes disse ikke i Carsten Falk Hansens mailboks. Han må dog antages at have haft adgang til denne korrespondance.

Af notatet fremgik bl.a.:

**”Baggrundsnotat til brug for møde med et tidligere folketingsmedlem  
den 6. november 2017**

Ministeren skal den 6. november 2017 til møde med et tidligere folketingsmedlem, der har tilkendegivet, at han ønsker at tale om følgende:

1. Luftfartslægen
2. ...

**Ad 1) Luftfartslægen**

Et tidligere folketingsmedlem har tilkendegivet, at han finder det problematisk, at luftfartslægen ved siden af sin ansættelse i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har to lægepraksisser i henholdsvis Tuborg Havn og i Kastrup.

Dertil mener et tidligere folketingsmedlem, at luftfartslægen bevidst selekterer i, hvem der kan få udstedelse af tilladelse til at virke som flyvelæge i Danmark.

Det bemærkes, at europæiske regler stiller krav om, at de nationale luftfartsmyndigheder har en kvalificeret luftfartslæge (’Medical Assessor’) ansat, der kan træffe afgørelser i tvivlsager om helbredsegnethed for flyvebesætningsmedlemmer samt for flyveledere.

Styrelsen har en forventning om, at luftfartslægen opretholder sine kompetencer på området ved regelmæssigt selv at foretage undersøgelser af de nævnte certifikatindehavere.

I forlængelse heraf foretager luftfartslægen, efter aftale med styrelsen, årligt et antal undersøgelser af certifikatindehavere i de nævnte kategorier i egen praksis, der har to undersøgelsesfaciliteter i henholdsvis Tuborg Havn og Kastrup Lufthavn.

Kammeradvokaten har vurderet, hvorvidt den aftalte ordning har konsekvenser for luftfartslægens habilitet. Konklusionen fra Kammeradvokaten er, at de aftalte undersøgelser er af et så begrænset omfang, at det ikke medfører inhabilitet.

Det skal bemærkes, at luftfartslægen ikke selv fører tilsyn af læger på Sjælland, hvor luftfartslægens egen klinik er placeret. Denne opgave er udlagt til en af styrelsen ansat lægekonsulent.

I relation til et tidligere folketingsmedlems udsagn om, at luftfartslægen bevidst selekterer i, hvem der kan få udstedelse af tilladelse til at virke som flyvelæge i Danmark, skal det bemærkes, at det ikke er luftfartslægen, der træffer afgørelse om godkendelse, suspension eller inddragelse af tilladelser til flyvelæger i Danmark. Denne funktion varetages andetsteds i styrelsen.

Endelig kan det oplyses, at alle læger, der ansøger om godkendelse som flyvelæge, og som opfylder de relevante europæiske krav hertil, får udstedt tilladelse til at virke som flyvelæge.

[...]

### **Talepunkter**

#### *Luftfartslægen*

- Jeg er blevet oplyst om, at Kammeradvokaten har vurderet, hvorvidt luftfartslægen er inhabil, og er nået frem til den konklusion, at det ikke er tilfældet.

- Trafik- Bygge- og Boligstyrelsen har oplyst, at det ikke er luftfartslægen, der træffer afgørelser om godkendelse, suspension eller inddragelse af tilladelser til at agere som flyvelæge i Danmark.

- Jeg kan forstå på Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, at alle læger, der ansøger om godkendelse som flyvelæge, og som opfylder de relevante europæiske krav hertil, får udstedt tilladelse til at virke som flyvelæge

...”

Den 30. oktober 2017 forelagde departementet ministeren en indstilling med et udkast til talepapir. Ministeren godkendte materialet den 1. november 2017.

I indstillingen var det bl.a. anført:

#### **”Sagsfremstilling**

Du har et møde med et tidligere folketingsmedlem fra Dansk Folkeparti mandag den 6. november 2017. Et tidligere folketingsmedlem har bedt om, at mødet bliver afholdt uden embedsmænd. Et tidligere folketingsmedlem har af to omgange sendt vedlagte e-mails om dagsordenspunkter til mødet. Der er udarbejdet talepunkter og et beredskab til de enkelte dagsordenspunkter. Bemærk, at der er tale om et "lyttemøde", hvor et tidligere folketingsmedlem

primært beretter om sit synspunkt på nogle sager, mens du kan indtage en mere lyttende rolle.

TBST har bidraget til mødematerialet.”

Indstillingen var vedlagt et notat med udkast til talepunkter:

**Talepunkter til møde med et tidligere folketingsmedlem 6. november 2017**

Et tidligere folketingsmedlem fra Dansk Folkeparti har bedt om et møde med dig med henblik på at drøfte tre punkter:

1. Luftfartslægen SJ
2. ...

Generelt for alle dagsordenspunkter, indstilles det, at du lader et tidligere folketingsmedlem berette om sit synspunkt på sagen, og at du herefter tager udgangspunkt i nedenstående talepinde.

Ad1)

☐ - *Jeg lytter til dine bekymringer. Jeg må indrømme, at jeg ikke kender så meget til luftfartslæger generelt, så jeg vil nødig tage stilling til sagen uden at høre Trafikstyrelsens side af sagen.*

☐ - *Jeg ved, at Kammeradvokaten tidligere har vurderet, om luftfartslægen er inhabil, og at de kom frem til, at hun altså godt kunne praktisere sit hverv som luftfartslæge, samtidig med at hun har et job i Trafikstyrelsen.*

☐ - *Jeg har også fået oplyst, at det ikke er luftfartslægen, der kan bestemme, om en ansøger som luftfartslæge skal godkendes eller afvises. Den beslutningskompetence findes et andet sted i styrelsen.*

☐ - *Jeg vil bede mine embedsmænd om at undersøge sagen nærmere, så vi kan få belyst sagen. Hvis der foregår noget i praksis, som er uden for loven, så skal vi selvfølgelig have rettet op på det.”*

**Sammenfatning**

1. Et tidligere folketingsmedlem tager en kendt problemstilling op.
2. Styrelsen anfører i sit udkast til talepapir, at det bemærkes, at europæiske regler stiller krav om, at de nationale luftfartsmyndigheder har en kvalificeret luftfartslæge (’Medical Assessor’) ansat og styrelsen har en forventning om, at luftfartslægen opretholder sine kompetencer på området ved regelmæssigt selv at foretage undersøgelser af de nævnte certifikatindehavere. Derfor foretager luftfartslægen, efter aftale med styrelsen, årligt et antal undersøgelser af certifikatindehavere i de nævnte kategorier i egen praksis, der har to undersøgelsesfaciliteter i henholdsvis Tuborg Havn og Kastrup Lufthavn. Kammeradvokaten har vurderet,

at de aftalte undersøgelser er af et så begrænset omfang, at det ikke medfører inhabilitet. Luftfartslægen fører ikke selv tilsyn med læger på Sjælland, hvor luftfartslægens egen klinik er placeret. Denne opgave er udlagt til en af styrelsen ansat lægekonsulent.

3. Både departementet og navnlig styrelsen ønsker ikke at give et tidligere folketings medlem fuld indsigt i sagen og dens status.
4. På dette tidspunkt er styrelsen i færd overvejelser over omstrukturering af lægefunktionen og overvejelser over SJ's rolle.
5. Der er grundige drøftelser indbyrdes og med SJ om et nyt tillæg til hendes ansættelsesaftale og nye drøftelser med Kammeradvokaten.
6. Spørgsmålet om hendes afsked holdes åbent som et muligt udfald af drøftelserne. Se nærmere nedenfor.
7. Talepapirerne holdes på et generelt plan og bygger i væsentligt omfang på en henvisning til Kammeradvokatens vurdering.

### **3.2.3 Omstrukturering af lægefunktionen i Trafikstyrelsen og Departementets sag om omstrukturering**

Jeg har indsat dette tema som et delemne, idet temaet sammen med besvarelsen af spørgsmål 221 og mødet med et tidligere folketingsmedlem er en del af baggrunden for det centrale møde, der blev afholdt mellem Trafikstyrelsen og Transportministeriet den 15. januar 2018. Jeg gennemgår således dette tema frem til tidspunktet for mødets afholdelse. Efter afsnittet om mødet, færdiggør jeg resten af temaet vedr. omstrukturering mv.

I denne gennemgang indgår tillige andre hændelser, der kronologisk fandt sted i den samme periode, og ligeledes har betydning som baggrund for mødet.

Kronologisk begynder processen før mødet med et tidligere folketingsmedlem den 11. november 2017.

#### **Styrelsens sagsbehandling**

Processen ser ud til enten at tage sin begyndelse - eller dog blive understøttet af - "Mål- og resultatplan 2017", december 2016, indgået mellem styrelsen og departementet. I planen anføres bl.a.:

"I 2017 forventes en politisk stillingtagen til Luftfartsstrategien, hvilket forventes at medføre en række ændringer, som skal implementeres af Trafik, Bygge- og Boligstyrelsen. I forbindelse med at reguleringen ændres, vil der skulle udarbejdes bidrag til det lovforberedende arbejde og tilrettes BL'er, vejledninger mv. Der kan desuden være behov for en tilretning af styrelsens myndighedsrolle i forhold til godkendelser og tilsyn. Trafik-, Bygge og Boligstyrelsen skal således i løbet af 2017 udarbejde en plan for implementeringen af de besluttede tiltag på baggrund af anbefalingerne i Luftfartsstrategien og gennemføre disse."

I en delplan for 2017 for styrelsens luftfartsområde anføres under kerneområdet ”Godkendelser” bl.a.:

”Et af de primære mål for 2017 er at forbedre sagsstyringen og forvaltningskulturen<sup>2</sup>. Det sker dels igennem bedre brug af Workzone i samspil med KC, og del gennem et CFL-tværgående forvaltningsprojekt, som særligt skal tage hånd om følgende forhold:

- Fastlægge en entydig definition af de forvaltningsmæssige afgørelses-typer som fx findings, påbud, afgørelse, godkendelse og suspension.
- Forbedre medarbejdernes forudsætninger for at arbejdet naturligt tager udgangspunkt i de forvaltningsmæssige krav, der er til at oplyse en sag, undgå usaglig forskelsbehandling, partshøre, begrunde og give klagevejledning.
- Øge forståelsen af, hvorfor det er vigtigt, at sagsbehandlingen er i orden både teknisk og forvaltningsmæssigt.
- Forbedre sporbarheden i dokumenter og sager når vi agerer som forvaltningsmyndighed.

Afdækningen vil ske ved intern audit med fokus på tilsyn, afgørelser og journalisering. Afdækningen analyseres, tiltag eksekveres og resultatet evalueres.

2. Projektet ligger i tråd med de fastlagte mål om forbedring af forvaltningskultur, som var indskrevet i resultatplanen for 2016. Erfaringerne der i den forbindelse er høstet, har været med til at forme grundlaget for nærværende projekt. Projektet forventes på længere sigt udbredt til hele TBST. ”

Af et mødereferat af et direktionsmøde i styrelsen den 13. januar 2017 fremgår, at direktionen under punktet ”Gensidige meddelelser og orientering” bl.a. fik oplysninger om en ” konsulentkontrakt (flyvelæge) i CFL”.

Af en e-mail af 17. februar 2017 fra TBST-medarbejder 15 fremgår, at bl.a. Carsten Falk Hansen og Christian Thorhauge blev orienteret om styrelsens modtagelse af en klage fra Flyvelæge Å, ”Klage over styrelsens behandling af mig. Manglende skriftlighed, manglende saglighed, manglende begrundelser og alvorlig mistanke om varetagelse af uvedkommende hensyn”. Klagen var stilet til ”Trafik- Bygge og Boligstyrelsen, att. direktør Carsten Falk Hansen, cc. vicedirektør Jesper Rasmussen samt kontorchef Christian Thorhauge og Forening 4”.

Samme dato meddelte Christian Thorhauge styrelsens mailadressater:

”Kære alle,  
Jeg tager fat i den videre behandling af denne.”

Den 10. maj 2017 modtog Christian Thorhauge en e-mail vedhæftet en skrivelse fra Advokat 1, der repræsenterede SJ. Christian Thorhauge videresendte samme dag e-mailen til Carsten Falk Hansen med anmodning om at vende sagen på telefon. Advokaten anførte:

”Kære Christian Thorhauge

I Deres mail af 22. marts 2017 anfører De:

*”Oplysningerne er vigtige i forhold til afdækningen af din habilitet i spørgsmålet omkring væsentlige økonomiske interesser i branchen forhold (sic) til dit virke som MA i TBBST.”*

For så vidt angår det netop citerede anmoder jeg om en nærmere uddybning af, hvad meningen med dette udsagn måtte være.

Efter min vurdering er det ikke det ringeste grundlag for at drage tvivl om overlæge SJ’s habilitet, men jeg afventer Deres nøje redegørelse for, hvad De måtte mene med bemærkningen. I den forbindelse understreges det, at jeg er bekendt med Kammeradvokatens responsum af 11. maj 2006 og udtalelse af 13. september 2016.

Jeg er uenig i begge vurderinger, hvorfor jeg beder Dem uddybe på hvilket grundlag, der sættes begrænsninger for min klients udøvelse af hendes erhverv. De begrænsninger, der anbefales af Kammeradvokaten, er stridende med EU-retten.

For så vidt angår habilitetsspørgsmålet understreger jeg, at overlæge SJ ikke er den endelige instans, der træffer afgørende beslutninger for hendes ”konkurrenter”.

Jeg skal, nu når vi alligevel er i gang med at udveksle oplysninger, anmode om nøje aktindsigt i grundlaget for udstedelsen af ovennævnte certifikat. [...]

Carsten Falk Hansen besvarede anmodningen om en telefonsamtale med en anmodning om at indsætte et møde i kalenderen dagen efter hvor også ”Lars og TBST-medarbejder 1 skal med”. Christian Thorhauge svarede, at han pga. bortrejse først kunne mødes onsdag i den følgende uge:

”Hej Carsten,

Jeg er desværre bortrejst på et par feriedage frem til fredag og har koordineringsudvalg på Færøerne mandag og tirsdag, så jeg laver et møde onsdag.

Der er i og for sig heller ingen hast. Vi har jo også en aftale omkring ikke at røkke båden før en vis afklaring om en måneds tid...

Mvh Chr.”

Carsten Falk Hansen accepterede dette med nævnelse af, at aktindsigtsanmodningen skulle igangsættes med det samme.

Christian Thorhauge svarede således:

”Hej Carsten,

Den er i gang hos TBST-medarbejder 6., hvorved TBST-medarbejder 5 ikke kommer mere ind over. Jeg tænker, du lige skal nikke til udleveringen af oplysninger, når vi kommer dertil primo næste uge jf. proceduren. Har bedt TBST-medarbejder 1 arrangere møde på onsdag som ønsket. Er godt nok træt af læger ....  
Mvh  
Christian.”

Af en acceptmail fra Carsten Falk Hansen fremgår, at der blev berammet et møde til den 17. maj 2017 kl. 11.00.

Kåre Clemmesen tiltrådte i juni 2017 som vicedirektør, bl.a. med ansvar for luftfartsområdet.

I en e-mail af 15. juni 2017 forelagde chefkonsulent i center for luftfart TBST-medarbejder 6 udkast til besvarelse af Advokat 1 henvendelse. Svaret til Advokat 1 afgår formentlig kort efter.

Det fremgår, at Kåre Clemmesen nogle dage efter modtog en kopi af Kammeradvokatens seneste vurdering af luftfartslægens habilitet.

I svarudkastet, der var godkendt af Christian Thorhauge, var bl.a. anført:

**”Vedrørende henvendelse af 10. maj 2017 – sagsnr. 20066**

Du har i brev af 10. maj 2017 stillet en række spørgsmål og bedt om aktindsigt i en række dokumenter vedrørende SJ. Som anført i brev af 17. maj, besvares dine spørgsmål uafhængigt af aktindsigtsanmodningen.

*Ad. Spørgsmål 1 – anmodning om uddybning af meningen med udsagnet ”Oplysningerne er vigtige i forhold til afdækningen af din habilitet i spørgsmålet omkring væsentlige økonomiske interesser i branchen....”*

I forbindelse med en ansøgning om godkendelsen som AeMC, vurderer styrelsen alene om betingelserne for at udføre opgaver som AeMC er til stede. Det har således ingen betydning, hvor mange læger, der er ansat og hvor stor en indtjening virksomheden har eller forventer at komme til at få. Det eneste, der indgår i vurderingen af godkendelsen som AeMC er, om betingelserne for at blive godkendt, er opfyldt.

Som arbejdsgiver for luftfartslægen, skal styrelsen imidlertid til enhver tid sikre sig, at luftfartslægen kan opretholde et fornødent niveau af objektivitet. Det gælder i forhold til konkret sagsbehandling, men også ud fra en økonomisk betragtning. Dette stiller sig ikke anderledes for luftfartslægen end for andre ansatte.

Meningen med udsagnet var således at kunne vurdere, om den virksomhed, luftfartslægen driver ved siden af sin ansættelse som luftfartslæge, til stadighed har et sådant omfang, så styrelsen kan være betrygget i, at objektiviteten hos styrelsens ansatte luftfartslæge kan opretholdes.

*Ad. Spørgsmål 2 – anmodning om at uddybe på hvilket grundlag, der sættes begrænsninger for din klients udøvelse af hendes erhverv.*

Du oplyser, at du er i besiddelse af Kammeradvokatens redegørelse af 13. september 2016. Jeg har noteret mig, at du ikke er enig i redegørelsen, men at du mener, at den strider mod EU-retten, uden at du nærmere redegør for baggrunden.

Jeg bad Kammeradvokaten om en redegørelse, der beskrev, i hvilket omfang Kammeradvokaten vurderede, at SJ kan varetage rollen som luftfartslæge samtidig med at hun driver virksomhed som flyvelæge. Den begrænsning, styrelsen har defineret som nødvendig for at den af styrelsen ansatte luftfartslæge på den ene side kan opretholde den nødvendige objektivitet og på den anden side sikre hendes kompetenceudvikling indenfor området, således som det er beskrevet i forordning 1178/2011, er således baseret på Kammeradvokatens redegørelse, hvortil jeg i det hele kan henholde mig.

[...]

Med venlig hilsen  
Christian Thorhauge”

Den 8. august 2017 modtog Kåre Clemmesen et notat udarbejdet den 2. december 2016 om SJ. Mailteksten lød:

”Hej Kåre

Efter aftale med Christian sender jeg dig et ældre notet om fratrædelsesmuligheder for SJ. Jeg kan tilføje at udgiften til SJ’s løn og pension p.t. samlet er ca. 66.500 kr. pr. md. ”

Notatet lød:

### **”Luftfartslæge SJ**

#### *Baggrund*

SJ blev ansat som luftfartslæge i 1994. Hun er født i 1955. Hun er ansat efter overenskomst for speciallæger i staten, hendes stilling aflønnes i forhold til LR 37. Hun har iflg. overenskomsten krav på et opsigelsesvarsel på 9 måneder (hun vil være forpligtet til at arbejde i de 9 måneder) og hun har derudover krav på godtgørelse på efter FUL § 2b, (da hun har været ansat i mere en 17 år) så hun skal have en fratrædelsesgodtgørelse svarende til 3 måneders løn, hvis vi opsiges hende.

#### *Bibeskæftigelse*

SJ har sideløbende med fuldtidsstilling i styrelsen en privat praksis som flyvelæge, hvor hun bl.a. udsteder certifikater til piloter. I starten af ansættelsesforholdet var det aftalt, at SJ ikke kunne fungere som flyvelæge. Men

i december 2011 blev det aftalt, at SJ godt kunne lave helbredsundersøgelser af piloter og lokoførere i egen praksis. Dog kunne hun ikke kontrollere sig selv.

På baggrund af klager til TBST fra en flyvelæge, der havde fået frataget sin autorisation, og som mente, at SJ var inhabil i forhold til sagen, da hun i privat lægepraksis laver helbredsundersøgelser i certifikatsager, blev der i september 2016 indhentet en udtalelse fra Kammeradvokaten. SJ havde oplyst, at hun i 2015 udførte 200 helbredsundersøgelser årligt i egen lægepraksis. Kammeradvokaten vurderede, at SJ ikke var inhabil, under forudsætning af, at hun ikke udfører flere en 200 helbredsundersøgelser årligt i egen praksis.

På baggrund af udtalelsen fra Kammeradvokaten blev der i oktober 2016 lavet tillæg til SJ ansættelseskontrakt i form en aftale om habilitet. Ifølge tillægget kan SJ fortsat i egen klinik lave lægefagligt arbejde – men antallet af helbredsundersøgelser med henblik på luftfartscertificering må ikke overstige 200 pr. år. SJ har ultimo november 2016 meddelt, at hun ikke vil underskrive tillægget.

### *Løsningsmuligheder*

Det er uholdbart at SJ i egen klinik udfører et for os ukontrollabelt antal helbredsundersøgelser. Kammeradvokaten har vurderet at et mindre antal undersøger – op til 200 pr. år er foreneligt med de habilitetskrav, der gælder, men når SJ ikke kan acceptere dette krav, er vi nødt til at reagere.

#### *1. mulighed – afsked*

Det er en mulighed at partshøre SJ om, at hendes ansættelsesvilkår ændres således, at hun fremover højst kan udføre 200 helbredsundersøgelser i egen praksis – og anføre, at hvis hun ikke vil acceptere denne væsentlige ændring i ansættelsesvilkårene, så vil hun blive afskediget med overenskomstmæssigt varsel. Vi kan så forvente, at hun fastholder, at hun ikke vil acceptere ændringen – og vi afskediger hende så med 9 måneders varsel og vi skal oveni betale 3 måneders løn som godtgørelse.

#### *2. mulighed – ensidig fastsættelse af en grænse på 200 timer årligt*

En anden mulighed vil være at vi ensidigt fastsætter en grænse på 200 timer årligt. Det kan jo så blive svært at følge op på om hun overholder kravet. Og det vil muligvis give problemer i forhold til SJ's faglige organisation, som vi kan forvente vil sige, at SJ har etableret klinik i tillid til at vi tillod det og at det derfor en væsentlig ændring, der skal varsles som nævnt i mulighed 1.

Vi kan så i tillæg hertil bestemme, at hun fremover skal være på kontoret i TBST hver dag i alm. arbejdstid. Herved vil hendes mulighed for at drive egen praksis være begrænset.

#### *3. mulighed – fratrædelsesaftale og aftale om konsulentkontrakt*

Det optimale ville være, at lave en aftale med SJ om, at hun fratræder fx efter sommerferien, men at hun fortsætter som lægekonsulent et antal timer pr. uge. Herved ville få tid til at få en ny luftfartslæge ansat og startet op.

### *Risiko ved opsigelse*

En fare ved at opsiges SJ (mulighed 1) eller stramme hendes arbejdsbetingelser (mulighed 2) kan være, at hun så sygemelder sig, og det vil være problematisk, når der ikke er en afløser klar. Vi vil også have behov for hende som konsulent, selv når der kommer en afløser, så en aftale med hende vil være at foretrække.”

Samme dato modtog Kåre Clemmesen en kopi af en indskærpelse af arbejdstidsreglerne, der blev udleveret til SJ i juni 2014.

Den 14. august 2017 fremsendte Christian Thorhauge et første udkast til notat om ændring af luftfartslægefunktionen.

Et yderligere møde om luftfartslægen blev berammet til den 16. august 2017. Den 14. august 2017 accepterer Carsten Falk Hansen deltagelse i mødet.

Carsten Falk Hansen og Kåre Clemmesen blev inviteret af Erhvervsflyvningens Sammenslutning (små og mellemstore luftfartsvirksomheder) til et møde den 30. august 2017, hvor bl.a. dette punkt var på dagsordenen:

- Aero-medical Examiner (AME) og Aero-medical Centre (AeMC). ES erfaringer og TBBST mulige erfaringer fra tilsyn med AeMC.

Fuldmægtig TBST-medarbejder 24 udsendte med en e-mail af 23. august 2017 materiale til direktionmøde den 25. august 2017. Blandt modtagerne var Carsten Falk Hansen og Kåre Clemmesen. Dagsordenens punkt 5 var ”Omstrukturering af lægefunktionen” og der var vedlagt cover samt to notater.

Af coveret fremgik:

Det indstilles, at direktionen godkender følgende:

- En omstrukturering af lægefunktionen til én samlet lægefunktion i TBST/Færdselsstyrelsen, der fagligt og administrativt kan håndtere helbredssager på luftfarts-, jernbane-, og taxichaufførkørekortområdet i TBST og Færdselsstyrelsen.

### **Resumé og problemstilling:**

TBST varetager i dag en række lægefaglige myndighedsopgaver på luftfarts- og jernbaneområdet. Med den kommende taxilov vil der være behov for yderligere en lægefunktion i TBST.

### **Videre proces:**

For at imødekomme udvidelsen af de lægefaglige opgaver i styrelsen, foreslås det, at der etableres en ny position som administrerende ”styrelseslæge” i TBST. Denne skal have hovedansvaret for den forvaltningsmæssige håndtering af alle tre transportområder.

Det vurderes afgørende med to fasttilknyttede læger ud over styrelseslægen for at sikre en god redundans på området samt sikring af habilitet i alle opgaveløsninger.

#### **Materiale:**

- Notat om omstruktureringen af lægefunktionen
- Notat om lægefaglig bistand

Af notatet om omstrukturering fremgik bl.a.:

#### **”Pkt. 5b Omstrukturering af lægefunktionen i Trafik- Bygge- og Boligstyrelsen (TBST)**

##### Baggrund

TBST varetager i dag en række lægefaglige myndighedsopgaver på luftfarts<sup>6</sup> - og jernbanelområdet<sup>7</sup>.

##### Luftfart

På luftfartsområdet dækker myndighedsopgaverne over godkendelse af flyvemedicinske centre (AeMC8) og flyvelæger (AME9) samt det tilhørende tilsyn.

AeMC og AME har ansvaret for godkendelse, fornyelse eller afvisning af udstedelse af helbredsattester til kabinepersonale, piloter samt flyveledere. Alt sagsbehandling forbundet hermed fremsendes TBST til registrering i kundecenterets Team Helbred.

Alle sager med anmærkninger, der fremsendes til styrelsen, bliver evalueret af styrelsen. Derudover foretager styrelsen stikprøver af de anmærkningsfri sagsakter. I tillæg rådgiver og uddanner styrelsen løbende AeMC og AME. Endelig fungerer styrelsen som klageinstans ved klager over afgørelser om helbredsmæssig egnethed.

Opgaverne varetages af luftfartslæge (MA<sup>10</sup>) SJ. Dertil er Luftfartslæge Ø tilknyttet som konsulent til at forestå det sagsforberedende arbejde i forbindelse med tilsynsopgaven med AeMC og AME på Sjælland.

[...]

---

<sup>6</sup> På luftfartsområdet følger opgaverne af *Kommissionens forordning (EU) nr. 1178/2011 af 3. november 2011, Part Medical* og *Kommissionens forordning (EU) nr. 2015/340 af 20. februar 2015, Part.ATCO.MED*. Sidst nævnte er ligeledes adopteret af Færøerne og Grønland ved seneste opdatering af Lov om Luftfart.

<sup>7</sup> Jernbanelområdets opgaver følger af jernbaneloven, lov nr. 686 af 27. maj 2015 og de med hjemmel heri udstedte bekendtgørelser nr. 1378 af 22. november 2016 (Lokomotivførerbekendtgørelsen) og bekendtgørelse nr. 1359 af 22. november 2016 om helbreds- og kompetencekrav til visse sikkerhedsklassificerede funktioner på jernbanelområdet.

<sup>8</sup> Aero Medical Centre

<sup>9</sup> Aero Medical Examiner

<sup>10</sup> Medical Assessor

Fremtidig håndtering af de lægefaglige opgaver inden for luftfart, jernbane og vej i TBST

For at imødekomme udvidelsen af de lægefaglige opgaver i styrelsen, foreslås det, at der etableres en ny position som administrerende ”styrelseslæge” i TBST. Denne skal have hovedansvaret for den forvaltningsmæssige håndtering af alle tre transportområder.

På grund af den øgede diversitet er der et behov for en samlet og standardiserende funktion på tværs af de tre områder. Styrelseslægen skal således varetage følgende opgaver:

- 1) Sikre god forvaltningsskik
- 2) Sikre at styrelsens principper for godkendelser og tilsyn følges
- 3) Varetage tilsynet med AeMC og AME
- 4) Håndtere helbredsgodkendelser på jernbane-, og vejområdet
- 5) Udarbejde de nødvendige processer for at sikre transparens og ensartethed i forvaltningen af de tre områder

Styrelseslægen skal kunne fungere som MA samt kunne træffe afgørelse om helbredsmæssig egnethed på alle tre områder, og tillige fungere som klageinstans.

Styrelseslægens primære arbejdsopgave bliver således overvejende administrativ med arbejdsplads i Center for luftfart.

Styrelseslægen skal bistås af to fastansatte læger på deltid efter samme model som den nuværende jernbanelæge med hovedfokus på tilsyn inden for luftfartsområdet og på tværgående opgaveløsning inden for de tre områder.

Det vurderes afgørende med to fasttilknyttede læger ud over styrelseslægen for at sikre en god redundans på området samt sikring af habilitet i alle opgaveløsninger.

[...]”

Af et referat af direktionsmødet den 25. august 2017 fremgik, at direktionen traf denne beslutning:

”DIR drøftede oplæg om en omstrukturering af lægefunktionen til én samlet lægefunktion i TBST.  
KACL og LALP følger op på den videre proces.”

Trafikstyrelsen forberedte herefter et møde med SJ med henblik på at tilbyde hende den nyoprettede stilling og herunder drøfte vilkårene for en tiltrædelse af stillingen.

Den 5. september 2017 sendte TBST-medarbejder 1 en e-mail til Kåre Clemmesen og Christian Thorhauge med et ”udkast til referat af det møde, som I skal have med SJ. Referatet kan tjene til talepapir ved mødet”. Der var taget udgangspunkt i Christian Thorhauges notater til direktionen om omstrukturering og opstillet to muligheder for SJ.

Kåre Clemmesen ændrede dokumentet til et egentligt talepapir, der lød således:

### **”Talepapir: Samtale med SJ om ny organisering af lægefunktionen i styrelsen**

Vi vil fremover indrette os med *én samlet lægefunktion* i styrelsen.

Lægefunktionen skal fagligt og administrativt håndtere helbredssager på *alle tre transportområder*: Både luftfart, jernbane og vejområdet. Der er flere grunde til denne ændring:

Den nye taxilov forventes vedtaget i efteråret 2017, og derfor vil der fra 1. januar 2018 være behov for en lægefunktion i styrelsen, der varetager den helbredsmæssige godkendelse af indehavere af *taxichaufførkort*. Det drejer sig formentlig om ca. 150 timers arbejde pr. år.

Desuden ønsker vi at få skabt *mere fleksibilitet* og *større robusthed* ved at samle de forskellige lægefunktionsopgaver i styrelsen i én enhed.

Omorganiseringen forventes at træde i kraft *pr. 1. januar 2018*.

Omorganiseringen vil betyde, at din stilling ændrer karakter på nogle punkter.

Du vil fremover være i en stilling som *administrerende ”styrelseslæge”*. Vi betegner stillingen ”styrelseslæge”, da det vil blive en lægefunktion for hele styrelsen.

Du vil i denne stilling få hovedansvaret for den *forvaltningsmæssige håndtering* af helbredssager på alle tre transportområder: Både luftfart, jernbane og vejområdet.

Styrelseslægen skal varetage følgende opgaver:

- Varetage tilsynet med AeMC og AME
- Håndtere helbredsgodkendelser på jernbanelområdet
- Håndtere helbredsgodkendelser på vejområdet
- Sikre at styrelsens principper for godkendelser og tilsyn følges på tværs
- Udarbejde de nødvendige processer for at sikre transparens og ensartethed i forvaltningen af de tre områder
- Generelt sikre god forvaltningsskik, herunder sikre korrekt sagsbehandling, at sagerne bliver journaliseret, etc.

Styrelseslægen består af to fastansatte læger på deltid (ca. 50%) efter samme model som med den nuværende jernbanelæge.

De to deltidslæger vil blive ansat som konsulenter, og de vil derfor have mulighed for at have bibeskæftigelse (ligesom MT har det i dag).

Din nuværende stilling vil ændre lidt karakter på følgende punkter:

- Der vil komme *flere* sager, hvor lægeattester skal gennemgås af styrelseslægen.
- Styrelseslægen skal kunne træffe afgørelser om helbredsmæssig egnethed på *alle tre områder*, både luftfart, jernbane og vej.
- Styrelseslægens primære arbejdsopgave bliver af *mere administrativ karakter* – udekørende tilsyn bliver i vidt omfang overladt til de to deltidslæger.

- Arbejdet vil derfor også indebære meget mere **obligatorisk tilstedeværelse** på kontoret i styrelsen – og i praksis fast arbejdstid for dig.

Styrelseslægen skal kunne fungere som **klageinstans**. Derfor er **habilitet** meget vigtig – habilitet bliver ikke mindre vigtigt end før – og derfor skal vi have klare retningslinjer om, hvor mange sager du kan have i din private praksis.

Lidt om **den videre proces**:

Udgangspunktet er, at **du fortsætter** som denne styrelseslæge – der er tale om, at din nuværende stilling ændrer karakter på en række områder. Vi vil snarest skulle i gang med at forberede den nye organisering sammen med dig.

Hvis du af en eller anden grund **ikke ønsker** at fortsætte som denne styrelseslæge, er der mulighed for, at du i stedet kan fortsætte som tilknyttet læge på deltid. Du vil i så fald i vidt omfang kunne fortsætte med dine nuværende opgaver. Det vil i givet fald indebære, at der vi skal have udarbejdet en ny kontrakt til dig.

Du skal have mulighed for at **overveje**, hvad du ønsker og få afklaret eventuelle spørgsmål – så vi indkalder dig til et nyt møde i næste uge.

**Evt. spørgsmål og svar:**

*Følger der en lønforhøjelse med stillingen som styrelseslæge?*

Nej, du er allerede ansat i lønramme 37 – og du får et tillæg for at være sektionsleder for lægefunktionen.

*Er jeg forpligtet til at påtage mig jobbet som styrelseslæge?*

Ja, det er du. Der er ikke tale om en såkaldt **"væsentlig"** stillingsændring – så du er forpligtet til at tåle de ændringer i din stilling, som vi har beskrevet.

*Hvilke vilkår vil jeg få alternativt som deltidslæge?*

Det skal vi i så fald have en forhandling om. Men du vil få en konsulentkontrakt. Hvis det skulle have betydning for di valg, så har vi en udtalelse fra Kammeradvokaten, der fastslår, at konsulentlæger ikke skal leve op til samme habilitetskrav som ansatte læger.

*Hvad sker der, hvis jeg i stedet vælger at sige op?*

Det må vi acceptere. Vi skal dog gøre dig opmærksom på, at du vil være forpligtet til at arbejde i opsigelsesperioden. Vi har brug for, at du medvirker til at opbygge den nye funktion og videns-overdrager.

*Vil I sige mig op?*

Det har **ikke** indgået i overvejelserne. Men hvis det er, hvad du ønsker, så kan vi eventuelt forhandle en fratrædelsesaftale. Vi synes dog du lige skal gennemtænke det først. Så lad os tale om det igen i næste uge.

*Hvor skal jeg fysisk sidde henne?*

Det vender vi tilbage til, når vi har et bedre overblik.

Hvorfor må jeg ikke som styrelseslæge fortsætte med at have egen praksis?

Vi har brug for, at styrelseslægen er her i styrelsen på fuld tid. Vi kan ikke bestemme, om du har egen praksis. Men vi vil være ekstra opmærksomme på de habilitetskonflikter, det kan give. Det er vigtigt for os, at der ikke er nogen, der kan stille spørgsmålstegn ved vores uafhængighed. Derfor skal vi som nævnt have klare retningslinjer om et begrænset antal sager i din private praksis.”

Den 21. september 2017 var mødet afholdt, og Christian Thorhauge skrev således til TBST-medarbejder 1 med kopi til Kåre Clemmesen:

”Hej TBST-medarbejder 1,

Kåre og jeg har næste møde med SJ på mandag.  
Ved sidste møde blev samtalen gennemført fint af Kåre efter talepapiret.

På mandag skal vi være mere konkrete, og jeg vil i den forbindelse bede dig give et bud på hvor langt, vi kan gå med hensyn til habilitet og fremmøde etc.  
Vi har gjort opmærksom på, at lægen skal være til stede, og at der ikke kan være hjemmearbejdsdag om fredagen. Umiddelbart vil jeg gerne, vi kan fastslå, at hun ikke kan være ansvarlig for hendes flyvemedicinske praksis, men vi skal være sikre på, at vi ikke går for langt med tanke på, at hendes ven Advokat 1 sidder lige i baggrunden.

Lad mig høre dine forslag.

Mvh Christian.

TBST-medarbejder 1 sendte den 22. september 2017 en e-mail med en besvarelse af Christian Thorhagues spørgsmål og vedhæftet Kammeradvokatens udtalelse af 13. september 2016. Kåre Clemmesen var kopieret på mailen:

”Hej Christian

Mth til fremmøde, så er det ledelsens ret at bestemme, at hun være til stede på kontoret i arbejdstiden. Som nævnt har jeg tjekket hendes tidsregistrering og sammenholdt med hendes kalender og hendes log på pc – og der er absolut ingen sammenhæng.

Så jeg synes du skal meldte ud til hende, at hun som styrelseslæge skal være fast på kontoret hver dag fra 9 til 16. (de sidste 2 arbejdstimer hver uge kan hun selv placere). Og skal du sige, at hun fremover skal tidsregistrere helt nøjagtige møde og gå hjemtider. (og du skal sige, at det er generelt i styrelsen, at vi nu har stor fokus på korrekt tidsregistrering – det ikke kun i forhold til hende – men at du har set på hendes sidste månedsopgørelser, og du mener ikke at de ser korrekte ud. Men det skal de være fremover).

Mht til arbejde i egen praksis, så skal du henvise til Kammeradvokatens udtalelse (vedhæftet) og sige, at hun er nødt til at holde sig til 200 sager pr. år i hendes praksis – uanset om helbredsundersøgelsen laves af hende eller af læger, som hun har ansat/har samarbejde med. Som udgangspunkt er det i strid med reglerne om habilitet, at hun har egen praksis, der konkurrerer med de læger, som hun

skal kontrollere og godkende. Grunden til at vi kan tillade at hun har egen praksis er at hun skal have mulighed for at vedligeholde udførelse af helbredsundersøgelser – og alt ud over 200 sager er uacceptabelt. Og i strid med den aftalte vi har lavet med hende.

Venlig hilsen

TBST-medarbejder 1

...”

Christian Thorhauge videresendte den 22. september 2017 TBST-medarbejder 1's e-mail til Kåre Clemmesen med bemærkning om:

”Hej Kåre,

Vi har jo gjort opmærksom på arbejdstiden, men jeg vil foreslå, at vi eksplicit gentager kontortjeneste 9-16.

Derudover tror jeg, vi skal starte med at spørge SJ hvordan, hun vil håndtere habiliteten. Vi skal i den sammenhæng ”nudge” hende til at forstå, at hun ikke kan være ansvarlig for hendes klinik, og at vi kun vil kunne leve med de maksimalt 200 undersøgelser.

God weekend.

Mvh

Christian.”

I et udkast af 12. oktober 2017 til et tillæg til SJ's ansættelsesaftale udarbejdet af TBST-medarbejder 1 anføres:

#### **”Tillæg til ansættelsesbrev – ny funktion som styrelseslæge**

Kære SJ

Som du allerede er orienteret på møder med vicedirektør Kåre Clemmesen og undertegnede vil vi pr. 1. januar 2018 indrette os med én samlet lægefunktion i styrelsen.

Lægefunktionen skal fagligt og administrativt håndtere helbredssager på alle tre transportområder: Både luftfart, jernbane og vejområdet. Der er flere grunde til denne ændring. Som forklaret skyldes ændring dels vedtagelsen af den nye taxilov dels et ønske vi at få skabt mere fleksibilitet og større robusthed ved at samle de forskellige lægefunktionsopgaver i styrelsen i én enhed. Vi vil således bedre være gearet til eventuelle fremtidige ressortomlægning, der måtte medføre nye helbredssager.

Omorganiseringen vil betyde, at du fremover vil være i en stilling som administrerende ”styrelseslæge”.

Du vil i denne stilling få hovedansvaret for den forvaltningsmæssige håndtering af helbredssager på alle tre transportområder: Både luftfart, jernbane og vejområdet.

Vi forventer, at du vil blive bistået ved behandling af helbredssagerne af en eller flere læger på deltid efter samme model som med den nuværende jernbanelæge. Vi kender ikke det samlede antal helbredssager, og sagsbehandlerkapaciteten skal tilpasses hertil.

Din nuværende stilling vil ændre karakter på nogle områder. Vi har gennemgået disse ændringer med dig – og noteret, at du er positivt indstillet overfor den nye organisering:

- Der vil komme flere sager, hvor lægeattester skal gennemgås af styrelseslægen.
- Styrelseslægen skal kunne træffe afgørelser om helbredsmæssig egnethed på alle tre områder, både luftfart, jernbane og vej.
- Styrelseslægens primære arbejdsopgave bliver af mere administrativ karakter – udekørende tilsyn bliver i vidt omfang overladt til deltidslæger.
- Arbejdet vil derfor også indebære meget mere obligatorisk tilstedeværelse på kontoret i styrelsen – og du vil få fast arbejdstid på kontoret.

Styrelseslægen skal kunne fungere som klageinstans. Derfor er habilitet meget vigtig – og derfor kan du ikke drive private praksis ved siden af stillingen. Vi må tale om hvordan du evt. kan lave et mindre antal helbredsgodkendelser for at vedligeholde kendskab til praksis.

Med venlig hilsen

Christian Thorhauge  
Kontorchef

Tillægget blev fremsendt til Christian Thorhauge og Kåre Clemmesen, der ville komme ”med sine bemærkninger når vi mødes”.

Den 25. oktober 2017 kommer mødet med et tidligere folketingsmedlem den 6. (11.) november 2017 ind i billedet. Der henvises til gennemgangen ovenfor.

Den 27. oktober sendte Christian Thorhauge efter drøftelser med SJ et tillæg til ansættelsesaftalen:

”Kære SJ,  
I forlængelse af vores samtaler med vicedirektør Kåre Clemmesen fremsender jeg hermed tillæg til din eksisterende ansættelsesaftale.  
Du bedes underskrive og returnere den til mig.  
Med venlig hilsen,  
Christian.”

I tillægget anføres:

### **”Tillæg til ansættelsesbrev – ny funktion som styrelseslæge**

Kære SJ

Som du allerede er orienteret om på møder med vicedirektør Kåre Clemmesen og undertegnede, vil vi pr. 1. januar 2018 indrette os med én samlet lægefunktion i styrelsen. Lægefunktionen skal fagligt og administrativt håndtere helbredssager på alle tre transportområder: luftfarts-, jernbane- og vejområdet.

Der er flere grunde til denne ændring. Som forklaret skyldes ændringen dels vedtagelsen af den nye taxilov, dels at vi ønsker at få skabt mere fleksibilitet og større robusthed ved at samle de forskellige lægefunktionsopgaver i styrelsen i én enhed. Vi vil således være bedre gearret til eventuelle fremtidige ressortomlægninger, der måtte medføre nye helbredssager.

Omorganiseringen vil betyde, at du fremover vil være i en stilling som administrerende ”styrelseslæge”. Du vil i denne stilling få hovedansvaret for den forvaltningsmæssige håndtering af helbredssager på alle tre transportområder: luftfarts-, jernbane- og vejområdet.

Du vil fortsat referere til kontorchef Christian Thorhauge. Du vil skulle fungere som faglig koordinator på lægeområdet. Du vil fortsat ikke have personaleledelsesansvar, da det vil ligge hos kontorchefen.

Vi forventer, at du vil blive bistået ved behandling af helbredssagerne af en eller flere læger (nok på deltid) efter samme model som med den nuværende jernbanelæge. Vi kender p.t. ikke det samlede antal helbredssager, og sagsbehandlerkapaciteten skal tilpasses hertil.

Din nuværende stilling vil ændre karakter på nogle områder. Vi har gennemgået disse ændringer med dig – og noteret, at du er positivt indstillet overfor den nye organisering:

- Der vil komme flere sager, hvor lægeattester skal gennemgås af styrelseslægen.
- Styrelseslægen skal kunne træffe afgørelser om helbredsmæssig egnethed på alle tre områder, både luftfart, jernbane og vej.
- Styrelseslægens primære arbejdsopgave bliver af mere administrativ karakter – udekørende tilsyn bliver i vidt omfang overladt til deltidslæger.
- Arbejdet vil derfor også indebære meget mere obligatorisk tilstedeværelse på kontoret i styrelsen – og du vil få fast arbejdstid på kontoret.

Styrelseslægen skal kunne fungere som klageinstans. Derfor er habilitet meget vigtigt – og derfor kan du ikke drive eller have økonomisk interesse i lægeklinikker, der laver helbredsundersøgelser med henblik på certificering indenfor styrelsens område ved siden af stillingen. Vores aftale af 20. december 2016 i tillæg til ansættelsesbrevet – aftale om habilitet, pkt. 2, om muligheden for at arbejde i egen klinik - er således ikke længere gældende. Vi kan tale om, hvordan du evt. kan lave et mindre antal helbredsgodkendelser for at vedligeholde kendskab til praksis.

Med venlig hilsen  
Christian Thorhauge  
Kontorchef  
Modtaget og accepteret  
Dato:

-----  
SJ”

Det dokument, der omtales som ”vores aftale af 20. december 2016” var et tillæg til SJ’s ansættelseskontrakt, der var tiltrådt af SJ og lød således:

**”Tillæg til ansættelsesbrevet for luftfartslæge SJ  
- aftale om habilitet**

På baggrund af den vedhæftede udtalelse af 13. september 2016 fra Kammeradvokaten om ”Habilitetsvurdering ved udførelse af hvervet som luftfartslæge” indgås der følgende aftale, som erstatter aftale mellem Trafikstyrelsen og lægerne SJ og MT af 21. december 2011:

1. SJ skal til enhver tid oplyse Trafik- og Byggestyrelsen om evt. bijob og andre forhold, der kan have indflydelse på hendes habilitet i forhold til hendes stilling i Trafik- og Byggestyrelsen.
2. SJ kan fortsat i egen klinik lave lægefagligt arbejde, herunder helbredsundersøgelser med henblik på luftfarts certificering. Antallet af sådanne helbredsundersøgelser må ikke overstige 200 pr. år. SJ skal en gang årligt (primo januar) oplyse sin chef om antallet af helbredsundersøgelser hun har foretaget.
3. I certificeringssager, hvor SJ har udført helbredsundersøgelsen, kan hun ikke i Trafik- og Byggestyrelsen godkende eller kontrollere sagen. SJ skal sikre, at sagen overgår til behandling ved anden læge, normalt til MT.
4. Godkendelse af SJ’s egen autorisation til at arbejde som flyvelæge kan ikke foretages af hende selv.

...”

...”

Af en mailveksling mellem TBST-medarbejder 1, Kåre Clemmesen og Christian Thorhauge den 8. november 2017 fremgår:

”Kære begge,

Sagens kærne er i hvilken grad, vi kan tillade os at begrænse SJ’s økonomiske interesser i virksomheder, der har virke i hendes fagområde. Det kunne være i hendes egen, men som teksten er nu vel også i f.eks Novo Nordisk.

Det er det, vi skal afklare.

Antallet af undersøgelser bliver ikke relevant i hendes nye funktion.

Med venlig hilsen

Christian.

Kære begge

Jeg synes ikke det går at spørge hende. Dels kommer vi i defensiven på sagen – dels vil der gå tid med det.

Har brug for et møde med KA netop for at skære opgaven til. Så må vi se hvad der skal udarbejdes til skrift.

Han kan meget godt få vores skriv til hende – som hun ikke ville underskrive – med en kommentar om, at hun ønsker at kunne have et medejerskab i klinik (der rækker ud over at hun selv udfører de op til 200 sager om året).

Mvh

Kåre

**Fra:** TBST-medarbejder 1

**Sendt:** 8. november 2017 17:28

**Til:** Christian Thorhauge ; Kåre Clemmesen

**Emne:** SJ - habilitet

Kære Begge

Jeg har hurtigt set på reglerne om offentligt ansattes bibeskæftigelse. Og det er stadig den gamle folder der beskriver reglerne, se s. 29 og frem i :

<http://hr.modst.dk/Publications/2007/God%20adfaerd%20i%20det%20offentlige%20-%20Juni%202007.aspx> .

Og på Portalen ligger dette notat: <http://trafikportalen/Stab/HR/Modtagelse-af-gaver/Sider/Habilitet-og-tavshedspligt.aspx>

Jeg vil foreslå, at vi beder SJ om en redegørelse for hvilke økonomiske eller andre interesser hun påtænker at have fremover i en flyvelægepraksis. Jeg tror, at det bliver svært at få en vurdering fra Kammeradvokaten, hvis vi ikke har konkrete oplysninger om, hvad det er for en model, hun vil arbejde efter. (Det fremgår af s. 30 i folderne at den ansatte skal give ansættelsesmyndigheden oplysninger om bibeskæftigelse, hvis hun bliver bedt om det og det er sagligt begrundet.)

Jeg vil i morgen ringe til advokat Advokat 4 fra Kammeradvokaten og aftale et møde. Men er det noget materiale jeg skal sende til ham? Hvis I har fået noget vedr. spm. til ministeren så vil det være fint at sende det til ham. Og er der sat en dato for hvornår I skal give melding til ministeren? (hvor meget haster mødet med Advokat 4?).

Venlig hilsen

TBST-medarbejder 1”

Den 10. november 2017 fremsendte TBST-medarbejder 1 en mail til Kåre Clemmesen og Christian Thorhauge med kopi til TBST-medarbejder 7, Lars Colding Lastrup og Carsten Falk Hansen med underretning om en indkommet klage fra MT:

”Kære Begge

Hermed officiel klager fra MT over SJ. Nu behøver vi ikke gætte på, hvem der giver oplysninger til folketingsmedlemmer.

Vi har lige fået et møde i kalenderen med Kammeradvokaten på tirsdag, hvor vi skal drøfte SJ’s habilitet. Men lad os vende MT’s bemærkninger – så kan vi sende hans klage til Kammeradvokaten sammen med vores bemærkninger.”

De mest kritiske dele af klagen kan i punktform gengives således:

**”Klage over luftfartslæge SJ’s misbrug af offentlig stilling til egen vinding, herunder grov overskridelse af henstilling fra kammeradvokaten.**

- Negativ særbehandling med det formål at styrke egen konkurrerende virksomhed
- Grov overskridelse af de undersøgelsesmæssige begrænsninger til maksimalt 200 undersøgelser pr år for SJ, hvis man tæller de ansatte lægers undersøgelser med. Gennem ½-årsopgørelse fra marts til september 17 har SJ på sine klinikker haft mindst 457 kunder/undersøgelser som hun er ansvarlig for. Grænsenært til 1000 undersøgelser pr år.
- SJ sagde, at han ikke kunne etablere klinik i Kastrup, da 3 læger stod på venteliste. Christian Thorhauge meddelte, at der ikke var en venteliste, og at enhver som opfyldte kravene kunne nedsætte sig.
- SJ forsinkede flere gange tilsynet / den efterfølgende godkendelse samt udlevering af autorisationsstempler. Klinikens drift blev forsinket med 6-7 uger. 300 aftalte konsultationer måtte aflyses og et driftstab på over ½ million. SJ havde travlt med var at servicere hans aflyste klienter i sin klinik i Hellerup samt at etablere sit eget AeMC i Kastrup.
- SJ søgte via sin advokat aktindsigt i hans godkendelse, hvilket var endnu et forsøg på at få godkendelsen omstødt.
- Efter godkendelse med AME nummer 58, omorganiserede SJ listen over luftfartslæger til at være efter AME nummer således, at SJ kom øverst og han nederst på listen.
- SJ følger nøje med i, hvad der sker på hans klink ved indblik i indsendte undersøgelser. Indsigelser mod mine beslutninger eller spørgsmål til TBBST ses af korrespondancen vedrørende de enkelte sager sendt til kontrollanten for Sjælland også at være vurderet af SJ.

20 minutter senere besvarede Christian Thorhauge mailen således:

”Hej TBST-medarbejder 1,  
Tak for denne.  
Det er en meget alvorlig anklage, som MT fremfører.  
Desværre ser jeg ikke den store substans, men lad os med Kåre gennemse den grundigt, og lave en plan for håndtering af de fremførte anklager.  
Mvh  
Christian.”

Carsten Falk Hansen besvarede mailen to timer efter modtagelsen:

”Lad os lige vende en hurtig etablering af lægefunktionen; det her går jo ikke.  
Mvh  
Carsten  
Carsten Falk Hansen, Direktør”

SJ svarede på klagen den 13. november 2017 og afviste indholdet – MT var ikke blevet dårligt behandlet – snarere positivt særbehandlet, og hun var ikke i nærheden af at have foretaget 200 undersøgelser.

Efter en intern undersøgelse af SJ’s oplysninger fremsendte TBST-medarbejder 1 den 14. november 2017 en mail til Kammeradvokaten med kopi til Christian Thorhauge og Kåre Clemmesen:

”Kære Advokat 5  
Lige nogle supplerende oplysninger.  
Vi har set hvor mange helbredssager vedr. godkendelse af piloter SJ’s klinik har sendt til godkendelse hos os. Klinikken har fra 1.2. 2017 til udgangen af oktober sendt 768 sager herind. SJ står som ansvarlige læge på 466 af disse. (Det er hendes stempel, der er anvendt.) Hun oplyser, at hun kun selv har udført ca. 150 undersøgelser – de andre undersøgelser er udført af læger som hun har under oplæring.  
Vi har et system, så de godkendelsessager, der kommer fra Sjælland (herunder sager fra SJ’s klinik) bliver tjekket af en lægekonsulent fra Jylland, som arbejder for os på konsulentbasis.

Vi ses kl. 16.00.”

Den 16. november 2017 blev spørgsmålet om formuleringen af klausulen om engagementet i egen lægeklinik i tillægget til SJ’s kontrakt drøftet i en mailveksling mellem Kåre Clemmesen og Christian Thorhauge (i den endelige version blev formuleringen, at SJ ikke måtte have ”økonomisk interesse i lægeklinikker” ændret til, at ” drive eller være ansvarlig for lægeklinikker”):

”Hej Kåre,

Lad os tale sammen mandag - jeg er ikke hjemme fra Island før kl 18 i morgen.  
Jeg tror ikke, vi får problemer med SJ fsva drive eller være ansvarlig for, idet hun allerede har igangsat denne proces. Egentlig tror jeg, hun er tilfreds med at økonomidelen forsvinder.

Hun skriver under, er jeg sikker på!

Med venlig hilsen

Christian.

Den 16. nov. 2017 kl. 12.37 skrev Kåre Clemmesen:

Jeg er mest tilbøjelig til at være enig med dig. Men vi kan vel i så fald ikke engang skrive i ansættelsesbrevet at hun ikke må have ledelse ift sin AeMC? Vi kan vel ikke reelt tage hende på noget historik i løbet af i år, altså relateret til den nuværende konstruktion, som vel ikke insulterer så meget overfor habilitetsspørgsmålet som den nye konstruktion - uden at vi får et hyr med advokat etc.?

Jeg vil gerne lige summe om det en gang mere. Også med CFH.

Er du i Ørestad fredag?

Mvh

Kåre

Sendt fra min iPad

Den 16. nov. 2017 kl. 08.45 skrev Christian Thorhauge:

Hej Kåre,

Som jeg ser det, skal vi beslutte en af to veje.

Enten fyrer vi SJ pga antallet af helbredssager igennem hendes forretning, eller også fortsætter vi med den lagte strategi.

Personligt tror jeg, at den første løsning vil give os "fuld rulle" fra hendes advokat, presse med mere, og at det ikke er en løsning, der gavner styrelsen.

Fortsætter vi efter den igangsatte strategi, vil jeg i lyset af vores besøg hos Advokat 4 i tirsdags foreslå, at vi skriver i ansættelsesaftalen at SJ ikke må drive eller være ansvarlig for lægepraksisser osv., således at den økonomiske del forsvinder. Til gengæld bør vi indsætte en sætning om, at SJ er forpligtet til at oplyse væsentlige økonomiske interesser, der kan influere på hendes habilitet. Derved sendes bolden til hende, som kan lægges til grund senere ved brud herpå.

Hvad tænker du?

Mvh

Christian.

Venlig hilsen, Best regards

Christian Thorhauge"

Efter et møde den 20. november 2017 mellem departementet og styrelsen, bad departementet v. TRM-medarbejder 5 den 21. november 2017 om et notat "der beskriver den omorganisering, som vi drøftede på mødet i går. Bare i runde vendinger uden at være for personorienteret. Det vil være fint at have et notat om en uges tid (inden udgangen af november), hvis ministeren bliver spurgt."

Den 4. december rykkede departementet for notatet:

**”Fra:** TRM-medarbejder 5  
**Sendt:** 4. december 2017 13:29  
**Til:** Christian Thorhauge  
**Emne:** SV: Omorganisering  
Hej Christian  
Hvad er status på nedenstående?  
Mvh. TRM-medarbejder 5

Fra: Christian Thorhauge  
Sendt: 21. november 2017 14:56  
Til: TRM-medarbejder 5  
Cc: TRM Christian Løvenbalck Haxthausen  
Emne: Re: Omorganisering  
Kære TRM-medarbejder 5,  
Selv tak for et godt møde i går!  
Det skal i få.  
Med venlig hilsen  
Christian.

Den 21. nov. 2017 kl. 14.27 skrev TRM-medarbejder 5:  
Hej Christian  
Tak for det fint møde i går. Til brug for orientering her i huset vil vi gerne bede om et notat, der beskriver den omorganisering, som vi drøftede på mødet i går. Bare i runde vendinger uden at være for personorienteret.  
Det vil være fint at have et notat om en uges tid (inden udgangen af november), hvis ministeren bliver spurgt.”

Herefter fremsendte Christian Thorhauge et udkast til Kåre Clemmesen:

**”Fra:** Christian Thorhauge  
**Sendt:** 4. december 2017 20:51  
**Til:** Kåre Clemmesen  
**Emne:** Notat om lægefunktionen

Hej Kåre,

TRM ønskede et kort notat om vores tanker omkring den nye lægefunktion efter vores møde hos dem.  
Vedlagt finder du vores interne notat i en omskrevet version.

Har du bemærkninger?

Mvh Chr.”

Udkastet undergik få forandringer i de afsnit, der er relevante for denne undersøgelse – se nedenfor om den endelige version.

Den 7. december 2017 fremsendte styrelsen notatet dateret 4. december 2017 til departementet:

Til: TRM TRM-medarbejder 5  
Fra: Christian Thorhauge  
Titel: SV: Omorganisering  
Sendt: 07-12-2017 13:29:30  
Bilag: Notat - omstrukturering af lægefunktionen\_dec07.docx; signaturbevis.txt;  
Hej TRM-medarbejder 5,  
Hermed et kort notat om den kommende ændring af lægefunktionen.  
Venlig hilsen, Best regards  
Christian Thorhauge

Dele af notatet lød således:

### **"Omstrukturering af lægefunktionen i Trafik- Bygge- og Boligstyrelsen (TBST)**

#### **Baggrund**

TBST varetager i dag en række lægefaglige myndighedsopgaver på luftfarts- og jernbaneområdet.

#### **Luftfart**

På luftfartsområdet dækker myndighedsopgaverne over godkendelse af flyvemedicinske centre (AeMC11) og flyvelæger (AME12) samt det tilhørende tilsyn.

AeMC og AME har ansvaret for godkendelse, fornyelse eller afvisning af udstedelse af helbredsattester til kabinepersonale, piloter samt flyveledere. Alt sagsbehandling forbundet hermed fremsendes TBST til registrering i kundecenterets Team Helbred.

Alle sager med anmærkninger, der fremsendes til styrelsen, bliver evalueret af styrelsen. Derudover foretager styrelsen stikprøver af de anmærkningsfri sagsakter. I tillæg rådgiver og uddanner styrelsen løbende AeMC og AME. Endeligt fungerer styrelsen som klageinstans ved klager over afgørelser om helbredsmæssig egnethed.

Opgaverne varetages af styrelsens nuværende luftfartslæge (MA). Dertil er der tilknyttet en konsulent til at forestå det sagsforberedende arbejde i forbindelse med tilsynsopgaven med AeMC og AME på Sjælland.

[...]

#### **Fremtidig håndtering af de lægefaglige opgaver inden for luftfart, jernbane og vej i TBST**

For at imødekomme udvidelsen af de lægefaglige opgaver i styrelsen, foreslås det, at der etableres en ny position som administrerende ”styrelseslæge” i TBST. Denne skal have hovedansvaret for den forvaltningsmæssige håndtering af alle tre transportområder.

På grund af den øgede diversitet er der et behov for en samlet og standardiserende funktion på tværs af de tre områder. Styrelseslægen skal således varetage følgende opgaver:

- 1) Sikre god forvaltningsskik
- 2) Sikre at styrelsens principper for godkendelser og tilsyn følges
- 3) Styrelsens internationale opgaver på de relevante områder
- 4) Håndtere helbreds-godkendelser på jernbane-, og vejområdet
- 5) Udarbejde de nødvendige processer for at sikre transparens og ensartethed i forvaltningen af de tre områder

Styrelseslægens primære arbejdsopgave bliver således overvejende administrativ med arbejdsplads i Center for luftfart.

Styrelseslægen skal bistås af en fuldtidsansat læge eller to fastansatte læger på deltid efter samme model som den nuværende jernbanelæge med hovedfokus på tilsyn inden for luftfartområdet og på tværgående opgaveløsning inden for de tre områder, som tillige skal kunne fungere som MA, og derved kunne træffe afgørelse om helbredsmæssig egnethed på alle tre områder.

Det vurderes afgørende med fasttilknyttede læger ud over styrelseslægen for at sikre en god redundans på området samt sikring af habilitet i alle opgaveløsninger.”

I forhold til den oprindelige version er der foretaget mindre redaktionelle tilpasninger, og den oprindelige tanke om, at den nye styrelseslæge skulle fungere som ledende luftfartslæge (Medical Assessor - MA) er erstattet af, at den eller en af de læger, der antages til luftfartsområdet, skal varetage denne funktion. I den oprindelige version lød formuleringen således:

”Styrelseslægen skal kunne fungere som MA samt kunne træffe afgørelse om helbredsmæssig egnethed på alle tre områder, og tillige fungere som klageinstans.”

Notatet og dets ekspedition til departementet er journaliseret på departementets sag nr. 2017 – 6805, ”Omorganisering lægefunktion i TBST”, jf. nedenfor.

Den 6. december 2017 skrev TBST-medarbejder 1 til Kammeradvokaten med kopi til Kåre Clemmesen og Christian Thorhauge:

Kære Advokat 4 og Advokat 5

I fortsættelse af vores møde den 14. november 2017 om sagen om SJ og habilitet, skal vi bede om en skriftlig udtalelse, der bekræfter Jeres mundtlige tilkendegivelse ved mødet på at:

- SJ i den nuværende organisation, hvor hun er luftfartslæge, ikke er inhabil i forhold til at medvirke ved behandling af andre flyvelægers autorisationer ogifikatsager. (Uanset at SJ selv har en klinik, hvor hun årligt har udført/godkendt helbredsundersøgelser af omkring 500 piloter mhp. ifikatudstedelse.)
- SJ i den fremtidige organisation, hvor hun skal være styrelseslæge, ikke er inhabil i forhold til at træffe afgørelser i ifikatsager og sager om autorisation af flyvelæger, til trods for at SJ er medejer af en lægeklinik, ([www.doctors.dk](http://www.doctors.dk)) der er specialiseret i helbredsgodkendelse af piloter mhb. ifikatudstedelse.

Der er følgende klausul i et tillæg til ansættelsesbrevet fra november 2017 (vedhæftes) som SJ netop har underskrevet:

Styrelseslægen skal kunne fungere som klageinstans. Derfor er habilitet meget vigtigt – og derfor kan du ikke drive eller være ansvarlig for lægeklinikker, der laver helbredsundersøgelser med henblik på certificering indenfor styrelsens område ved siden af stillingen. Vores aftale af 20. december 2016 i tillæg til ansættelsesbrevet – aftale om habilitet, pkt. 2, om muligheden for at arbejde i egen klinik - er således ikke længere gældende. Vi kan tale om, hvordan du evt. kan lave et mindre antal helbredsgodkendelser for at vedligeholde kendskab til praksis.

Du er forpligtet til skriftligt at oplyse din kontorchef om bijob og væsentlige økonomiske interesser, der kan influere på din habilitet.

Har I brug for yderligere materiale er jeg naturligvis til rådighed.

Venlig hilsen

TBST-medarbejder 1”

Det underskrevne tillæg lyder således:

### **”Tillæg til ansættelsesbrev - ny funktion som styrelseslæge**

Kære SJ

Som du allerede er orienteret om på møder med vicedirektør Kåre Clemmesen og undertegnede, vil vi pr. 1. januar 2018 indrette os med en samlet lægefunktion i styrelsen. Lægefunktionen skal fagligt og administrativt håndtere helbredssager på alle tre transportområder: luftfarts-, jernbane- og vejområdet.

Kommissorieperioden

Der er flere grunde til denne ændring. Som forklaret skyldes ændringen dels vedtagelsen af den nye taxilov, dels at vi ønsker at få skabt mere fleksibilitet og større robusthed ved at samle de forskellige lægefunktionsopgaver i styrelsen i en enhed. Vi vil således være bedre gearet til eventuelle fremtidige ressortomlægninger, der måtte medføre nye helbredssager.

Omorganiseringen vil betyde, at du fremover vil være i en stilling som administrerende "styrelseslæge". Du vil i denne stilling få hovedansvaret for den forvaltningsmæssige håndtering af helbredssager på alle tre transportområder: luftfarts-, jernbane- og vejområdet.

Du vil fortsat referere til kontorchef Christian Thorhauge. Du vil skulle fungere som faglig koordinator på lægeområdet. Du vil fortsat ikke have personaleledelsesansvar, da det vil ligge hos kontorchefen.

Vi forventer, at du vil blive bistået ved behandling af helbredssagerne af en eller flere læger (nok på deltid) efter samme model som med den nuværende jernbanelæge. Vi kender p.t. ikke det samlede antal helbredssager, og sagsbehandlerkapaciteten skal tilpasses hertil.

Din nuværende stilling vil ændre karakter på nogle områder. Vi har gennemgået disse ændringer med dig - og noteret, at du er positivt indstillet overfor den nye organisering:

- Der vil komme flere sager, hvor lægeattester skal gennemgås af styrelseslægen.
- Styrelseslægen skal kunne træffe afgørelser om helbredsmæssig egnethed på alle tre områder, både luftfart, jernbane og vej.
- Styrelseslægens primære arbejdsopgave bliver af mere administrativ karakter - udekørende tilsyn bliver i vidt omfang overladt til deltidslæger.
- Arbejdet vil derfor også indebære meget mere obligatorisk tilstedeværelse på kontoret i styrelsen - og du vil få fast arbejdstid på kontoret.

Styrelseslægen skal kunne fungere som klageinstans. Derfor er habilitet meget vigtigt - og derfor kan du ikke drive eller være ansvarlig for lægeklinikker, der laver helbredsundersøgelser med henblik på certificering indenfor styrelsens område ved siden af stillingen. Vores aftale af 20. december 2016 i tillæg til ansættelsesbrevet - aftale om habilitet, pkt. 2, om muligheden for at arbejde i egen klinik - er således **ikke** længere gældende. Vi kan tale om, hvordan du evt. kan lave et mindre antal helbredsgodkendelser for at vedligeholde kendskab til praksis.

Du er forpligtet til skriftligt at oplyse din kontorchef om bijob og væsentlige økonomiske interesser, der kan influere på din habilitet.

Med venlig hilsen  
Christian Thorhauge  
Kontorchef

Modtaget og accepteret  
Side 2 (2)

## **Departementets sag om omstrukturering af Styrelsens lægefunktion**

Materialet om dette tema journaliseret på departementets sag, "Omorganisering lægefunktion i TBST".

På denne sag findes følgende materiale:

1. Styrelsens notat af 4. december 2017 om omstrukturering samt mailveksling herom mellem departement og styrelse.
2. Den 21. december 2017 blev notatet forelagt ministeren med følgende tekst:

**”Indstilling**

Det indstilles, at du orienterer dig i nedenstående.

**Sagsfremstilling**

Du havde den 11. november 2017 et møde med Et tidligere folketingsmedlem (DF), hvor I bl.a. talte om Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens luftfartslæge. Som opfølgning på mødet har TRM på embedsmandsniveau afholdt et møde med TBST om luftfartslægen med henblik på at blive klogere på organiseringen omkring luftfartslægefunktionen. Her kunne TBST oplyse, at de gennem længere tid havde arbejdet på at gennemføre en omstrukturering af lægefunktionen i styrelsen. Dette er vel at mærke foregået uafhængigt af et tidligere folketingsmedlems interesse for spørgsmålet. TBST har efterfølgende oversendt vedlagte notat om den påtænkte omstrukturering.

Kort sagt bliver der oprettet en stilling i TBST som administrerende styrelseslæge med hovedansvaret for den forvaltningsmæssige håndtering af luftfart-, jernbane- og taxichaufførområdet; altså en overvejende administrativ stilling. Helbredsundersøgelserne udføres af 1-2 ansatte læger, men styrelseslægen vil stadig foretage enkelte helbredsundersøgelser med henblik på at holde sig opdateret inden for faget. Kammeradvokaten har tidligere for TBST vurderet, at der ikke er nogle habilitetsproblemer ved dette.

TBST har telefonisk bekræftet, at SJ har accepteret at påtage sig denne nye stilling. Hun har ligeledes underskrevet en ny ansættelseskontrakt, der bl.a. indeholder bestemmelser om, at hun ikke må drive egen praksis ved siden af. Dette var et af de spørgsmål et tidligere folketingsmedlem rejste. Hun vil dog fortsat være ejer af to klinikker, men den daglige drift og ledelse varetages af andre.

Det er kontoret bekendt ikke aftalt, at ministeren skal give en tilbagemelding til et tidligere folketingsmedlem.  
...]”

Denne bemærkning indgår:

”Ministeren har returneret forelæggelsen den 05-01-2018 kl. 17:55 med følgende kommentar: Jeg vil gerne have et møde om sagen.”

3. Den 12. – 16. april 2018: Styrelsens fremsendelse af e-mail af 16. april 2018 med et større antal notater mv., herunder et opfølgningsnotat på notatet af 4. december 2017. Se gennemgangen nedenfor.

4. Forelæggelse for ministeren den 17. maj 2018 af opfølgingsnotatet til notatet af 4. december 2017:

”Vedlagte dokumenter Godkendelsesdokument  
Notat om planlagt omstrukturering af lægefunktionen i TBST  
(december 2017)  
Notat om gennemført omstrukturering af lægefunktionen i TBST  
(april 2018)”

### **”Indstilling**

Nedenstående forelægges til din orientering.

### **Sagsfremstilling**

Ministeren har på et møde med Et tidligere folketingsmedlem (DF) den 11. november 2017 om Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens (TBST) luftfartslæge. Sagen blev efterfølgende drøftet på et internt møde med ministeren, hvor det blev aftalt, at TRM skulle følge omstrukturingsprocessen. TBST sendte til brug for dette møde vedlagte notat til TRM om en forestående omstrukturering af lægefunktionen (jf. id. 329944).

Som opfølgning på sagen har TBST sendt vedlagte notat, der beskriver den gennemførte omstrukturering, som har fulgt den planlagte omstrukturering, som TBST tidligere har orienteret ministeriet om. Det vurderes derfor ikke, at der er behov for at foretage sig yderligere i sagen.  
[...]

### **Sammenfatning**

Forløbet kan sammenfattes således:

1. På grundlag af ”Mål- og Resultatplan 2017” formuleres forventninger om skærpelse af styrelsens myndighedsrolle i forhold til godkendelser og tilsyn. Det gjaldt f.eks. krav til sagsoplysning, partshøring, ingen usaglig forskelsbehandling, begrundelse og klagevejledning.
2. Den 17. februar 2017 modtog styrelsen en klage fra Flyvelæge Å over ”manglende skriftlighed, manglende saglighed, manglende begrundelser og alvorlig mistanke om varetagelse af uvedkommende hensyn”
3. Henvendelse fra Advokat 1 på vegne af SJ med afvisning af mulig inhabilitet. Intern forståelse i styrelsen om ”ikke at røkke båden en måneds tid”
4. Kåre Clemmesen tiltrådte i juni 2017 og blev orienteret om svaret til advokat 1 samt kopi af Kammeradvokatens udtalelse fra september 2016. I august modtog Clemmesen oplysninger om SJ’s aktuelle løn samt kopi af et notat udarbejdet 2. december 2016 med gennemgang af historik, herunder begrænsningen til 200 årlige undersøgelser samt gennemgang af mulige beslutninger vedrørende SJ, herunder afsked eller overgang til konsulentstatus. Han modtog en kopi af en indskærpelse af arbejdstider afgivet til SJ i 2014.

5. Medio august modtog Clemmesen Christian Thorhauges udkast til notat om ændring af styrelsens lægefunktion, der beskrev oprettelse af en stilling som styrelseslæge for hele det lægerelevante område.

6. Der blev afholdt møde om luftfartslægen den 16. august 2017.

7. På et direktionsmøde den 25. august 2017 blev det foreliggende materiale om en ny lægestruktur godkendt til videre behandling.

8. I begyndelsen af september blev der indledt forhandlinger med SJ om tiltrædelse af den nye stilling som styrelseslæge. Af talepapirer fremgår, at det blev understreget, at styrelseslægen skulle fungere som klageinstans, hvorfor habilitet ikke bliver mindre vigtig end før, hvorfor der skulle være klare retningslinjer for antallet af sager i lægens private praksis. Det blev betonet, at styrelsen ikke kunne bestemme, om styrelseslægen har egen praksis, men styrelsen ville være ekstra opmærksom på mulige habilitetskonflikter. Ingen må kunne stille spørgsmålstegn ved styrelsens uafhængighed.

9. Den 21. september 2017 orienterede Christian Thorhauge Kåre Clemmesen om, at det var indskærpet, at lægen skal være til stede i styrelsen, og at fredag ikke er hjemmearbejdsdag. Thorhauge så helst, at lægen ikke var ansvarlig for sin flyvemedicinske praksis, men ”vi skal være sikre på, at vi ikke går for langt med tanke på, at hendes ven advokat 1 sidder lige i baggrunden”.

10. Dagen efter, den 22. september 2017, kommenterede TBST-medarbejder 1 Christian Thorhauges spørgsmål om grænser for arbejdstid og habilitet (til brug for hans drøftelser med SJ). Kåre Clemmesen var kopieret på mailen. Hun oplyste bl.a. at der ikke var sammenhæng mellem SJ's kalender (arbejdstid) og hendes log on på computeren. Om habilitet (arbejde i egen praksis), skulle Thorhauge henvise til Kammeradvokatens udtalelse med et loft på 200 sager pr. år, dette uanset om helbredsundersøgelsen laves af hende eller af læger, som hun har ansat/har samarbejde med. TBST-medarbejder 1 anførte, at det som udgangspunkt var i strid med reglerne om habilitet, at SJ har egen praksis, der konkurrerer med de læger, som hun skal kontrollere og godkende. Grunden til at egen praksis kunne tillades, var, at hun skulle have mulighed for at vedligeholde sine kompetencer ved udførelse af helbredsundersøgelser, men alt ud over 200 sager var uacceptabelt og i strid med aftalen med SJ.

11. Hen over ca. en måned fra den 8. november 2017 til den 6. december 2017 overvejede styrelsen SJ's kontraktsvilkår om omfanget af tilladt klinisk praksis og engagement i luftfartsklinikken.

Baggrunden var bl.a., at SJ ikke ville underskrive et udkast sendt 27. oktober 2017 med formuleringen

”... klageinstans ... derfor kan du ikke drive eller have økonomisk interesse i lægeklinikker, der laver helbredsundersøgelser med henblik på certificering indenfor styrelsens område ved siden af stillingen”

Af en mailveksling mellem TBST-medarbejder 1, Kåre Clemmesen og Christian Thorhauge den 8. november 2017 fremgår, at TBST-medarbejder 1 ville bede SJ om en redegørelse for, hvilke økonomiske eller andre interesser hun påtænkte at have fremover

i en flyvelægepraksis. Der skulle konkrete oplysninger til, hvis man skulle have Kammeradvokaten til at udtale sig.

Kåre Clemmesen fandt ikke, at man skulle spørge, og ønskede et møde med Kammeradvokaten for at ”skære sagen til”. Clemmesen fandt, at Kammeradvokaten kunne få udkastet, som SJ ikke ville underskrive med en bemærkning om, at ”hun ønsker at kunne have et medejerskab i klinik (der rækker ud over at hun selv udfører de op til 200 sager om året).”

Hertil svarede Thorhauge, at spørgsmålet var, i hvilken grad styrelsen kunne tillade sig at ”begrænse SJ’s økonomiske interesser i virksomheder, der har virke i hendes fagområde. Det kunne være i hendes egen, men som teksten er nu vel også i f.eks. Novo Nordisk. Det er det, vi skal afklare. Antallet af undersøgelser bliver ikke relevant i hendes nye funktion.”

12. Efter en intern undersøgelse af SJ’s oplysninger fremsendte TBST-medarbejder 1 den 14. november 2017 en mail til Kammeradvokaten med kopi til Christian Thorhauge og Kåre Clemmesen:

”Kære Advokat 5

Lige nogle supplerende oplysninger.

Vi har set hvor mange helbredssager vedr. godkendelse af piloter SJ’s klinik har sendt til godkendelse hos os. Klinikken har fra 1.2. 2017 til udgangen af oktober sendt 768 sager herind. SJ står som ansvarlige læge på 466 af disse. (Det er hendes stempel, der er anvendt.) Hun oplyser, at hun kun selv har udført ca. 150 undersøgelser – de andre undersøgelser er udført af læger som hun har under oplæring.

Vi har et system, så de godkendelsessager, der kommer fra Sjælland (herunder sager fra SJ’s klinik) bliver tjekket af en lægekonsulent fra Jylland, som arbejder for os på konsulentbasis.

Vi ses kl. 16.00.”

13. Den 16. november 2017 blev spørgsmålet om engagementet i egen lægeklinik på ny drøftet i en mailveksling mellem Kåre Clemmesen og Christian Thorhauge (i den endelige version blev formuleringen, at SJ ikke måtte have ”økonomisk interesse i lægeklinikker” ændret til, at ” drive eller være ansvarlig for lægeklinikker”).

Christian Thorhauge anførte overfor Kåre Clemmesen, at man kunne gå to veje:

1. Afskedige SJ på grund af antallet af helbredssager ”igennem hendes forretning”. Thorhauge fandt at denne løsning ville ”give os ”fuld rulle” fra hendes advokat, presse med mere, og at det ikke er en løsning, der gavner styrelsen”.

2. Fortsætte den lagte strategi. På grundlag af møde med Kammeradvokaten den 14. november 2017 foreslog han, at ansættelsesaftalen formuleres således, at SJ ikke må drive eller være ansvarlig for lægepraksisser osv., således at ”den økonomiske del forsvinder”. Til gengæld bør vi indsætte en sætning om, at SJ er forpligtet til at oplyse væsentlige økonomiske interesser, der kan influere på hendes habilitet. Derved sendes bolden til hende, som kan lægges til grund senere ved brud herpå.

Kåre Clemmesen svarede at var ”mest tilbøjelig til at være enig”. Han anførte, at styrelsen i så fald vel ikke engang skrive i ansættelsesbrevet at hun ikke må have ledelse ift sin AeMC?

Han anførte videre en overvejelse over, om man kunne bebrejde SJ noget på grundlag af den foreliggende praksis og konstruktion, der ”vel ikke insulterer så meget overfor habilitetsspørgsmålet som den nye konstruktion - uden at vi får et hyr med advokat etc.?

Jeg vil gerne lige summe om det en gang mere. Også med CFH.”

Christian Thorhauge svarede bl.a. ”Jeg tror ikke, vi får problemer med SJ fsva drive eller være ansvarlig for, idet hun allerede har igangsat denne proces. Egentlig tror jeg, hun er tilfreds med at økonomidelen forsvinder. Hun skriver under, er jeg sikker på!

14. Den 6. december 2017 skrev TBST-medarbejder 1 til Kammeradvokaten med kopi til Kåre Clemmesen og Christian Thorhauge og bad om en udtalelse, der bekræftede en mundtlig tilkendegivelse på det nævnte møde den 14. november 2017 om SJ og habilitet, at

1. SJ i den nuværende organisation, hvor hun er luftfartslæge, ikke er inhabil i forhold til at medvirke ved behandling af andre flyvelægers autorisationer og certifikatsager. (Uanset at SJ selv har en klinik, hvor hun årligt har udført/godkendt helbredsundersøgelser af omkring 500 piloter mhp. certifikatudstedelse.)
2. SJ i den fremtidige organisation, hvor hun skal være styrelseslæge, ikke er inhabil i forhold til at træffe afgørelser i certifikatsager og sager om autorisation af flyvelæger, til trods for at SJ er medejer af en lægeklinik, ([www.doctors.dk](http://www.doctors.dk)) der er specialiseret i helbreds-godkendelse af piloter mhb. certifikatudstedelse.

TBST-medarbejder 1 oplyste, at SJ netop havde underskrevet et tillæg til ansættelseskontrakten, der var vedhæftet, med denne ordlyd:

”Styrelseslægen skal kunne fungere som klageinstans. Derfor er habilitet meget vigtigt – og derfor kan du ikke drive eller være ansvarlig for lægeklinikker, der laver helbredsundersøgelser med henblik på certificering indenfor styrelsens område ved siden af stillingen. Vores aftale af 20. december 2016 i tillæg til ansættelsesbrevet – aftale om habilitet, pkt. 2, om muligheden for at arbejde i egen klinik - er således ikke længere gældende. Vi kan tale om, hvordan du evt. kan lave et mindre antal helbreds-godkendelser for at vedligeholde kendskab til praksis. Du er forpligtet til skriftligt at oplyse din kontorchef om bijob og væsentlige økonomiske interesser, der kan influere på din habilitet.”

15. Den 21. december 2017 blev Trafikstyrelsens notat af 4. december 2017 forelagt ministeren med bemærkninger om, at departementet som opfølgning på møder med et tidligere folketingsmedlem havde afholdt et møde med styrelsen for at ”blive klogere på” organiseringen af luftfartslægeorganisationen. havde oplyst, at man gennem længere tid havde arbejdet på en omstrukturering af lægefunktionen, således, at man ville oprette en ny styrelseslæge med ansvar for alle styrelsens lægerelaterede områder (især administrativt) mens helbredsundersøgelser ”udføres af 1-2 ansatte læger”. Styrelseslægen vil

fortsat foretage enkelte helbredsundersøgelser af hensyn til faglig opdatering. Kammeradvokaten havde tidligere vurderet, at der ikke er habilitetsproblemer forbundet med dette.

Desuden blev det oplyst, at SJ havde underskrevet en ny ansættelseskontrakt, der bl.a. indeholder bestemmelser om, at "hun ikke må drive egen praksis ved siden af. Dette var et af de spørgsmål Et tidligere folketingsmedlem rejste. Hun vil dog fortsat være ejer af to klinikker, men den daglige drift og ledelse varetages af andre."

16. Ministeren bad den 5. januar 2018 om et møde.

### **3.2.4 Mandag den 15. januar 2018 - Møde i Transport-og Boligministeriet med repræsentanter for Trafik-, Bygge-og Boligstyrelsen.**

#### **Forberedelseskridt i Trafikstyrelsen**

Hen på eftermiddage fredag den 12. januar 2018 udvekslede Kåre Clemmesen og Christian Thorhauge e-mails om mødemateriale til Carsten Falk Hansen til brug for mødet førstkommande mandag den 15. januar 2018 i departementet.

Kåre Clemmesen havde tidligere printet "det papir, som vi sendte til KA om styrelseslægefunktionen – dateret 4. dec. 2017" til Carsten Falk Hansen, og bad Thorhauge om at sende "en digital samlet pakke".

Christian Thorhauge kunne ikke nå at sende materialet inden Carsten Falk Hansen forlod kontoret, men oplyste, at han kunne "lave en pakke og sende den til jer inden aften".

Samme dag kl. 18.44 sendte Christian Thorhauge en e-mail til Carsten Falk Hansen med kopi til Kåre Clemmesen vedhæftet "Forberedelsesmateriale til møde med dep.chef mandag 15. januar" med teksten:

"Kære Carsten,

Vedlagt finder du baggrundsnotat om ændringen af lægefunktionen, Kammeradvokatens udtalelse fra september 2017 [16] om SJ's habilitet samt de gældende procedurer for godkendelse og suspension af flyvelæger (AME/AeMC). Tillige finder du en mappe med materiale omkring klagen over SJ, i hvilken vi træffer en afgørelse i løbet af de næste par uger.

Kammeradvokaten håber at kunne samle en udtalelse for vores seneste henvendelse, der primært drejer sig om en eventuel inhabilitet som følge af, at SJ selv ejer sin virksomhed. Med den nye aftale med SJ som Styrelseslæge, er habiliteten dog ikke længere en faktor, da SJ i den forbindelse har accepteret at afstå fra at lede og være lægefaglig ansvarlig for sin lægepraksis, samt er i gang med en omstrukturering af sit ejerskab af virksomheden.

Kammeradvokatens udtalelse vil være i linje med, at SJ ikke er inhabil.

Fsva klagen fra MT, kan jeg konstatere, at den ikke indeholder den store substans. Til gengæld har jeg snart mange henvendelser fra tilsynslægen på MT's

AeMC 03 (Luftfartslæge Ø), som formodentlig vil medføre MT's suspension. Som et illustrativt eksempel vedlægger jeg en mail fra Luftfartslæge Ø modtaget i dag. Bemærk venligst mailen indeholder lægekonfidentielt materiale.

God weekend.

Mvh

Christian.”

Disse dokumenter var vedhæftet:

1. Procedure for godkendelse af Flyvelæge (AME) og Flyvemedicinsk center (AeMC), dateret 16. juni 2017.
2. Procedure for suspension eller fratagelse af flyvelægers (AME) og flyvemedicinsk center (AeMC) autorisation, dateret 27. oktober 2017.
3. Kammeradvokatens udtalelse af 13. september 2016 samt yderligere dokumenter.
4. Notat om Omstrukturering af lægefunktionen i Trafik- Bygge- og Boligstyrelsen (TBST), dateret 4. december 2017
5. Outlook mappe Problemsager AeMC/03

## **Ad dokument 1**

I dokumentet var bl.a. anført:

### **”Procedure for godkendelse af Flyvelæge (AME) og Flyvemedicinsk center (AeMC) – 16. juni 2017**

#### **1. Formål**

Formålet med denne procedure er, at sikre en ensartet behandling hos Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen (TBST) ved besvarelse af ansøgninger fra læger, der ønsker godkendelse som flyvelæge eller som flyvemedicinsk center. Endvidere er formålet at beskrive TBST's løbende anvisninger for sagsgangen i relation til besvarelsen, samt sikre at disse følges i TBST.

#### **2. Omfang**

Denne procedure skal anvendes ved behandling af ansøgninger fra læger, der ønsker godkendelse som AME eller AeMC.

Proceduren finder anvendelse på alle ansøgninger fremsendt til TBST efter den 1. oktober 2016.

#### **3. Ansvar**

Luftfartslægen (Medical assessor) hos TBST er ansvarlig for, at denne procedure vedligeholdes og følges ved behandling af ansøgninger.

#### **4. Fremgangsmåde**

Ansøgeren fremsender et udfyldt ansøgningsskema (bilag 1 og bilag 2) til TBST. Ansøgeren modtager snarest muligt efter modtagelsen af ansøgning hos TBST en bekræftelse på modtagelse af ansøgningen.

Ansøgninger skal som udgangspunkt behandles indenfor tredivende dage efter modtagelsen af al relevant dokumentation.

Kontorchefen underrettes om modtagelse af ansøgninger om godkendelse som AME eller AeMC.

Medical Assessor inddrager i fornødent omfang kontorchefen og afdelingens jurist i sagsbehandlingen.

#### **5. Tiltrædelseskontrol**

Forud for godkendelse foretager TBST tiltrædelseskontrol af AME/AeMC. Kontorchefen udpeger den person, der skal stå for gennemførelsen af tiltrædelseskontrollen.

#### **6. Godkendelse**

Når sagsbehandlingen er afsluttet fremsender Medical Assessor ansøgningen med bilag til kontorchefen med en begrundet skriftlig indstilling til godkendelse/ikke godkendelse.

Kontorchefen træffer afgørelse om godkendelse og underskriver AME/AeMC certifikatet.

Medical Assessor fremsender AME/AeMC certifikatet, stempler mm. til AME/AeMC.

#### **7. Bilag og henvisninger**

Bilag 1 - AME førstegangsudstedelse

Bilag 2 - Application for an AeMC Approval Certificate”

#### **Ad dokument 2**

**”Procedure for suspension eller fratagelse af flyvelægers (AME) og flyvemedicinsk center (AeMC) autorisation. 27. oktober 2017**

**Validering af AME/AeMC**

##### **1. Formål**

I henhold til Part ORA og Part ARA samt Part Medical i Kommissionens Forordning nr. 1178/2011 fastsættes herved procedurer for suspension eller fratagelse af en AME/AeMC autorisation.

## **2. Omfang**

Denne procedure skal anvendes ved behandling af sager vedrørende suspension eller fratagelse af AME og AeMC autorisation.

## **3. Ansvar**

Kontorchefen er ansvarlig for at vedligeholde denne procedure og sikre at proceduren efterleves af sagsbehandlerne i kontoret. Medical Assessor (luftfartslægen (MA)) i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen (TBST) er ansvarlig for procedures opdatering ift. EASA regler.

## **4. Fremgangsmåde**

Validering af AME/AeMC autorisationer og deres suspension sker på baggrund af en konkret bedømmelse af en AME/AeMC funktion og virke.

MA eller en af kontorchefen udpeget person fører tilsyn med AME/AeMC.

På baggrund af tilsynet forelægger Medical Assessor en skriftlig indstilling til kontorchefen i de tilfælde, hvor en suspension eller fratagelse af autorisation kan komme på tale. Kontorchefen træffer i samarbejde med Medical Assessor og afdelingens jurist beslutning om det videre sagsforløb.

På baggrund af de indhentede oplysninger, forbereder Medical Assessor i samarbejde med afdelingens jurist en detaljeret sagsfremstilling samt begrundet indstilling, jf. bestemmelserne herom i Lov om offentlighed i forvaltningen (Forvaltningsloven) og bestemmelserne i EASA part Medical, part ARA, part ORA, (specielt AMC1 MED.B.001, AMC1 MED.D.010, AMC1 ORA.AeMC.135, ARA.MED.200, AMC1 ARA.MED.315 (a) samt TBST Procedure for AeMC og AME om helbredsgodkendelser og medical certificate.

På baggrunde af sagsfremstillingen og indstillingen træffer kontorchefen herefter beslutning om meddelelse af suspension eller fratagelse af AME/AeMC autorisationer, jf. instruks for AMS/Medical Assessor, pkt. 4.4.

Suspensionen eller inddragelse meddeles AME/AeMC i henhold til TBST procedurer. Ved suspension skal der i indstillingen indgå vilkår for ophævelse af suspension.

Kontorchefen kan også vælge at bringe potentielt fejlbehandlede AME/AeMC helbredssager til en vurdering ved en anden flyvemedicinsk sagkyndig, Class I AME udenfor TBST, eller ved fremsendelse til det fællesskandinaviske lægeudvalg, L-Udvalget, der fungerer med flyvemedicinsk indstilling i sager, som kan vække flyvemedicinsk tvivl (Secondary review), forud for stillingtagen til suspension eller fratagelse af en AME/AeMC autorisation.

## **5. Bilag/henvisninger**

### **5.1 Bilag**

1. Procedure for AeMC (Flyvemedicinsk Center) og AME (Flyvelæge) om helbreds-godkendelse og medical certificate.
2. Instruks for Medical Assessor (Luftfartslægen(MA)).”

### **Ad dokument 3**

Der er tale om Kammeradvokatens vurdering af 13. september 2016. Jeg henviser til gennemgangen ovenfor.

I filen med Kammeradvokatens udtalelse (dokument 3), var desuden medtaget yderligere dokumenter. Det var:

- Kopi af tillæg af 20. december 2016 til SJ's ansættelseskontrakt (konsekvens af Kammeradvokatens udtalelse),
- advokat Advokat 1's brev af 10. maj 2017,
- styrelsens besvarelse af 15. juni 2017 af Advokat 1's brev,
- styrelsens udkast af 30. oktober 2017 til tillæg til SJ's ansættelseskontrakt (afløsning af tillæg af 20. december 2016 med henblik på omstruktureringens ikrafttrædelse).

Den samlede fil var identisk med en fil tidligere sendt til Kammeradvokaten den. 9. november 2017 til brug for den bestilte nye vurdering.

Dele af udkastet til tillæg til SJ's kontrakt lød således:

”SJ

### **Tillæg til ansættelsesbrev - ny funktion som styrelseslæge**

Kære SJ

Som du allerede er orienteret om på møder med vicedirektør Kåre Clemmesen og undertegnede, vil vi pr. 1. januar 2018 indrette os med en samlet lægefunktion i styrelsen. Lægefunktionen skal fagligt og administrativt håndtere helbredssager på alle tre transportområder: luftfarts-, jernbane- og vejområdet.

[...]

Din nuværende stilling vil ændre karakter på nogle områder. Vi har gennemgået disse ændringer med dig - og noteret, at du er positivt indstillet overfor den nye organisering:

- Der vil komme flere sager, hvor lægeattester skal gennemgås af styrelseslægen.
- Styrelseslægen skal kunne træffe afgørelser om helbredsmæssig egnethed på alle tre områder, både luftfart, jernbane og vej.
- Styrelseslægens primære arbejdsopgave bliver af mere administrativ karakter - udekørende tilsyn bliver i vidt omfang overladt til deltidslæger.

- Arbejdet vil derfor også indebære meget mere obligatorisk tilstedeværelse på kontoret i styrelsen - og du vil få fast arbejdstid på kontoret.

Styrelseslægen skal kunne fungere som klageinstans. Derfor er habilitet meget vigtigt - og derfor kan du ikke drive eller have økonomisk interesse i lægeklinikker, der laver helbredsundersøgelser med henblik på certificering indenfor styrelsens område ved siden af stillingen. Vores aftale af 20. december 2016 i tillæg til ansættelsesbrevet – aftale om habilitet, pkt. 2, om muligheden for at arbejde i egen klinik – er således ikke længere gældende. Vi kan tale om, hvordan du evt. kan lave et mindre antal helbredsgodkendelser for at vedligeholde kendskab til praksis.

Med venlig hilsen  
Christian Thorhauge  
Kontorchef  
Modtaget og accepteret  
Dato:  
SJ”

Som gennemgået ovenfor forelå der imidlertid på dette tidspunkt en underskrevet version af tillægget, der blev fremsendt til Kammeradvokaten den 6. december 2017. Som gennemgået ovenfor var udkastets formulering om, at SJ ikke måtte have ”økonomisk interesse i lægeklinikker” udtaget og i den underskrevne version erstattet med at ”drive eller være ansvarlig for lægeklinikker”.

Som gennemgået ovenfor er baggrunden herfor er belyst i en mailveksling den 16. november 2017 mellem Christian Thorhauge og Kåre Clemmesen.

Af Christian Thorhauges følgemail til Carsten Falk Hansen fremgår, at SJ har accepteret ”at afstå fra at lede og være lægefaglig ansvarlig for sin lægepraksis, samt er i gang med en omstrukturering af sit ejerskab af virksomheden”, hvilket er tættere på formuleringen i den endelige version af tillægget.

Det bemærkes, at departementet aldrig fik tilsendt den endelige version, men at den dog var delvist refereret i Kammeradvokatens senere udtalelse af 2. marts 2018.

#### **Ad dokument 4**

Notat af 4. december 2017 om omstrukturering af lægefunktionen. Dokumentet er identisk med dokumentet fremsendt i december 2017.

Dokumentet er identisk med det dokument med samme datering, som styrelsen fremsendte til departementet den 6. december 2017. Der henvises til citatet ovenfor.

#### **Ad dokument 5**

To klagesager vedrørende piloterne Certifikatindehaver nr. 5 og Certifikatindehaver nr. 6 i relation til MT's klinik. Dels om synsforstyrrelser, dels om migræne. Der er tale om to breve fra de nævnte piloter.

Desuden indgår denne mailveksling mellem Luftfartslæge Ø og Christian Thorhauge:

**Fra:** Luftfartslæge Ø  
**Sendt:** 12. januar 2018 18:27  
**Til:** Christian Thorhauge  
**Emne:** Fwd: Problemsager AeMC/03

Hej Christian.

Af det fremsendte syntes jeg at der tegner sig et billede af at AeMC3 har mange sager der ikke er i orden.

Mht. Certifikatindehaver nr. 6 vil jeg sige at hvis det er sandt at MT har bedt hende om at undlade nogle oplysninger, er det en alvorlig sag. MT bør høres i denne sag, men da jeg ikke har adgang til Capture vil jeg gerne bede om de info. der ligger i Capture.

Spørgsmålet til dig er om vi kan lade MT fortsætte, jeg forstår at han allerede har en advarsel fra november 2017, eller om han skal suspenderes i min. 3 måneder til der bliver afklaring på de sager der ikke følger EASA/TBST. ?

Hvis "Certifikatindehaver nr. 6 sagen" er korrekt, må jeg sige at der er tale om et tillidsbrud af alvorligste karakter, suspenderingen bør være permanent, hvad syntes du?

Med venlig hilsen  
Luftfartslæge Ø.

Start på videresendt besked:

**Fra:** SJ  
**Dato:** 12. januar 2018 kl. 13.53.34 WET  
**Til:** TBST-medarbejder 6  
**Cc:** Luftfartslæge Ø , TBST-medarbejder 5, "Christian Thorhauge"  
**Emne:** Problemsager AeMC/03

Se venligst vedhæftede.

Certifikatindehaver nr. 6's sag vedrører migræne med aura og hænger desårsag for en flyvemedicinsk bedømmelse sammen med en anden aktuel klagesag, der ligeledes sorterer under Luftfartslæge Ø's MA-tilsyn.

Det er den samme flyvelæge i begge sager, og ingen af sagerne er korrekt håndteret. Nogle problemer går igen: førstegangsudstedelse på falske forudsætninger, underhåndsaftaler med piloten, underrapportering til myndigheden osv.

Før Luftfartslæge Ø kan gå videre med det flyvemedicinske tilsyn i denne sag, er det muligvis nødvendigt med en juridisk udredning og vurdering af flyvelægens fremgangsmåde samt partshøring.

Best regards  
SJ"

### 3.5.2 Sammenfatning

Dokumenterne må sammen med følgemailen til Carsten Falk Hansen antages at tegne det væsentligste grundlag for den opfattelse af sagen, som styrelsen kommunikerede til departementet på mødet.

Det billede, som Carsten Falk Hansen fik tilvejebragt på grundlag af mail og dokument kan sammenfattes således:

#### 1. Christian Thorhauge anførte i følgemailen til Carsten Falk Hansen:

- Med SJ som Styrelseslæge med en ny aftale, er habilitet ikke længere en faktor, da SJ har accepteret at afstå fra at lede og være lægefaglig ansvarlig for sin lægepraksis, samt er i gang med en omstrukturering af sit ejerskab af virksomheden.
- Kammeradvokaten arbejder på en udtalelse, der primært drejer sig om en eventuel inhabilitet som følge af ejerskabet til lægevirksomheden. Kammeradvokatens udtalelse vil være i linje med, at SJ ikke er inhabil.
- Klagen fra MT, indeholder ikke den store substans. Til gengæld foreligger der mange henvendelser fra tilsynslægen på MT's AeMC 03 (Luftfartslæge Ø), som formodentlig vil medføre MT's suspension. Et illustrativt eksempel var vedlagt i form af en mail fra Luftfartslæge Ø.

#### 2. Proceduredokumenterne

For den gamle procedure viser dokumenterne, at både for udstedelse og fratagelse af autorisation for AME og AeMC udarbejder Medical Assessor indstilling, mens kontorchefen har afgørelseskompetencen.

I den nye struktur en central Styrelseslæge fungere overordnet for alle områder incl. luftfart. Styrelseslægen skal bistås af en fuldtidsansat læge eller to fastansatte læger på deltid med hovedfokus på tilsyn inden for luftfartområdet og på tværgående opgaveløsning inden for de tre områder, som tillige skal kunne fungere som MA, og derved kunne træffe afgørelse om helbredsmæssig egnethed på alle tre områder.

#### 3. Kammeradvokatens udtalelse

Den eksisterende udtalelse fra september 2016 konstaterer, at SJ ikke er inhabil i den gamle struktur.

Kammeradvokaten vil udarbejde en ny udtalelse, der primært drejer sig om en eventuel inhabilitet som følge af SJ's ejerskab til sin luftfartsklinik. Det forventes det, at Kammeradvokaten vil vurdere, at hun ikke er inhabil.

#### 4. Tillægget til SJ's ansættelsesaftale

Ifølge Christians Thorhauges fremsendelsesmail betyder aftalen, at inhabilitet ikke længere er relevant, da SJ har afstået at lede og være lægefaglig ansvarlig for sin lægepraksis, samt er i gang med en omstrukturering af sit ejerskab af virksomheden. Af det medsendte tillæg fremgår det mere vidtgående – men forkerte – at hun ”ikke måtte have økonomisk interesse i lægeklinikker”.

#### 5. Klagesager

Fsva klagen fra MT måtte Carsten Falk Hansen få det indtryk, at den ikke indeholder noget af særlig substans og at den relevante og saglige dagsorden snarere var, at MT's AeMC 03 stod til suspension.

### **Referat af mødet den 15. januar 2018**

Der foreligger hverken en dagsorden eller et samtidigt referat af mødet. Der blev udarbejdet et referat ca. 15 måneder senere, den 12. april 2019. Det lyder således:

”12. april 2019

#### **Møde med TBST - Carsten Falk Hansen, Kåre Clemmesen og Christian Thorhauge mandag den 15. januar 2018**

Indtryk fra møde i mødesal Storebælt mandag den 15. januar 2018.

På mødet deltog fra TBST Carsten Falk Hansen, Kåre Clemmesen og Christian Thorhauge. Fra Departementet deltog så vidt jeg husker Jacob Heinsen, Søren Wille, Christian Haxthausen og TRM-medarbejder 5 (i tvivl om TRM-medarbejder 5 deltog).

Baggrunden for mødet var, at Et tidligere folketingsmedlem (DF) den 11. november 2017 havde holdt et møde med ministeren om luftfartslægens inhabilitet.

Der var på den baggrund taget kontakt til styrelsen, for at få sikkerhed for, at der ikke var inhabilitet.

Jacob Heinsen udtrykte, at han ikke var tilfreds med den aktuelle situation omkring luftfartslægen, da det var tydeligt, at den mistillid der var til hende undergravede styrelsens troværdighed som uafhængig myndighed og at den aktuelle sag viste, at der i offentligheden gentagende gange er blevet stillet spørgsmål ved hendes habilitet. Departementet ville i den forbindelse gerne have TBST til at forklare, hvorfor styrelseslægen ikke var blevet afskediget som følge af de problemer, der har været omkring hendes person.

På mødet præsenterede TBST en omorganisering af lægeområdet i styrelsen, herunder en ny stilling for luftfartslægen. TBST forklarede, at Kammeradvokaten tidligere havde vurderet, at en opdeling i Øst/Vest-tilsyn ville imødegå habilitetsproblematikken, og at man nu med den nye struktur ville skabe endnu større sikkerhed.

TBST forklarede, at luftfartslægen i fremtiden ville få en mere administrativ funktion, hvor hun også dækkede administrationen af andre lægeområder i styrelsen (eksempelvis taxi) og varetog internationalt arbejde på området.

TBST forklarede, at det var nødvendigt at have en flyvelæge, der varetager tilsyn og kan afgøre tvivlsspørgsmål på området, men at det er svært at rekruttere. Efter en transitionsperiode, hvor andre læger kunne blive ansat, ville den nuværende luftfartslæge ikke længere varetage tilsyn på luftfartsområdet.”

Efter det oplyste, er referatet udarbejdet af kontorchef Christian Haxthausen.

## Sammenfatning

På trods af det sene tidspunkt for referatets udarbejdelse, må det dog antages af have en vis beviskraft. Det prætenderer således ikke at gengive detaljer, som kun de færreste vil kunne erindre mere end et år senere, men fremtræder som en sammenfatning af de overordnede og centrale linjer i mødet. Desuden korresponderer indholdet med det materiale og de konklusioner, som styrelsen fremsendte til departementet den 16. april 2018 – altså tre måneder efter mødet, jf. nedenfor.

Hovedpunkterne i referatet er:

Departementet:

1. Tydeligt, at der er mistillid til luftfartslægen.
2. Mistilliden er undergravede for styrelsens troværdighed som uafhængig myndighed.
3. Der er i offentligheden gentagende gange stillet spørgsmål ved hendes habilitet.
4. Departementet bad TBST forklare, hvorfor styrelseslægen ikke var blevet afskediget.

Styrelsens svar:

1. Der er iværksat en omorganisering af lægeområdet i styrelsen.
2. Indebærer oprettelse af en ny stilling for luftfartslægen.
3. Kammeradvokaten har tidligere vurderet, at en opdeling i Øst/Vest-tilsyn ville imødegå habilitetsproblematikken.
4. Med den nye struktur ville man skabe endnu større sikkerhed.
5. I fremtiden ville luftfartslægen få en øget administrativ funktion, hvor hun også skulle dække administrationen af de øvrige lægeområder i styrelsen samt varetage internationalt arbejde.
6. Det er nødvendigt at have en flyvelæge, der varetager tilsyn og kan afgøre tvivls-spørgsmål, men at det er svært at rekruttere.
7. Efter en transitionsperiode, hvor andre læger kunne blive ansat, ville den nuværende luftfartslæge ikke længere varetage tilsyn på luftfartsområdet.

### **3.2.5 Trafik-, Bygge-og Boligstyrelsens fremsendelse af notater mv. til Transport-og Boligministeriet den 16. april 2018**

#### **Styrelsens sagsbehandling**

**Fra:** Kåre Clemmesen

**Sendt:** 15. april 2018 19:33

**Til:** Christian Thorhauge

**Emne:** SV: Opdateret notat fra TBST om omstrukturering af lægefunktionen

Hej Christian

Jeg synes, at statusnotatet skal være et rent statusnotat – dateret 15.april - og så skal det hidtidige notat fra 4.dec. 2017 lægges ved sagen, så der bliver tre notater.

Jeg har derfor tilrettet dette – dvs. også slette den første del.

Har også rettet lidt i MT-klage-notatet,

Mvh

Kåre

**Fra:** Christian Thorhauge

**Sendt:** 13. april 2018 12:32

**Til:** Kåre Clemmesen

**Emne:** VS: Opdateret notat fra TBST om omstrukturering af lægefunktionen

Hej Kåre,

Hermed de to notater jeg omtalte.

Det ene er en opdatering af det, vi har foretaget på området siden notatet oprindeligt blev lavet.

Det andet er en orientering om MT's klage. Jeg mener, det skal holdes i generelle vendinger, så det ikke umiddelbart kan komme os til last senere.

Lad mig høre, hvad du synes, når det passer ind.

Mvh

Christian.

**Fra:** TBST-medarbejder 6

**Sendt:** 13. april 2018 11:52

**Til:** Christian Thorhauge

**Emne:** Opdateret notat fra TBST om omstrukturering af lægefunktionen

Hej Christian,

Hermed fuld pakke vedr. lægefunk.

Hilsner, TBST-medarbejder 6

Notatet tilrettet af Kåre Clemmesen svarede til det notat, der blev fremsendt til Transportministeriet, jf. nedenfor.

### **Fremsendelse til Transportministeriet**

Christian Thorhauge sendte den 16. april 2018 en e-mail til departementet med emnet "Status styrelsens lægefunktionen". Kåre Clemmesen videresendte den 17. april 2018 en kopi af denne e-mail til Carsten Falk Hansen:

"t.o.

Mvh

Kåre

**Fra:** Christian Thorhauge

**Sendt:** 16. april 2018 19:07

**Til:** TRM-medarbejder 5

**Cc:** TBST-medarbejder 6; Kåre Clemmesen

**Emne:** Status styrelsens lægefunktionen

Kære TRM-medarbejder 5,

Hermed som ønsket en status over lægefunktionen. Som det fremgår af notaterne, er der leveret på samtlige punkter, der blev drøftet ved møde med departementschefen den 15. januar 2018.

Vedlagt er det oprindelige notat, et notat om status pr. 16. april, samt notat om klagesagen fra styrelsens jernbanelæge, MT, med tilhørende bilag.

Notaterne er godkendt af vicedirektør Kåre Clemmesen.

Venlig hilsen, Best regards  
Christian Thorhauge”

Bilagsmaterialet var:

1. Fire dokumenter vedr. MT – klage, svar, MT’s bemærkninger til svar og styrelsens svar herpå.
2. Kammeradvokatens udtalelser fra 2016 og 2018.
3. Notat om omstrukturering og notat med opdaterede oplysninger herom.
4. Notat om klagen fra MT.

**Notatet med opdaterede oplysninger om omstrukturering af lægefunktionen lød:**

”15. april 2018

**Omstrukturering af lægefunktionen i Trafik- Bygge- og Boligstyrelsen (TBST) – status pr. 15. april 2018**

Siden notatet af 4. december 2017 er en række forhold faldet på plads. Der er således sket afklaring på taxiområdet, der fører til, at der er behov for flere lægeressourcer i TBST. Der er sket en yderligere afklaring af habilitetsspørgsmålet, der har været forelagt Kammeradvokaten. Den nye lægestruktur er meldt ud til offentligheden ved en nyhed, ligesom flyvelægerne er orienteret og inviteret til et informationsmøde om ændringerne og et nyt administrationsgrundlag. Endelig har styrelsen håndteret en række klagesager fra flyvelægerne, der især har været baseret på en fejlagtig opfattelse af de faktiske omstændigheder, der relaterer sig til styrelsens luftfartslægefunktion, MA.

Nedenfor redegøres kort for de enkelte dele.

***Afklaring af helbredssager på taxi-området***

Det ligger nu fast, at taxi-området ansvarsmæssigt er placeret hos TBST.

Samtidig har det vist sig, at der er indkommet langt flere sager, end nogen har kunnet forvente. Der er således på de første 2 måneder indkommet ca. samme mængde sager, som oprindeligt var forventet på årsbasis.

Der er derfor ansat en lægekonsulent til afvikling af sagerne, der samarbejder med Styrelseslægen (den tidligere MA på luftfartsområdet).

Styrelseslægen arbejder godt og struktureret med kontaktholder mellem Sundhedsstyrelsen og Forening 4 mhp. udvikling af TBST's arbejde med det nye område. Som følge af det øgede ressourcebehov, er det besluttet at udvide lægefunktionen, som i samme ombæring ændrer struktur. Dette beskrives nedenfor under "ny lægestruktur i styrelsen".

### ***Afklaring af habilitetsspørgsmålet v. Kammeradvokaten***

Kammeradvokaten har konkluderet, at luftfartslægen med den geografiske ansvarsfordeling mellem MA og assisterende MA ikke kan anses for inhabil.

Der har fra flere AME'er side været stillet spørgsmålstegn ved MAs habilitet (se nedenfor om klager over luftfartslægen). Det skyldes at MA i 2016-2017 samtidig har ejet, drevet og udført helbredsgodkendelser på AeMC01 (et privat flyvemedicinsk center, der er etableret af luftfartslægen i 2016). I 2016 blev der foretaget nogle ændringer i lægefunktionen, således at en assisterende MA blev ansat til at foretage tilsynet med flyvelægerne på Sjælland, hvor MA's virksomhed lå.

TBST v. den ansvarlige kontorchef, træffer endelig afgørelse i sagerne baseret på den assisterende MA's tilsyn.

Kammeradvokaten udtalte i notat af 13. september 2016 (Bilag A), at luftfarts-lægen ikke var at anse for inhabil bl.a. som følge af den geografiske opsplitning af ansvarsområderne. MA kunne endvidere udføre op til 200 undersøgelser, uden at Kammeradvokaten anså det for omfattet af reglerne om inhabilitet, da det er nødvendigt, at MA på samme måde som flyvelægerne vedligeholder sine flyvelægefaglige kompetencer.

I et nyt notat af 2. marts 2018 (Bilag B) fra Kammeradvokaten, slår denne fast, at der så længe, der sker opretholdelse af den geografiske fordeling, så en MA ikke fører tilsyn med AME'er eller AeMC'er, der er beliggende i geografisk nærhed, så vurderer KA, at MA ikke er inhabil.

Det bemærkes i øvrigt, at MA per 1. januar 2018 de facto er ophørt med at være ansvarlig for driften som ansvarlig læge og Accountable Manager i AeMC01, og tilsvarende ikke længere kan fungere selvstændigt som AME. Vedligeholdelse af Styrelseslægens AME-kompetencer sikres fremover på anden måde.

### ***Ny lægestruktur i styrelsen***

*Den nye lægestruktur med en styrelseslæge og 1-2 fuldtidsansatte læger til varetagelse af godkendelser og tilsyn på såvel vej, bane som luftfart, er den 15. marts meldt ud til offentligheden, og fornøden rekruttering og revidering af procedurer mv. er i gang.*

Ved mail af 15. marts 2018 blev samtlige AME'er og AeMC'er orienteret direkte pr. mail om de kommende ændringer i lægestrukturen. Samme dag blev en nyhed om emnet offentliggjort på TBST's hjemmeside.

Der er ansat en ny lægefaglig konsulent til at bidrage med sagshåndteringen på taxi-området.

Derudover er Stillingen som ny MA i styrelsen slået op den 12. april.

Etableringen af en struktur med en Styrelseslæge, en ny MA (luftfartslæge) og to tilknyttede lægekonsulenter sikrer en god og robust lægestruktur, der forventes at kunne sikre en god forvaltning på de tre transportområder.

AME'erne blev samtidig inviteret til et arrangement i styrelsen den 25. april 2018, hvor de bliver præsenteret for den nye struktur og de nye procedurer. For at skabe det fornødne incitament for AME'erne til at møde op, vil indholdet af mødet have en sådan karakter, at det tæller med i de point, som AME'erne skal opnå for at kvalificere sig til recertificering efter 3 år. Dette er AME'erne orienteret om.

### ***Ny procedure og ændring af sagsgange***

*Der er truffet beslutning om at ændre den måde, AME'erne håndterer helbredsgodkendelser på. Dette vil afspejle sig i den nye procedure, der er under udarbejdelse, og som skal danne grundlag for mødet den 25. april.*

Hidtil har AME'erne i Danmark (som et af de eneste steder i EU) kunnet lave en telefonisk aftale med MA om udfaldet af en konkret helbrevsvurdering (krydsordningen). Når EASA udfører tilsyn med området, stilles der ofte spørgsmål ved denne håndtering af forordningens krav om at henvise en sag til myndigheden. Indtil nu har EASA accepteret metoden. Det er blandt andet sket med udgangspunkt i, at vi i Danmark har et meget begrænset antal flyvelæger (ca. 20). MA har derfor været i tæt kontakt med AME'erne, og været betrygget i, at de sørgede for at følge forordningens bestemmelser, og foretog de nødvendige drøftelser med MA.

Det har på det seneste vist sig, at det ikke længere er sådan. Der er flere sager, der er sendt ind til styrelsen, uden at der på forhånd har været den fornødne telefoniske kontakt.

På den baggrund, og fordi den nye lægestruktur rent faktisk muliggør det, uden at piloter, flyveledere og cabincrew skal vente i meget lang tid på en afgørelse fra TBST, har Styrelseslægen foreslået, at vi for at sikre en bedre myndighedsforvaltning ophæver krydsordningen. Det vil sige, at vi kræver, at sager, hvor en pilot fx skal have pålagt en begrænsning (fx krav om at piloten ikke må flyve alene), fremover skal fremsendes til TBST til afgørelse. Dette vil afspejle sig i den nye procedure, som Styrelseslægen og den ansvarlige jurist har under udarbejdelse.

Det forventes, at et ændret forvaltningsgrundlag vil skabe mere gennemsigtighed og et bedre fundament for en god relation mellem TBST og AME'erne, og dermed i sidste ende være til gavn for flyvesikkerheden.

Det kan dog ikke udelukkes, at det i første omgang vil opleves som generende for AME'erne, at krydsordningen nedlægges, da det forlænger deres sagsbehandling, som en følge af et reduceret mandat.

### ***Klager over luftfartslægen***

*Siden november 2017, er der indkommet 4 klager over MA fra certificerede AME'er, eller læger ansat på et AeMC. Klagerne har dels vedrørt TBST's sagsbehandling, dels habilitetsspørgsmål i forhold til luftfartslægen. Samtlige klager er blevet besvaret, og det vurderes, at den eneste, der endnu er utilfreds, er den AME, der desuden er ansat deltids i TBST som jernbanelæge, og som ved siden af driver et AeMC. Det forventes, at denne vil indbringe sagen for ombudsmanden.*

Blandt enkelte af AME'erne har der siden november 2017 spredt sig en stemning af utilfredshed med MA. Det skyldes det forhold, at MA ved siden af sin funktion som MA i TBST, indtil januar 2018 drev og ejede AeMC01. AME'erne har tilsyneladende ikke været opmærksomme på de tiltag, som TBST efter rådgivning fra Kammeradvokaten har foretaget for at forhindre inhabilitet i at opstå.

Tre af de AME'er der har klaget, er enten ikke blevet certificeret i overensstemmelse med eget ønske, fordi betingelserne for certificering/recertificering ikke har været opfyldt, eller er på forskellig vis blevet irrettesat af TBST for ikke at have overholdt forordningens regler. Klagerne har primært vedrørt styrelsens sagsbehandling i den forbindelse, dog nævner samtlige klagere i den forbindelse også, at de anser MA for inhabil.

TBST har besvaret de 3 klager. I den forbindelse er der orienteret om, hvorfor TBST ikke finder, at der er tale om inhabilitet. Det er vurderingen, at svarene og orienteringen af AME'erne om ny lægestruktur mv. af 15. marts 2018, har været tilfredsstillende svar for de pågældende.

Den sidste klage er behandlet af flere omgange. Der henvises til særskilt notat.

Bilag A: Kammeradvokatens habilitetsvurdering ved udførelsen af hvervet som luftfartslæge – 13. september 2016

Bilag B: Kammeradvokatens habilitetsvurdering ved udførelse af hvervet som luftfartslæge og styrelseslæge – 18. marts 2018.”

### **I notatet om klagen fra MT anføres:**

**”16. april 2018**

**Orientering om sagsforløbet i forbindelse med en klage over Trafik-, Bygge – og boligstyrelsens luftfartslæge fra styrelsens jernbanelæge, MT**

TBST modtog den 9. november 2017 en klage fra den flyvelæge, AME, der også samtidig er ansat som jernbanelæge i TBST (Bilag 1), MT. Klagen vedrører TBST's luftfartslæge, SJ. Helt overordnet er der tale om en klage, der i et vist omfang baserer sig på urigtige faktiske oplysninger. Klager har tilsyneladende benyttet sig af oplysninger fra styrelsens journalsystem til at finde ud af, hvor mange sager der er udført af luftfartslægen som flyvelæge på egen AeMC01, for at kunne inddrage dette i sin klage.

Klagen går i alt væsentlighed på, at luftfartslægen er inhabil og at luftfartslægen på enhver tænkelig måde har benyttet sig af sin rolle som luftfartslæge til at foretage negativ forskelsbehandling af klageren i sit virke som AME og i forhold til dennes AeMC.

Den oprindelige klage, som TBST modtog den 9. november 2017, var på 3½ side (bilag 1), og omfattede, hvad styrelsen har opsummeret i 10 punkter (jf. bilag 2). Det fremgår af TBST's fyldige svar af 1. februar 2018 (Bilag 2), at styrelsen ikke finder, at der har været tale om inhabilitet, og at klageren – efter styrelsens opfattelse – ikke er blevet udsat for negativ særbehandling.

Klager skrev på ny til TBST d. 19. februar 2018 (Bilag 3), og anførte i den forbindelse, at han ikke var enig i styrelsens vurdering, og at sagen ville blive oversendt til Folketingets Ombudsmand.

Dette gjorde klager d. 20. februar 2018. Den 9. marts 2018 orienterede ombudsmanden TBST om, at ombudsmanden ikke kunne behandle klagen, før TBST havde forholdt sig til den nye henvendelse af 19. februar 2018.

Ombudsmanden skrev endvidere, at han ikke foretog sig videre i sagen. Hvis klager ønskede at klage på ny, kunne dette først ske, efter TBST havde forholdt sig til brevet af 19. februar.

Den 8. marts 2018 afholdtes møde mellem MT og den ansvarlige kontorchef og vicedirektør med det formål at etablere en forståelse for de forandringer, som styrelsen har gennemgået på området det seneste års tid, herunder ny organisering af styrelsens lægefunktion.

I brev af 9. april 2018 (bilag 4) skrev TBST i et mere kortfattet brev til klager, at styrelsen fortsat ikke er af den opfattelse, at luftfartslægen kan anses for inhabil. Styrelsen henviste endvidere til brevet af 1. februar 2018.

Styrelsen har ikke hørt videre i sagen, men vil ikke udelukke, at klager på ny henvender sig til ombudsmanden.”

**Kammeradvokatens udtalelse af 2. marts 2018**

Et udkast til afsnittet om sagens faktiske omstændigheder blev fremsendt til styrelsens kommentering. Det fremgår af mailkorrespondancen, at TBST-medarbejder 6 og Christian Thorhauge gennemgik udkastet og kommenterede herpå – herefter fremsendte TBST-medarbejder 1 den 22. februar 2017 udkastet til Kammeradvokaten.:

Der var kun enkelte kommentarer indsat i udkastet – og kun en med en bemærkning til substansen. Den vedrørte det sidste afsnit i sagsfremstillingen:

”Ifølge Erhvervsstyrelsens virksomhedsregister ([www.virk.dk](http://www.virk.dk)) er Doctors.dk ApS ejet af holdingselskabet SDSJ ApS, hvori SJ ejer 100 % af anparterne. SJ er således den reelle ejer af Doctors.dk ApS. Det følger ligeledes af virksomhedsregistret, at Doctors.dk tegnes af en direktør, og at SJ er den eneste tagningsberettigede direktør i selskabet.”

Christian Thorhauges kommentar til afsnittet lød:

”Det er i tråd med ønsket fra styrelsen om en professionalisering af ejerforholdene, og i tråd med den udtalelse som KA kom med ved mødet i december, at vi ikke ville kunne begrænse SJ ejerforhold af sin virksomhed.”

I Kammeradvokatens udtalelse af 2. marts 2018 anføres bl.a.:

## **”1. INDLEDNING**

### **1.1 Problemstilling**

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen (herefter: Styrelsen) har i forlængelse af min udtalelse af 13. september 2016 ved e-mail af 6. december 2017 bedt mig vurdere, hvorvidt luftfartslæge SJ i styrelsens nuværende organisation er inhabil i forhold til at medvirke ved behandlingen af andre flyvelægers autorisationer og certifikatsager, herunder særligt om antallet af helbredsundersøgelser, som hun kan udføre, afhænger af, om hun ejer et Flyvemedicinsk center (AeMC) eller er ansvarlig flyvelæge (AME) på et AeMC.

Styrelsen har ligeledes bedt mig vurdere, hvorvidt SJ i styrelsens fremtidige organisation, hvor hun skal fungere som styrelseslæge, er inhabil i forbindelse med at træffe afgørelser i certifikatsager og sager om autorisation af flyvelæger.

Styrelsen har uddybet problemstillingen på et møde den 14. november 2017. Til brug for min vurdering fik jeg ved e-mail af 10. november 2017 tilsendt sagens akter og ved e-mail af 14. december 2017 et notat om omstrukturering af lægefunktionen i styrelsen. Derudover har jeg ved e-mail af 14. februar 2018 modtaget et tillægsnotat samt styrelsens svar på en klage fra en anden læge vedrørende SJ's habilitet.

Konklusionen lød således:

”Ud fra de i sagen forelagte oplysninger er det min vurdering, at SJ ikke er inhabil som flyvelæge i styrelsens nuværende organisation ved behandlingen af andre flyvelægers autorisationer og certifikatsager. Oplysningen om, at SJ's stempel anvendes af de til Doctors.dk's tilknyttede lægekonsulenter, ændrer ikke ved denne vurdering. Den omstændighed, at tilsynet med flyvelæger er opdelt

geografisk for netop at forhindre risikoen for inhabilitet, er blevet tillagt særlig vægt i denne vurdering.

I styrelsens fremtidige organisation, hvor SJ skal fungere som styrelseslæge, herunder som klageinstans, vil der ikke foreligge inhabilitet i forbindelse med sagsbehandlingen af andre flyvelægers autorisationer og certifikatsager, idet denne funktion varetages af en ved styrelsen ansat Medical Assessor (MA).

Det er imidlertid min vurdering ud fra de foreliggende oplysninger, at der vil opstå en interessekonflikt, der medfører inhabilitet, når SJ som klageinstans skal behandle klager over afgørelser truffet af læger ansat ved Doctors.dk ApS, idet hun er den reelle eneejer af selskabet og den eneste tegningsberettigede direktør.

Hertil kommer, at det for mig ikke er oplyst, at klageinstansfunktionen skal opdeles geografisk, hvorfor der kan opstå interessekonflikter der medfører inhabilitet, såfremt SJ behandler klager over flyvelæger, der som følge af deres geografiske placering, kan anses som værende konkurrenter til Doctors.dk ApS. Interessens karakter er imidlertid så begrænset, at det ikke med fuld sikkerhed kan fastslås, om det ved en retlig prøvelse heraf vil blive vurderet, at der foreligger inhabilitet i medfør af forvaltningslovens § 3, stk. 2.”

Om sagens faktiske omstændigheder blev det bl.a. anført:

”[...]

Styrelsen har ved brev af 2. februar 2018 besvaret MT’s klage. Styrelsen anfører bl.a., at SJ har overholdt kravet om maksimalt 200 helbredsundersøgelser pr. år, idet begrænsningen alene omfatter SJ’s egne undersøgelser og ikke undersøgelser foretaget af andre læger i hendes klinik (AeMC). Styrelsen har til mig oplyst, at der er foretaget omkring tusinde undersøgelser på SJ’s klinik i 2017.

Styrelsen har i brevet tillige anført, at den assisterende luftfartslæge, Luftfartslæge Ø, er ansvarlig for tilsynet med flyvelæger på Sjælland, og at SJ er ansvarlig for tilsynet med flyvelæger i den resterende del af Danmark. Formålet hermed er at sikre lægernes habilitet. De to luftfartslæger kan konsultere hinanden, såfremt der er behov for sparring. I de tilfælde, hvor der skal træffes afgørelse i en sag vedrørende en lægefaglig vurdering på Sjælland, vil det altid være den assisterende luftfartslæge, der foretager den endelige indstilling til kontorchefen, hvorefter kontorchefen træffer den endelige afgørelse.

Den geografiske opdeling af arbejdsopgaverne medfører således, at SJ foretager de lægefaglige vurderinger i forhold til autorisationer og certifikatsager vedrørende flyvelæger uden for Sjælland, hvorimod den assisterende luftfartslæge i Jylland foretager de tilsvarende vurderinger vedrørende flyvelæger på Sjælland.

[...]

Den nye struktur medfører herefter, at styrelseslægen bl.a. skal håndtere sager vedrørende helbredsgodkendelser på jernbane- og vejområdet. På luftfartsområdet føres tilsynet og dermed håndteringen af helbredsgodkendelser på dette område af en fuldtidsansat læge eller to fastansatte læger på deltid.

Styrelsen har den 14. februar 2018 oplyst, at stillingen på luftfartsområdet bliver besat af én læge, der skal fungere som Medical Assessor (MA). Vedkommende skal varetage opgaverne vedrørende andre lægers autorisationer og eventuelle klager over helbredsgodkendelser eller mangel på samme på luftfartsområdet. Det medfører, at den ansatte Medical Assessor foretager den lægelige vurdering af sagerne, mens godkendelser, suspension mv. fortsat varetages af kontorchefen eller en jurist i styrelsen. Det medfører at SJ fremover ikke deltager i styrelsens sagsbehandling af flyvelæger.

[...]

SJ vil således i medfør af den nye stilling varetage opgaver af mere administrativ karakter end hidtil, hvorved de enkelte udkørende tilsyn vil blive varetaget af den ansatte MA. Dertil kommer, at SJ skal fungere som klageinstans på alle tre områder, og derfor ikke må drive eller være ansvarlig for lægeklinikker, der laver helbredsundersøgelser indenfor styrelsens område, dvs. såvel luftfart-, jernbane- og vejområdet.

Styrelsen har oplyst, at den nye MA i praksis kommer til at varetage sagsbehandlingen på luftfartsområdet, og at SJ skal virke som klageinstans for afgørelserne truffet af AME'erne. Såfremt der opstår tvivl om styrelseslægens (SJ's) habilitet som led i rollen som klageinstans, kan styrelsen inddrage det fællesskandinaviske lægeforum under det fællesskandinaviske luftfartsmyndighedssamarbejde.

Pr. 16. januar 2018 ændrede Doctors.dk selskabsstruktur til et anpartsselskab. SJ har i den forbindelse indsendt en opdatering af klinikkens styringsmanual til styrelsen. Styrelsen har til mig oplyst, at det fremgår af denne, at SJ ikke længere er ansvarlig for driften i Doctors.dk, heller ikke som AME.

Ifølge Erhvervsstyrelsens virksomhedsregister (www.virk.dk) er Doctors.dk ApS () ejet af holdingselskabet SDSJ ApS (), hvori SJ ejer 100 % af anparterne. SJ er således den reelle ejer af Doctors.dk ApS. Det følger ligeledes af virksomhedsregistret, at Doctors.dk tegnes af én direktør, og at SJ er den eneste tegningsberettigede direktør i selskabet.

[...]”

Kammeradvokatens vurdering kan *sammenfattes* således:

Kammeradvokaten tager fornyet stilling til om der foreligger inhabilitet i den *hidtidige organisation* i sager om flyvelægers *autorisationer* (godkendelse som AME eller Ae-MC, fratagelse af godkendelsen samt tilsyn) og *certifikatsager* (pilot- eller andre luftfartsrelaterede helbredsgodkendelser udstedt af andre AME'er, som styrelsen tager stilling til efter henvisning eller stikprøve).

Blandt de nye oplysninger, der muligt kunne ændre vurderingen, peger Kammeradvokaten på at

- SJ har ansat en række lægekonsulenter til at udføre helbredsundersøgelser på hendes privatklinik,
- at der i 2017 blev foretaget omkring tusinde helbredsundersøgelser på klinikken på luftfartsområdet
- at der ikke er grund til at betvivle, at SJ har overholdt aftalen med styrelsen om en begrænsning på 200 helbredsundersøgelser udført af hende
- at SJ som indehaver af klinikken modtager en ikke nærmere defineret procentdel af den indtjening, som de ansatte lægekonsulenter modtager for udførelsen af helbredsundersøgelserne

Kammeradvokaten lægger fortsat til grund, at der foretages ca. 10.000 helbredsundersøgelser om året i Danmark. Ca. 2 % af disse foretages af SJ og ca. 10 % på foretages på hendes klinik.

Kammeradvokaten forudsætter, at flyvelægerne i Jylland ikke kan betragtes som konkurrenter i samme omfang som flyvelægerne på Sjælland.

Kammeradvokaten lægger videre til grund, at den geografiske opdeling af luftfartslægenes arbejdsopgaver medfører, at

- SJ foretager de lægefaglige vurderinger i forhold til autorisationer og certifikatsager vedrørende flyvelæger uden for Sjælland,
- den assisterende luftfartslæge i Jylland foretager de tilsvarende vurderinger vedrørende flyvelæger på Sjælland.

Herved undgår styrelsen, at SJ behandler autorisations- og certifikatsager, der vedrører hendes egen klinik samt geografisk nærtliggende - og dermed konkurrerende - klinikker.

På det foreliggende grundlag konkluderes det, at SJ ikke er inhabil ved den lægefaglige behandling af autorisations- og certifikatsager fra flyvelæger *uden for Sjælland, idet hendes interesse i at forfordele konkurrerende privatpraktiserende flyvelæger er yderst begrænset.*

Kammeradvokaten vurderer, at SJ heller ikke er inhabil som *direktør eller eneejer af virksomheden Doctors.dk, da denne virksomhed af samme grunde heller ikke har en særlig interesse i sagernes udfald.*

Kammeradvokaten besvarer selvstændigt et spørgsmål om, hvorvidt antallet af helbredsundersøgelser, som SJ kan udføre uden at blive anset som inhabil, afhænger af, om hun *ejer et AeMC eller er ansvarlig AME på et AeMC.*

Spørgsmålet besvares med en henvisning til, at styrelsens begrænsning til 200 årlige undersøgelser til opfyldelse af kravet om vedligeholdelse af faglige kompetencer, må bygge på, at styrelsen har vurderet, at 200 undersøgelser opfylder dette krav. Herefter anføres, at det på dette grundlag ingen forskel gør, om SJ ejer et AeMC eller er ansvarlig AME på et AeMC, idet hun skal kunne vedligeholde sine faglige kompetencer.

Når tilsynet med andre flyvelæger tillige er geografisk opdelt, giver oplysningen om, at SJ's stempel anvendes af klinikkens ansatte lægekonsulenter, ikke anledning til at ændre den tidligere vurdering af 13. september 2016.

Ved vurderingen af, om SJ i den *fremtidige* organisation er inhabil, anfører Kammeradvokaten, at inhabilitet ikke kan foreligge i de samme sager om flyvelægers *autorisationer* og *certifikatsager*, herunder tilsynssager og sager vedrørende andre lægers autorisationer samt klager over helbreds-godkendelser, da SJ ikke skal behandle disse sager (de skal behandles af en ny fuldtidsansat MA og afgørelser om godkendelser, suspension mv. træffes fortsat af kontorchefen eller en jurist i styrelsen).

SJ skal fungere som klageinstans på alle tre områder, herunder for afgørelser truffet af andre flyvelæger.

Det er Kammeradvokatens vurdering, at SJ *vil være inhabil ved behandlingen af klager over afgørelser truffet af læger ansat hos Doctors.dk, idet hun som direktør og reel ene-ejer kan have en økonomisk interesse i at forfordele flyvelæger, der ikke er ansat hos Doctors.dk, og omvendt foretage en lempelig vurdering af flyvelægerne ansat hos Doctors.dk. Interessen har en sådan karakter, at forvaltningslovens § 3, stk. 2, ikke vil finde anvendelse.*

Ved vurderingen af klager over afgørelser truffet af flyvelæger, der ikke er ansat hos Doctors.dk ApS, skal det indgå i vurderingen, at der ikke er tiltænkt en geografisk opdeling ved behandlingen af klager. SJ risikerer derfor at skulle tage stilling til klager over flyvelæger, der geografisk udgør konkurrenter til Doctors.dk.

I denne type sager finder Kammeradvokaten, at interessen vil være af ”mere teoretisk karakter”, jf. udtalelsen fra september 2016. Alligevel når Kammeradvokaten frem til, at der også foreligger inhabilitet i disse sager, da hendes funktion som styrelseslæge og klageinstans, medfører et tilsvarende strengere krav til hendes habilitet, særligt da *hensynet til tilliden til forvaltningsmyndighedens upartiskhed i almindelighed skal indgå i habilitetsvurderingen.*

Kammeradvokaten finder, at der er risiko for, at der kan opstå interessekonflikter ved SJ's behandling af klager over flyvelæger, der har en nær geografisk placering til Doctors.dk ApS, særligt når styrelsen i den nuværende organisation netop af habilitetshensyn har fundet det nødvendigt at foretage en geografisk opdeling.

Kammeradvokaten finder dog, at spørgsmålet er usikkert på grund af den begrænsede interesse.

I overensstemmelse med sine betragtninger om SJ's habilitet i den nuværende organisation, konkluderer Kammeradvokaten, at interessekonflikten i forhold til klager

over flyvelæger i *resten af landet* antages at være *så begrænset, at der i henhold til forvaltningslovens § 3, stk. 2, ikke foreligger inhabilitet i forhold til disse sager.*

### **Forelæggelse for ministeren den 17. maj 2018, sag 2017 - 6805**

Den 17. maj 2018 blev opfølgingsnotatet til notatet af 4. december 2017 forelagt ministeren:

”Vedlagte dokumenter Godkendelsesdokument  
Notat om planlagt omstrukturering af lægefunktionen i TBST  
(december 2017)  
Notat om gennemført omstrukturering af lægefunktionen i TBST  
(april 2018)”

#### **”Indstilling**

Nedenstående forelægges til din orientering.

#### **Sagsfremstilling**

Ministeren har på et møde med Et tidligere folketingsmedlem (DF) den 11. november 2017 om Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens (TBST) luftfartslæge. Sagen blev efterfølgende drøftet på et internt møde med ministeren, hvor det blev aftalt, at TRM skulle følge omstruktureringsprocessen. TBST sendte til brug for dette møde vedlagte notat til TRM om en forestående omstrukturering af lægefunktionen (jf. id. 329944).

Som opfølgning på sagen har TBST sendt vedlagte notat, der beskriver den gennemførte omstrukturering, som har fulgt den planlagte omstrukturering, som TBST tidligere har orienteret ministeriet om. Det vurderes derfor ikke, at der er behov for at foretage sig yderligere i sagen.  
[...]

#### **Sammenfatning**

Styrelsens e-mail af 16. april 2018 er central, idet den giver en afrapportering overfor departementet på de spørgsmål, der blev rejst på mødet i januar 2018.

I e-mailen tilkendegav styrelsen, at der nu er

”leveret på samtlige punkter, der blev drøftet ved mødet i departementet den 15. januar 2018.”

Denne konklusion blev understøttet med det fremsendte bilagsmateriale, hvor særligt det nye notat med en opdatering af processen vedrørende styrelsens omstrukturering af lægefunktionen og kammeradvokatens nye vurdering står som væsentlige. Desuden argumenteres der grundigt i forhold til den verserende sag om MT.

Departementet kunne sammenfattende lægge disse oplysninger til grund:

1. Behov for flere lægeressourcer på grund af taxi-området.

2. Habilitetsspørgsmålet afklaret med Kammeradvokatens udtalelse. Opretholdelse af den geografiske fordeling af sager udelukker inhabilitet. Desuden er SJ ikke længere ansvarlig for driften i sit AeMC og hun fungerer ikke selvstændigt som AME.

3. Den nye lægestruktur er i implementering – den er meldt ud og der afholdes informationsmøder. En ny struktur med en styrelseslæge (SJ), en ny MA (luftfartslæge), der ikke er SJ, og to tilknyttede lægekonsulenter sikrer en robust lægestruktur. Ophævelse af ”krydsordningen” giver bedre regel-compliance. Stillingen som ny MA er opslået den 12. april 2018.

4. En række klagesager indeholder ingen substans, da de er baseret på faktiske vildfarelser hos klagerne. Alle klager er besvaret og der er kun én utilfreds AME (MT).

### **3.2.6 Det fortsatte forløb i Trafikstyrelsen vedrørende omstrukturering af lægefunktionen efter 15. januar 2018 og frem til fagmødet 1. juni 2018 (bortset fra de dele, der er medtaget i afsnittet ovenfor om styrelsens orientering af departementet som grundlag for mødet mellem departementet og styrelsen i januar 2018)**

I januar/februar 2018 fortsatte behandlingen af omstruktureringen og samtidig behandle direktionen en række sager med relation til luftfartsområdet / luftfartslægen, bl.a.:

1. En række klagesager og sager om aktindsigt verserede med relation til MT, Luftfartslæge J, Flyvelæge Å og Potentiel ansøger nr. 3 til flyvelæge.

Den 21. februar 2018 forelægges Carstens Falk Hansen MT's kommentarer til SJ's bemærkninger til hans klage.

Den 12. marts modtager Carsten Falk Hansen en henvendelse fra læge Flyvelæge J, der er utilfreds med SJ.

Den 12. juni 2018 modtager Carsten Falk Hansen en klage fra en pilot (over en anden flyvelæge) – Falk Hansen beder kære Clemmesen om etn drøftelse med Christian Thorhauge om ”lægeområdet som sådan”.

2. Der arbejdes med den nye lægestruktur, SJ's rolle og opmanding af luftfartslægefunktionen. Falk Hansen spørger til rekrutteringsprocessen.

3. Nyhedsbreve vedr. struktur og lægefunktionen. Der udsendes et orienteringsbrev til luftfartslægerne den 15. marts 2018, der bl.a. indeholder følgende:

#### **”Kære flyvelæger**

2017 var endnu et travlt år for Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens lægefunktion. Ikke kun på luftfartsområdet, men også på vej- og jernbaneområdet, idet helbreds-godkendelse af taxichauffører er lagt ind under styrelsens ressort. Det giver flere opgaver og betyder, at styrelsen igennem 1. halvår 2018 gennemfører en mindre omorganisering af lægefunktionsopgaverne.

Som de fleste af jer ved, er AME Luftfartslæge Ø tilknyttet som Medical Assessor (MA) på luftfartsområdet. Han har varetaget tilsyn og sparring med

AME'er på Sjælland, mens MA SJ har varetaget de øvrige lægefaglige opgaver på luftfartsområdet som styrelsens luftfartslæge.

Denne model har vi benyttet os af siden 2016, fordi vi har haft rigtig mange konkrete sager på det luftfartslægefaglige område og mange luftfartslægepolitiske opgaver i EU-regi. Derudover har det været vigtigt for os at sikre, at lægefunktionen kunne udføre sine opgaver i styrelsen, uden at der kunne stilles spørgsmål ved habiliteten.

Vi har noteret os, at der alligevel er enkelte af jer, som især i den seneste tid har stillet spørgsmål ved luftfartslægens habilitet. For at forhindre myte- og rygtedannelse finder styrelsen det vigtigt at fastslå, at der ifølge Kammeradvokaten, som vi har bedt om at belyse netop dette spørgsmål, *ikke* er noget habilitetsproblem.

I sin vurdering har Kammeradvokaten lagt *vægt* på, at:

- a) Styrelsen har sørget for at tilknytte endnu en læge som MA i styrelsen til at varetage tilsynet med læger på Sjælland, og
- b) der er sket en afklaring af, hvor mange undersøgelser en ansat MA maksimalt må udføre på årsbasis ved siden af sin ansættelse i styrelsen, uden at dette kan anses for at føre til inhabilitet.

Justeringerne af styrelsens organisering og processer er foretaget løbende igennem det sidste års tid, og er afstemt med Kammeradvokaten, med det sigte, at styrelsen fortsat kan varetage sine forpligtelser uden generel eller sagsspecifik inhabilitet. Godkendelse og suspension af AME'er vil fortsat blive varetaget af Center for Luftfarts juridiske Team.

Der er således juridisk klarhed om habilitetsspørgsmålet. Derudover er det naturligt vigtigt for styrelsen, at der også er tillid til helbredsgodkendelsesordningen som sådan. I skal kunne have fuld tillid til, at de beslutninger styrelsen træffer, er objektive og saglige, og de personer, I helbredsgodkender, skal kunne have tillid til, at I udfører jeres arbejde i en kvalitet og på en måde, der er i overensstemmelse med reglerne (forordning 1178/2011 med tilhørende AMC og GM og de retningslinjer og principper, der udstikkes af styrelsen).

Derfor kommer der til at ske to ting på det lægefaglige område i den kommende tid:

- 1. Lægefunktionen omorganiseres
- 2. AME-tilsynet fokuseres i højere grad om sager med grønne krydser, og en tydeliggørelse af den administrative proces AME og styrelsen imellem.

#### *Lægefunktionen omorganiseres*

De ekstra opgaver, der pålægges styrelsens lægefunktionen som led i overtagelsen af helbredsgodkendelse af taxichauffører, gør det nødvendigt, at lægefunktionen tilføres flere ressourcer. Dette kombineret med ønsket om at øge

tilliden til, at der er tale om en uvildig lægefunktion, gør det hensigtsmæssigt at ændre organiseringen af styrelsens lægefunktion.

Der etableres et internt lægefagligt netværk i styrelsen, samtidig med at der bliver lavet en entydig fordeling af opgaver mellem de forskellige lægefaglige områder, som fagligt fremover skal ledes af en styrelseslæge.

Lægefunktionen kommer således til at bestå af en styrelseslæge og yderligere 1-2 ansatte læger til varetagelse af de tre transportformer. Den nuværende luftfartslæge bliver den nye styrelseslæge, og der vil om kort tid blive slået en stilling op som luftfartslæge.

Ingen af styrelsen ansatte læger må fremover drive eller være ansvarlig for en lægepraksis i eget regi, der udfører arbejde på de nævnte transportformer. Der vil dog være mulighed for at opretholde sin lægefaglighed, kompetence og AME certificering ved at udføre relateret arbejde i et begrænset omfang efter konkret aftale med styrelsen.

De nye læger vil få ansvaret for den daglige drift med godkendelse og tilsyn med flyvelægerne og de flyvemedicinske centre. Derudover vil lægerne blive ansvarlige for at gennemse og føre tilsyn med de fremsendte helbreds vurderinger af lokomotivførere og taxichauffører.

Styrelseslægen vil i højere grad skulle varetage administrative opgaver på tværs af de tre områder, deltage i relevante lægefaglige fora, samt håndtere eventuelle klager over helbreds vurderinger med mere.

Vi håber at kunne byde velkommen til de nye læger snarest, og vil selvfølgelig opfordre de af jer, der har lyst, til at søge en af stillingerne, når de bliver slået op. Indtil da fortsætter SJ med at udføre opgaver vedrørende AME'er og AeMC'er i Jylland, mens Luftfartslæge Ø varetager det lægefaglige tilsyn med AME'er og AeMC'er på Sjælland.  
[...]"

### **3.2.7 1. juni 2018 - fagmøde mellem Transport-og Boligministeriet og Trafik-Bygge- og Boligstyrelsen om luftfart.**

Under dette punkt omtaler jeg – ud over det konkrete møde – nogle af de praktiske samarbejds- og tilsynsrelationerne mellem departementet og styrelsen.

#### **Mødet den 1. juni 2018**

Mødet er journaliseret på departementets sag nr. 2018 – 874.

På sagen er journaliseret referater af yderligere to møder, den 30. januar 2018 og den 25. oktober 2018.

Kun mødet den 1. juni 2018 har styrelsens lægefunktion med på dagsordenen.

I det endelige referat var mødedeltagerne og punktet anført således:

## **”Deltagere ved fagmødet på luftfartsområdet fredag den 1. juni 2018**

Christian Løvenbalck Haxthausen, departementet

TRM-medarbejder 6, departementet

TRM-medarbejder 7, departementet

TRM-medarbejder 8, departementet

TRM-medarbejder 9, departementet

TRM-medarbejder 10, departementet (referent)

TRM-medarbejder 11, departementet

TBST-medarbejder 18, Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen

Kåre Clemmesen, Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen

Christian Thorhauge, Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen

TBST-medarbejder 22, Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen

TBST-medarbejder 23, Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen

[...]

### **4.11. Lægeområdet**

*TBST orienterer om den gennemførte omstrukturering af lægefunktionen.*

Arbejdet med at rekruttere en ny luftlæge er i gang. Pt varetages funktionen af en konsulent, men der arbejdes på at ansætte en fast luftlæge. Der laves et nyt administrationsgrundlag, og alle problemsager hjemtages til styrelsen og skal afgøres af styrelsen. Arbejdet med det nye administrationsgrundlag forventes igangsat efter sommerferien. TBST orienterede om, at en mulig konsekvens af hjemtagelsen er forlænget sagsbehandlingstid umiddelbart efter hjemtagelsen, hvilket kan udløse en reaktion fra branchen.”

Punktet var ikke på de to øvrige møder selv om realiseringen af strategien stødte på betydelige rekrutteringsvanskeligheder, jf. nedenfor.

### **Andre møder**

Der foreligger mødesager fra både 2016 og 2017.

I sagen 2016 – 224 er der et notat om et årshjul for samarbejde mellem departementet og styrelsen:

#### **”Årshjul for afviklingen af institutionsmøder mellem Trafik- og Byggestyrelsen (TBST) og Transport- og Bygningsministeriets departement 2016**

Efter aftale mellem Trafik- og Byggestyrelsen (TBST) og departementet er der udarbejdet en oversigt over emneindholdet af de statusmøder, der skal afholdes i 2016.

Mødestrukturen skal, udover at sikre departementets løbende tilsyn med TBST, også være lean og værdiskabende for begge institutioner – og for så vidt muligt dække på tværs af transportformerne.

Statusmøderne er tematisk inddelt således, at deltagerkredsen til visse møder tilpasses det faglige indhold. I nedenstående oversigt indgår rene fagmøder på

hvert af områderne for vej og bygning, luft, færdsel, kollektiv trafik samt lov og kontrakt. På disse møder vil departementet alene blive repræsenteret ved den eller de relevante fagchefer. Det er de enkelte fagkontorer, som er ansvarlig for planlægning og afvikling af de rene fagmøder i løbet af året.

TBST og fagkontorerne skal forud for møderne adressere relevante faglige emner i en dagsorden. Hertil bør mål fra TBST og departementets fælles mål- og resultatplan for 2016 adresseres.

Den skønnede anvendelighed af TBST's bidrag i ministerbetjeningssager vurderes af departementet kvartalsvist. På institutionsmøderne fremlægger og begrundes departementets sin vurdering af anvendelighed over for TBST.

Der skal tages referat ved møderne, og dette sendes efterfølgende i en kopi til EAK, der har sekretariatsfunktionen.

Der afholdes to møder årligt vedr. tværgående EU-spørgsmål knyttet til procedurer mv. mellem Internationalt Kontor og TBST. Departementets øvrige enheder kan deltage i disse efter behov. TBST fremsender hvert kvartal en kort, skriftlig afrapportering (1-2 sider) til departementet om fremdrift i de sager, der efter aftale med departementet er blevet prioriteret i det pågældende kvartal jf. driftsdokument for 2016. På institutionsmøderne aftales hvilke sager, der skal prioriteres i det kommende kvartal.

Med henblik på den løbende koncernrapportering og generel drøftelse af mål-opfyldelsen af mål- og resultatplanen er der indlagt tre møder, der ligger i forlængelse af fristen for indmeldelse af koncernrapportering til departementet. Mødet samler op på drøftelser fra fagmøderne for så vidt angår status på mål-opfyldelsen og adresserer generelle udfordringer, der skal samles op på.

Departementet stiller - i forlængelse af Finansministeriets regler - krav om, at TBST udarbejder en månedlig økonomirapport til departementet. Denne rapport behandles på de bevillingsmøder (med referat), der afholdes mellem TBST og departementet efter behov.

Mødestrukturen og mødedeltagerne vil være følgende:

[...]"

Det fremgår af sagsmaterialet, at der skal afholdes fire årlige møder på luftfartsområdet:

"To årlige møder vedr. luftfartsområdet: safety, kapacitet mv.  
To årlige møder vedr. luftfartsområdet: markedsadgang mv."

Sag 2016-1360 indeholder en del mødereferater, men ingen har spørgsmålet om lægefunktionen på dagsordenen.

Det fremgår, at møderne afholdes som et led i departementet tilsynspligt, f.eks:

”Den 13. april 2016 blev der afholdt et statusmøde mellem departementet og TBST som led i departementets tilsyn. Der er udarbejdet et referat af mødet jf. vedlagte.”

Af mødereferatet fremgår bl.a.:

**”2. Status for samarbejdet omkring ministerbetjening.**

Da det er første gang, der afholdes et statusmøde mellem departementet og TBST vedr. byggeområdet, blev der forventningsafstemt mht., hvad møderne skal indeholde.

Der var enighed om, at møderne skal bruges til, at departementet kan give en tilbagemelding på anvendeligheden af TBST’s bidrag til ministerbetjeningen. TBST fremførte, at en umiddelbar og løbende tilbagemelding om anvendelighed af leverancer ud over drøftelse på statusmøderne giver den bedste mulighed for læring. Proces herfor er i øvrigt veldefineret i ”samarbejdsaftalen” mellem TBM og TBST af 2. september 2015.

TBST understregede i den forbindelse, at det er vigtigt, at der bliver foretaget en ærlig vurdering af arbejdet før og under statusmøderne således, at referaterne fra disse kan danne udgangspunkt for årsrapporten. Der skal gerne være overensstemmelse mellem vurderingen i referaterne og den endelige årsrapport.

For så vidt angår dette møde, oplyste TBST, at rettidigheden var > 95 %, og dermed opfyldes målsætningen i TBST’s mål- og resultatplan.

TBST fremførte et generelt ønske om at blive mest mulig inddraget i de forskellige ministerbetjeningssager, som kører, samt, når det er muligt, deltage i relevante møder med ministeren. Departementet tilkendegav, at man hele tiden bestræber sig på at inddrage styrelsen, hvor det er relevant. Ofte afhænger det dog af den konkrete sag, i hvilket omfang inddragelse af styrelsen er nødvendig. Konkret med hensyn til deltagelse i interne møder med ministeren vil det oftest ikke være relevant, fordi det, som drøftes på møderne, erfaringsmæssigt ikke nødvendiggør styrelsens faglige input.

Omvendt vil der naturligvis være møder, hvor det vil være hensigtsmæssigt, at styrelsen deltager, hvilket også gør sig gældende for ministerens eksterne møder med f.eks. repræsentanter fra byggebranchen.

Generelt med hensyn til vidensdeling og sikring af faglig sparring mellem TBST og departementet opfordres der til, at sagsbehandlere både i TBST og i departementet løbende holder hinanden orienteret om status m.v. i de forskellige sager.

[...]”

Af sag 2017-5623 fremgår, at der har været afholdt en række møder i løbet af året. Lægeområdet har ikke været behandlet.

**Sager, som departementet havde kendskab til**

Et bidrag til belysning af, hvilke sager, departementet har haft kendskab til over tid indenfor luftfartens lægeområde findes i et dokument udarbejdet af departementet i april 2019. I notatet anføres bl.a.:

### **”Tidligere sager vedr. luftfartslæger i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen**

#### **Indstilling:**

Forelægges til orientering

#### **Sagsfremstilling**

Vedlagte materiale er fra tidligere sager, der omhandler eller relaterer sig til luftfartslægen SJ, som på nuværende tidspunkt er politianmeldt af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. Det er kun de vigtigste akter fra de relevante sagsnumre der er vedlagt. Akter som ikke vurderes relevante for Sagerne er ikke vedlagt.

Vedlagte materiale er fra sager før den aktuelle sag om luftfartslægen startede, dvs. frem til omkring 31. januar 2019. Der er foruden F2, fundet enkelte akter i F2-Arkiv (7-11).

De to mest interessante dokumenter er dubleret først i sagen. Det første er et notat fra Trafikstyrelsen fra maj 2011, der dels dokumenterer, at der var stillet spørgsmål ved habilitetsproblemer så tidligt som 2007, men at der nu i 2011 var fundet en løsning, som bl.a. indebar at SJ højst ville gennemføre ti (!) undersøgelser årligt på danske certifikatholdere. Det andet er et notat fra Trafikstyrelsen fra april 2018 som status efter drøftelserne ultimo 2017 og primo 2018, som for det første dokumenterer, at ordningen fra 2011 ikke var blevet fastholdt, og for det andet anfører, at der nu er fundet en løsning, hvor SJ ikke længere varetager opgaven som flyvelæge, og hvor der ansættes en ny flyvelæge. Det kan nu konstateres, at denne ordning heller ikke blev implementeret, måske fordi det ikke lykkedes at rekruttere. Men der er i alle tilfælde ikke fundet nogen indikationer på, at Trafikstyrelsen har meldt tilbage om, at den problematiske ordning fortsatte indtil videre.

#### **1: TBST-notat om omstrukturering af lægeområdet, klager til TBST og Kammeradvokatens habilitetsvurdering**

TBST fremsender et notat med status på sagen om omstrukturering af tværfaglige lægefunktion i TBST. Det fremgår, at der samles en række lægefaglige opgaver for luftfart, jernbane og vej ved styrelseslægen (SJ), som skal bistås af en fuldtidsansat læge og to deltidslæger. SJ vil ikke længere være luftfartslæge, og stillingen er slået op. Det fremgår således klart af notatet, at TBST på dette tidspunkt burde have etableret en ny struktur, som fjerner SJ fra rollen som flyvelæge.

Herudover er vedlagt en række notater som TRM ikke har bestilt, men som er fremsendt alligevel. Det drejer sig blandt andet om en opdateret habilitetsvurdering fra Kammeradvokaten samt henvendelser fra klager til TBST fra MT (ejer af flyvelægeklinik i Københavnsområdet, og forhenværende luftfartslæge ved

Rigshospitalet) over SJ. MT fremfører her, at SJ har benyttet sin embedsposition i TBST til at holde ham fra at drive sin flyvelægeklinik, blandt andet ved at oplyse om falske ventelister, udskyde tilsyn, omlægge TBSTs oplysninger om klinikker etc. TBST har sin besvarelse af MT's henvendelse gennemgået de enkelte forhold i klagen, men har ikke fundet grund til at arbejde videre med nogle af forholdene.

## 2: Borgerhenvendelse og borgerbrev til SJ (to akter)

Pilot Certifikatindehaver nr. 4 har henvendt sig til DEP ifm. generhvervelse af sit certifikat til flyvning med svævefly. DEP har sendt et kontorsvar med en henvisning til, at sager om helbredsundersøgelse af piloter behandles af TBST.

Ydermere er der på samme sagsnummer et brev fra Certifikatindehaver nr. 4 til SJ. Certifikatindehaver nr. 4 har henvendt sig til luftfartslæge SJ, med en klage over at flyvelæge MT ikke vil udstede hans helbredsbevis.

## 3: Borgerhenvendelse (to akter)

Luftfartslæge Ø (formodet flyvelæge på daværende tidspunkt) har klaget over, at han som flyvelæge ikke har adgang til relevante lægejournaler. TBST oplyser DEP om, at SJ og afsender TBST-medarbejder 5 har drøftet henvendelsen med Luftfartslæge Ø telefonisk, og at man vil arbejde for en ny procedure.

## 4: Klage til TBST over suspension

En flyvelæge udtrykker utilfredshed med TBST afgørelse om, at indstille ham til suspension. Han indstilles til suspension på pga. af, at han er forhindret i at TBST kommer på inspektion på en bestemt dato dikteret af TBST. Flyvelægen påpeger, at han ikke mener, at det er et sagligt grundlag. DEP er på cc i mailen.

Sagen kan være relevant for Task Forcen, da dette er et eksempel på en sjællandsk læge der er suspenderet.

Der er ingen øvrige akter på sagen.

## 5. Mødemateriale til møde med Et tidligere folketingsmedlem

Ministeren havde et møde med et tidligere folketingsmedlem (DF), hvor et af flere emner var luftfartslægen SJ. I sin henvendelse til DEP fremfører et tidligere folketingsmedlem blandt andet, at luftfartslægen bevidst holder andre ansøgere væk fra Københavns området, og at der ikke længere uddannes tilstrækkeligt med nye flyvelæger.

Øvrige akter på sagen er sagsbehandlings- og bestillingsakter.

## 6. Ministersvar – TRU 218 og 221 vedr. piloter, safety og flyve-hviletid

Ministeren er i et udvalgsspørgsmål blevet bedt forholde sig til luftfartslægens habilitet. I besvarelsen er der blandt andet lagt vægt på, at luftfartslægen vedligeholder sine kompetencer til at foretage helbredsundersøgelser af piloter i private klinikker, hvor de opererer som flyvelæger. Der lægges desuden vægt på Kammeradvokatens vurdering af, at luftfartslægen ikke er inhabil, idet luftfartslægens interesse i at forfordere konkurrerende privatpraktiserende flyvelæger er begrænset.

Som en del af samme sag, er der besvarelser af TRU-spm 219-220. Disse TRU-spm. omhandler dog ikke luftfartslægen, men ministeren holdning til artikler om piloters træthed ifm. en regelændring. Disse er derfor ikke medtaget her.

### 7. Borgerhenvendelse

En borger retter henvendelse til daværende minister, idet borgeren undrer sig over sagsforløbet ifm. to afslag på lægegodkendelse til privat flyvning. TBST oplyser, at afgørelsen er fra en privat flyvelæge, og ikke fra TBST. TBST har således ikke behandlet sagen. Luftfartslægen nævnes ikke i denne sammenhæng.

Øvrige akter på sagen er sagsbehandlings- og bestillingsakter.

### 8. Svar til Pilotaspirant 1 og mail fra SJ til DEP (to akter)

En pilotaspirant har rettet henvendelse til DEP, med en klage over at TBST kræver, at han skal gå til to forskellige specialister, på baggrund af han er diagnosticeret Aspergers Syndrom i 6 års alderen. Pilotaspiranter har fået en godkendelse fra den ene specialist, men TBST, herunder SJ, fastholder at pilotaspiranten skal kontrolleres af begge specialister. Af DEPs svar til pilotaspiranten fremgår det, at der har været en ny dialog med SJ om, at pilotaspiranten frit kan finde en alternativ specialist.

Vedlagt på sagen er ligeledes en mail fra SJ til DEP, hvor hun blandt andet redegør for sin dialog med pilotaspiranten.

### 9. SJ's aktindsigt i breve fra Flyvelæge Z

Luftfartslæge SJ søgte i 2011 aktindsigt i alle henvendelser fra Flyvelæge Z tidl. chef på flyvemedicinsk klinik på Rigshospitalet), hvori hendes navn indgår. Flyvelæge Z havde blandt andet henvendt sig til ministeren omkring, at nye regler ville medføre en svækkelse af det danske lægefaglige niveau på pilotområdet. Flyvelæge Z påpeger også, at en læge (SJ) i Statens Luftfartsvæsen (SVL), som myndighed kan godkende helbredsundersøgelser, som lægen selv har foretaget i sin egen klinik.

Øvrige akter på sagen er sagsbehandling, og enkelte præcisering fra SJ om hendes aktindsigtsanmodning. Disse er afspejlet i forelæggelsessiden på vedlagt akt nr. 9.

### 10. Beredskab til samråd om piloters træthed - notat om flyvelæge (to akter)

Ifm. et samråd er der udarbejdet et beredskabsnotat om forholdet omkring SJ. Notatets omdrejningspunkt er forholdet mellem luftfartslæge SJ og Flyvelæge Z (se nr. 9). Det beskrives blandt andet i notatet, at indtrykket er, at problemerne har været af personlig karakter mellem parterne, og at SJ har følt sig så generet af mistanke om injurierende udsagn fra Flyvelæge Z at hun privat har søgt aktindsigt ved DEP (se nr. 9).

Det fremgår af materialet, at Trafikstyrelsen på daværende tidspunkt havde taget/ville tage en række tiltag i forhold til luftfartslægens funktion. Det kunne være relevant for Task Forcen at se på hvordan opfølgningen var på denne sag.

Samrådet omhandler piloters hviletid, og TBSTs tilsyn med hviletid. Foruden notatet om flyvelægen, indeholder materialet ikke noget om luftfartslæger. Da sagen er fundet i F2-arkiv er det samlet samrådsmateriale ligeledes vedlagt, for god ordens skyld.

#### 11. Borger 1- afslag på genoptagelse af klagesag vedr. erhvervelse af flycertifikat (to akter)

Borger 1 anmoder DEP om at genoptage en tidligere klagesag fra borgeren om afslag på helbredsundersøgelse. Borgeren har tidligere lidt af skitzofreni, men er på henvendelsestidspunktet erklæret rask. Borgeren fremfører blandt andet, at SJ har handlet i strid med god forvaltningsskik, idet hun har indgået en aftale med en psykiater om godkendelse af borgeren, som hun efterfølgende benægter kendskab til. TBST beskriver blandt andet i et baggrundsnotat til DEP, at afgørelsen om afslag fastholdes, da det er fuldt i overensstemmelse med internationale regler.

Borgeren har desuden klaget til DEP over TBSTs sagsbehandling.

På sagen ligger desuden en række dokumenter så som borgerens helbredsgodkendelser og mailkorrespondance med borgeren. Sagen har ydermere haft tiltrukket sig politiske opmærksomhed, hvorfor der er også en henvendelse fra enkelte politikere, der spørger til sagen. Disse omhandler dog ikke decideret luftfartslægen.

Proces  
Ordførerinddragelse:

Kopi til:

Vedlagte  
dokumenter: Godkendelsesdokument

Beredskab luftfartslægen 180511rev

Status vedr. lægefunktionen i TBST 16-04-2018

1. Sagsnr. 2017-6805 - klager til TBST, Kammeradvokatens habilitetsvurdering og TBST- notat om omstrukturering af lægeområdet
2. Sagsnr. 2016-179 - Borgerhenvendelse og aktindsigt
2. sagsnr. 2016-179 - Borgerbrev til SJ

3. Sagsnr. 2015-2400 - Borgerhenvendelse
3. Sagsnr. 2015-2400 - Henvendelse til ministeren
4. sagsnr. 2019-877 - klage til TBST over suspension
5. Sagsnr. 2017-5869 - Mødemateriale til møde med et tidligere folketingsmedlem 6. november 2017
6. Sagsnr. 2016-6334 - Ministersvar - TRU-spørgsmål 218-221 vedr. piloter, safety og flyve-hviletid - stillet af et tidligere folketingsmedlem (DF)
7. Sagsnr. 2013-4312 - Borgerhenvendelse
8. Sagsnr. 2013-1033 - Svar Pilotaspirant 1
8. Sagsnr. 2013-1033 - Mail fra SJ til DEP
9. Sagsnr. 2011-1768 - SJ's aktindsigt i breve fra Flyvelæge Z
10. Sagsnr. 2011-1541 - Supplerende beredskab til samråd om piloters træthed - Notat om luftfartslægen
10. Sagsnr. 2011-1541 - Samrådsmateriale om piloters træthed
11. Sagsnr. 2010-3977 – Borger 1- afslag på genoptagelse af klagesag vedr. erhvervelse af flycertifikat
11. Sagsnr. 2010-3977 – Borger 1- klage over TBST”

Dokumentet er godkendt mellem den 11. og 16. april af Haxthausen, Wille, departementschefen og ministeren.

Som det ses, ligger de fleste sager forud for kommissoriets tidsafgrænsning.

### **Foreløbig sammenfatning**

1. Der har frem til sommeren 2018 kun været beskeden skriftlig udveksling af oplysninger om status for omstrukturering af lægefunktionen.
2. Sagsfremstillingen i notatet om tidligere sager bekræfter det billede, der blev skabt af Styrelsens fremsendelse af mailen af 16. april 2018 – ”der er leveret på alle områder”.

### **3.2.8 Fortsat forløb efter mødet 1. juni 2018 frem til kommissoriets udløb i marts 2019**

#### **3.9.1 Forløbet i punktform**

1. Afskedigelse af MT drøftes og forberedes / siger selv op. Hans suspension som AME fortsætter. MT søger aktindsigt.
2. SJ, ikke drive / ansvarlig – diskussion.
3. Ansættelsesproces for læger, lønvilkår drøftes. Det har utvivlsomt været korrektvanskeligheder med at få ansat de nødvendige læger.
4. Den 13. juli 2018 modtager Falk Hansen en mail med en klage fra Borger 2 over bl.a. SJ. (Borger 2 er tidligere aktiv i en række flyveorganisationer og er blevet kontaktet af tidligere kolleger.) Carsten Falk Hansen gør en del ud af forberedelsen af et svar. Om SJ anfører Borger 2 bl.a.

At han har hørt om utilfredshed med Luftfartslægen, bl.a. fik en læge frataget sin tilladelse i et år, fordi hans sekretær havde skrevet forkert. Luftfartslægen har i et tilfælde har brugt mange måneder for at godkende en flyvelæge og hans praksis. Restriktionsbelagte piloter (af Luftfartslægen). Restriktionerne blev først hævet, da de henvendte sig til Luftfartslægens private praksis som flyvelæge. En række andre eksempler blev anført.

Carsten Falk Hansen sendte et svar til Borger 2 den 1. oktober 2018, hvor der om luftfartslægen blev henvist til kommende forbedringer under den nye struktur.

Carsten Falk Hansen følger løbende ansættelsesbestræbelserne og forelægges for skellige kandidater. 5. Klage 12. oktober 2018 fra Certifikatindehaver nr. 2 over AeMC01 (SJ's klinik). Internt ønske om drøftelser om mulige konsekvenser for SJ.

6. Klage 14. november 2018 fra pilot Certifikatindehaver nr. 1 over SJ, der høres over klagen.

7. Certifikatindehaver nr.2 anmoder om aktindsigt.

8. I slutningen af januar 2019 udarbejdes skriftlig indskærpelse til SJ, der meddeles hende den 31. januar 2019.

9. I slutningen af januar 2019 fremsætter Forening 10 en anmodning om aktindsigt i "Styrelsens forvaltning af sagen vedrørende Luftfartslægens embede og direktør stilling i den private klinik doctors. Hvilke foranstaltninger er der truffet for at sikre fuldstændig adskillelse mellem embede og direktørstillingen hos doctors?"

10. Den 2. februar 2019 giver Certifikatindehaver nr.2's klagesag anledning til en mere omfattende sagsbehandling i form af udarbejdelse af et oversigtsnotat med bilagsmateriale.

11. Luftfartslæge Ø meddelte den 4. februar Certifikatindehaver nr.2 en beslutning om suspension af hendes certifikat. Det gav Christian Thorhauge anledning til at indskærpe overfor lægeteamet (SJ, Luftfartslæge Ø, Luftfartslæge Æ og TBST-medarbejder 11) at "Der er kun en, der kan godkende og suspendere på styrelsens vegne på luftfartsområdet, og det er undertegnede". Thorhauge beder om en redegørelse og præciserer, at sagen kan få ansættelsesmæssige konsekvenser.

12. Det beslutes at tilbagekalde suspensionen af Certifikatindehaver nr.2's certifikat. Hun henvender sig via advokat.

13. Den 7. februar 2019 klager MT over "negativ særbehandling" og begærer aktindsigt. Carsten Falk Hansen modtager klagen.

14. Crawford forsikring anmoder 7. februar 2018 om oplysninger (aktindsigt) vedrørende pilot Certifikatindehaver nr. 1, der har ønsket forsikringssummen udbetalt. Carsten Falk Hansen modtager kopi.

15. Den 13. februar 2019 fremsætter Certifikatindehaver nr. 1 aktindsigtsbegæring. Carsten Falk Hansen modtager kopi.

16. Den 18. februar fremsætter Certifikatindehaver nr. 7 begæring om aktindsigt i "min Medical historie siden 2010." Carsten Falk Hansen modtager kopi.

17. Forening 11 beslutter at yde Certifikatindehaver nr. 2 bistand og beder styrelsen om et møde. Carsten Falk Hansen orienteres om møde med foreningen.

18. Den 21. februar indledes et fornyet initiativ til suspension af Certifikatindehaver nr.2's certifikat.

19. Den 22. februar kommunikeres der internt om samarbejdsproblemer med SJ

20. Den 26. februar rapporterer Christian Thorhauge om et positivt udfald af drøftelser med EASA om uddannelse af læger, der ikke har luftfartsbaggrund idet EASA godkender denne forelæggelse:

"Dr. TBST-medarbejder 11 will as a part of his general training conduct oversight and audits on AME's and AeMC together with a MA as a part of his training from today.

We intend to qualify dr. TBST-medarbejder 11 in the following 4 steps:

1. Attend Basic and Advanced Aeromedical courses
2. Attend the MA's standardization weekly meetings
3. Follow at least 500 to the authority refereed aeromedical assessments under the supervision of the MA
4. Attend the clinical work at an AeMC to oversee Class 1 and 2 medical examinations at least one week a year

By doing so, we believe the doctor will be qualified as MA. The model will be applicable for new recruitments of doctors with at least 5 years of experience and having a specialist status outside the area of Aviation Medicine."

Thorhauge fremhæver, at "EASA tillige godkender en tilsynsmodel med TBST-medarbejder 11 som tilsynslæge bistået af en MA. En meget glædelig nyhed, der sikrer et uvildigt og upartisk tilsyn."

21. Den 27. februar 2019 bemyndiges Luftfartslæge Æ som MA.

22. Styrelsen har vanskeligheder med høring af SJ's klinik i Certifikatindehaver nr.2's sag. Under kontaktforsøg viser det sig, at SJ's telefonnummer fremgår af en "operations manual fra 1. jan. 2018".

23. Den 3. marts 2019 foreligger der udkast til partshøringsskrivelse med henblik på afsked af SJ.

24. Den fortsatte høringsproces med SJ's klinik afvises af klinikken den 5. marts 2019 med udsagn om, at "nævnte sag for vores del for længst er afsluttet og er refereret allerede i oktober til TBST, ved Medical Assessor Luftfartslæge Ø". Styrelsens ønske om møde afvises med henvisning til arbejde i Grønland og ferie ved Middelhavet. Dog tilbydes en person på et tidspunkt, hvorefter den pågældende også er bortrejst. Styrelsen foreslår herefter mødetidspunkter senere i marts.

25. Mødeaktivitet reflekteret i mailkorrespondance den 8. marts synes at indikere et højt konfliktniveau med SJ i forhold til Certifikatindehaver nr.2 sagen. Og at SJ har interageret i Certifikatindehaver nr.2 sagen, selv om den stammede fra hendes egen klinik.

TBST-medarbejder 6 rapporterer til Kåre Clemmesen, at hun havde deltaget i et ”ubehageligt” møde med SJ (og Luftfartslæge Ø), hvor SJ bebrejdede hende:

- at TBST-medarbejder 11 havde deltaget i mødet med Certifikatindehaver nr.2, idet han ikke er MA.
- at TBST-medarbejder 6 som chefjurist ikke havde orienteret Kåre Clemmesen om, at TBST-medarbejder 11 ikke måtte deltage i flyvefaglige sager, da han ikke er MA.

Luftfartslæge Ø havde spurgt om TBST-medarbejder 6 så ”aldrig ville sige fra” over forhold, der var forkerte, hvis hun blev præsenteret for det af Kåre Clemmesen.

TBST-medarbejder 6 vurderede, at SJ havde påvirket Luftfartslæge Ø, som ”gentagne gange” sagde, at ”SJ” som styrelseslæge er lægefaglig chef”.

TBST-medarbejder 6 havde præciseret, at SJ ikke havde ledelseskompetence overfor de andre læger.

Kåre Clemmesen bemærkede, at det måtte anses for ”langt ude at jeg ikke skulle kunne bestemme, at TBST-medarbejder 11 deltager i et møde som det vedr. certifikatindehaver nr. 2. Lyder som om der vil være noget opfølgning ift. Luftfartslæge Ø. Det tager jeg mig af i næste uge.”

26. Den 14. marts 2019 fremsatte Flyvelæge C aktindsigtsbegæring med henvisning til, at en sag i maj 2007 vedrørende luftfartslæge SJ’s habilitet blev behandlet af trafikudvalget. Han bad om aktindsigt i ”SLVs interne korrespondance og SLVs svar til trafikudvalget i nævnte sag.”

27. Den 14. marts 2019 afviste SJ’s klinik, at deltage i et møde med bemærkninger om, at ”Sagen blev refereret til MAs for et halvt år siden og er afsluttet fra AeMC01, flyvemedicinsk den 14.10.2018. Så længe der verserer en sag ønsker vor advokat Advokat 1 ikke, at AeMC01 deltager i møder i aktuelle sag.”

28. Den 18. marts henvendte en flyvelæge sig på ”given foranledning” til Kåre Clemmesen. Den pågældende havde deltaget i et flyvelægemøde med Styrelsen og refererede en oplevelse fra mødet, hvorefter SJ havde givet fortrolige oplysninger om en verserende sag.

29. Den 20. marts 2019 blev der fremsendt en høringsskrivelse til SJ om påtænkt afsked.

30. Ifølge Task Force

rapporten lukkede Styrelsen klinikken den 5. april 2019.

## **Foreløbig sammenfatning**

1. Der udfolder sig en betydelig aktivitet omkring klager og aktindsigtsanmodninger.
2. Der er vanskeligheder med lægeansættelser.
3. Der opstår et stigende konfliktniveau i forhold til SJ, herunder i forhold til en konkret klagesag, som vedrører hendes egen klinik.
4. Afskedigelsesproces indledes og afsluttes overfor SJ og klinikken lukkes efterfølgende.

### **3.2.9 20. marts 2019 - § 20 spørgsmål S 673-674.**

## **Departementets sagsbehandling**

Materialet findes på departementets sag 2019-1853. Sagen er behandlet og godkendt af Christian Løvenbalck Haxthausen samt godkendt af Søren Wille, departementschefen og ministeren.

Der er tale om to spørgsmål til mundtlig besvarelse i Folketinget den 27. marts 2019. Sagsbehandlingen indebar udarbejdelse af en indstilling samt udkast til talepapir til hvert spørgsmål og et beredskabspapir med forslag potentielle supplerende spørgsmål og svar herpå.

Materialet blev forelagt ministeren to gange, sidste gang på dagen for besvarelsen.

Ministerens bemærkninger til det første udkast var:

”Ministeren har returneret godkendelsen med følgende kommentar: ”Jeg kan ikke svare dette: ”Det kan være nødvendigt, at en læge har aktuelle erfaringer fra sit erhverv, for at lægen kan opretholde sine kompetencer og udøve sin funktion.” Eftersom jeg ikke tror på, at det er sandt. Jeg kender ikke til andre tilsynsfunktioner, hvor det er nødvendigt, at personer i tilsynet samtidig driver erhverv i den branche, som de skal føre tilsyn med.””

Svaret blev redigeret på den baggrund.

Af den seneste indstilling fremgår, at ministeren havde en yderligere kommentar (den 27. marts):

”Ministeren har godkendt godkendelsen den 27-03-2019 kl. 12:22 med følgende kommentar: Og jeg bekræfter ikke på uheldig vis, at der er en personalesag med det svar?  
Besked fra MS: Svaret er rettet, så der står "personaleforhold" i stedet for "personalesager" efter aftale med CLH. Lagt tilbage til ministeren.;"

Den øvrige del af den seneste indstilling lød bl.a:

”Et tidligere folketingsmedlem (DF) har ved to §20-spørgsmål til mundtlig besvarelse, bedt om ministerens holdning til luftlægerne ved Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.

Den bagvedliggende sag til et tidligere folketingsmedlems spørgsmål vedrører en bestemt flyvelæge i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. Der har tidligere været væsentlige udfordringer med denne luftfartslæge, hvor flere af aktørerne i branchen har udtrykt hård kritik af lægens adfærd og afgørelser. Kritikken har oftest omhandlet lægens habilitet, idet den pågældende luftfartslæge også driver egne klinikker i Københavnsområdet.

Ministeren bør dog ikke involvere sig i personalesager, og det foreslås derfor, at ministeren besvare[r] spørgsmålene på et overordnet plan, og ikke tager stilling til den pågældende læges habilitet.

Vedlagt er udkast til mundtlig besvarelse for hvert af de to spørgsmål (S 673 og S 674), og et beredskab.

For så vidt angår S 674 indstilles det, at ministeren påpeger, at spørgsmålet falder uden for §20-spørgsmålets rammer, jf. Folketingets forretningsorden §20 stk. 4 (vedlagt).

[...]

Talepapirerne samt beredskabspapiret lød således:

**”Talemanuskript til brug for besvarelse af § 20-spørgsmål S 673**  
**Spørgsmål S 673:**

Finder ministeren det acceptabelt, at de i Trafikstyrelsen ansatte »medical assessor-læger« tillige fungerer som selvstændige flyvelæger i konkurrence med de flyvelæger, de kontrollere[r]?

**Svar**

Tak for spørgsmålet.

Det er afgørende, at flyvelægerne i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen ikke har berøring med sager og afgørelser, hvor vedkommende vil være forvaltningsretligt inhabil.

Det er vigtigt, at der er tillid til den offentlige forvaltning og de afgørelser der træffes. Man skal som borger, virksomhed eller tredjepart ikke sidde med en følelse af tvivl om, hvorvidt forvaltningens afgørelse er truffet på et korrekt og fagligt grundlag. Enhver skal kunne stole på, at der ikke ligger andet end faglighed bag en afgørelse.

Man bliver dog ikke nødvendigvis generelt inhabil som luftfartslæge af, at man samtidig er selvstændig flyvelæge.

Habilitet er i stedet et område man skal tage stilling til fra sag til sag, og forud for hver eneste afgørelse man træffer.

Men jeg er helt enig med spørgeren i, at der skal kunne være tillid til forvaltningens afgørelser.

Tak for ordet.”

**”Talemanuskript til brug for besvarelse af § 20-spørgsmål S 674  
Spørgsmål S 674:**

Mener ministeren, at det er rimeligt, når Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen er medvirkende til, at de fleste flyvelægeklinikker i Københavnsområdet mister deres autorisation, så der kun er få klinikker tilbage, som en ansat i styrelsen er økonomisk involveret i?

**Svar**

Spørgsmålet synes at være baseret på en række konkrete begivenheder og informationer, som ikke er mig umiddelbart tilgængelige.

Jeg vil derfor efter Forretningsordenens § 20, stk. 4 erklære, at jeg ikke kan besvare spørgsmålet. Jeg vil i stedet henvise spørgeren til at stille spørgsmålet som et udvalgsspørgsmål.”

**Beredskab om luftfartslæger i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen**

*Hvad mener ministeren om, at en luftfartslæge, som også arbejder som flyvelæge, har mulighed for bevidst at selekterer i, hvem der kan få udstedt tilladelse til at virke som flyvelæge i Danmark?*

- Det er min forståelse, at en luftfartslæge ikke står for godkendelse, suspension og inddragelse af tilladelser til flyvelæger i Danmark.
- En luftfartslæges ansvar er i stedet, at træffe de rette afgørelser i tvivlssager om en pilots helbred.
- Jeg vil opfordre spørgeren til at stille et skriftligt udvalgsspørgsmål, hvis spørgeren ønsker mere information.

*De praktiserende flyvelæger er meget utilfredse med den pågældende luftfartslæge. Vil ministeren bede styrelsen om at afskedige lægen?*

□

- Jeg kan ikke udtale mig om konkrete personaleforhold, da jeg er den øverste ansvarlige for de ansatte i ministeriet.”

**Foreløbig sammenfatning**

1. Besvarelsene er holdt på et generelt plan, hvor man undgår at kommentere på den materielle del af spørgsmålene ud over, at man erklærer sig enig i spørgerens principielle tilgang.

### **3.2.10 18. juni 2019 - Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens fremsendelse af notat til Transport-og Boligministeriet, "Bemærkninger til udkast til notat om gennemgangen af styrelsens flyvelægeordning"**

#### **Notatets ordlyd**

Det bemærkes, at notatet er udarbejdet efter kommissorieperioden og derfor ikke en direkte del af undersøgelsen. Notatet kommenterer imidlertid centrale begivenheder omfattet af kommissorieperioden, hvorfor det har dokumentationsværdi. Notatet er kommentarer til Task Forcens udkast til rapport.

Notatet lyder således:

#### **"Bemærkninger til udkast til notat om gennemgang af styrelsens flyvelægeordning**

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen har modtaget foreløbigt udkast til notat om gennemgang af flyvelægeordningen.

I selve udkastet har styrelsen indsat svar på de spørgsmål, der er stillet i kommentarboksene.

Derudover finder vi af hensyn til beskrivelsen af de faktiske hændelser i forlængelse af det notat, der blev sendt til departementet den 15. april 2018, anledning til at redegøre for ansættelsesprocessen for ny luftfartslæge, idet det viste sig at være vanskeligere at fuldføre denne proces indenfor den forventede tid end først antaget.

Endelig finder vi det relevant kort at redegøre for de overvejelser, der gik forud for suspensionen af AeMc03, der baserede sig på informationer fra EASA's tilsyn med styrelsen.

#### **Forløbet vedrørende ansættelse af ny luftfartslæge**

Helt generelt er der en ganske lille population af læger med eller uden forudgående kompetencer som AME, der ønsker ansættelse i en position som luftfartslæge, med de vilkår, der er som offentlig ansat i en styrelse, hvor blandt andet nattevagter mv ikke muliggør øget indtjening.

En ny stilling som læge på transportområdet blev, som anført i notatet af 15. april opslået den 12. april 2018 med ansøgningsfrist den 29. april. Der var 7 ansøgere til stillingen. Blandt disse blev 4 kaldt til samtale.

Der blev holdt ansættelsessamtaler i perioden medio maj 2018 til primo juni 2018. Styrelsen var efter samtalerne indstillet på at ansætte to af kandidaterne.

Efter langvarige forhandlinger om ansættelsesvilkår, herunder løn og (tjenestemand)sansættelsesvilkår valgte den ene at trække sin ansøgning d. 23. august 2018.

Den anden kandidat, Luftfartslæge Æ, som i dag er ansat som luftfartslæge i styrelsen, opretholdt sin ansøgning, og blev den 1. september 2018 ansat i en 50% lægestilling med henblik på at behandle lægesager på styrelsens område, herunder luftfartssager, og bemyndigelse som Medical Assessor. Det var Luftfartslæge Æ' eget ønske kun at blive ansat i en 50% stilling, idet han ved siden af sit arbejde i styrelsen, på daværende tidspunkt dels fungerede som AME i Jylland, dels fungerede som speciallæge i almen medicin i en almindelig lægepraksis på Læsø, samt som lægevagt i Region Midtjylland. Styrelsen vurderede på daværende tidspunkt ikke grundlag for at gå videre med de øvrige ansøgere i feltet, men vurderede, at det ville være nødvendigt at genopslå stillingen. Denne vurdering tog udgangspunkt i en forudsætning om, at det ville være nødvendigt at foretage en længerevarende efteruddannelse før de pågældende ansøgere, der ikke var flyvelæger i det civile system, kunne virke som Medical Assessors.

I forlængelse af sagens udvikling ville det have været hensigtsmæssigt, hvis styrelsen havde orienteret departementet om, at stillingen som luftfartslæge ikke var blevet besat som forventet ifølge det notat, der blev fremsendt til departementet den 15. april 2018, og omstruktureringen af flyvelægefunktionen derfor ikke kunne gennemføres så hurtigt som planlagt.

Stillingen som læge indenfor transportområdet blev genopslået d. 7. september 2018. Stillingen blev i den forbindelse søgt af 2 kandidater, hvoraf den ene ikke blev vurderet kvalificeret, og derfor ikke blev inviteret til samtale (begrundelsen var manglende faglige kvalifikationer og stærkt mangelfulde dansk kundskaber).

Opslaget førte til ansættelse af læge TBST-medarbejder 11 pr. 1. januar 2019. TBST-medarbejder 11 har ingen flyvemedicinsk erfaring, og kan derfor ikke fungere som Medical Assessor, før han har gennemgået et uddannelsesforløb med basic og advanced kurser i flyvemedicin samt gennemgang af 500 henviste sager i samarbejde med Medical Assessor (et efteruddannelsesforløb for ikke AME'er, som er sanktioneret af EASA, jf. mail herom, der også henvises til i notatet). TBST-medarbejder 11 skulle derfor primært fungere på de øvrige trafikområder, i hvert fald indledningsvist.

Pr 1. januar blev Luftfartslæge Æ (der virkede som AME i Jylland) endvidere opnormeret til en 75 % stilling. Den 27. februar 2019 blev han bemyndiget som Medical Assessor med selvstændig luftfartslægefaglig afgørelseskompetence. Den 1. april 2019 blev han opnormeret til en 100% stilling. Luftfartslæge Æ ophørte pr. 1. maj med at virke som selvstændig AME, og han kan derfor nu behandle sager fra AME'er over hele Danmark. Ved siden af hans funktion som luftfartslæge i styrelsen, arbejder han fortsat som speciallæge i almen medicin i en almindelig lægepraksis på Læsø, samt som lægevagt i Region Midtjylland. Det forhold, at han tidligere selv har været AME, men ikke længere er selvstændigt virkende AME, vurderes ikke at udgøre et generelt habilitetsproblem, da han ikke længere selv har en økonomisk eller anden individuel interesse i egen AME-virksomhed.

Det bemærkes, at selvom styrelsen ansætter en AME, der er vant til at anvende de relevante regelsæt, har vedkommende ikke nødvendigvis auditorkompetencer. Dette må anses for en forudsætning for at fungere som Medical Assessor ifølge forordningen, idet en af Medical Assessors opgaver netop er at udføre audits af AME og AeMC. Efter ansættelsen skal styrelsen således sikre sig, at vedkommende har de fornødne kompetencer såvel flyvelægefagligt som auditor-mæssigt, før bemyndigelse kan ske. Dette svarer til den måde inspektører på de øvrige luftfartsområder bemyndiges. Det fremgår ikke af den gældende procedure, men vil komme til at fremgå af den nye procedure for Medical Assessors opgaver.

Da det, trods 2 ansættelsesrunder ikke havde vist sig muligt at ansætte en ny læge, der kunne bemyndiges som luftfartslæge på et tidligere tidspunkt end februar 2019, skulle rollen som Medical Assessor, som påkrævet i henhold til EU's forordninger fortsat udfyldes. På den baggrund var den eneste mulighed, at daværende styrelseslæge SJ fortsat fungerede som MA i forhold til de jyske AME'er og AeMC, mens konsulent Luftfartslæge Ø fungerede som MA uden selvstændig afgørelseskompetence i forhold til de sjællandske AME'er og AeMC'er.

Ultimo september 2018 valgte den læge, der hidtil har varetaget jernbanesagerne i styrelsen (MT) endvidere at opgive sin stilling i styrelsen. Samtidig skulle der følges op på EASA's tilsyn, ligesom styrelsen på taxi-området havde modtaget lang flere helbredssager til afgørelse end oprindeligt forventet. Der var således et voksende antal sager på samtlige trafikområder, der skulle varetages.

På baggrund af den store mængde sager af meget varierende karakter på lægeområdet generelt, var det nødvendigt at foretage en prioritering af arbejdsopgaverne. I den forbindelse vurderede Christian Thorhauge efter samråd med vicedirektør Kåre Clemmesen, at det ikke var muligt i perioden også at fremskynde bemyndigelsesprocessen af Luftfartslæge Æ som Medical Assessor.

Det kan supplerende oplyses, at styrelsen netop nu er i færd med at rekruttere en ny læge i tilsvarende position, og at der til stillingen, hvor der var ansøgningsfrist den 3. juni 2019, har været 3 ansøgere.

### **Suspension af AeMC03**

I notatet anføres det, at en ukendt person i ledelsen besluttede hvem der skulle deltage i EASA's inspektion af det af TBST godkendte AeMC03. Dette baserer sig på styrelsens svar til MT på en klage over tidligere luftfartslæge SJ's deltagelse i EASA's inspektion.

Det kan oplyses, at det var Christian Thorhauge, der som ansvarlig chef, havde den endelige beslutningskompetence i forhold til hvem, der skulle deltage i tilsynet.

Som anført ovenfor, var der i september 2018, hvor EASA foretog inspektion af TBST, kun Medical Assessor SJ og fungerende Medical Assessor Luftfartslæge Ø, der kunne udføre tilsyn.

EASA havde planlagt besøg hos såvel en af TBST certificeret AME som et af TBST certificeret AeMC på samme tid. Da TBST vurderede, at det var ønskeligt at TBST, med hvem EASA egentlig førte tilsyn, var tilstede på begge lokaliteter, og da de opgaver, der udføres på et AeMC er langt mere omfattende og af mere kritisk karakter end de opgaver, der udføres af en AME, vurderedes det mest nærliggende at Medical Assessor, SJ, deltog ved EASA's tilsyn med TBSTs administration af reglerne i forhold til AeMC'et.

Det fremgår af udkastet til notatet, at det ikke som sådan anses for problematisk at SJ deltog i EASA's tilsyn. Det problematiske består i, at de informationer styrelsen fik som følge af tilsynet, blev inddraget i styrelsens sagsbehandling i forhold til suspension af AeMC03.

Når styrelsen, som tilsynsmyndighed på området, i øvrigt får informationer om, at der er forhold, der objektivt konstaterbart er i strid med reglerne, er det vores opfattelse, at styrelsen er forpligtet til at reagere behørigt herpå. Sådanne oplysninger kan styrelsen få fra anmeldere, eller eventuelt selv konstatere i forbindelse med fx et tilsyn vedrørende det pågældende forhold, eller et tilsyn vedrørende andre forhold eller på anden måde.

Afhængigt af oplysningens karakter, herunder om der er tale om objektivt konstaterbare forhold, kildens troværdighed, alvorligheden ved den manglende regelefterlevelse mv., vil styrelsen foretage en konkret vurdering af, hvilke sagsbehandlingsskridt, der skal foretages.

Et EU-certificeret AeMC har beføjelse til at udstede førstegangsgodkendelser og medicals til piloter i hele EU. Når et dansk AeMC fx udsteder et medical til en spansk pilot, der er hjemmehørende i Spanien, er det afgørende for såvel den spanske pilot, som for de spanske myndigheder, at den danske tilsynsmyndighed straks reagerer med den nødvendige sanktion, hvis der konstateres forhold, der ikke er i overensstemmelse med forordningens forudsætninger for AeMCcertificeringen. Den spanske myndighed bliver således de facto tilsynsansvarlig for indholdet af den undersøgelse, som det danske AeMC har udført (undersøgelsen sendes udelukkende til de spanske myndigheder). Hvis den spanske myndighed finder, at der er forhold ved undersøgelsen, der ikke er i overensstemmelse med forordningens bestemmelser, skal den kontakte de danske myndigheder herom. Den danske myndighed er ansvarlig for, at de AeMC'er, der er certificeret i Danmark til fulde lever op til de gældende krav for AeMC'ets godkendelse og fortsatte certificering i forordning 1178/2011 og 2015/340.

I den konkrete sag, hvor forholdene blev konstateret af EASA, men hvor styrelsens Medical Assessor deltog for at følge EASA's vurdering af styrelsens arbejde, blev såvel Medical Assessor som TBST-medarbejder 6 og Christian Thorhauge orienteret af EASA om, at AeMC'et helt objektivt konstaterbart kun havde 1 Class 1-certificeret AME tilknyttet og ikke var i besiddelse af korrekt Class 3-

udstyr til initialudstedelser. Dette fremgik blandt andet af den foreløbige rapport, der blev sendt til de pågældende forud for ”lukkemødet”, der afsluttede tilsynet. Ved EASA’s tilbagemelding om forholdene fik styrelsen indtryk af, at MT (head of AeMC03) blev oplyst herom i forbindelse med besøget.

Uanset om det var konstateret på et tilsyn udført af styrelsen eller på anden måde, ville styrelsen være nødt til at reagere på informationerne umiddelbart i forlængelse af, at vi kom i besiddelse af informationerne. Styrelsen er enig i, at det under normale omstændigheder vil være nødvendigt at partshøre over et konstateret forhold med henblik på dels at gøre parten opmærksom på at styrelsen vil lægge forholdet til grund for en afgørelse, dels at kunne få verificeret oplysningerne.

Samtidig er det imidlertid også styrelsens opfattelse, at der i den konkrete sag var tale om objektivt konstaterbare forhold. MT var blevet gjort bekendt med dette under EASA’s besøg, idet EASA havde efterspurgt dokumentation for begge forhold. MT var dog ikke blevet partshørt over oplysningerne, som han var blevet orienteret om i forbindelse med EASA’s besøg på klinikken den 12. sept.

Derudover er det styrelsens vurdering at undladelse af at reagere hurtigt, de facto kunne få den konsekvens, at en ikke certificeret AME, som dog tidligere havde oppebåret en Class 2-AME-certificering, i tilfælde af fravær af den eneste Class 1-AME i AeMC’et, uden supervision kunne udføre førstegangsudstedelser af henholdsvis class 1 – og 3 piloter, uden at der var en AME med fornødne flyvelægefaglige forudsætninger til stede, og at dette ville ske med styrelsens viden herom.

Da dette ville kunne få alvorlige flyvesikkerhedsmæssige konsekvenser for såvel danske som udenlandske piloter, vurderede styrelsen, at der i henhold til forordning 1178/2011 part ARA.GEN.350 var tale om så betydelig manglende opfyldelse af forordning 2018/1139 (grund-forordningen) og forordning 1178/2011, at det skulle føre til et niveau 1-resultat. Ved et niveau 1 resultat skal myndigheden træffe passende foranstaltninger til at forbyde eller begrænse AeMC’ets aktiviteter.

Konkret vurderedes det nødvendigt at suspendere godkendelsen, til forholdene var bragt i orden. Selve suspensionen blev sendt til AeMC03 den 21. september 2019. Grundet fejl ved e-boks, mislykkedes afsendelsen, hvilket blev konstateret den 25. september 2019, hvor afgørelsen blev genfremsendt.

Det bemærkes, at ophævelse af suspensionen endnu ikke er sket, og at MT efter at have fremsendt anmodning om ophævelse af suspensionen, er blevet anmodet om at fremsende dokumentation for den ansættelsesretlige tilknytning den ekstra AME class 1- skal have til AeMC’et. Dette har styrelsen endnu ikke modtaget.

På spørgsmålet om, hvorvidt afgørelsen var proportional, sammenholdt med de konsekvenser, der blev draget overfor AeMC01, er styrelsen enig i, at den sene modtagelse af skriftlig dokumentation for Class 3-udstyr, skulle have været fulgt op langt tidligere af Luftfartslæge Ø, der på daværende tidspunkt var tilsynsførende med AeMC01.”

## **Foreløbig sammenfatning**

1. Vanskelighederne med rekruttering af kvalificerede læger medførte, at omstrukturen ikke kunne gennemføres i forlængelse af det oplyste stillingsopslag den 12. april 2018.
2. En konsekvens var bl.a., at styrelseslæge SJ fortsat fungerede som MA i forhold til de jyske AME'er og AeMC, mens konsulent Luftfartslæge Ø fungerede som MA uden selvstændig afgørelseskompetence i forhold til de sjællandske AME'er og AeMC'er.
3. Departementet blev ikke orienteret herom.

## **Afsnit 4 Det juridiske grundlag**

Centralt i kommissoriet står spørgsmålet om Transportministeriets udøvelse af sine tilsynsbeføjelser i den konkrete sag.

Jeg gennemgår de relevante retsregler for besvarelsen af kommissoriets spørgsmål nedenfor, herunder reglerne om centrale myndigheders tilsyn med underordnede myndigheder og regler af betydning for styrelsens administration.

Reglerne gennemgås efter dispositionen:

1. Almindelige nationale retsgrundsætninger om sektortilsyn.
2. EU-regler.
3. Nationalt fastsatte regler.

### **4.1 Almindelige nationale retsgrundsætninger om departementets tilsynspligt**

#### **Generelt**

Sektortilsynet indebærer i modsætning til et generelt tilsyn, at en forvaltningsmyndighed udøver kontrol med en anden forvaltningsmyndighed.

Det udøves på et sagligt afgrænset område – et sektorområde eller et ressort.

Det udøves på tilsynsmyndighedens initiativ.

I den juridiske teori, jf. Niels Fenger m.fl. "Forvaltningsret", 1. udgave, København 2018, side 1058 ff., er dette tilsyn inddelt i tre kategorier:

1. Fagministeriets almindelige tilsyn med ressortområdet.
2. Ulovbestemt tilsyn med underordnede myndigheder.
3. Lovbestemte tilsynsordninger.

At en myndighed fører tilsyn med en anden myndighed udelukker ikke, at tilsynsmyndigheden samtidig er rekursinstans.

### **Ad 1 - Almindeligt sektortilsyn - fagministeriets almindelige tilsyn med ressortområdet**

Ved det almindelige sektortilsyn forstås en kompetence, der er hjemlet i ”ministrenes ansvar over for Folketinget for administrationen af deres respektive ressortområder” jf. Niels Fenger a.st.

Kompetencen indebærer bl.a., at et departement kan afgive retligt uforbindende udtalelser om gældende ret generelt inden for deres ressortområder. Der kan også afgives udtalelser om gældende ret i konkrete sager, herunder afgive henstillinger om at træffe en ny afgørelse.

Omgørelse antages kun at være muligt, hvis der er tale om et over/underordningsforhold eller at reaktionen har klar hjemmel.

### **Ad 2 - Tilsyn med underordnede myndigheder**

Som led i et over-/underordningsforhold antages en overordnet myndighed at kunne føre tilsyn med underordnede myndigheder, herunder efterprøve upåklagede afgørelser svarende til rekurs. Nogle antager, at prøvelsen er mere begrænset, men at der altid kan træffes ændringer, der ligger indenfor remonstrationsomgørelsens rammer.

Dette tilsyn omfatter også generelle spørgsmål af betydning for den underordnede myndigheds mulighed for og evne til at løse sin opgave.

### **Ad 3 - Lovbestemte tilsynsordninger**

Formålet kan være at sikre styring og eller borgernes retssikkerhed. Genstand og indhold samt beføjelser varierer. Der kan være et særligt tilsyn funderet i faglig ekspertise. Det kan f.eks. være datatilsynet, arbejdstilsynet, socialstyrelsen samt Styrelsen for Patient-sikkerhed.

### **Litteratur og betænkninger**

Den konkrete sag omhandler ikke udstedelse af forvaltningsakter eller lignende administrativ beslutningsvirksomhed i foreliggende konkrete tilfælde, men et spørgsmål om be-mandingen af en bestemt stilling i Trafikstyrelsen og om den aktuelle indehaver af stil-lingen er inhabil. Det er således et spørgsmål, der vedrører forvaltningens organisatoris-ke indretning.

I fremstillingen ”Forvaltningsret”, af professor Niels Fenger m.fl., 1. udgave 2018, om-tales organisatoriske spørgsmål i afsnittet ”Forvaltningsmyndigheder” i form af den of-fentlige forvaltnings indretning (i en overvejende deskriptiv form) og i et afsnit ”Opga-vefordeling og delegation” som jeg vender tilbage til.

Professor Bent Christensen har behandlet forvaltningens organisation i flere pub-likationer, senest i ”Forvaltningsret - Opgaver. Hjemmel. Organisation”, 1997.

Bent Christensen omtaler forvaltningens styringsmidler som:

- Ordrer
- Budget
- Planer
- Rekurs, ændring på eget initiativ, henskydning, indkaldelse og godkendelse
- Uforbindende udtalelser / anden aretlig styring
- Tilsyn, kontrol og information

Om det sidstnævnte punkt tilsyn mv. anføres side 330f.:

#### **”4.6. Tilsyn. Kontrol. Information**

Ordene tilsyn og kontrol bruges i vekslende betydninger, ofte således at tilsyn og kontrol omfatter en eller flere af ovenstående styringsmidler. I denne systematiserende oversigt bruges ordene i en snævrere betydning.

Nogle af de hidtil nævnte styringsmidler kan kun anvendes, hvis den styrende får kendskab til den styredes adfærd. Det gælder for administrativ rekurs, ændring på eget initiativ, indkaldelse og godkendelse. Men i al almindelighed gælder, at styringen kan blive jo mere effektiv, jo mere information den styrende får om den styredes adfærd. Det er derfor helt sædvanligt, at der findes positive regler eller almindelige retsgrundsætninger om potentielle styrendes krav på information eller - som det ofte kaldes - den styrendes tilsyn eller kontrol med den styrede.

Tilsyn eller kontrol er således ikke i sig selv et styringsmiddel. Men der kan være en vis sammenhæng mellem kravet på information og styringsbeføjelser. Man kan således ofte slutte, at den, der har mange styringsbeføjelser, og da specielt den, der kan anvende tjenestebefalinger, også kan forlange information. [...]

Side 338 ff. omtalt spørgsmålet om departementers styring af direktorater:

#### **”5. Ministerens/departementets styring af direktorater**

Udgangspunktet er vistnok, at ministeren og de ansatte i departementet, der efter den interne opgavefordeling kan udøve hans beføjelser, har samme styringsbeføjelser over for direktoratets ansatte, som ministeren har indenfor departementet<sup>29</sup>. Den almene begrænsning, der bygger på sagkundskab, nedenfor Kap. XXIV.2, kan dog have særlig vægt, når et sagkyndigt direktorat forbereder en beslutning, der skal træffes i departementet.

Udgangspunktet kan imidlertid ikke fastholdes i alle situationer og gældende ret er usikker<sup>30</sup>.

Lovgivningsmagten har for ganske nylig udtrykkeligt afskåret ministeren fra at give Telestyrelsen tjenestebefalinger<sup>31</sup>.

Hvis lovgivningsmagten direkte ved lov eller indirekte ved anordning har fordelt opgaverne mellem departementet og direktoratet på en måde som afspejler overvejelser over den »rigtige« opgavefordeling på grundlag af opgavernes art, ovenfor Kap. XX 4.4, er henskydning fra direktoratet til departementet og departementets indkaldelse af vedkommende opgave rimeligvis udelukket.

Om departementet i sådanne situationer kan give tjenestebefalinger til direktoratet, er tvivlsomt. Jeg er tilbøjelig til at tro, at der skal solide holdepunkter i lovgivningsmagtens organisationsbeslutning til for at afskære tjenestebefalinger, herunder konkrete tjenestebefalinger. Men sådanne holdepunkter kan naturligvis eksistere, f.eks. i regler om administrativ rekurs fra direktoratet til et ankenævn.

29. FT 1982-83 10256 sp. S 1100 bygger vistnok på en forudsætning om, at en minister frit kan bestemme, om han vil optage en beslutning truffet af et direktorat til behandling.

30. Se til det følgende Jørgen Albeck Jensen og Michael H. Jensen i U 1995 B.25 og Nævn og Råd 198.

31. L. 395 10/7 1997 § 3. 338

Uanset baggrunden for at direktoratet har fået en opgave tillagt, rejser den administrative rekurs problemer.

Medmindre andet er bestemt ved lov eller i henhold til lov, kan ministeren/ departementet træffe afgørelse om klager over direktoratets afgørelser<sup>32</sup>. Ministeren/departementet råder altså over det styringsmiddel, der ligger i administrativ rekurs. Den administrative rekurs er imidlertid ikke alene et styringsmiddel.

Rekursen er først og fremmest en mulighed for en utilfreds borger til at få sin sag behandlet i endnu en instans. Dette formål opnås slet ikke eller kun i beskedent omfang, hvis det departement, der klages til, allerede har givet direktoratet en konkret tjenestebefaling i netop denne sag eller har besvaret en forespørgsel fra vedkommende direktorat om sagen eller en del af sagen.

Følgen bliver, at man står over for et valg. Man kan lægge hovedvægten på borgerens mulighed for at få sin sag behandlet i realiteten i endnu en instans. I så fald må rekursen begrænses til at angå tilfælde, hvor departementet ikke allerede har anvendt konkrete styringsmidler i denne sag, eller departementets brug af de øvrige konkrete styringsmidler må indskrænkes. Men man kan også lægge hovedvægten på den politiske styring. I så fald må man acceptere, at fordelene for borgeren ved adgang til at klage til ministeren/departementet ikke ligger i en fornyet behandling af sagen, men i, at klageren kan sikre sig, at sagen behandles af det højeste, politisk styrede organ og ikke skal nøjes med at håbe på, at dette allerede er sket eller sker via de andre styringsmidler.

Uden omfattende undersøgelse kan man ikke udtale sig om, hvilken af disse formuleringer der bedst beskriver departementernes adfærd. Jeg ville tro, at den sidstnævnte er den mest korrekte<sup>33</sup>.

Den administrative rekurs kan på endnu et punkt give anledning til tvivl om ministerens/departementets styring af et direktorat. I de senere år er det blevet almindeligt ved lov at afskære administrativ rekurs fra direktoratet til ministeren/departementet eller at bemyndige ministeren til at afskære sådan rekurs. Afskærelsen sker som led i en meget bevidst politik, der går ud på at friholde ministeren/departementet for enkeltsager<sup>34</sup>.

På grundlag af sådanne lovtekster kan man spørge, om afskærelsen af administrativ rekurs til minister/departement har indflydelse på ministerens øvrige

32.Prøvelse kap. VIII.2.2, Bet. 301/1962 15 og 657/1972 49, jfr. som mere specielle udslag bet. 468/1963 om filmcensuren 12 og FT 1982-83 7145 748 om Monopoldirektoratets afgørelse vedr. offentliggørelse af en redegørelse i henhold til den nu ophævede monopollovs § 19.

33.Et vist indicium herfor findes i note 167 til arbejdsmiljølovens § 69 i Karnov 1996.

34.Eksempler på forskellige formuleringer er nævnt ovenfor Kap. XXII.4.4.

styringsbeføjelser overfor direktoratet. To bekendtgørelser om henlæggelse af opgaver og beføjelser til direktorater under Miljøministeriet tager direkte stilling. Bekendtgørelserne afskærer i vidt omfang rekurs til ministeren, men tillægger denne indkaldelsesbeføjelser og bestemmer, at ministeren kan give direktoratet instrukser vedrørende beføjelser henlagt til dette<sup>35</sup>.

På denne baggrund er der næppe tvivl om, at der skal meget gode holdepunkter for at antage, at afskærelse af administrativ rekurs fra et direktorat til ministeren/departementet skulle berøre ministerens/departementets øvrige styringsmidler.

Ovenstående angår, som naturligt er i en forvaltningsretlig fremstilling ministerens /departementets mulighed for at styre med retlige midler. Fremstillingen bliver imidlertid virkelighedsfjern uden at fremhæve, at de retlige styringsmidler for tiden vistnok har svindende faktisk betydning.

I alt fald på visse forvaltningsområder er der en klar tendens til at begrænse brugen af de retlige styringsmidler<sup>36</sup>. Og mere generelt søges den retlige styring erstattet eller suppleret med aftaler, truffet mellem departementet og vedkommende direktør. Fremgangsmåden er, at departementet opstiller mål for direktoratets virksomhed, men overlader direktoratet vide, især økonomiske, rammer til virkeliggørelse af målene. Direktoratet skal så til gengæld, især via regnskabet, rapportere på en måde som så vidt muligt tillader måling af mål-opfyldelsen<sup>37</sup>. Disse aftaler er ikke kontrakter i juridisk forstand. De kan ikke gøres til genstand for domstolsbehandling eller fagretlig afgørelse. Og ministeren bevarer sit ansvar over for Folketinget<sup>38</sup>. Og – hvis sagen sættes på spidsen – sine retlige styringsmidler.

35. Bek. 11/12 1992 §§ 4-5 og bek. 217 21/3 1994 kap. 3

36. Preben Sandberg Pettersen: Erhvervsfremmeloven, J 1991.128 og FOB 1994.196

37. Værktøj til velfærd. Effektive institutioner 1995.38. Effektive institutioner.

Direktørkontrakter 1995. Virksomhedsregnskaber i staten 1995. Budgetredegørelse i staten 1995 og samme Kontraktstyring 1996.

38. NAT 1996.267, Bevillingskontrolberetning 1987.96”

Bent Christensen henviser et par steder til andre kapitler i sin bog.

Den første henvisning drejer sig om sagkundskab, hvor forfatteren bl.a. anfører:

”Sagkundskab hos den styrede sætter grænser for styringen, medmindre den styrende råder over lige så god sagkundskab. Dette udsagn er utvivlsomt korrekt. Men det er ikke let at bruge den regel, som udsagnet udsiger, i konkrete tilfælde. Det kan være tvivlsomt om der foreligger sagkundskab og om den ene sagkundskab er lige så god som den anden. I praksis opstår problemerne vistnok især ved sagkundskab, der beror på langvarig uddannelse og/eller lang praktisk erfaring.”

Den anden henvisning omhandler et afsnit, der behandler ”følgen af, at lovgivningsmagten har udøvet delegationsmagt”. Forfatteren antager, at såfremt en lov har fordelt opgaverne mellem departement og direktorat på ”en måde, som afspejler overvejelser på grundlag af opgavens art gælder, at opgaverne ikke frit kan fordeles af departementet på en anden måde uden en lovændring”.

Også i et par betænkninger har spørgsmålet været behandlet:

I betænkning 981/1983 om ”Håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen” omtaler side 46 ff. hvad der betegnes som ”overtilsyn”. Ordet overtilsyn anvendes i betænkningen som en samlebetegnelse for de beføjelser og pligter, som efter udtrykkelige lovbestemmelser eller på andet retsgrundlag tilkommer navnlig den centrale ressortmyndighed.

Det pågældende afsnit behandler dog navnlig et spørgsmål om overordnede myndigheds mulighed for at overtage en håndhævelsessag fra 1.-instansen og herefter gennemføre håndhævelsen overfor borgeren. Dette spørgsmål er ikke et relevant for tilsynet i denne sag, men der er dog enkelte elementer af en vis interesse:

Uddrag af afsnittet lyder således:

#### **”4.6. Overtilsyn**

Af et over- og underordningsforhold mellem to myndigheder følger normalt, at den overordnede myndighed har fuld instruktionsbeføjelse over for den underordnede myndighed.

[...]

Helt generelt må det i øvrigt antages at være gældende ret, at den centrale myndighed på et lovområde har en retlig pligt til at følge udviklingen på det pågældende område. Denne pligt må omfatte en vis kontrol med, at de umiddelbart administrerende myndigheder opfylder deres tilsynsforpligtelse, og må derfor antages at indebære en reaktionspligt i konkrete tilfælde af manglende eller mangelfuldt tilsyn.

Folketingets ombudsmand har da også antaget, at boligministeriet (det ville nu være planstyrelsen) havde pligt til at gribe ind i et tilfælde, hvor der blev klaget over en kommunalbestyrelses manglende tilsyn med overholdelse af en byplanvedtægt, og at ministeriet (nu planstyrelsen) formentlig også havde pligt til at skride ind på eget initiativ, når man på anden måde fik kendskab til, at en byplanvedtægt ikke blev respekteret, og at kommunalbestyrelsen tolererede dette (beretningen for 1973, s. 71, jfr. også beretningen for 1966, s. 97, med kritik af ministeriets passivitet efter kendskab til, at en kommune tolererede igangsættelsen af et ulovligt byggeri). I et andet tilfælde har ombudsmanden kritiseret, at miljøstyrelsen efter gentagne naboklager anså en kommunes nærmere beskrevne tilsyn med overholdelsen af et påbud efter miljøreglementet for at opfylde kommunens tilsynsforpligtelse (beretningen for 1980, s. 630). Det må dog bemærkes, at den førstnævnte udtalelse angik den tidligere byplanlov, hvorefter byplanvedtægter skulle godkendes af boligministeriet, og at den sidstnævnte udtalelse vedrørte miljøbeskyttelsesloven, hvorefter miljøstyrelsen er klagemyndighed også for skønsmæssige spørgsmål. Det henstår som usikkert, om ombudsmandens udtalelser kan overføres på tilfælde, hvor overtilsynsmyndigheden ikke tillige er klagemyndighed, jfr. også forbeholdet i ombudsmandens førstnævnte udtalelse.

[...]”

I betænkning nr. 1395/2000 om ”Statens tilsyn med kommunerne” omtales den generelle tilsynspligt bl.a. 35 ff., hvor der bl.a. er en gengivelse af ombudsmandens praksis på dette tidspunkt:

”Folketingets Ombudsmand har i adskillige sager udtalt sig om ministeriernes ulovbestemte overtilsyn. Der kan bl.a. henvises til FOB 1977.625, 1992.250 og 1994.296. Disse sager viser en vis skærpelse af kravene til sektorministeriets ulovbestemte overtilsyn.

I FOB 1992, side 250, udtalte ombudsmanden, at det efter hans opfattelse ligger inden for tilsynsforpligtelsen som led i overtilsynet over for en kommune at gøre opmærksom på klare og utvivlsomme tilsidesættelser af enkeltpersoners rettigheder eller at sørge for, at sådanne spørgsmål bliver forelagt andre myndigheder, der kan påtale forholdet, f.eks. kommunaltilsynet.

FOB 1994, side 296, angik spørgsmålet om, hvorvidt der på Socialministeriets område efter ophævelsen af bestemmelsen i den sociale styrelseslovs § 22 om socialministerens tilsyn med administration af det sociale område må antages at eksistere et ulovbestemt tilsyn – hvilket spørgsmål tidligere var besvaret bekræftende af Socialministeriet – og spørgsmålet om omfanget af dette tilsyn. Om dette omfang udtales (side 302-306):

”I mangel af holdepunkter for et mere vidtgående tilsyn må et ulovbestemt ressorttilsyn anses for at have karakter af et konstaterende legalitetstilsyn. Dette indebærer at tilsynet har kompetence til ved uforbindende udtalelser at kunne konstatere, om gældende ret ved generelle beslutninger eller i konkrete sager er overholdt ...

Medens en rekursmyndighed normalt ... har pligt til at realitetsbehandle en klage, har en tilsynsmyndighed som har et legalitetstilsyn, kun pligt til at realitetsbehandle en sag, dersom der er en vis sandsynlighed for, at der i sagen er begået ulovligheder.

Efter min opfattelse omfatter det almindelige ressorttilsyn såvel overholdelsen af de særlige offentligretlige regler på området som almindelige offentligretlige regler. Socialministeriets ulovbestemte tilsyn omfatter således både overholdelse af de socialretlige regler og almindelige forvaltningsprocessuelle regler, herunder forvaltningslovens bestemmelser.

Det er vanskeligt generelt at angive mere præcist, med hvilken klarhed der måtte foreligge en ulovlighed, førend et ministerium som almindeligt sektortilsyn har pligt til at realitetsbehandle en sag. Dette må afhænge af, hvorvidt de for ministeriet foreliggende oplysninger peger i retning af, at der kunne foreligge en ulovlighed, og hvorvidt denne ulovlighed angår mere væsentlige forhold. Disse oplysninger kan ikke blot foreligge i form af en henvendelse fra en borger, men også i form af oplysninger i pressen, folketingsspørgsmål osv. sammenholdt med den viden, ministeriet i øvrigt er i besiddelse af. Der må således i det konkrete tilfælde opstilles en prognose for, hvorvidt der af en kommune er begået ulovligheder. Hvis det ikke ud fra denne prognose er usandsynligt, at der er begået en

ulovlighed af en ikke uvæsentlig art, vil ministeriet efter min opfattelse have pligt til at undersøge sagen nærmere.

...

Sammenfattende er det således min opfattelse, ... at det på baggrund af Deres brev af 23. august 1992 ikke var usandsynligt, at der var begået en ulovlighed af en ikke uvæsentlig art, og at Socialministeriet derfor burde have undersøgt sagen nærmere, at ministeriet som led i en sådan nærmere undersøgelse var både berettiget og forpligtet til at indhente nærmere oplysninger (og herunder relevante sagsakter) fra kommunen..."

## 4.2 EU-regler

Indledningsvis bemærkes, at de internationale luftfartsregler JAR (Joint Aviation Requirements) ikke er EU regler, og ikke længere har praktisk betydning. Det fremgår af sagens materiale, at reglerne var sikkerhedsstandarder på luftfartsområdet, som på frivillig basis blev vedtaget i et samarbejde mellem europæiske luftfartsmyndigheder, JAA (Joint Aviation Authorities), idet ansvaret for implementeringen og tilsynet med overholdelsen lå hos de nationale myndigheder. JAA stoppede sin reguleringsvirksomhed i 2009 og JAR-sikkerhedsstandarderne er afløst af EU-forordninger. Det europæiske luftfartssikkerhedsagentur, EASA, er etableret som europæisk tilsynsmyndighed.

Ved vurderingen af departements tilsynsbeføjelser- og pligter på flyvelægeområdet spiller EU-regler således en væsentlig rolle.

Området er ganske tæt reguleret af forordninger. I dokumentet "Faktablade om Den Europæiske Union", Europa-Parlamentet, anføres om forordninger som retskilde bl.a.:

"Forordninger er almen gyldige, bindende i alle enkeltheder og umiddelbart gældende. De skal fuldt ud overholdes af dem, de vedrører (privatpersoner, medlemsstater, EU-institutioner). Forordninger er umiddelbart gældende i alle medlemsstater, så snart de træder i kraft ... og skal ikke nødvendigvis gennemføres i national lov.

De tjener til at sikre, at EU-retten anvendes på samme måde i alle medlemsstater. Samtidig følger det af forordningen, at nationale retsnormer, der er uforenelige med forordningens materielle bestemmelser, ikke længere finder anvendelse."

Luftfarts- herunder flyvelægeområdet er primært reguleret af disse forordninger:

- EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING (EF) NR. 216/2008 af 20. februar 2008 om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur, og om ophævelse af Rådets direktiv 91/670/EØF, forordning (EF) nr. 1592/2002 og direktiv 2004/36/EF.

Forordningen blev *ophævet og afløst* med virkning fra 11. september 2018 ved EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING (EU) 2018/1139 af 4. juli 2018 om fælles regler for civil luftfart og oprettelse af Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagentur og om ændring af [en række forordninger]. Forordningen trådte som anført i kraft den 11. september 2018 (20.-dagen efter offentliggørelsen i EU-tidende den 22. august 2018).

- KOMMISSIONENS FORORDNING (EU) Nr. 1178/2011 af 3. november 2011 om fastsættelse af tekniske krav og administrative procedurer for flyvebesætninger i civil luftfart i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008 med senere ændringer.

Forordningerne fastsætter de grundlæggende regler om et højt ensartet sikkerhedsniveau for civil luftfart ved hjælp af fælles sikkerhedsbestemmelser, der bl.a. sikrer, at personer og organisationer i Fællesskabet opfylder de fastsatte bestemmelser.

Forholdet mellem de to (tre) forordninger er, at forordning 216/2008 (nu forordning 1139/2018) fastsætter de generelle og overordnede bestemmelser for det civile luftfartsområde samt en række bemyndigelser til fastsættelse af detaljerede regler. Bemyndigelserne danner grundlag for fastsættelse af den detaljerede regulering i forordning 1178/2011 af ”tekniske krav og administrative procedurer for flyvebesætninger” herunder flyvelægeområdet.

**Ad - EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING (EF) NR. 216/2008 af 20. februar 2008 om fælles regler for civil luftfart og om oprettelse af et europæisk luftfartssikkerhedsagentur, og om ophævelse af Rådets direktiv 91/670/EØF, forordning (EF) nr. 1592/2002 og direktiv 2004/36/EF. Forordningen blev ophævet med virkning fra 11. september 2018 ved EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING (EU) 2018/1139 af 4. juli 2018.**

Som anført ovenfor trådte forordning 1139/2018 i kraft i den tidsperiode, som kommissionen afgrænser. Det gælder dog kun det sidste godt halve år. Jeg har derfor taget udgangspunkt i forordning 216/2008, der har udgjort den væsentligste del af administrationsgrundlaget i den undersøgte periode. Jeg har inddraget dele af 2018-forordningen, navnlig som fortolkningsbidrag til 2008-forordningen.

Forordningen fastsætter som nævnt bemyndigelser til EU's organer til at fastsætte mere detaljerede regler indenfor delområder.

På en række punkter er 2008-forordningen ikke særligt eksplicit. Det gælder f.eks. regler om myndighedsstruktur, tilsynsregler og regler om habilitet til understøttelse af materielle regler om uafhængighed. Det kan f.eks. give anledning til en vis tvivl om Trafikstyrelsen må anses for en luftfartsmyndighed eller et ”kvalificeret organ” – sidstnævnte er styrelsen ikke, jf. nærmere nedenfor. Hertil kommer, at forordningen op til den reviderede version fra 2018 på en række punkter var ”overhalet” af den detaljerede regulering i forordning 1178/2011 med senere ændringer.

2008-forordningens betragtning 7 gennemgår fly- og luftfartsmateriel samt personer og organisationer, der bør undergives en certificeringsordning:

”Luftfartøjsmateriel, -dele og -apparat, operatører inden for erhvervsmæssig lufttransport samt piloter og personer og organisationer, der varetager træning og helbredsundersøgelse af piloter, og materiel, der anvendes hertil, bør certificeres eller tildes licenser, når det er påvist, at de overholder de væsentlige krav, som Fællesskabet har fastsat i overensstemmelse med Chicago-konventionens standarder og anbefalede praksis. Kommissionen bør bemyndiges til at

udarbejde de nødvendige gennemførelsesbestemmelser til fastsættelse af betingelserne for udstedelse af certifikatet eller betingelserne for at erstatte dette med en erklæring om kvalifikationer under hensyntagen til de risici, der er forbundet med de forskellige typer operationer, for eksempel visse former for arbejdsflyvning og lokale flyvninger med mindre luftfartøjer.”

Artikel 3 fastsætter i definitionerne bl.a.:

”e) »certificering«: enhver form for anerkendelse af, at materiel, dele eller apparatur samt organisationer eller personer opfylder gældende krav, herunder denne forordning og gennemførelsesbestemmelserne hertil, samt udstedelse af det relevante certifikat som bevis for denne overensstemmelse.

f) »kvalificeret organ«: et organ, som kan tildeles en særlig certificeringsopgave af agenturet eller en national luftfartsmyndighed under agenturets eller myndighedens kontrol og ansvar.

g) »certifikat«: enhver godkendelse eller licens eller ethvert andet dokument udstedt som følge af certificering.”

Forordningen fastsætter i art. 7 regler om piloters helbredsforhold:

### **”Piloter**

1. Piloter, der opererer de i artikel 4, stk. 1, litra b) og c), omhandlede luftfartøjer, samt flyvesimulatortræningsanordninger og personer og organisationer, der varetager træning, testning, kontrol eller helbredsundersøgelse af disse piloter, skal opfylde de relevante væsentlige krav i bilag III.

[...]

Der udstedes kun helbredsbevis til en person, hvis den pågældende opfylder de bestemmelser, der skal sikre overholdelse af de væsentlige krav til helbredsmæssig egnethed som omhandlet i bilag III. Helbredsbeviset kan udstedes af flyvelæger eller flyvemedicinske centre.

[...]

3. Det anerkendes ved udstedelse af en godkendelse, at organisationer, der træner piloter, og flyvemedicinske centre kan varetage det ansvar, der er forbundet med deres rettigheder med hensyn til at udstede certifikater og helbredsbeviser.

Der udstedes godkendelser til organisationer, der træner piloter, eller til flyvemedicinske centre, hvis de opfylder de bestemmelser, der skal sikre overholdelse af de relevante væsentlige krav i bilag III.

Det præciseres i godkendelsen, hvilke rettigheder den giver.

[...]

5. Personer med ansvar for flyvetræning eller flyvesimulatortræning eller for bedømmelse af piloters færdigheder, og flyvelæger skal være i besiddelse af et passende certifikat. Et sådant certifikat udstedes, når det er godtgjort, at den pågældende opfylder de bestemmelser, der skal sikre overholdelse af de relevante væsentlige krav i bilag III.

Det præciseres i certifikatet, hvilke rettigheder det giver.”

Bestemmelsen refererer til bilag III.

De relevante dele af Bilag III lyder:

*”4. Helbredsmæssig egnethed*

4.a. Helbredskrav

4.a.1. Alle piloter skal med regelmæssige mellemrum kunne påvise, at de er helbredsmæssigt egnede til at udføre deres funktioner tilfredsstillende under hensyn til den pågældende type aktivitet. Opfyldelsen af helbredskraverne fremgår af en vurdering baseret på bedste flyvemedicinske praksis under hensyn til den pågældende type aktivitet og den mulige aldersbetingede mentale og fysiske svækkelse.

Helbredsmæssig egnethed, der omfatter både fysisk og psykisk egnethed, vil sige, at piloten ikke lider af nogen sygdom eller noget handicap, der gør vedkommende ude af stand til at

- i) udføre de opgaver, der er nødvendige for at operere et luftfartøj, eller
- ii) udføre pålagte opgaver på et hvilket som helst tidspunkt, eller
- iii) se og opfatte sine omgivelser korrekt.

4.a.2. Hvis der ikke kan påvises fuld helbredsmæssig egnethed, kan der eventuelt iværksættes afhjælpende foranstaltninger, der giver en flyvesikkerhed på samme niveau.

4.b. Flyvelæger

4.b.1. En flyvelæge skal

- i) være uddannet og autoriseret til at udøve lægegerning
- ii) have modtaget undervisning i flyvemedicin og med regelmæssige mellemrum have gennemgået genopfriskningstræning i flyvemedicin for at sikre, at vurderingsstandarden holdes ved lige
- iii) have praktisk viden om og erfaring med de forhold, under hvilke piloter udfører deres opgaver.

4.c. Flyvemedicinske centre

4.c.1. Flyvemedicinske centre skal opfylde følgende betingelser:

i) have alle de nødvendige ressourcer til at varetage det ansvar, der er forbundet med deres rettigheder. Det omfatter — men er ikke begrænset til — følgende: faciliteter, personale, udstyr, hjælpemidler og materiel, dokumentation af opgaver, ansvar og procedurer, adgang til relevante data og registrering

ii) gennemføre og vedligeholde et sikkerhedskontrol- og kvalitetssikringssystem i relation til den lægelige vurdering og løbende arbejde på at forbedre dette system

iii) om nødvendigt indgå ordninger med andre relevante organisationer for at sikre, at ovenstående krav til stadighed er opfyldt.”

Som anført indledningsvist er regler om myndighedsstruktur, tilsynsregler samt regler om habilitet til understøttelse af materielle regler om uafhængighed ikke særligt eksplícítte i forordningen.

Der er dog fastsat generelle regler om tilsyn i artikel 10:

#### *”Artikel 10*

##### **Tilsyn og håndhævelse**

1. Medlemsstaterne, Kommissionen og agenturet samarbejder for at sikre overholdelsen af denne forordnings bestemmelser og gennemførelsesbestemmelserne hertil.

2. Med henblik på gennemførelsen af stk. 1 foretager medlemsstaterne ud over tilsynet med de certifikater, de udsteder, undersøgelser, herunder rampeinspektioner, og træffer enhver foranstaltning, herunder udstedelse af startforbud for luftfartøjer, til at forhindre fortsat overtrædelse.”

Medlemsstaterne er således forpligtet til aktivt at sikre overholdelsen af forordningens bestemmelser. Selv om ordlyden især sigter til forordningens centrale retssubjekter, der er flybranchens aktører og deres materiel, er det min vurdering, at bestemmelsen - i hvert fald forudsætningsvist - også omfatter tilsyn med det administrative system, der skal anvendes til at gennemføre reglerne overfor branchen.

Hertil kommer, at EU-domstolen har fastsat, at der i EU-retten gælder almindelige offentligretlige retsgrundsætninger i form af ”rule of law” eller hjemmelsprincippet, lighedsgrundsætningen, forbud mod diskrimination samt objektivitet og gennemsigtighed. Disse principper gælder også for administrationen af forordningerne. Se bl.a. Peter Hedegaard Madsen ”Grundlæggende EU-forfatningsret”, 2. udgave, 2011, kapitel 5.

Yderligere understøttes dette af de regler, der er fastsat for organer, der tildeles opgaver indenfor området, f.eks. en særlig certificeringsopgave. Disse opgaver kan tildeles af en national luftfartsmyndighed under dennes kontrol og ansvar, og kan kun tildeles ”Kvalificerede organer” jf. artikel 13, der lyder således:

#### *”Artikel 13*

##### **Kvalificerede organer**

Når et kvalificeret organ tildeles en specifik certificeringsopgave, sikrer agenturet eller den pågældende nationale luftfartsmyndighed, at et sådant organ op

fylder kriterierne i bilag V.”

Bestemmelsen refererer til bilag V, der lyder således:

*”BILAG V*

**Kriterier, der skal opfyldes af de kvalificerede organer, der er omhandlet i artikel 13**

1. Organet, dets direktør og det personale, som skal udføre kontrollen, må hverken direkte eller som bemyndigede repræsentanter medvirke i konstruktion, fremstilling, markedsføring eller vedligeholdelse af materiel, dele, apparatur, komponenter eller systemer; de må heller ikke medvirke i deres drift, tjenestelevering eller anvendelse. Dette udelukker ikke, at der kan udveksles tekniske oplysninger mellem de involverede organisationer og det kvalificerede organ.
2. Organet og certificeringspersonalet skal udføre deres opgaver med den største faglige integritet og tekniske kompetence og må ikke være udsat for pression eller incitamenter, navnlig af økonomisk art, som kan få indvirkning på deres vurdering eller på resultaterne af deres undersøgelser, især fra personer eller grupper af personer, der har interesse i certificeringsresultaterne.
3. Organet skal råde over det nødvendige personale og besidde de nødvendige midler til på fyldestgørende måde at udføre de tekniske og administrative opgaver i forbindelse med udførelsen af certificeringen; det skal også have adgang til det udstyr, der er nødvendigt for at gennemføre ekstraordinær kontrol.
4. Det personale, som skal udføre undersøgelsen, skal have:
  - en solid teknisk og faglig uddannelse
  - tilfredsstillende kendskab til forskrifterne for de certificeringsopgaver, det udfører, og tilstrækkelig erfaring med den form for opgaver
  - den fornødne rutine i at udarbejde erklæringer, protokoller og rapporter, der viser, at undersøgelsen er gennemført.
5. Der skal være sikkerhed for undersøgelsespersonalets uvildighed. Medarbejdernes aflønning må ikke være afhængig af, hvor mange undersøgelser de gennemfører, og heller ikke af resultaterne.
6. Organet skal tegne en ansvarsforsikring, medmindre det civilretlige ansvar ifølge nationale retsregler dækkes af medlemsstaten.
7. Organets personale har tavshedspligt om alle oplysninger, det får kendskab til under udførelsen af dets opgaver i henhold til denne forordning.”

Disse krav reflekterer standarder, som det forventes, at luftfartsmyndighederne selv besidder og må således anses for forudsat i forhold til luftfartsmyndighederne.

## **Forordning 1139/2018 af 4. juli 2018 om fælles regler for civil luftfart og oprettelse af Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagentur mv.**

Forordning 1139/2018 er på de gennemgåede punkter mere eksplicit, uden at det kan opfattes som nye krav, der modsætningsvist ikke var gældende under forordning 216/2008.

Forordningen nu mere detaljerede regler i artikel 62 om tilsyn, herunder udtrykkelige pligter til at sørge for, at de nationale luftfartsmyndigheder fungerer på et uafhængigt og upartisk grundlag. I bestemmelsen anføres bl.a.:

### *”Artikel 62*

#### **Certificering, tilsyn og håndhævelse**

1. Kommissionen, agenturet og medlemsstaterne samarbejder inden for rammerne af et fælles europæisk luftfartssikkerhedssystem for at sikre overholdelse af denne forordning og af de delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter, der vedtages på grundlag heraf.

2. Agenturet og de kompetente nationale myndigheder skal for at sikre overholdelse af denne forordning og af de delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter, der vedtages på grundlag heraf:

a) modtage og behandle ansøgninger, som de har fået tilsendt, og, hvis det er relevant, udstede eller forny certifikater og tage imod erklæringer, der er afgivet til dem, jf. kapitel III

b) føre tilsyn med indehavere af certifikater, med fysiske og juridiske personer, der har afgivet erklæringer, og med materiel, dele, udstyr, ATM/ANS-systemer og ATM/ANS-komponenter, flyvesimulatræningsanordninger og flyvepladser, der er omfattet af denne forordning

c) foretage de undersøgelser, inspektioner, herunder rampeinspektioner, revisioner og andre overvågningsaktiviteter, der er nødvendige for at afdække tilfælde, hvor juridiske eller fysiske personer, som er omfattet af denne forordning, muligvis ikke opfylder kravene i forordningen eller i de delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter, der vedtages på grundlag heraf

d) træffe alle de nødvendige håndhævelsesforanstaltninger, herunder ændre, begrænse, suspendere eller tilbagekalde certifikater, som de har udstedt, udstede startforbud for luftfartøjer og pålægge sanktioner med det formål at bringe manglende overholdelse til ophør

e) forbyde, begrænse eller fastsætte bestemte betingelser for de aktiviteter, der er omhandlet i kapitel III, af sikkerhedshensyn

f) sikre, at det personale, som er involveret i certificerings-, tilsyns- og håndhævelsesopgaver, har det rette kvalifikationsniveau, herunder ved at tilbyde det tilstrækkelig uddannelse.

3. Medlemsstaterne sikrer, at deres kompetente nationale myndigheder er uafhængige, når de træffer tekniske beslutninger om certificering, tilsyn og håndhævelse, udfører deres opgaver upartisk og gennemsigtigt og er organiseret og bemanded og ledes i overensstemmelse hermed. Medlemsstaterne sikrer også, at deres kompetente nationale myndigheder har de nødvendige ressourcer og den nødvendige kapacitet til at udføre de opgaver, som de tildeles i henhold til denne forordning, effektivt og rettidigt.

[...]"

De opdaterede bestemmelser harmonerer nu med de regler, der er fastsat i forordning 1178/2011.

For så vidt angår kvalificerede organer gælder der nu et certificeringskrav, jf. artikel 69, "... kan tildele deres certificerings- og tilsynsopgaver i henhold til denne forordning til kvalificerede organer, der er akkrediteret...", hvilket ikke giver mening i forhold til centrale statslige myndigheder, hvorfor det bl.a. af denne grund er klart, at Trafikstyrelsen ikke er et kvalificeret organ, men en national luftfartsmyndighed.

Forordningen definerer nu luftfartsmyndigheder som en kompetent national myndighed i artikel 3, punkt 34:

"34) »kompetent national myndighed «: et eller flere organer, der er udpeget af en medlemsstat, og som har fået tildelt de fornødne beføjelser og ansvaret for at udføre certificerings-, tilsyns- og håndhævelsesopgaver i henhold til denne forordning og de delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter, der vedtages på grundlag heraf, og til forordning (EF) nr. 549/2004."

Det er således klargjort, at kompetente nationale luftfartsmyndigheder udpeges af staten, dvs. departementet, hvis kompetence bygger på regeringens ressortfordeling mellem ministrene. Trafikstyrelsen er således udpeget på grundlag heraf som den kompetente nationale myndighed, jf. nærmere nedenfor.

**Ad - KOMMISSIONENS FORORDNING (EU) Nr. 1178/2011 af 3. november 2011 om fastsættelse af tekniske krav og administrative procedurer for flyvebesætninger i civil luftfart i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 216/2008 med senere ændringer.**

Forordningen fastsætter en bestemmelse i art. 11 b, der regulerer myndighedsspørgsmål. Bestemmelsen var ikke medtaget i den oprindelige version af forordningen, men blev indsat med forordning 290 af 30. marts 2012. I præambelens punkt 5 anføres:

"(5) Kompetente myndigheders tilsynskapacitet er ikke fastlagt i forordning (EU) nr. 1178/2011. Derfor indeholder nærværende forordning en ændring til forordning (EU) nr. 1178/2011 om kompetente myndigheders og organisationers administrations- og styringssystem. I overensstemmelse med forordning (EF) nr. 216/2008 skal forordning (EU) nr. 1178/2011 også indeholde regler om et informationsnetværk mellem medlemsstaterne, Kommissionen og agenturet."

Bestemmelsen i art. 11 b, lyder således:

*”Artikel 11b*

**Tilsynskapacitet**

1. Den enkelte medlemsstat skal udpege en eller flere enheder som kompetent myndighed inden for den pågældende medlemsstat med de nødvendige beføjelser og tildelte ansvarsområder til certificering af og tilsyn med personer og organisationer omfattet af forordning (EF) nr. 216/2008 og dens gennemførelsesbestemmelser.

2. Hvis en medlemsstat udpeger mere end én enhed som kompetent myndighed,

a) skal kompetenceområderne for hver kompetent myndighed være klart defineret med hensyn til ansvar og geografisk begrænsning

b) skal der etableres koordinering mellem disse enheder for at sikre effektivt tilsyn med alle organisationer og personer omfattet af forordning (EF) nr. 216/2008 og dens gennemførelsesbestemmelser inden for deres respektive kompetenceområder.

3. Medlemsstaterne sikrer, at de(n) kompetente myndighed(er) har den nødvendige kapacitet til at sikre tilsyn med alle personer og organisationer, der er dækket af deres tilsynsprogram, herunder tilstrækkelige ressourcer til at opfylde kravene i denne forordning.

4. Medlemsstaterne sikrer, at den kompetente myndigheds personale ikke udøver tilsynsaktiviteter, når der er beviser for, at dette direkte eller indirekte kan resultere i en interessekonflikt, især når det drejer sig om en familiemæssig eller økonomisk interesse.

5. Personale, der er bemyndiget af den kompetente myndighed til at udføre certificering og/eller tilsynsopgaver, bemyndiges som minimum til at udføre følgende opgaver:

a) undersøge optegnelser, data, procedurer og alt andet materiale, som har betydning for udførelsen af certificeringen og/eller tilsynsopgaven

b) tage kopier af sådanne optegnelser, data, procedurer og andet materiale i deres helhed eller dele deraf

c) anmode om en mundtlig forklaring på stedet

d) bese relevante lokaler, operationslokaliteter og transportmidler

e) udføre revisioner, undersøgelser, vurderinger, inspektioner, herunder rampeinspektioner og uanmeldte inspektioner, samt

f) eventuelt træffe eller indlede håndhævelsesforanstaltninger.

6. Opgaverne i stk. 5 udføres i overensstemmelse med lovbestemmelserne i den relevante medlemsstat.”

## Nærmere om den lægefaglige ekspert – Medical Assessor

Den lægefaglige ekspert er ansat i Trafikstyrelsen. Stillingsbetegnelsen lægefaglig ekspert, ”Medical Assessor”, forkortet MA, blev indsat i forordning 1178/2011 ved ændringsforordning 290/2012 af 30. marts 2012 - samme ændringsforordning som ovenfor om artikel 11 b.

Forordningen stiller bl.a. krav om ansættelse af en lægefaglig ekspert, en MA, hos den kompetente myndighed:

”SUBPART MED

***SPECIFIKKE KRAV VEDRØRENDE FLYVEMEDICINSKE BEVISER***

*AFSNIT I*

***Generelle bestemmelser***

**ARA.MED.120 Lægefaglige eksperter**

Den kompetente myndighed udpeger en eller flere lægefaglige eksperter til at udføre de opgaver, der er beskrevet i dette afsnit. Den lægefaglige ekspert skal være uddannet læge og have

- a) mindst fem års erhvervserfaring som uddannet læge
- b) specialiseret viden og erfaring inden for flyvemedicin
- c) specifik træning inden for helbredsbeviser.

**ARA.MED.125 Henvisning til den licensudstedende myndighed**

Når et AeMC eller en flyvelæge (AME) har henvist beslutningen om en ansøgers egnethed til den licensudstedende myndighed,

- a) evaluerer den lægefaglige ekspert eller den kompetente myndigheds sundhedspersonale den relevante helbredsdocumentation og anmoder om yderligere helbredsdocumentation, prøver og test, hvor det er nødvendigt
- b) bedømmer den lægefaglige ekspert ansøgerens egnethed til udstedelse af et helbredsbevis med én eller flere begrænsninger, hvis det er nødvendigt.”

Desuden pålægger forordningen den lægefaglige ekspert en lang række andre opgaver.

Der er fastsat uddybende bestemmelser om Medical Assessor i en EASA guideline, Annex to ED Decision 2012/006/R, ”Acceptable Means of Compliance (AMC) and Guidance Material (GM) to Part-ARA”, Initial issue 19 April 2012:

**“SUBPART MED - SPECIFIC REQUIREMENTS RELATING TO AERO-MEDICAL CERTIFICATION SECTION I - GENERAL**

**AMC1 ARA.MED.120 Medical assessors**

**EXPERIENCE AND KNOWLEDGE**

Medical assessors should:

- (a) have considerable experience of aero-medical practice and have undertaken a minimum of 200 class 1 medical examinations or equivalent; and
- (b) maintain their medical professional competence in aviation medicine. The following should count towards maintaining medical professional competence:
  - (1) undertaking regular refresher training;
  - (2) participating in international aviation medicine conferences;
  - (3) undertaking research activities, including publication of results of the research.

#### **AMC2 ARA.MED.120 Medical assessors**

Medical assessors should:

- (a) provide lectures in basic, advanced and refresher training courses for aero-medical examiners (AMEs) and aero-medical centres (AeMCs);
- (b) carry out supervision and audits of AeMCs, AMEs and AME training facilities; and
- (c) perform the aero-medical assessment of applicants for, or holders of, medical certificates after referral to the licensing authority.”

Dette betyder, at ARA.MED 120 dels fastsætter kvalifikationskravene til en MA (fem år som læge, viden om flyvemedicin og træning med helbredsbeviser), dels fastsætter en af de væsentlige opgaver for en MA (vurdering af helbredsdocumentation i AME / AeMC-sager henvist til styrelsen).

Acceptable Means of Compliance (AMC) dokumentet uddyber dette – AMC er en anvisning på acceptable midler til at opnå det ønskede. Her fastsættes, at ARA.MED 120 kan opfyldes ved at besidde væsentligt flyvelægeerfaring og have udført som minimum 200 klasse 1 undersøgelser eller tilsvarende samt har vedligeholdt den flyvemedicinske viden ved at deltage i genopfriskningskurser (”training”) og ved deltagelse i internationale konferencer, herunder i flyvemedicin.

Desuden skal en MA give kurser i grundlæggende, avanceret og på genopfriskningsniveau for AME’er og AeMC’er. Hertil kommer supervision og audits af AeMC, AME og AME øvefaciliteter samt udførelse af den luftfartmedicinske vurdering af indehavere eller ansøgere til helbredsbeviser henvist til styrelsen.

Som gennemgået ovenfor, fremgår det af sagsmaterialet, at styrelsen har været i dialog med EASA om opkvalificering af en læge ansat i styrelsen, men uden erfaring som flyvelæge. Det har givet anledning til et fortolkningsbidrag fra EASA til de anførte bestemmelser om MA’s kompetence.

Styrelsen spurgte bl.a. EASA om hvilken proces man skulle følge, hvis den pågældende skulle kvalificere til udnævnelse som MA. EASA svarede herpå:

”[...]

1. What process should we follow to qualify him as MA?

As I wrote before that, he is missing specific knowledge and experience in aviation medicine.

You have to understand that the Medical assessor is the Chief Medical officer of a Member State and he has to make a decision on the fitness of an applicant, for example in case of a referral.

That means his knowledge and experience has to be higher than AME's. Of course, you can train a doctor, as some MS has done it to employed doctor's without aviation experience.

**AMC1 ARA.MED.120 Medical assessors**

**EXPERIENCE AND KNOWLEDGE**

*Medical assessors should:*

*(a) have considerable experience of aero-medical practice and **have undertaken a minimum of 200 class 1 medical examinations or equivalent**; and*

**AMC2 ARA.MED.120 Medical assessors**

*Medical assessors should:*

*(c) **perform the aero-medical assessment of applicants for, or holders of, medical certificates after referral to the licensing authority.***

...equivalent – here Member States have the flexibility to use a comparison to 200 Class 1 medical examinations, as medical assessor has to have specific knowledge and experience in aviation medicine.

Of course, you could achieve the experience via additional training etc.

[...]”

EASA lægger vægt på anvendelsen af de to AMC-dokumenter, herunder muligheden for at anvende et erfaringsgrundlag, der kan sidestilles med 200 flyvemedicinske undersøgelser.

Det fremgår desuden af mailvekslingen, at styrelsen vil opfylde kvalifikationskravene bl.a. ved at lade den pågældende læge gennemgå forordningens uddannelseskrav, mødes med den udnævnte MA og gennemgå 500 flyvemedicinske undersøgelser samt overvære undersøgelser

Om de *nationalt* fastsatte regler fremgår det af bilag 1 til Task Force undersøgelsen, der er et notat udarbejdet den 14. januar 2020, ”Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens procedurer for overholdelse af reglerne på det flyvemedicinske område”, at Task Forcen har gennemgået de nationale forskrifter om MA'ens funktioner og tilkendegivet, hvad Task Forcen finder i overensstemmelse med EU reglerne, navnlig i forordning 1178/2011, herunder at det ”nye forløb for uddannelse af Medical Assessors, således som dette er skitseret i førnævnte mailudveksling, vurderes umiddelbart at være i overensstemmelse med de EU-retlige regler på det flyvemedicinske område.”

#### **4.3 Nationalt fastsatte regler**

##### **Grundloven og ministeransvarlighedsloven**

Ministres politiske ansvar følger af grundlovens § 15 og det retlige ansvar af § 13 hvorefter ministeransvaret bestemmes ”nærmere ved lov”.

Ministeransvarlighedsloven, jf. lov nr. 117 af 15. april 1964 om ministres ansvarlighed fastsætter i § 3:

”§ 3. Ved anvendelsen af borgerlig straffelovs regler om ansvar for medvirken til en lovovertrædelse skal en minister anses for medvirkende til en underordnet handling, når

- 1) han har været bekendt med, at den pågældende handling ville blive foretaget, og har undladt at søge dette hindret.
- 2) handlingen har været et nødvendigt eller naturligt middel til gennemførelse af en beslutning, for hvilken ministeren er ansvarlig.
- 3) han har fremmet handlingens udførelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser.”

Bestemmelsen omhandler medvirkensansvar, og omfatter tillige ansvaret for handlinger foretaget af styrelser under ministeriet. Departementets tilsynsansvar overfor Trafikstyrelsen kan bl.a. afledes herfra.

Ansvarsnormen er fastsat i § 5, hvorefter en minister straffes, hvis han forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler han efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter sin stillings beskaffenhed.

### **Lovbekendtgørelse nr. 1149 af 13. oktober 2017 om luftfart**

#### **Bemyndigelses- og kompetenceregler**

Loven fastsætter en række bemyndigelser til delegation til Trafikstyrelsen samt på visse områder til delegation til private organisationer. Desuden fastsættes en række materielle og processuelle reguleringer af luftfartsområdet.

Af betydning for denne undersøgelse kan disse bestemmelser nævnes:

”§ 1. Luftfart inden for dansk område skal finde sted i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lov og de med hjemmel i loven udfærdigede forskrifter, medmindre andet følger af EF-forordninger.(1)

§ 1 a. Transport-, bygnings- og boligministeren kan fastsætte sådanne forskrifter, som er nødvendige for at gennemføre de af Den Europæiske Union udstedte direktiver om luftfart, eller som er nødvendige for at anvende de af Den Europæiske Union udstedte forordninger på luftfartsområdet, herunder droneområdet.”

I Karnovs note 1 anføres:

”(1) I visse henseender er luftfartsloven en rammelov, der suppleres af administrative forskrifter f.eks. i form af ministerielle bekendtgørelser og BL'er, jf. \*-note. § 153 giver en generel hjemmel til udstedelse af forskrifter en lang række BL'er inddelt i serier, der tilsammen dækker statens luftfartsvæsens regulering af den civile luftfart. På Trafik- og Byggestyrelsens hjemmeside findes en fortegnelse over de gældende BL'er. Fortegnelsen revideres årligt pr. 1.1. BL 1-serien vedrører luftfartøjer og luftfartstøjsmateriel, BL 2-serien angår værksteder,

BL 3-serien omhandler flyvepladser, BL 5-serien vedrører flyvevirksomhed, BL 6-serien angår uddannelse, BL 7-serien fastsætter regler om luftveje og sikringsanlæg, BL 8-serien angår kontrolflyvning og obligatorisk indberetning, BL 9-serien angår diverse, BL 10-serien vedrører charterflyvning og taxaflyvning og BL 11-serien fastsætter flyvepladsreglementer. Bkg 1998 810 bestemmer, at Statens Luftfartsvæsen i særlige tilfælde kan dispensere fra forskrifterne og fastsætter endvidere, at Statens Luftfartsvæsen fører tilsyn med overholdelsen af BL'erne og de af Statens Luftfartsvæsen udstedte bekendtgørelser. I en lang række BL'er er det med hjemmel i § 149, stk. 10 bestemt, at overtrædelse af BL'en medfører strafansvar.

[...]

Reglerne i kapitel 4 om luftfartøjets bemanning er centrale. En væsentlig del af disse bestemmelser henlægger kompetencen direkte til styrelsen.

Jeg har medtaget kapitlet i sin helhed:

#### **”Kap. 4. Luftfartøjets bemanning**

**§ 32.** Luftfartøj, som benyttes til luftfart efter denne lov, skal være bemannet på betryggende måde.

*Stk. 2.* Transport-, bygnings- og boligministeren giver nærmere forskrifter om bemanningen.

*Stk. 3.* Luftfartøjets ejer eller bruger er ansvarlig for, at fartøjet er behørigt bemannet.

*Stk. 4.* Luftfartøjets ejer eller bruger skal efter anmodning fra Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen oplyse, hvilke personer der på et givet tidspunkt har været fører af et luftfartøj.

**§ 33.** Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen fører tilsyn med, at bestemmelserne om bemanning bliver overholdt. Det kan lade tilsynet foretage ved dansk eller udenlandsk sagkyndig eller ved udenlandsk myndighed.

**§ 34.** Transport-, bygnings- og boligministeren fastsætter de betingelser, som med hensyn til statsborgerforhold, alder, fysisk og psykisk egnethed, ædruelighed, uddannelse og øvelse mv. kan kræves opfyldt for at gøre tjeneste på et luftfartøj.

**§ 35.** Certifikat til at gøre tjeneste på luftfartøj som fører eller i anden stilling, som transport-, bygnings- og boligministeren bestemmer, udstedes af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen til den, der opfylder de for vedkommende tjeneste fastsatte krav.

*Stk. 2.* Certifikatet kan begrænses til at gælde luftfart med bestemte arter af luftfartøjer, luftfart af bestemt art eller luftfart inden for bestemt område.

*Stk. 3.* Når ansøgeren opfylder de betingelser, der er gældende for udstedelse af certifikatet, udstedes dette uden angivelse af udløbsdato eller for bestemt tid.

*Stk. 4.* Certifikatet kan nægtes den, der er dømt for strafbart forhold, som begrunder en nærliggende fare for misbrug af certifikatet, jf. straffelovens § 78.

**§ 36.** Den, der gør tjeneste på et luftfartøj i stilling som omhandlet i § 35, skal have certifikat, udstedt af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen eller godkendt af dette, eller et af fremmed stat udstedt eller godkendt certifikat, som ifølge overenskomst med denne skal anerkendes her i riget.

*Stk. 2.* Den, som gør tjeneste på et dansk luftfartøj i international luftfart, skal have certifikat, som er udstedt eller godkendt af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.

*Stk. 3.* Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen er berettiget til, for så vidt angår flyvning over dansk område, at nægte at anerkende certifikat, som er udstedt til en dansk statsborger af en anden stat.

*Stk. 4.* Der kan af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen uden hensyn til, hvad der er bestemt i stk. 1, meddeles særlig tilladelse til at gøre tjeneste på et luftfartøj. Sådan tilladelse kan når som helst tilbagekaldes.

**§ 37.** Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen kan inddrage dansk certifikat for bestemt tid, indtil videre eller for resten af gyldighedstiden, når indehaveren ikke opfylder vilkårene for at udføre den tjeneste, certifikatet gælder.

*Stk. 2.* Når Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen finder grund til at antage, at der foreligger et forhold, som kan begrunde inddragelse efter stk. 1, kan det sætte certifikatet ud af kraft, indtil spørgsmålet om inddragelse er afgjort.

*Stk. 3.* Når et certifikat er inddraget eller sat ud af kraft efter bestemmelserne i denne paragraf, skal det indleveres til Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.

**§ 38.** Hvad der i §§ 35 og 37 er bestemt om dansk certifikat, finder tilsvarende anvendelse på godkendelse af udenlandsk certifikat samt på fornyelse og tilbagekaldelse af sådan godkendelse.

**§ 39.** Den, som har certifikat, der er udstedt eller godkendt af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, skal snarest muligt underrette dette om forhold, som kan have betydning for spørgsmålet om, hvorvidt certifikatindehaveren fremdeles opfylder vilkårene for tjenesten. Certifikatindehaveren er pligtig til at underkaste sig de undersøgelser og prøver, som Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen finder påkrævet.

**§ 40.** Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen kan tillade, at et luftfartøj benyttes til luftfart i øvelsesøjemed, eller når der i øvrigt foreligger særlige grunde, selv om fartøjet ikke er bemannet i overensstemmelse med reglerne i § 32.”

Af bestemmelserne fremgår, at

- Departementet fastsætter forskrifter for luftfartøjers bemanning samt betingelserne for at gøre tjeneste på luftfartøj, herunder fysisk og psykisk egnethed
- Styrelsen fører tilsyn med bestemmelsernes overholdelse, herunder hvilke prøver eller undersøgelser, en certifikatindehaver skal underkastes
- Styrelsen udsteder og tilbagekalder certifikater

En generel bemyndigelse findes i § 152, der suppleres af mere specifikke bemyndigelser i § 152 a, § 153, stk. 2 og § 153 a, stk. 3-5:

**”§ 152.** Transport-, bygnings- og boligministeren kan bestemme, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen - ud over den samme ved bestemmelserne i loven tillagte myndighed - skal udøve visse af de ministeren tillagte beføjelser.  
Stk. 2. Ministeren kan endvidere overlade beføjelser til at træffe afgørelser, som efter loven er tillagt ministeren eller Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, til:

- 1) andre offentlige myndigheder,
- 2) private organisationer eller
- 3) sagkyndige.

Stk. 3. Ministeren kan fastsætte regler om sagsbehandlingen og om klageadgang for de i stk. 2 nævnte afgørelser.”

Bestemmelsens hovedindhold stammer fra den oprindelige luftfartslov fra 1960. I bemærkningerne anføres:

**”Til § 152.**

Ved forskellige bestemmelser i loven, således f.eks. ved kapitlerne 3 og 4, er der direkte tillagt luftfartsvæsenet visse beføjelser, som utvivlsomt bør varetages af dette. Det må imidlertid anses for påkrævet, at ministeren for offentlige arbejder derudover på visse områder - navnlig af teknisk karakter - kan overlade luftfartsvæsenet nogle af de ham ved loven givne beføjelser.”

De øvrige bestemmelser lyder således:

**”§ 152a.** Transport-, bygnings- og boligministeren kan fastsætte regler om adgangen til at klage over afgørelser, der træffes af offentlige myndigheder efter luftfartslovgivningen, herunder om at afgørelserne ikke skal kunne påklages.

**§ 153.** Transport-, bygnings- og boligministeren kan give nærmere forskrifter til gennemførelse og udfyldelse af bestemmelserne i denne lov.

Stk. 2. Ministeren kan endvidere bemyndige Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen til at meddele de i stk. 1 omhandlede forskrifter.

**§ 153a.**

(kundgørelse)

[...]”

## **Tilsynsregler**

Lovens § 150e omhandler tilsyn. Bestemmelsen lyder:

**”§ 150e.** Transport-, bygnings- og boligministeren fører tilsyn med overholdelse af bestemmelserne i denne lov og de regler, der er fastsat i medfør heraf, samt

EU-forordninger på luftfartsområdet. Ministeren kan herunder udstede de forbud og påbud, som skønnes nødvendige for at afværge en overhængende, betydelig fare for flyvesikkerheden. Ministeren kan endvidere påbyde, at forhold, der strider mod loven og de regler, der er fastsat i medfør heraf, samt EU-forordninger på luftfartsområdet, bringes i orden straks eller inden en nærmere angivet frist.

*Stk. 2.* Transport-, bygnings- og boligministeren og andre, som udfører tilsynsopgaver med hjemmel i loven, i regler fastsat i medfør heraf, eller i EU-forordninger på luftfartsområdet, har, i det omfang det er nødvendigt for udførelsen af tilsynet, adgang til ethvert luftfartøj, der benyttes til luftfart efter denne lov, samt anlæg eller virksomhed, der omfattes af de i stk. 1 nævnte bestemmelser og regler, og skal have adgang til alle relevante dokumenter og regnskaber.

*Stk. 3.* Personer og virksomheder, der er undergivet tilsyn som nævnt i stk. 1, skal på forlangende meddele tilsynsmyndigheden enhver nødvendig oplysning, som har betydning for udøvelsen af tilsynet.”

Bestemmelsen blev indsat med lov nr. 242 af 21. marts 2007.

Af forarbejderne fremgår, at man navnlig sigter til det tilsyn, der vedrører branchens aktører og deres overholdelse af reglerne samt mulighederne for, at også EASA's repræsentanter og private bemyndigede aktører kan foretage tilsyn.

Kompetencen efter denne bestemmelse er ved bekendtgørelse nr. 2432 af 14. december 2021 om Trafikstyrelsens opgaver og beføjelser mv. overført til Trafikstyrelsen jf. nedenfor. Departementet har således ikke fortolket den som en bestemmelse, der vedrører departementets tilsyn med styrelsen.

## **Regler fastsat med hjemmel i bemyndigelserne**

### **BL- reglerne**

”BL-systemet” er en ældre regulering, der primært er udarbejdet, da kompetencerne og bemyndigelserne var givet til Statens Luftfartsvæsen. Reglerne gælder dog stadig, og de skal ajourføres en gang årligt. Indenfor det flyvemedicinske område gælder BL 6-05, der blev udstedt den 9. november 2004 (5. udgave).

Jeg har ikke foretaget en nærmere undersøgelse af disse reglers betydning for sagen, da de i et vist omfang må anses for fortrængt af senere regulering, navnlig af forordningerne.

Jeg har dog medtaget en enkelt bestemmelse om klageadgang fra BL 6-05:

#### **”BL 6-05**

##### **Bestemmelser om helbreds krav**

##### **Udgave 5, 9. november 2004**

I medfør af § 34 og § 73 i lov om luftfart, jf. lovbekendtgørelse nr. 543 af 13. juni 2001, fastsætter Statens Luftfartsvæsen herved efter bemyndigelse fra Trafikministeriet, jf. bekendtgørelse nr. 795 af 3. september 2001 om henlæggelse af

opgaver til Statens Luftfartsvæsen og om kundgørelse af de af luftfartsvæsenet udfærdigede forskrifter, følgende:

[...]

### **3. Anvendelsesområde**

3.1 Denne BL fastsætter bestemmelser for de helbredsmæssige krav, som skal være opfyldt for at få udstedt og bevare et certifikat udstedt af Statens Luftfartsvæsen.

[...]

### **5. Klageadgang**

Afgørelser truffet af Statens Luftfartsvæsen efter bestemmelserne i denne BL kan påklages til Trafikministeriet.”

Denne bestemmelse står i modsætning til de gældende regler i bkg. nr. 2432 af 14. december 2021 om Trafikstyrelsens opgaver og beføjelser, der i § 25 afskærer klageadgangen.

Som anført ovenfor må det antages, at bestemmelser i gældende BL-forskrifter, der er i modstrid med senere regulering som udgangspunkt viger for den senere regulering.

Det fremgår af sagens materiale, at Transportministeriet er opmærksom på denne problemstilling, og har foretaget en vurdering, der konkluderer, at den ældre regulering viger på grundlag af ”lex posterior” princippet.

I øvrigt henviser jeg til afsnittet nedenfor om vurderingen af reglerne for ministeriets tilsynsbeføjelser.

### **Bekendtgørelse nr. 2432 af 14. december 2021 om Trafikstyrelsens opgaver og beføjelser, klageadgang og kundgørelse af visse af Trafikstyrelsens forskrifter**

Trafikstyrelsen er i medfør af luftfartsloven tillagt en række originære (lovbestemte) kompetencer.

Luftfartsloven fastsætter – som gennemgået ovenfor – bestemmelser, der bemyndiger ministeren til at delegere sine originære kompetencer til styrelsen.

Bekendtgørelsen bemyndiger således styrelsen til at varetage en række kompetencer, der efter luftfartsloven påhviler ministeren.

Bekendtgørelsens hjemmelsgrundlag i luftfartsloven er:

”... § 152, § 152 a, § 153, stk. 2, og § 153 a, stk. 3-5, i lov om luftfart, jf. lovbekendtgørelse nr. 1149 af 13. oktober 2017, som ændret ved lov nr. 2399 af 14. december 2021...”

Uddrag af bekendtgørelsens relevante bestemmelser lyder således:

”§ 1. Trafikstyrelsen er en styrelse under Transportministeriet.

§ 2. Trafikstyrelsen varetager følgende opgaver:

- 1)
- 2) Regulering, godkendelser og tilsyn på luftfartsområdet vedrørende civil luftfart, herunder beredskab.
- 3)
- 4) ...”

Styrelsens beføjelser er fastsat i kapitel 2, afsnittet ”Beføjelser efter lov om luftfart,” § 6, der lyder således:

”§ 6. Transportministerens beføjelser i § 1 a, § 2, stk. 1, litra c, § 3, stk. 1, § 4, stk. 2 og 3, § 6, stk. 3, § 7, stk. 3, § 9, § 13, stk. 1, litra b, § 16, stk. 1 og 2, § 20, stk. 3, § 21, stk. 3, § 24, stk. 1, § 26, stk. 1-3, § 30, § 31, § 32, stk. 2, § 34, § 35, stk. 1, § 40 g, § 40 i, stk. 3, § 50, stk. 9, § 51, § 52, § 53, § 54, § 55, stk. 1 og 3, § 57, stk. 2, nr. 7-9, § 57, stk. 3, § 57 a, stk. 5 og 6, § 58, stk. 2, § 59, § 60, stk. 1-3, § 62, § 63, stk. 1, § 64, stk. 2, § 65, stk. 3 og 4, § 67, stk. 1, § 68, stk. 1, § 69, § 70, § 70 a, stk. 1-5, § 70 b, stk. 4 og 5, § 71, stk. 1-4 og 6, § 73, § 74, § 75, stk. 1, 2, 4 og 8, § 76, § 77, stk. 3, § 81, § 82, § 82 a, § 83, § 85, stk. 1, 2 og 4, § 86, § 88, § 89 a, § 89 b, stk. 1, § 126 b, stk. 2-4, § 126 c, stk. 2, § 126 d, § 126 e, stk. 2, § 126 f, § 126 g, § 130, § 130 a, § 131, § 147 a, stk. 6, § 148, stk. 4, 5 og 7, § 149, stk. 18, § 150 e, stk. 1 og 2, § 150 f, stk. 1 og 3, § 151, § 152, stk. 3, 1. led, § 153, stk. 1, § 153 a, stk. 1, § 154, stk. 1, § 155, stk. 2, og § 156, stk. 2, i lov om luftfart samt § 111, stk. 1, i bilaget til loven, udøves af Trafikstyrelsen. Trafikstyrelsen varetager desuden opgaver, der er tillagt styrelsen i lov om luftfart, og opgaver, der følger af EU-forordninger på luftfartsområdet.

Stk. 2. Endvidere udøves ministerens beføjelser i lov om luftfart § 3, stk. 2, og § 153 a, stk. 2, 1. pkt., til midlertidigt at indskrænke, betinge eller forbyde adgangen til luftfart inden for dele af eller hele riget af Trafikstyrelsen, hvis indskrænkningen, betingelserne eller forbuddet alene skyldes hensynet til flyvesikkerheden.

Stk. 3. Trafikstyrelsen kan efter § 152, stk. 2, overlade beføjelser til andre offentlige myndigheder, private organisationer eller sagkyndige til at træffe afgørelser, som efter lov om luftfart eller § 6, stk. 1, i denne bekendtgørelse er tillagt Trafikstyrelsen, inden for den hobbyprægede flyvning, og hvor det i øvrigt må anses for flyvesikkerhedsmæssigt forsvarligt.

Stk. 4. Forvaltningslovens kap. 2-7 gælder for private organisationer og sagkyndige, der efter stk. 3 får tillagt afgørelseskompetence. Trafikstyrelsen kan fastsætte regler om opbevaring m.v. af dokumenter og om tavshedspligt.”

Bemyndigelserne af kompetencen i lovens § 32, stk. 2, § 34, § 35, stk. 1, betyder, at Styrelsen har alle kompetencer vedrørende luftfartøjers bemanning, herunder det generelle bemandingskrav og alle certifikatudstedelser.

§ 32, stk. 2, er kompetencen til at fastsætte forskrifter om luftfartøjers bemanning (størrelse, sammensætning og kvalifikationer). Forskrifter om bemanning er fastsat i en række BL'er.

§ 34 er kompetencen til at fastsætte betingelserne for at gøre tjeneste på luftfartøj, herunder fysisk og psykisk egnethed, ædruelighed, uddannelse og øvelse mv. Her har styrelsen bl.a. udstedt BL 6-05 om helbredskrav.

§ 35, stk. 1, omhandler en blandet kompetence, idet den fastsætter den originære kompetence til certifikatudstedelse til styrelsen, mens ministeren har kompetencen til at bestemme hvilke stillinger, der kræves certifikat til. Det er den sidstnævnte kompetence, der delegeres til styrelsen.

Fælles for disse kompetencer er således, at de er givet ved delegation, mens styrelsens øvrige kompetencer i lovens kapitel 4 er originære.

Videre fastsætter bekendtgørelsen bl.a. disse bestemmelser:

#### **”Forskrifter vedrørende luftfart**

##### **§ 21. (kundgørelsesregler)**

[...]

*Stk. 3.* Tekniske forskrifter, der er undtaget fra kundgørelse i Lovtidende, jf. stk. 1, udfærdiges som Bestemmelser for Civil Luftfart (BL), jf. dog stk. 4-8. Bestemmelser for Civil Luftfart (BL) kundgøres ved offentliggørelse på Trafikstyrelsens hjemmeside [www.trafikstyrelsen.dk](http://www.trafikstyrelsen.dk).

[...]

#### **Kapitel 4. Klageadgang**

[...]

#### **Klageadgang efter lov om luftfart**

**§ 25.** Afgørelser truffet af Trafikstyrelsen efter § 6 i denne bekendtgørelse og efter luftfartsloven, bekendtgørelser fastsat i medfør heraf, Bestemmelser for Civil Luftfart og EU-forordninger på luftfartsområdet kan ikke påklages til transportministeren eller anden administrativ myndighed, jf. dog stk. 2.

*Stk. 2.* Afgørelser truffet efter § 6, stk. 3, i denne bekendtgørelse kan påklages til Trafikstyrelsen.

#### **Kapitel 5. Ikrafttræden**

**§ 33.** Bekendtgørelsen træder i kraft den 1. januar 2022, jf. dog stk. 2.

*Stk. 2.* § 6, stk. 1, 1. pkt., træder, for så vidt angår beføjelser efter luftfartslovens § 70 a, stk. 2, i kraft den 31. december 2021.

*Stk. 3.* Bekendtgørelse nr. 2243 af 29. december 2020 om Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens opgaver og beføjelser, klageadgang og kundgørelse af visse af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens forskrifter ophæves.”

## Afsnit 5 Vurdering og besvarelse af kommissoriets spørgsmål

Spørgsmålene kan sammenfattes således:

- 1. Om Transportministeriet har udøvet sin tilsynsforpligtelse overfor Trafikstyrelsen i overensstemmelse med de gældende regler herom. (*Behandles nedenfor i punkt 5.1, 5.1.1 og 5.1.2*)**
- 2. Om Trafikstyrelsen har administreret i overensstemmelse med de gældende regler herom. (*Behandles nedenfor i punkt 5.2*)**
- 3. Om Transportministeriet har givet urigtige oplysninger til Folketinget eller andre. (*Behandles nedenfor i punkt 5.3*)**
- 4. Om Trafikstyrelsen har givet urigtige oplysninger til Transportministeriet eller andre. (*Behandles nedenfor i punkt 5.3*)**
- 5. Om der i Transportministeriet er begået fejl og forsømmelser, der kan danne grundlag for at indlede sager om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar mod bestemte embedsmænd. (*Behandles nedenfor i punkt 5.4*)**
- 6. Om der i Trafikstyrelsen er begået fejl og forsømmelser, der kan danne grundlag for at indlede sager om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar mod bestemte embedsmænd. (*Behandles nedenfor i punkt 5.5*)**

Den vurdering, der foretages i *punkt 5.1 – punkt 5.3*, er *alene en objektiv vurdering*. Det betyder, at det vurderes, om regler eller retsgrundsætninger er overtrådt alene på grund af truffede beslutninger og de handlinger, der blev foretaget. Vurderingen er således uafhængig af de involverede personers subjektive forhold (motiver og tilregnelser).

Spørgsmålet om de involverede aktørers subjektive forhold vurderes til slut i *punkt 5.4 og punkt 5.5* om fejl eller forsømmelser.

Da departementets tilsynspligt hænger nøje sammen med styrelsens oplysningspligt, har jeg under besvarelsen af punkt 1 ovenfor parallelt vurderet punkt 5 – om Trafikstyrelsen har givet urigtige oplysninger til Transportministeriet (bortset fra oplysninger givet til brug for Folketinget mv.)

### **5.1 Transportministeriets tilsynspligt og Trafikstyrelsens meddelelse af oplysninger til departementet**

Rækkevidden af departementets tilsynspligt skal fastlægges generelt og i forhold til den konkrete sag.

#### **5.1.1 Den legale ramme for departementets tilsynspligt og for styrelsens informationspligt**

### ***Departementets tilsynspligt***

Sagen omhandler departementets tilsynsforpligtelse overfor Trafikstyrelsen i forbindelse med Trafikstyrelsens behandling af spørgsmålet om SJ's habilitet i anledning af, at hun i kommissorieperioden udførte flyvemedicinske undersøgelser og var indehaver af en flyvemedicinsk klinik, oprindeligt som enkeltmandsvirksomhed og fra 1. februar 2017 som flyvemedicinsk center, AeMC/01, samtidig med, at hun bestred stillingen som luftfartslæge (Medical Assessor) i Trafikstyrelsen.

Som anført ovenfor, er styrelsens behandling af luftfartslægens ansættelsesforhold et spørgsmål af organisatorisk karakter, der bl.a. omfatter det retlige grundlag, der regulerer ansattes habilitet.

### ***Hovedreglen – det ulovbestemte tilsyn***

Da hjemmelsgrundlaget i luftfartsloven ikke nærmere regulerer tilsynsspørgsmålet, må det antages, at grundlaget er fagministeriets almindelige tilsyn med ressortområdet / det ulovbestemte tilsyn med underordnede myndigheder.

Den nærmere rækkevidde heraf må fastlægges ved fortolkning af de almindelige retsgrundsætninger herom sammenholdt med det nationale skrevne hjemmelsgrundlag og den EU-retlige regulering.

Af almindelige retsgrundsætninger følger, at tilsynet først og fremmest er et legalitetstilsyn.

Folketingets Ombudsmand har i sagen FOB 1994.296 afgivet en mere fyldig udtalelse, der peger på, at det ulovbestemte ressorttilsyn er et ”konstaterende legalitetstilsyn”. Det indebærer, at den myndighed, der fører tilsynet, har kompetence til ved *uforbindende udtalelser* at konstatere, om gældende ret er overholdt i forbindelse med *generelle beslutninger* eller i *konkrete sager*.

Ombudsmanden anførte, at en rekursmyndighed normalt har pligt til at realitetsbehandle en klage, mens en tilsynsmyndighed med et legalitetstilsyn, kun har pligt til at realitetsbehandle en sag, hvis der er en vis sandsynlighed for, at der foreligger ulovligheder.

Samtidig anførte ombudsmanden, at det almindelige ressorttilsyn både omfatter overholdelsen af de særlige offentligretlige regler på området og *almindelige offentligretlige regler, herunder forvaltningsprocessuelle regler / forvaltningslovens bestemmelser*.

Der skal foreligge en vis grad af klarhed om ulovlighed, for at udløse en handlepligt for tilsynsmyndigheden. Ombudsmanden fandt, at klarheden beror på, om de foreliggende oplysninger peger i *retning af, at der kunne foreligge en ulovlighed, der angår mere væsentlige forhold*. Disse oplysninger kan foreligge i form af en henvendelse fra en borger, oplysninger i pressen, folketingsspørgsmål osv. sammenholdt med den viden, ministeriet i øvrigt er i besiddelse af. Ombudsmanden konkluderer, at såfremt en prognose viser, at det *ikke er usandsynligt, at der er begået en ulovlighed af en ikke uvæsentlig art*, vil ministeriet have pligt til at undersøge sagen nærmere, fx indhente oplysninger og sagsakter.

Bent Christensen omtaler i "Forvaltningsret - Opgave Hjemmel Organisation", 1997, side 330, at tilsynspligt ikke i sig selv er et styringsmiddel, men ofte udøves i forbindelse med anvendelse af styringsmidler som f.eks. ordrer. Han peger på, at alle styringsmidler er afhængige af information, hvorfor en styringshjemmel oftest må forstås således, at den bygger på en *forudsætning om en informationspligt for den styrede*.

Og side 338 karakteriserer Bent Christensen den almindelige tilsynspligt i forhold til *direktorater* (f.eks. Trafikstyrelsen) således, at udgangspunktet "vistnok" er, at ministeren og de ansatte i departementet, der kan udøve ministerens beføjelser, har *samme styringsbeføjelser over for direktoratets ansatte, som ministeren har indenfor departementet*. Bent Christensen anfører, at udgangspunktet ikke kan fastholdes i alle situationer og at gældende ret er usikker. En hovedregel, der nok går lidt videre end de rammer Ombudsmanden formulerede i FOB 1994.296.

Det skrevne hjemmelsgrundlag i denne sag består af forordningerne, luftfartsloven og bestemmelser fastsat i medfør heraf.

Forordninger er som anført almen gyldige, bindende i alle enkeltheder og umiddelbart gældende. De skal fuldt ud overholdes af dem, de vedrører (privatpersoner, medlemsstater, EU-institutioner), alt med det formål at sikre EU-rettens ensartede anvendelse i alle medlemsstater.

Medlemsstater er således retssubjekter efter forordninger. En stat forpligtes folkeretligt af sine myndigheder – "statens enhed" er et udtryk for, "at ethvert organ, som i national ret henregnes til kredsen af offentlige myndigheder, betragtes folkeretligt som en del af staten, hvorfor organets handlinger og undladelser henregnes til staten", jf. Ole Spiermann, "Moderne Folkeret", 3. udg., 2006, side 237. Omfattet er selvsagt de øverste statsorganer, herunder regering og ministre. Regeringen og dens ministre udøver magten gennem organisatoriske institutioner, "ministerier", "styrelser" mv.

Forordning 1139/2018 om fælles regler for civil luftfart definerer kompetente nationale myndigheder indenfor sit anvendelsesområde som et eller flere *organer* der er *udpeget af en medlemsstat*, og som har fået tildelt de fornødne beføjelser og ansvaret for at *udføre certificerings-, tilsyns- og håndhævelsesopgaver* i henhold til forordningen og de delegerede retsakter mv.

Kompetente nationale luftfartsmyndigheder udpeges således af staten, her departementet, hvis kompetence bygger på ressortfordelingen mellem ministrene. Trafikstyrelsen er udpeget af departementet som den nationale ansvarlige myndighed for luftfartsområdet. Departementet er overordnet ansvarlig for statens overholdelse af sine EU-retlige forpligtelser, og er selv en kompetent myndighed for så vidt forordningernes kompetencer er tillagt departementet, navnlig i national lovgivning.

Forordning 216/2008 (afløst af forordning 1139/2018) stiller i artikel 62 eksplicitte krav til *certificering, tilsyn og håndhævelse*, herunder at medlemsstaterne sikrer, at deres kompetente nationale myndigheder er *uafhængige, når de træffer tekniske beslutninger om certificering, tilsyn og håndhævelse, er upartiske, bygger på gennemsigtighed og er organiseret, bemandet og under ledelse i overensstemmelse hermed*. Medlemsstaterne sikrer tillige, at deres kompetente nationale myndigheder har nødvendige ressourcer og kapacitet til effektivt og rettidig udførelse af opgaverne tildelt i henhold til forordningen.

Som gennemgået i afsnittene ovenfor om forordningernes fortolkning må det antages, at tilsvarende krav også gældt under forordning 216/2008 selv om de ikke var formuleret med samme eksplicitte tydelighed.

Forordning 1178/2011 om tekniske krav og administrative procedurer for flyvebesætninger, forpligter i artikel 11b den enkelte medlemsstat til at udpege en statslig enhed med de nødvendige beføjelser og ansvarsområder til certificering og tilsyn med personer og organisationer omfattet af forordning 216/2008.

Medlemsstaterne skal efter bestemmelsen tillige sikre den nødvendige kapacitet og efter pkt. 4 sikre, at den *kompetente myndigheds personale ikke udøver tilsynsaktiviteter, "når der er beviser for, at dette direkte eller indirekte kan resultere i en interessekonflikt, især når det drejer sig om familiemæssig eller økonomisk interesse."*

Idet staten er retssubjekt for forordningernes regler, påhviler der allerede i medfør heraf en forpligtelse for staten til at sikre, at al virksomhed, der er omfattet af forordningerne, opfylder forordningernes regler. Det betyder, at staten i form af departementet (og styrelsen) er forpligtet til at håndhæve bestemmelserne, hvilket i praksis kan ske ved anvendelse af de nationale retsmidler, der er relevante til sikring heraf.

Efter bestemmelsen i artikel 11 b skal der foreligge "beviser" for, at den pågældendes udøvelse af beføjelserne direkte eller indirekte "kan" resultere i en interessekonflikt. En lidt uklar sammenstilling af "bevis" og "kan", men det betyder formentlig, at risikoen for udløsning af interessekonflikter, skal være forholdsvis håndfast / realistisk.

Foreligger der beviser for noget sådant, er det åbenbart, at der er handlepligt for styrelsen og tillige for departementet, hvis styrelsen ikke løser spørgsmålet.

Foreligger der ikke beviser, men dog indikationer, må bestemmelsen indebære, at departementet skal aktivere sine nationale styringsredskaber for potentielt at kunne hindre realiseringen af en interessekonflikt. Det betyder, at departementet må tilvejebringe oplysninger gennem anvendelse af tilsynspligten overfor den myndighed, der er udpeget som national luftfartsmyndighed.

#### *Nationale styringsmidler - lovgivningen*

Spørgsmålet er derfor, om departementets (nationale) styringsmidler er tilstrækkelige til at realisere de forordningsbestemte pligter.<sup>13</sup>

Luftfartsloven fastsætter regler om kompetencefordeling, dels fordeler den originære (lovbestemte) kompetencer både til styrelsen og departementet, dels bemyndiges departementet til at viderebemyndige nogle af sine kompetencer til styrelsen (delegation).

---

<sup>13</sup> Herudover kan forordningerne - afhængigt af forordningsbestemmelsernes ordlyd - på grund af den umiddelbare anvendelig danne et direkte grundlag for at gribe ind.

Som gennemgået ovenfor, er Trafikstyrelsen tillagt den originære kompetence i de fleste anliggender i luftfartslovens kapitel 4 om luftfartøjers bemanning, herunder certificering med tilhørende helbreds vurderinger.

Baggrunden herfor fremgår af bemærkningerne til den oprindelig luftfartslov fra 1960. I bemærkningerne til den generelle bemyndigelsesbestemmelse i loven § 152 anføres, at der, bl.a. i lovens bestemmelser i kapitlerne 3 og 4 (bemanning), *direkte* er tillagt luftfartsvæsenet visse beføjelser, som ”utvivlsomt bør varetages af dette”. Samtidig anføres det, at det må anses for påkrævet, at ”ministeren for offentlige arbejder derudover på visse områder - navnlig af teknisk karakter - kan *overlade* luftfartsvæsenet nogle af de *ham ved loven givne beføjelser*.”

Baggrunden herfor må være, at det er styrelsen, der råder over de fagligt nødvendige kompetencer.

De kompetencer, som efter bestemmelser i lovens kapitel 4 tilkommer ministeren, har ministeren med hjemmel i lovens § 152 bemyndiget Trafikstyrelsen til at varetage. Bemyndigelsen er fastsat i bekendtgørelse nr. 2432 af 14. december 2021 om Trafikstyrelsens opgaver mv. (i kommissorieperioden var det denne bekendtgørelses forgængere, der var i kraft: nr. 1244 af 10. januar 2015, nr. 453 af 11. maj 2017 og nr. 1197 af 28. september 2018 – alle med samme indhold på dette punkt).

De opgaver, der er omfattet af bemyndigelsen, er

- § 32, stk. 2, er kompetencen til at fastsætte forskrifter om luftfartøjers bemanning (størrelse, sammensætning og kvalifikationer). Forskrifter om bemanning er fastsat i en række BL'er.
- § 34 er kompetencen til at fastsætte betingelserne for at gøre tjeneste på luftfartøj, herunder fysisk og psykisk egnethed, ædruelighed, uddannelse og øvelse mv. Her har styrelsen bl.a. udstedt BL 6-05 om helbreds krav.
- § 35, stk. 1, omhandler en blandet kompetence, idet den fastsætter den originære kompetence til certifikatudstedelse til styrelsen, mens ministeren har kompetencen til at bestemme hvilke stillinger, der kræves certifikat til. Det er den sidstnævnte kompetence, der delegeres til styrelsen.

Trafikstyrelsen er her ud over generelt bemyndiget efter bekendtgørelsen til at varetage opgaver, der følger af EU-forordninger på luftfartsområdet.

Der er forskel på departementets retlige grundlag for at føre tilsyn / reagere på forhold i styrelsen i tilfælde, hvor kompetencen er originær og tilfælde, hvor kompetencen hviler på bemyndigelse (delegation).

Er der tale om delegation til en styrelse, er der som udgangspunkt fri adgang til at tilbagekalde delegationen generelt eller i det konkrete tilfælde, der er både generel og konkret instruktionsbeføjelse samt klageadgang for borgere, jf. Niels Fenger m.fl. ”Forvaltningsret”, 1. udgave 2018, side 138.

Det er således relevant at fastlægge, hvilke regler luftfartslægens ansættelsesforhold herunder habilitet, må anses for nærmest relateret til.

Blandt de kompetencer, der bygger på delegation, er det navnlig bestemmelsen i luftfartslovens § 34 om fastsættelse af betingelserne for bl.a. fysisk og psykisk egnethed, der kunne være relevante, da det må antages, at luftfartslægen vil spille en rolle ved fastsættelsen af betingelserne. Der er imidlertid tale om regeludstedelse, mens de områder, hvor luftfartslægens habilitet er særligt relevant og har påkaldt sig interesse vedrører administration af reglerne, jf. også forordning 1178/2011, der relaterer habilitetskravet til "tilsynsaktiviteter".

Det er derfor mest nærliggende, at spørgsmål om besættelse af stillingen som luftfartslæge (MA) og vurderingen af kvalifikations- og habilitetskrav er nærmest relateret til den materielle kompetence til at administrere luftfartsreglerne, som varetages af luftfartslægen. Dette indebærer, at det relevante regelgrundlag er luftfartslovens regler om certifikatudstedelse, dvs. bestemmelserne i § 33 og § 36 -39, der alle tildeler Trafikstyrelsen den originære kompetence.

Det samme resultat, herunder originær kompetence, følger af reglerne i forordningerne, navnlig forordning 1178/2011, der i "ARA.MED.120 Lægefaglige eksperter" fastsætter, at den eller de lægefaglige eksperter udpeges af "den kompetente myndighed", som er Trafikstyrelsen.

Resultatet følger også af, at styrelsens personalespørgsmål, herunder ansættelse og afskedigelse, efter almindelige kompetencefordelingsprincipper er et anliggende for styrelsens direktion.

Bent Christensen behandler a.st. hvilke konsekvenser en lovbestemt (altså ikke delegationsbestemt) kompetencefordeling har for departementets reaktionsmuligheder overfor direktoratet.

Forfatteren antager, at såfremt en lov har fordelt opgaverne mellem departement og direktorat på "en måde, som afspejler overvejelser på grundlag af opgavens art gælder, at opgaverne ikke frit kan fordeles af departementet på en anden måde uden en lovændring".

Videre nævner Bent Christensen, at såfremt lovgivningsmagten direkte ved lov har fordelt opgaverne mellem departementet og direktoratet på en måde som afspejler overvejelser over den "rigtige" opgavefordeling på grundlag af opgavernes art, er *henskydning* fra direktoratet til departementet og departementets *indkaldelse* af vedkommende opgave "rimeligvis udelukket".

Bent Christensen anser det for tvivlsomt, om departementet i sådanne situationer kan give tjenestebefalinger, herunder konkrete tjenestebefalinger, til direktoratet. Han finder dog, at der skal "solide holdepunkter i lovgivningsmagtens organisationsbeslutning til" for at afskære denne mulighed. Et holdepunkt kan f.eks. ligge i regler om administrativ rekurs fra direktoratet til et uafhængigt ankenævn.

Der er ikke holdepunkter i reglerne for, at departementet skulle være afskåret fra at give tjenestebefalinger i en sag af denne karakter, der omhandler et organisationsrelateret

spørgsmål, hvor staten har direkte forordningsbestemte forpligtelser til at sørge for den fornødne kapacitet og habilitet.

#### *Nationale styringsmidler - rekurs*

Rekurs til departementet af afgørelser truffet i henhold til bekendtgørelsen om Trafikstyrelsens opgaver er afskåret ved en bestemmelse i bekendtgørelsen.

Om afskæringen af rekurs til departementet peger Bent Christensen på, at det er (blevet) almindeligt ved lov at afskære administrativ rekurs fra direktoratet til ministeren/departementet eller at bemyndige ministeren til at afskære sådan rekurs. Formålet er at friholde ministeren og departementet for enkeltsager.

Til spørgsmålet om, hvorvidt afskærelse af administrativ rekurs til minister / departement har indflydelse på departementets øvrige styringsbeføjelser overfor direktoratet anfører Bent Christensen, at der skal ”meget gode holdepunkter for at antage, at afskæring af administrativ rekurs fra et direktorat til ministeren/departementet skulle berøre ministerens/departementets øvrige styringsmidler”.

Der foreligger ikke sådanne holdepunkter i denne sag.

#### *Nationale styringsmidler – særlig sagkundskab*

Besiddelse af særlig sagkundskab kan have indflydelse på tilsynsbeføjelserne. Det må antages, at den lovbestemte originære kompetence, som Trafikstyrelsen er tillagt efter luftfartsloven, som anført har baggrund i, at luftfartsområdet – herunder det flylægefaglige område – er domineret af en høj grad af faglig sagkundskab. Selv om flyvemedicin ikke er et selvstændigt lægefagligt speciale, er kravene til godkendelse som flyvelæge ganske høje, da det ikke alene fordrer autorisation som læge, men tillige speciallægeautorisation og gennemførelse af uddannelse efter nærmere regler fastsat i forordning 1178/2011.

Yderligere kan det generelt anføres, at reguleringen af luftfartsområdet – herunder lægeområdet – er kompliceret og meget omfattende. Regelsættet er europæisk reguleret og administreret gennem EASA og Kommissionen.

Bent Christensen anfører, at ”Sagkundskab hos den styrede sætter grænser for styringen, medmindre den styrende råder over lige så god sagkundskab”. Reglen er ifølge Bent Christensen vanskelig at anvende i praksis, bl.a. fordi ”det kan være tvivlsomt om der foreligger sagkundskab og om den ene sagkundskab er lige så god som den anden. I praksis opstår problemerne vistnok især ved sagkundskab, der beror på langvarig uddannelse og/eller lang praktisk erfaring.”

Der er efter min vurdering ikke holdepunkter for, at synspunktet om særlig fagkundskab generelt skulle afskære muligheden for at udøve tilsyn i denne sag.

Der er dog et konkret element af væsentlig betydning. Det drejer sig om vurderingerne af, at hvad der skal til for at luftfartslægen kan opretholde sine faglige kompetencer. Det er som udgangspunkt beskrevet i regler, der er tilgængelige for departementet på lige fod

med styrelsen, men ud over dette ligger der i denne sag en faglig vurdering af, hvilken betydning klinisk arbejde har for opretholdelsen af kompetencen for en MA.

Her kan det ikke forventes, at der er samme rådighed over viden hos departementet som hos styrelsen.

### *Sammenfatning af den legale ramme for tilsynspligten*

- Det nationale grundlag for tilsynet er fagministeriets almindelige tilsyn med ressortområdet.
- Tilsynsforpligtelsen følger tillige af regler i EU-forordninger.
- De nationale regler for departementets tilsynsvirksomhed afskærer ikke muligheden for at håndhæve forordningernes bestemmelser i denne sag.
- Departementet er ikke afskåret fra at udstede tjenestebefalinger i den konkrete sag.
- Tilsynsforpligtelsen skal ses i kontekst af, at kun styrelsen råder over den fulde faglige kompetence på luftfartsområdet (her navnlig lægeområdet).

### *Styrelsens informationspligt og sandhedspligt*

#### *Informationspligten*

Som gennemgået af Bent Christensen må det antages, at styrelsens informationspligt som udgangspunkt er en refleks af departementets tilsynspligt. Intet tilsyn uden adgang til de nødvendige oplysninger. Informationspligten skal således gøre det muligt for departementet at vurdere sagen og evt. tage skridt til at gribe ind.

Efter min vurdering kan en styrelses informationspligt overfor sit departement i forbindelse med tilsynspligten i det væsentlige sidestilles med departementets informationspligt overfor ministeren.

Om det sidste anfører Jens Peter Christensen i ”Ministre og embedsmænd – pligter og ansvar”, 2022, side 209:

#### **”4.1 Informations- og rådgivningspligten**

I kraft af det grundlæggende princip om lovmæssig forvaltning er det en central del af de pligter, en embedsmand har, at afgørelser træffes på et oplyst og lovmæssigt korrekt grundlag. I det omfang embedsmandens overordnede – herunder ministeren - involveres i afgørelsen, skal denne selvsagt rådgives korrekt og fyldestgørende om de faktiske og juridiske forhold.”

Der er bred enighed om det anførte, og som det fremgår af citatet følger resultatet da også af almindelige principper om lovmæssig forvaltning – hertil kræves adgang til de *faktuelle oplysninger, der er nødvendige* til vurdering af, om de *relevante reglers retsfaktum er opfyldt*, samt oplysninger om *reglernes indhold og fortolkning*.

En styrelses informationspligt må i forhold hertil begrænses af relevansovervejelser baseret på den selvstændighed, som ofte er en del af baggrunden for etablering af styrelser (f.eks. for at varetage den konkrete sagsbehandling indenfor et ressort)

## *Sandhedspligten*

Herved må informationspligten også ses i sammenhæng med sandhedspligten, jf. ministeransvarlighedslovens § 5, retspraksis og kommissionspraksis samt supplerende kilder som betænkninger, responsa mv.

Pligten formuleres i Nordskov Nielsen-betænkningen ("Betænkning af 24. september 1993 om fagligt etiske principper i offentlig administration") således:

"Udgangspunktet er enkelt. Den offentligt ansatte må ikke, bevidst eller uagtsomt, videregive oplysninger, der er urigtige eller, eventuelt på grund af fortællelser, vildledende, eller medvirke til, at andre gør det. Denne forpligtelse til sandhed følger af tjensteforholdet, og pligten gælder derfor principielt i alle forhold, hvor de pågældende optræder i deres egenskab af offentligt ansatte. Sandhedspligten gælder således i forhold til andre offentligt ansatte, ministre, kommunalpolitiske organer, Folketinget, Folketingets Ombudsmand og de kommunale tilsynsmyndigheder. Og den gælder i forhold til organisationer, borgere, pressen og offentligheden i al almindelighed."

Dette skal forstås med passende modifikationer, jf. betænkning 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand:

"Den angivne sandhedspligt indebærer ikke en forpligtelse til ved besvarelse af spørgsmål, f.eks. fra pressen, at afsløre overvejelser og planer, eksempelvis om et forestående økonomisk indgreb. Princippet om sandhedspligt indebærer naturligvis ikke, at der er en forpligtelse til at røbe oplysninger i strid med lovgivningens regler om tavshedspligt."

Senere er kodeks VII kommet til, "Kodeks VII, syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen", hvor punkt 2 omhandler sandhedspligten.

Det anføres bl.a.:

"Pligten betyder:

**Embedsmænd skal leve op til sandhedspligten. De må ikke medvirke til, at ministeren til Folketinget videregive oplysninger, som er urigtige eller vildledende, eller at der forties væsentlige oplysninger til Folketinget. Og de må ikke selv videregive – eller medvirke til, at ministeren i øvrigt videregive – oplysninger, som er urigtige eller i sammenhængen er vildledende.**

Embedsmænd har som led i deres tjensteforhold en sandhedspligt. Den gælder for deres rådgivning og bistand til ministeren. Den gælder i forhold til andre medarbejdere internt i ministeriet. Og den gælder i forhold til alle uden for ministeriet: Folketinget, tilsynsmyndigheder, andre myndigheder, organisationer, presse, borgere, virksomheder og offentligheden i al almindelighed.

[...]

Pligten til at give retvisende, ikke-vildledende svar indebærer bl.a., at det ved besvarelse af spørgsmål fra f.eks. Folketinget bør tilstræbes at fortolke forudsætninger, som spørgeren formodes at have lagt til grund for sit spørgsmål, og udforme svaret i lyset heraf. Hvis dette er meget vanskeligt, bør en almindelig sproglig fortolkning af spørgsmålet lægges til grund for besvarelsen.

Sandhedspligten indebærer ikke, at alle faktuelle oplysninger i alle tilfælde skal medtages i de svar, som en minister eller et ministerium giver til Folketinget. Men embedsmænd skal sikre, at der ikke udelades faktuelle oplysninger, som er af afgørende betydning for forståelsen af svaret eller for det forhold eller den sag, der spørges til, så svaret ikke bliver retvisende.”

### *Vurdering og sammenfatning af den legale ramme for informationspligten*

Ser man på oplysnings- og sandhedspligtens indhold, synes reglen simpel, og den er universelt formuleret i kodeks VII.

Efter min vurdering rummer den et sagligt fortolkningsspillerum, da den må forstås i forhold til det formål, oplysningerne i det konkrete tilfælde skal anvendes til. Oplysningspligten kan således være forskellig afhængigt af til hvem og med hvilket formål oplysninger gives – er det til Folketinget, offentligheden / pressen eller som i nærværende sag fra styrelsen til departementet til brug for departementets tilsynsforpligtelse i relation til, om der administreres lovligt. Disse sondringer udgør kriterier for udvælgelse af de relevante oplysninger og for omfanget af de udvalgte oplysninger.

I denne sag må pligten forstås i forhold til det materielle formål, som var at sætte departementet i stand til at vurdere sagen og evt. tage skridt til at gribe ind.

Det kan sammenfattes således:

*Pligten består i at give tilsynsmyndigheden (departementet) den tilstrækkelige information om faktiske og juridiske forhold til, at departementet kan bedømme, om der er behov for at gribe ind. Dette suppleres af reglerne om sandhedspligt.*

### **5.1.2 Departementets tilsynspligt og styrelsens informationspligt i den konkrete sag i kommissorieperioden fra 13. december 2016 til 20 marts 2019**

Jeg gennemgår det anførte tema indenfor kommissorieperioden, hvor jeg har opdelt vurderingen i tre tidsfaser:

1. Perioden fra 13. december 2016 til 15. januar 2018.
2. Perioden fra 15. januar 2018 til 16. april 2018 (departementets møde med styrelsen og styrelsens opfølgende rapportering).
3. Perioden fra 16. april 2018 til kommissoriets udløb den 20. marts 2019.

#### **Ad 1 - Perioden fra 13. december 2016 til den 15. januar 2018**

##### **Departementets tilsynspligt**

### *Reaktionspligt*

I den konkrete sag om luftfartslæge SJ's habilitet, er det afgørende, hvilke oplysninger, der forelå for departementet og hvornår de forelå. Der skal være tale om oplysninger, der omhandler og navnlig problematiserer luftfartslægens habilitet.

### *Oplysninger før kommissorieperioden*

1. Kammeradvokatens udtalelse af 11. maj 2006
2. Samråd 8. maj 2007 - der rejses spørgsmål om habilitet i samrådsspørgsmål. Begrundelsen om kompetencevedligeholdelse fremføres af styrelsen overfor departementet.
3. Folketingsspørgsmål 20. juni 2007, sp. 274 - 285, hvor der spørges om omfanget og grundlaget for luftfartslægens undersøgelsesvirksomhed. Styrelsen oplyser, at 10 undersøgelser er et mindstekrav for flyvelæger, men at der ingen krav gælder for luftfartslæger. Styrelsen fremfører overfor departementet, at luftfartslægen mindst skal have flyvelægekompetence og aktuelt har gennemført 96 undersøgelser i 2006. Styrelsen fremfører overfor departementet i et andet udkast til svar (i samme spørgsmålsrække), at det er en udbredt praksis, at fuldtidsansatte læger udfører arbejde i andre klinikker og at luftfartslægen ikke myndighedsbehandler egne sager.
4. Departementets sagsnr. 2010-3977 – Borger 1, afslag på genoptagelse af klagesag vedr. erhvervelse af flycertifikat og klage over TBST. Klager mener, at SJ har handlet i strid med god forvaltningsskik ved at indgå en aftale med en anden læge om helbredsgodkendelse, som hun efterfølgende nægter kendskab til.
5. Samråd den 5. februar 2009 og 19. maj 2011. På grundlag af styrelsens oplysninger anføres det i et beredskabspapir, at flyvelægens dobbeltfunktion var ophevet i 2009, men at styrelsen for at vedligeholde luftfartslægens kompetence til lod 10 undersøgelser om året af udenlandske certifikatholdere - eller danske hvis der ikke var udlændinge nok.
6. Departementets sagsnr. 2011-1768 - SJ's søgte aktindsigt i alle henvendelser fra Flyvelæge Z hvori SJ's navn indgår, (Flyvelæge Z var chef på flyvemedicinsk klinik, RH). Flyvelæge Z pegede på, at SJ godkente egne helbredsundersøgelser.

### *Oplysninger i kommissorieperioden fra 13. december 2016 til 15. januar 2018*

1. December 2016 - Folketingsspørgsmål (TRU) 221 – der svares på spørgsmål om inhabilitet. Svaret er baseret på styrelsens synspunkt om hensynet til bevarelse af luftfartslægernes kompetence og på Kammeradvokatens udtalelse fra september 2016 - der foreligger ikke inhabilitet.
2. 11. november 2017 - Møde med Et tidligere folketingsmedlem - samme problemstilling. Af et indstillingsnotat til ministeren til mødet fremgår, at

”Den bagvedliggende sag til et tidligere folketingsmedlems spørgsmål vedrører en bestemt flyvelæge i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. Der har tidligere været væsentlige udfordringer med denne luftfartslæge, hvor flere af aktørerne i branchen har udtrykt hård kritik af lægens adfærd og afgørelser. Kritikken har oftest omhandlet lægens habilitet, idet den pågældende luftfartslæge også driver egne klinikker i Københavnsområdet.”

3. 20. november 2017 - møde mellem departementet og styrelsen vedrørende omstrukturering af lægefunktionen og fremsendelse af notat af 4. december 2017 herom.
4. Den 21. december 2017 blev Trafikstyrelsens notat af 4. december 2017 forelagt ministeren med oplysning om, at departementet havde holdt møde med styrelsen som opfølgning på mødet med et tidligere folketingsmedlem. Styrelsen havde oplyst, at man arbejdede på en ny lægestruktur med en ny styrelseslæge med ansvar for alle lægerelaterede områder (især administrativt), mens helbredsundersøgelser skulle udføres af 1-2 ansatte læger. Styrelseslægen ville fortsat foretage enkelte helbredsundersøgelser af hensyn til faglig opdatering, hvilket efter Kammeradvokatens tidligere vurdering ikke skabte habilitetsproblemer. SJ havde underskrevet en ny ansættelseskontrakt, der bl.a. indeholdt bestemmelser om, at ”hun ikke må drive egen praksis ved siden af. Hun vil dog fortsat være ejer af to klinikker, men den daglige drift og ledelse varetages af andre.”
5. Ministeren bad den 5. januar 2018 om et møde.

#### *Reaktionstidspunkt*

Departementet indkaldte styrelsen til møde den 15. januar 2018.

Af mødereferatet fremgår, at mødets baggrund var ministerens møde med Et tidligere folketingsmedlem den 11. november 2017.

På tidspunktet for departementets reaktion, var der efter min vurdering reaktionspligt efter de almindelige regler herom.

Denne konklusion er dog ikke ganske sikker. Det skyldes dels, at departementet reelt ikke var i besiddelse af særligt mange *aktuelle* oplysninger om luftfartslægens funktion og status under den gældende lægeordning, dels – og navnlig – at der lå en forholdsvis ny vurdering af sagen fra Kammeradvokaten (september 2016), der havde dannet grundlag for besvarelsen af TRU spørgsmål 221 i december 2016.

Den ”prognosemodel” Ombudsmanden formulerer, hvorefter omstændighederne skulle ”pege i retning af, at der kunne foreligge en ulovlighed, der angår mere væsentlige forhold” ville derfor ikke nødvendigvis falde ud til reaktionspligt, bl.a. på grund af Kammeradvokatens udtalelse.

Når jeg alligevel vurderer, at der var reaktionspligt skyldes det, at der forelå en ældre historik, der bl.a. viste en vedvarende tendens til, at luftfartslægens virksomhed påkaldte sig kritik fra omverdenen og at styrelsens svar og håndtering af sagen som gengivet i diverse folketingssvar og samrådssvar, ikke afspejlede en særlig konsistent behandling af

spørgsmålet. Desuden var der - på trods af besvarelsen i december 2016 af spørgsmål 221 og Kammeradvokatens næsten samtidige vurdering - et år senere alligevel opstået en ny politisk reaktion (et tidligere folketingsmedlem), hvilket kunne indikere et fortsat problem.

### **Tilsynspligt – konklusion**

Den foreliggende situation medførte, at departementet indkaldte styrelsen til et møde den 15. januar 2018.

På denne baggrund er det min vurdering, at departementet på tidspunktet for indkaldelsen til mødet den 15. januar 2018 havde opfyldt sin tilsynspligt.

### **Styrelsens informationspligt**

#### *Meddelte oplysninger*

For så vidt angår styrelsens informationspligt bemærkes, at styrelsen ikke gav departementet opdateringer om status for udviklingen i sagen gennem 2017 frem til mødet med Et tidligere folketingsmedlem. I denne periode traf styrelsen en række beslutninger om den nye lægestruktur og indgik en ny aftale med SJ.

Bl.a. oplyste styrelsen ikke om, hvilke inhabilitetsrisici, der potentielt kunne foreligge i forbindelse med det fortsatte ejerskab af luftfartsklinikken eller om den interne tvivl og diskussion man reelt havde om habiliteten.

Styrelsen fremkom ikke med nærmere oplysninger om drøftelserne med SJ, herunder at styrelsen overvejede at begrænse SJ's interesser i sin virksomhed, men at Kammeradvokaten vurderede, at man ikke kunne forbyde hende at have egen praksis. Der blev heller ikke oplyst om drøftelserne med SJ og hendes krav om opretholdelse af ejerskabet til klinikken og interessen for at undgå en konfrontation med hendes advokat og pressen.

Der fremkom heller ikke oplysninger om, at man havde haft indgående overvejelser over, hvordan man skulle formå SJ til at underskrive et kontraktstillæg, og at løsningen herpå blev en - måske lidt subtil - sontring mellem økonomisk ejerskab og administrativ/lægelig drift af virksomheden.

Størrelsen af sagsflowet gennem SJ's klinik blev ikke oplyst og heller ikke, at der forelå udfordringer i forhold til SJ's prioritering af sin arbejdstid. Endelig blev der ikke oplyst om tidligere overvejelser i 2016 om mulighederne for afskedigelse af SJ.

Der blev ikke givet oplysninger om flyvelæge Å's klage.

### **Informationspligt - konklusion**

Via spørgsmål 221, der blev besvaret i sidste del af december 2016, var der initieret en fornyet ekstern opmærksomhed om sagen, hvilket blev accentueret med Et tidligere folketingsmedlems anmodning til ministeren om et møde. Styrelsen blev den 25. oktober 2017 anmodet om et udkast til talepapir. Svaret blev fremsendt den 27. oktober 2017,

men havde ikke foranlediget styrelsen til at orientere departementet om sagens udvikling, selv om svaret på spørgsmål 221 på dette tidspunkt reelt var forældet.

Som det fremgår af sagens oplysninger, reagerede Christian Thorhauge den 25. oktober 2017 på Et tidligere folketingsmedlems mødeanmodning med bl.a. disse bemærkninger:

”Denne kan blive lidt ubehagelig. Jeg forsøger at få fat i TRM-medarbejder 5 fra dep, for at finde ud af hvad, et tidligere folketingsmedlem vil med spørgsmålene om SJ. Det kunne nemlig være muligt, at han er blevet fodret med SJ’s inhabilitetssager.”

Der var med andre ord ikke alene kendskab til kritiske sager om SJ men også en modvilje mod at videregive oplysninger herom.

Styrelsens beslutning samme dag den 25. oktober 2017 om, at den nye struktur ikke skulle nævnes i talepapiret, da det ikke var et ”politisk anliggende”, har formentlig medvirket til, at der ikke blev givet oplysninger, der afveg fra den tilgang, der var anvendt ved besvarelsen af spørgsmål 221, det vil lidt forenklet sige ”ingen inhabilitet efter Kammeradvokatens vurdering”.

Det var først på departementets eget initiativ efter mødet med et tidligere folketingsmedlem, at der blev afholdt et møde den 20. november 2017 mellem departementet og styrelsen, hvor departementet blev orienteret om den nye lægestruktur – men uden de problematiseringer, som styrelsen havde arbejdet med.

Som gennemgået ovenfor, skal der videregives de oplysninger, der er nødvendige til en sags behandling, det gælder både faktuelle oplysninger og juridiske vurderinger.

Det havde navnlig været væsentligt for departementet at modtage oplysninger om den igangværende proces om en ny lægestruktur samt de væsentligste overvejelser i forhold til SJ’s habilitet og position i styrelsen, navnlig om styrelsens og kammeradvokatens vurdering af mulighederne for at begrænse SJ’s virksomhed, og SJ’s krav samt styrelsens modvilje mod at tage en konflikt med SJ’s advokat og pressen.

Såfremt departementet på et tidligere tidspunkt, dvs. i løbet af efteråret 2017, havde modtaget oplysninger af den anførte art, havde departementets mulighed for at udøve sit tilsyn, herunder tilkendegive sin opfattelse af sagen overfor styrelsen eller endda gribe ind i sagen, været en nærliggende mulighed, da man i denne periode endnu ikke havde lagt sig fast på ordningen og den reviderede aftale med SJ var endnu ikke indgået (underskrevet den 30. oktober 2017).

På denne baggrund, er det min vurdering, at det var en fejl, at styrelsen ikke orienterede departementet om sagens udvikling og de dilemmaer, sagen rejste – en fejl, der ikke alene var bundet til Et tidligere folketingsmedlems ønske om et møde, idet oplysningerne burde være givet

- på baggrund af den uro, der havde været skabt mange gange,
- at sagen var åbnet til revision og

- at svaret på spørgsmål 221 nu var forældet.

## **Ad 2 - Perioden fra 15. januar 2018 til den 16. april 2018 (departementets møde med styrelsen og styrelsens opfølgende rapportering)**

### **Departements tilsynspligt**

*Mødet den 15. januar 2018*

Tilsynspligten kan udløse en pligt til at indhente yderligere oplysninger, herunder sagsakter.

På dette tidspunkt havde departementet deltaget i et møde med styrelsen om bl.a. den nye lægeordning, og departementet havde rekvireret og modtaget styrelsens notat af 4. december 2017.

Dokumentgrundlaget for vurderingen af, hvad der fandt sted på mødet den 15. januar 2018, består af styrelsens interne forberedelsesmateriale, notatet af 4. december 2017, som var fremsendt til departementet, samt et referat af mødet udfærdiget af departementet ca. et år senere.

Af mødereferatet fremgår, at mødedeltagerne fra styrelsen var direktør Carsten Falk Hansen, vicedirektør Kåre Clemmesen og kontorchef Christian Thorhauge. Fra departementet deltog departementschef Jacob Heinsen, afdelingschef Søren Wille, kontorchef Christian Haxthausen og muligvis fuldmægtig TRM-medarbejder 5.

Styrelsens forberedelsesdokumenter må sammen med følgemailen fra Christian Thorhauge til Carsten Falk Hansen antages tegne det væsentligste grundlag for den opfattelse af sagen, som styrelsen havde og forventeligt kommunikerede til departementet på mødet.

Det billede, som Carsten Falk Hansen fik tilvejebragt på grundlag af mail og dokumenter kan sammenfattes således, at i den ”gamle struktur” var SJ ifølge Kammeradvokaten (september 2016) ikke inhabil. Hun udarbejdede *indstillinger i sager om udstedelse og fratagelse af autorisation for AME og AeMC, mens kontorchefen havde afgørelseskompetencen.*

Med SJ som ny Styrelseslæge med et nyt tillæg til sin ansættelsesaftale ville inhabilitet ikke længere være ”en faktor”, da SJ havde accepteret at afstå fra at *lede og være lægefaglig ansvarlig* for sin lægepraksis, samt var i gang med en omstrukturering af sit ejerskab af virksomheden. Hun skulle fungere overordnet for alle områder incl. luftfart og *bistås af en fuldtidsansat læge, der kunne varetage tilsyn inden for luftfartområdet, herunder som MA, der skulle træffe afgørelse om helbredsmæssig egnethed på alle tre områder.*

Kammeradvokaten arbejdede på en udtalelse, der primært drejer sig om en eventuel inhabilitet som følge af *ejerskabet* til lægevirksomheden – den ville konkludere, at SJ *ikke ville være inhabil.* Klagen fra MT, indeholdt *ikke den store substans.*

*Notatet af 4. december 2017 og departementets opfattelse heraf*

Notatet redegjorde både for den gældende og den nye struktur og den 21. december 2017 blev notatet forelagt ministeren med en indstilling om, at ministeren orienterer sig i materialet. I en sagsfremstilling blev den nye ordning gennemgået og det blev anført, at Styrelseslægen stadig skulle foretage enkelte helbredsundersøgelser med henblik på at holde sig fagligt opdateret. Kammeradvokaten havde tidligere vurderet, at dette ikke var i konflikt med habilitetsreglerne. En ny aftale med SJ fastsatte at hun ikke måtte drive egen praksis, men at hun fortsat ville være ejer af to klinikker, mens den daglige drift og ledelse skulle varetages af andre.

#### *Referat af mødet den 15. januar 2018*

Hovedpunkterne i referatet er, at departementet tilkendegav, at det var tydeligt, at der var mistillid til luftfartslægen, hvilket undergravede styrelsens troværdighed som uafhængig myndighed. Der var i offentligheden gentagende gange stillet spørgsmål ved hendes habilitet. Departementet bad styrelsen forklare, hvorfor styrelseslægen ikke var blevet afskediget.

Styrelsens svarede, at Kammeradvokaten tidligere havde vurderet, at den eksisterende ordning ikke gjorde SJ inhabil.

Der var nu iværksat en omorganisering af lægeområdet i styrelsen med oprettelse af en ny stilling for luftfartslægen. Med den nye struktur ville man skabe endnu større sikkerhed mod inhabilitet – bl.a. ville hun få en øget administrativ funktion, hvor hun også skulle dække administrationen af de øvrige lægeområder samt varetage internationalt arbejde.

Det var nødvendigt at have en flyvelæge, der varetager tilsyn og kan afgøre tvivlsspørgsmål, men at det er svært at rekruttere. Efter en transitionsperiode, hvor andre læger kunne blive ansat, ville den nuværende luftfartslæge ikke længere varetage tilsyn på luftfartsområdet.

#### *Vurdering af mødet den 15. januar 2018*

Der foreligger hverken en dagsorden eller et samtidigt referat af mødet. Kontorchef Christian Haxthausen udarbejdede et referat ca. 15 måneder senere, den 12. april 2019.

På trods af det sene tidspunkt for referatets udarbejdelse, må det antages af have en vis beviskraft. Det prætenderer således ikke at gengive detaljer, som kun de færreste vil kunne erindre mere end et år senere, men fremtræder som en sammenfatning af de overordnede og centrale linjer i mødet. Desuden korresponderer indholdet med det materiale og de konklusioner, som styrelsen senere fremsendte til departementet den 16. april 2018 – altså tre måneder efter mødet, jf. nedenfor.

Mødet og departementschefens tilgang var et udslag af departementets tilsynspligt.

Departementschefens problematiserende tilgang tjente to formål:

- At formå styrelsen til at fremkomme med yderligere oplysninger.

- At opfordre styrelsen til at genoverveje sagen i lyset af tillidshensynet, som ikke var opfyldt.

Departementets centrale budskab på mødet var, at *det var tydeligt, at der var mistillid til luftfartslægen, hvilket undergravede styrelsens troværdighed som uafhængig myndighed. Der var i offentligheden gentagende gange stillet spørgsmål ved hendes habilitet.*

Denne vurdering er reelt en identifikation af, hvad der var sagens realiserede overordnede habilitetsproblem – den manglende varetagelse af tillidshensynet, jf. nærmere nedenfor.

*Styrelsen tog imidlertid ikke dette til sig. Departementschefens fremhævelse af tillidshensynet og spørgsmålet om, hvorfor luftfartslægen ikke var blevet afskediget, blev besvaret med en henvisning til den nye organisering af lægefunktionen.*

Trafikstyrelsens tilgang til dette møde har navnlig været at *betrygge departementet i, at der ikke forelå noget problem med SJ's habilitet i styrelsen – og at dette ville blive yderligere befestet med den nye organisering af lægefunktionen.*

## **Styrelsens informationspligt**

### *Meddelte oplysninger*

I relation til den gældende organisering af lægeordningen blev der givet oplysninger af samme karakter som tidligere – habilitet var ikke noget problem jf. Kammeradvokatens vurdering. Der blev givet mere fyldige oplysninger om den nye ordning, men ingen oplysninger, der problematiserede inhabilitetsspørgsmålet eller oplysninger om styrelsens overvejelser i forbindelse med revisionen af ordningen.

Jeg har i sagens natur ikke kendskab til, om der på mødet mundtligt har været fremført oplysninger, der ligger ud over de foreliggende dokumenter, men det har i givet fald ikke sat sig spor i det referat, som departementet senere formulerede eller i øvrigt i noget der kan udledes af sagens dokumenter.

Jeg lægger derfor til grund, at styrelsen på mødet ikke fremkom med yderligere oplysninger om luftfartslægen.

Styrelsen oplyste ikke om, hvilke risici, der potentielt kunne foreligge i forbindelse med det fortsatte ejerskab af luftfartsklinikken, og styrelsen fremkom ikke med nærmere oplysninger om styrelsens interne overvejelser og styrelsens drøftelser med SJ.

Styrelsens repræsentanter oplyste intet om den interne tvivl og diskussion man reelt havde om habiliteten. Der blev heller intet tilkendegivet om drøftelserne med SJ og hendes krav om opretholdelse af ejerskabet til klinikken og interessen for at undgå konfrontation med hendes advokat.

Hvad departementet ikke fik oplysninger om på mødet var:

1. Flyvelæge Å's klage.

2. Advokat 1's synspunkter og krav på vegne af SJ.
3. Tidligere overvejelser i 2016 over mulighed for afsked eller regulering af SJ's stilling
4. Overvejelser og forhandlinger med SJ om egen praksis:
  - At den relevante overvejelse ikke var antallet af undersøgelser, men hvor meget man kunne begrænse SJ's økonomiske interesser i virksomheder indenfor hendes fagområde.
  - At der var et betydeligt sagsflow gennem SJ's klinik.
  - At styrelsen (Kammeradvokaten) vurderede, at man ikke kunne ikke bestemme, at hun ikke måtte have egen praksis.
  - At man ikke ønskede at tage en konflikt med SJ's advokat eller pressen.
  - At SJ ikke ville underskrive et tillæg med formuleringen "drive eller have økonomisk interesse", idet hun stillede krav om at ville fortsætte et ejerskab, der rakte ud over 200 undersøgelsessager om året.
  - At man havde haft indgående overvejelser over, hvordan man skulle formå SJ til at underskrive – og at løsningen herpå blev en "subtil" sondring mellem økonomisk ejerskab og administrativ/lægelig drift af virksomheden.
  - At der forelå udfordringer i forhold til SJ's prioritering af sin arbejdstid.

#### *Vurdering af oplysningerne*

Jeg henviser til vurderingen umiddelbart ovenfor om perioden 13. december 2016 til den 15. januar 2018 af de samme oplysninger, der heller ikke blev givet på dette tidligere tidspunkt.

Forskellen mellem den tidligere periode og denne periode (fra mødetidspunktet den 15. januar 2018) er, at den nye lægestruktur var besluttet, og en revideret aftale var indgået med SJ.

Som udgangspunkt havde styrelsen dermed "lukket sagen", hvilket formentlig har svækket interessen for at give problematiserende oplysninger.

Det mindskede imidlertid ikke skadevirkningerne af den manglende orientering af departementet, der på samme måde som tidligere fik begrænset sine muligheder for at føre et virksomt tilsyn.

#### **Styrelsens rapportering i mail af 16. april 2018 om implementering af ny ordning og inhabilitet**

#### ***Departementets tilsynspligt og styrelsens informationspligt***

Jeg behandler begge temaer under ét i dette afsnit.

Styrelsens administration frem til rapporteringen den 16. april 2018 giver anledning til bemærkning om, at styrelsen ikke orienterede departementet om, at direktionen fortsatte behandlingen af en række sager med relation til luftfartsområdet / luftfartslægen, bl.a. sager om aktindsigt med relation til MT, Flyvelæge J, Flyvelæge Å og Potentiel ansøger nr. 1 til flyvelæge.

Ud over dette arbejdede styrelsen med den nye lægestruktur, SJ's rolle og opmanding af luftfartslægefunktionen.

Der udsendes nyhedsbreve om den nye lægefunktion, f.eks. udsendes den 15. marts 2018 et orienteringsbrev til landets flyvelæger. Habilitetsspørgsmålet adresseres - den hidtidige ordning fremhæves som dækket af Kammeradvokatens vurdering fra 2016. Den nye ordning gennemgås, bl.a. fremhæves det, at ændringen skal *øge tilliden til, at der er tale om en uvildig lægefunktion*. Ingen af styrelsen ansatte læger må fremover "drive eller være ansvarlig" for en lægepraksis i eget regi. Der vil dog være mulighed for at opretholde sin lægefaglighed, kompetence og AME-certificering ved at udføre relateret arbejde i et begrænset omfang efter konkret aftale med styrelsen.

*Styrelsens e-mail af 16. april 2018 er central, idet den giver en afrapportering overfor departementet på de spørgsmål, der blev rejst på mødet i januar 2018.*

Det fremgår af mailens ordlyd, at den er udarbejdet efter ønske fra departementet, der har bedt om en status for implementeringen af den nye lægefunktion, jf. indledningsordene - "Hermed som ønsket en status over lægefunktionen".

I e-mailen tilkendegav styrelsen, at der nu er

*"leveret på samtlige punkter, der blev drøftet ved mødet i departementet den 15. januar 2018."*

Denne konklusion blev understøttet med det fremsendte bilagsmateriale, der bestod af det oprindelige notat af 4. december 2017, et notat om status pr. 16. april, samt et notat om MT's klagesag med bilag.

Særligt det nye notat af 16. april 2018 med en opdatering af processen vedrørende styrelsens omstrukturering af lægefunktionen og kammeradvokatens nye vurdering er væsentlige.

Desuden argumenteres der grundigt i forhold til MT's klagesag.

Det fremgik videre, at notaterne var godkendt af Kåre Clemmesen.

Departementet kunne på denne baggrund sammenfattende lægge disse oplysninger til grund:

1. Behov for flere lægeressourcer på grund af taxi-området.

2. Habilitetsspørgsmålet var afklaret med Kammeradvokatens udtalelse. Opretholdelse af den geografiske fordeling af sager udelukker inhabilitet. Desuden er SJ ikke længere ansvarlig for driften i sit AeMC, og hun fungerer ikke selvstændigt som AME.

3. Den nye lægestruktur er under implementering – den er meldt ud, og der afholdes informationsmøder. En ny struktur med en styrelseslæge, en ny MA (luftfartslæge), der ikke er SJ, og to tilknyttede lægekonsulenter sikrer en robust lægestruktur. Ophævelse af ”krydsordningen” giver bedre regelcompliance. Stillingen som ny MA blev opslået den 12. april 2018.

4. En række klagesager indeholder ingen substans, da de er baseret på vildfarelser hos klagerne. Alle klager er besvaret og der er kun én utilfreds AME (MT).

Med denne håndfaste statusrapportering kunne departementet med rette antage, at sagen var løst og ikke burde give anledning til yderligere reaktioner fra departementets side.

Departementet reagerede i overensstemmelse hermed, idet man forelagde ministeren sagen den 17. maj 2018 i form af opfølgingsnotatet til notatet af 4. december 2017, der tidligere havde været forelagt ministeren. I forelæggelsens sagsfremstilling var der henvist til ministerens møde med Et tidligere folketingsmedlem den 11. november 2017 om bl.a. luftfartslægen.

Det anføres, at sagen efterfølgende blev drøftet på et internt møde med ministeren, hvor det blev aftalt, at departementet skulle følge omstrukturingsprocessen. Herefter blev det anført, at styrelsen havde fremsendt det opfølgende notat, der beskriver

*”den gennemførte omstrukturering, som har fulgt den planlagte omstrukturering, som TBST tidligere har orienteret ministeriet om. Det vurderes derfor ikke, at der er behov for at foretage sig yderligere i sagen.  
[...]”*

*Vurdering af mail af 16. april og meddelte oplysninger*

Styrelsen mailrapportering var konklusiv og egnet til at lukke tilsynssagen – der var ”leveret på alle punkter”. Den nye struktur var under implementering med stillingsopslag få dage før, og Kammeradvokatens nye vurdering havde afklaret habilitetsspørgsmålet.

Meddelelsen medførte, at departementet lukkede tilsynssagen.

### **Tilsynspligt og informationspligt – konklusioner for perioden 15. januar 2018 til 16. april 2018**

Departementet havde pr. medio april 2018 opfyldt sin tilsynspligt på grundlag af de oplysninger, der var tilgået departementet fra styrelsen.

Det er ligeledes min vurdering, at det var berettiget, at departementet ikke fandt anledning til at foretage sig yderligere, idet man måtte gå ud fra, at sagen var i den forventede gænge, som styrelsen havde beskrevet, herunder at SJ’s habilitet ville blive styrket i den nye struktur.

Det er min vurdering, at styrelsen ikke har opfyldt sin forpligtelse til loyalt at give departementet alle relevante oplysninger.

Det er min vurdering, at styrelsen som følge af rapporteringsformen havde påtaget sig et fremadrettet ansvar for at orientere departementet, hvis sagen ikke forløb, som man havde stillet i udsigt.

### **Ad 3 - Perioden fra 16. april 2018 til kommissoriets udløb 20. marts 2019**

#### ***Departementets tilsynspligt***

Som anført tog departementet på denne baggrund ikke i den følgende periode noget initiativ til yderligere tilsynsskridt.

#### ***Styrelsens informationspligt***

Departementet blev ikke orienteret af styrelsen om sagens udvikling på en række punkter (i oversigtsform):

#### ***Ansættelsesprocessen og implementering af nye lægestruktur***

Der viser sig løbende vanskeligheder med at få ansat de nødvendige læger. Det var ikke muligt at ansætte en læge, der kunne varetage rollen som MA tidligere end i februar 2019. Konsekvensen var, at SJ fortsatte sin virksomhed i styrelsen som MA i forhold til jyske AME'er og AeMC klinikker, mens Luftfartslæge Ø fungerede som MA efter det oplyste "uden selvstændig afgørelseskompetence" i forhold til de sjællandske AME'er og AeMC'er. Altså en fortsættelse af den eksisterende ordning.

Den 27. februar 2019 bemyndiges Luftfartslæge Æ som MA.

#### ***Certifikatindehaver nr.2***

Den 12. oktober 2018 modtog styrelsen en klage fra pilot Certifikatindehaver nr.2 over AeMC01 (SJ's klinik). Certifikatindehaver nr.2 anmodede om aktindsigt.

Der opstod et internt ønske om drøftelser af mulige konsekvenser for SJ, og den 2. februar 2019 gav Certifikatindehaver nr.2s klagesag anledning til en mere omfattende sagsbehandling i form af udarbejdelse af et oversigtsnotat med bilagsmateriale.

Luftfartslæge Ø meddelte den 4. februar 2018 Certifikatindehaver nr.2 en beslutning om suspension af hendes certifikat. Det gav anledning til intern påtale, idet Christian Thorhauge indskærpede kompetencefordelingen overfor lægeteamet (SJ, Luftfartslæge Ø, Luftfartslæge Æ og TBST-medarbejder 11). Det blev besluttet at tilbagekalde suspensionen af Certifikatindehaver nr. 2s certifikat og hun henvendte sig via advokat. Forening 11 besluttede at yde Certifikatindehaver nr. 2 bistand og bad styrelsen om et møde.

Den 21. februar 2019 indledes et fornyet initiativ til suspension af Certifikatindehaver nr. 2s certifikat.

Det gav anledning til betydelige vanskeligheder at foretage en høring af SJ's klinik over Certifikatindehaver nr.2s sag. Efter et længere forløb konkluderede klinikken den 14. marts 2019, at man ikke ville deltage i et møde med styrelsen, da "sagen blev refereret til MAs for et halvt år siden og er afsluttet fra AeMC01, flyvemedicinsk den 14.10.2018. Så længe der verserer en sag ønsker vor advokat 1 ikke, at AeMC01 deltager i møder i aktuelle sag."

Den 18. marts 2019 henvendte en flyvelæge sig på "given foranledning" til Kåre Clemesen. Den pågældende havde deltaget i et flyvelægemøde med styrelsen og refererede, at SJ på mødet havde givet fortrolige oplysninger om en verserende sag.

#### *Andre klager/aktindsigt*

Afskedigelse af MT drøftes og forberedes / han siger selv op. Hans suspension som AME fortsætter. MT søgte aktindsigt. Den 7. februar 2019 klagede MT over "negativ særbehandling" og begærede aktindsigt.

Klage 14. november 2018 fra Certifikatindehaver nr. 1 over SJ, der høres over klagen. Crawford forsikring anmoder om oplysninger vedrørende Certifikatindehaver nr. 1. Den 13. februar 2019 fremsætter Certifikatindehaver nr. 1 aktindsigtsbegæring.

I slutningen af januar 2019 fremsætter Forening 10 anmodning om aktindsigt i "styrelsens forvaltning af sagen vedrørende Luftfartslægens embede og direktør stilling i den private klinik doctors. Hvilke foranstaltninger er der truffet for at tilsi sikre fuldstændig adskillelse mellem embede og direktørstillingen hos doctors?"

Den 18. februar 2019 fremsætter Certifikatindehaver nr. 7 begæring om aktindsigt i "min Medical historie siden 2010."

Den 14. marts 2019 fremsatte Flyvelæge C aktindsigtsbegæring med henvisning til, at en sag i maj 2007 vedrørende luftfartslæge SJ habilitet blev behandlet af trafikudvalget. Han bad om aktindsigt i "SLVs interne korrespondance og SLVs svar til trafikudvalget i nævnte sag."

#### *SJ*

I slutningen af januar 2019 blev der udarbejdet en skriftlig indskærpelse til SJ, der blev meddelt den 31. januar 2019.

Den 22. februar 2019 kommunikerer der internt om samarbejdsproblemer med SJ

Den 3. marts 2019 forelå der udkast til partshøringsskrivelse med henblik på afsked af SJ.

Mødeaktivitet reflekteret i mailkorrespondance den 8. marts 2019 indikerer et højt konfliktniveau med SJ i forhold til Certifikatindehaver nr.2 sagen. Og at SJ havde intervenseret i Certifikatindehaver nr.2 sagen, selv om den stammede fra hendes klinik.

TBST-medarbejder 6 havde bl.a. præciseret, at SJ ikke havde ledelseskompetence overfor de andre læger.

Den 20. marts 2019 blev der fremsendt en høringskrivelse til SJ om påtænkt afsked.

Ifølge Task Force rapporten lukkede styrelsen klinikken den 5. april 2019.

### **Tilsynspligten – konklusion**

Det var med rette, at departementet ikke tog yderligere skridt i denne periode.

### **Informationspligten - konklusion**

Sagens udviklingen var ikke i overensstemmelse med oplysningerne rapporteret den 16. april 2018 – herunder navnlig fremdriften i implementeringen af den nye ordning og udviklingen i konfliktsager, dels rejst af eksterne, dels internt i styrelsen med et uholdbart samarbejdsklima mellem SJ og andre medarbejdere. Kort sagt var sagen ikke løst – den var eskaleret.

Som det fremgår ovenfor, akkviescerede departementet ved sagen på grundlag af orienteringen den 16. april 2018, herunder at der den 12. april 2019 var opslået en lægestilling.

Styrelsen burde have orienteret departementet om sagens udvikling under hensyn til, at styrelsen havde præsenteret den nye lægestruktur som svaret på departementets centrale spørgsmål om habilitetsspørgsmålet, der var baseret på tillidshensynet. Netop tillidshensynet mente styrelsen kunne adresseres gennem den nye ordning. Den afgørende forudsætning for styrelsens svar var således bortfaldet.

Hertil kommer, at departementet oprindeligt af egen drift havde taget sagen op, hvorfor det måtte stå klart for styrelsen, at man var under tilsyn og desuden selv havde defineret rammerne for svaret til departementet.

Med sagens udvikling var den potentielle risiko for yderligere negativ offentlighed i høj grad til stede, og departementet kunne med fuld rette forvente at blive orienteret om udviklingen og derved få mulighed for at intervenere.

### **Sammenfatning af tilsyns- og informationspligt for de tre gennemgåede perioder**

Departementet har opfyldt sin tilsynsforpligtelse for alle tre perioder.

Styrelsen har ikke i nogen af de tre perioder opfyldt sin oplysningsforpligtelse, navnlig

- har styrelsen ikke videregivet kritiske faktuelle oplysninger eller problematiserende vurderinger
- har styrelsens kommunikation haft betryggelse af departementet som overordnet formål i stedet for fuld oplysning
- har styrelsen ageret på en måde, der fik departementet til at lukke tilsynssagen
- har styrelsen herefter ikke fulgt op på sagen overfor departementet selv om den udviklede sig kritisk.

## 5.2 Har Trafikstyrelsen administreret i overensstemmelse med de gældende regler herom

Nærværende afsnit indeholder ud over en vurdering af, om styrelsen har administreret i overensstemmelse med gældende regler, samtidig en kausalitetsvurdering, herunder en vurdering af samspillet mellem styrelsen og Kammeradvokaten og Kammeradvokatens udtalelser.

Der er tre objektive grunde til, at sagen opstod og kunne løbe i 13 år fra 2006 til 2019:

1. At styrelsen i 2006 tillod SJ at virke som flyvelæge og erhverve en klinik, der beskæftigede sig med flyvemedicinske undersøgelser, samt at styrelsen i senere forhandlinger med SJ om ændring af hendes ansættelsesvilkår, fortsat accepterede SJ's virke som flyvelæge og ønske om ejerskab til klinikken.
2. At styrelsen bad Kammeradvokaten lægge bestemte forudsætninger til grund for sine vurderinger, styrelsens interne og eksterne brug af Kammeradvokatens udtalelser samt at styrelsen løbende har administreret habilitetsspørgsmålet som individuelt og dermed omfattet af reglerne om speciel inhabilitet.
3. At der forelå udtalelser fra Kammeradvokaten, der godkendte ordningen.

Disse årsagsforklaringer har også haft væsentlig betydning for departementets udførelse af sit tilsyn, bl.a. fordi styrelsen overfor departementet løbende har henholdt sig til Kammeradvokatens vurderinger.

Jeg belyser og vurderer de nævnte årsagsforklaringer i syv underafsnit, hvor jeg samtidig vurderer om styrelsen – ud over reglerne om informationspligt – har administreret i overensstemmelse med gældende regler:

1. Den oprindelige aftaleindgåelse.
2. Styrelsens brug af Kammeradvokatens udtalelser.
3. Ansvarsforhold ved brug af eksterne rådgiver.
4. Samspillet mellem styrelsen og Kammeradvokaten – styrelsens administration.
5. Vurdering af Kammeradvokatens udtalelser og betydning.
6. Min vurdering af habilitetsspørgsmålet.

### Ad 1 - Den oprindelige aftaleindgåelse

SJ fik i 2005 tilladelse til at virke som AME og til at erhverve en flyvemedicinsk klinik.

Jeg har ikke modtaget dokumenter herom, men af Task Forcens undersøgelse fremgår bl.a. side 36 ff., at Statens Luftfartsvæsen i februar 2005 tilkendegav over for SJ, at styrelsens luftfartslæger havde *ret til* at foretage flyvemedicinske undersøgelser som AME eller ved et AeMC ved siden af deres arbejde i SLV.

Videre anføres i Task Force rapporten:

”På den baggrund fik SJ den 22. februar 2005 tilladelse til at påtage sig bibeskæftigelse som lægekonsulent ved Medicinsk Testcenter. Den 17.

november 2005 godkendte Statens Luftfartsvæsen SJ som flyvelæge, og den 8. december 2005 godkendte Statens Luftfartsvæsen SJ's overtagelse af en ledig flyvelægepraksis.

I starten af 2006 blev SLV opmærksom på, at der kunne være habilitetsmæssige problemer forbundet med at lade SJ overtage den ledige flyvelægepraksis. SLV meddelte den 24. april 2006 SJ, at SLV havde til hensigt at tilbagekalde hendes godkendelse som flyvelæge, da SLV fandt, at SJ's varetagelse af funktionen som flyvelæge samtidig med varetagelsen af funktionen som ledende luftfartslæge ikke var i overensstemmelse med forvaltningslovens habilitetsregler.  
[...]"

Efter Task Force rapportens oplysninger udarbejdede styrelsen på baggrund af Kammeradvokatens udtalelse af 11. maj 2006 et udkast af 17. maj 2006 til tilbagekaldelse af tilladelsen til at fungere som AME.

Gennemførelsen heraf blev opgivet, da sagen (formentlig) endte med, at der blev udarbejdet et tillæg til SJ's ansættelsesaftale med bl.a. et forbud mod som luftfartslæge at behandle egne undersøgelsessager foretaget som flyvelæge.

Der foreligger dog ikke en fuldstændig redegørelse for disse omstændigheder – se nærmere Task Forcens rapport.

## **Konklusion**

Det anførte viser, at styrelsen nærrede betænkeligheder ved den tilladte ordning allerede kort efter dens indgåelse.

Dernæst viser det anførte, at man på dette tidspunkt opgav at ændre tilladelsen til SJ's virke som AME og ejer af en klinik, og i stedet søgte at regulere forholdet efter reglerne om speciel inhabilitet.

## **Ad 2 - Styrelsens brug af Kammeradvokatens udtalelser**

Kammeradvokatens udtalelser har haft væsentlig betydning for styrelsens interne tilrettelæggelse af sin virksomhed og for styrelsens eksterne kommunikation til omverdenen.

Kammeradvokatens udtalelse afgivet i 2006 fik betydning for styrelsens interne administration, da den formulerede en tilgang, der siden blev bygget videre på af styrelsen og af Kammeradvokaten i supplerende udtalelser.

Tilgangen bestod i, at SJ kunne arbejde som AME, hvis man organisatorisk tilrettelagde arbejdet og kompetencefordelingen på visse nærmere beskrevne måder - navnlig således, at hun ikke kunne varetage administrativ behandling af sager, hun selv eller den klinik, hun havde ejerskab til, var involveret i.

Alle tre udtalelser fik væsentlig betydning for styrelsens kommunikation med omverdenen. Det gælder i forhold til departementet, Folketinget, flyvelægerne, piloter og andet luftfartspersonale herunder individuelle klagere, relevante organisationer i form af

Forening 4, fagorganisationer for personalegrupper og andre luftfartsorganisationer samt pressen.

Det fremgår af sagens materiale, at styrelsen har anvendt udtalelsen overfor omverdenen til ganske håndfaste afvisninger af mistanke eller påstande om inhabilitet. Der er ovenfor gennemgået en del eksempler herpå.

Et eksempel, der ikke er nævnt ovenfor, fremgår af et mødereferat af et såkaldt ”unionsmøde” den 29. november 2016 mellem styrelsen og foreningerne (f.eks. Forening 6 og dennes medlemsklubber, Forening 7, Forening 3, Forening 8 og Forening 9 mv.).

Mødet blev afholdt kort efter Kammeradvokatens afgivelse af udtalelsen af 12. september 2016.

I referatets punkt 8 anføres:

**”8. Medical (bil og fly) (Christian Thorhauge)**

Sagen ligger nu hos Transport-, Bygnings- og Boligministeriet og TBST har ikke tænkt sig at rykke for en afgørelse.

Der blev spurgt til situationen med færre og færre flyvelæger. TBST har ingen indflydelse på situationen og emnet har også været rejst på branchepanelmøde, men styrelsen stiller sig positiv overfor en udvidelse af antallet af flyvelæger og AeMC’er, der vil kunne bidrage til at afhjælpe eventuelle flaskehalse.

Spørgsmålet om luftfartslægens habilitet er afgjort af kammeradvokaten og der er efterfølgende etableret faste rammer for området.”

## **Konklusion**

Anvendelse af termen ”afgjort” er misvisende, da Kammeradvokaten ikke har truffet afgørelse, men ydet rådgivning. Sætningen er illustrerende for den håndfaste form, styrelsen på varierende vis har gjort af brug af overfor omverdenen, herunder Folketinget.

## **Ad 3 - Ansvarsforhold ved brug af ekstern rådgivning**

Styrelsen er ansvarlig for at meddele Kammeradvokaten de korrekte og nødvendige oplysninger. Det gælder faktuelle oplysninger og præjudicielle oplysninger. Præjudicielle oplysninger består i oplysninger om indhold og betydning / fortolkning af de særregler, som styrelsen administrerer, navnlig luftfartslovgivningen, herunder oplysninger om interne regler om kompetencefordeling, praksis mv.

En myndighed kan som udgangspunkt lægge en ekstern vurdering indhentet fra en advokat til grund, medmindre der er holdepunkter for andet.

Men en offentlig myndighed har altid selv ansvaret for, at administrationen finder sted i overensstemmelse med lovgivningen. Ekstern rådgivning fritager således ikke en myndighed fra at foretage en selvstændig vurdering af det legalitetsspørgsmål, man har indhentet en vurdering af. En ekstern vurdering kan med andre ord ikke stå alene, men må suppleres af myndighedens egen evaluering. Heri indgår også et tidsperspektiv, idet de konkrete omstændigheder kan ændre sig efter afgivelsen af den eksterne vurdering.

Det er således alene Trafikstyrelsen, der er ansvarlig for administrationen af de regelsæt, der er omfattet af styrelsens ressort – ikke Kammeradvokaten.

Advokater, herunder Kammeradvokaten, er berettiget til at lægge de oplysninger til grund, som klienten - styrelsen - videregiver. Hvis der er konkret anledning til det, bør en advokat søge verificering af faktuelle oplysninger og evt. selv foretage undersøgelser heraf eller af præjudicielle oplysninger for så vidt de er tilgængelige. Alternativt eller supplerende kan advokaten anmode klienten om at uddybe baggrunden for sine vurderinger eller grundlaget for faktuelle oplysninger.

#### **Ad 4 - Samspeilet mellem styrelsen og Kammeradvokaten – styrelsens administration**

Udtalelsen fra 2016 fik betydning i kommissorieperioden fra 13. december 2016 til 2. marts 2018, hvor den sidste udtalelse forelå, der herefter blev anvendt frem til kommissoriets udløb den 20. marts 2019. Styrelsen tog dog ”forsud” på svaret, idet man agerede ud fra, at udtalelsen ville acceptere både den eksisterende administration og den nye lægestruktur, herunder SJ’s fortsatte ejerskab til klinikken.

Visse forudsætninger fik væsentlig betydning for Kammeradvokatens vurderinger i 2016 og 2018.

For 2016-udtalelsen drejede det sig om:

1. Opfyldelse af kravet om kompetencevedligeholdelse gennem klinisk praksis i form af 200 årlige flyvemedicinske undersøgelser samt rekrutteringsvanskeligheder.
2. Styrelsens opgaveformulering.

For 2018-udtalelsen drejede det sig dels om samme forudsætning om kompetencevedligeholdelse, dels:

3. Opdelingen i Vest- og Østdanmark.

**Ad 1.** Styrelsen har lagt forudsætningen om kompetencevedligeholdelse gennem 200 årlige undersøgelser til grund som en faglig vurdering uden nærmere dokumentation.

Jeg har identificeret bidrag til forståelsen af, hvordan denne tilgang er tilvejebragt. I Task Force undersøgelsens kapitel 7.12.2 gennemgås baggrunden for indhentelsen af Kammeradvokatens 2016-udtalelse, og det anføres heri, at det afgørende var SJ’s oplysning om, at hun indenfor et år havde udført 200 undersøgelser, jf. side 213:

”Christian Thorhauge skriver samme dag [25. april 2016] til TBST-medarbejder 1 med Lars Colding Laustrop og TBST-medarbejder 5 cc, at SJ har oplyst ham, at hun lavede ca. 200 undersøgelser det foregående år. Christian Thorhauge anfører hertil, at det efter hans mening ikke er et alarmerende antal i forhold til at skulle kunne lave undersøgelser på flere forskellige områder; klasse 1, klasse 2, klasse 3, LALP og kabinebesætning.”

Tallet 200 er arbitrært og kun legitimeret af en – heller ikke dokumenteret – antagelse om, at det dækker alle helbreds-godkendelsestyper.

Forudsætningen om 200 undersøgelser er væsentlig, idet den sammen med oplysningerne om rekrutteringsvanskeligheder bandt Kammeradvokatens vurdering ganske snævert.

Selv om Kammeradvokaten ikke gav udtryk for at have opfattet tallet 200 som et regelbestemt obligatorisk krav, var det dog tilkendegivet af styrelsen, at klinisk praksis var en nødvendighed for at opretholde kompetenceniveauet. Og Kammeradvokaten præciserer, at tallet 200 anvendes ”idet jeg ud fra det oplyste lægger til grund, at det er et passende antal undersøgelser at foretage i forhold til at vedligeholde sine faglige kompetencer”. Styrelsen har ikke reageret herimod.

Som det fremgår af regelsættet, er der intet krav om, at en MA under sin ansættelse skal opretholde en aktiv praksis i klinikken og derfor heller ikke noget konkret tal herfor. Skulle reglerne have dette indhold, ville det være udtrykkeligt anført, jf. bestemmelserne om kvalifikationskravet, der består i ”200 gennemførte undersøgelser eller lignende”. Desuden er det et krav for flyvelæger (AME’er), at de i henhold til MED.D.030. årligt gennemfører ”10 flyvemedicinske undersøgelser eller tilsvarende”.

Det har utvivlsomt været korrekt, at en nyrekruttering ville støde på udfordringer, men det er dog trods alt sjældent, at individuelle personer har vist sig uerstattelige, hvilket også gælder i dette tilfælde, jf. senere bestræbelser på rekruttering og nyansættelser efter SJ’s afsked.

## **Konklusion**

Som anført i Task Force rapporten formulerer forordningen ikke præcise krav til opretholdelse af kompetencen, men nævner en række aktiviteter, der er egnede hertil.

Styrelsen har derfor haft en vis frihed til at fastsætte krav til vedligeholdelse af luftfartslægens kompetencer, men styrelsen havde på dette tidspunkt:

- Ikke fortaget nærmere overvejelser over andre muligheder for kompetencevedligeholdelse eller vurderet om klinisk praksis var et relevant redskab
- Ikke foretaget en nærmere saglig vurdering af, hvor mange undersøgelser der reelt skulle til, hvis dette redskab var relevant.
- Ikke taget stilling til, om kompetencevedligeholdelsessynspunktet gjorde ejerskab til en klinik nødvendigt eller lovligt.

Denne forudsætning sammen med oplysningen om rekrutteringsvanskeligheder bandt habilitetsvurderingen og blev opfattet af Kammeradvokaten som bindende. Det kan potentielt have foranlediget Kammeradvokaten til

- At tillægge disse hensyn større vægt end de formentlig kunne bære.

- At have sat overvejelser over en udtrykkelig vurdering af spørgsmålet om general inhabilitet i baggrunden.

På denne baggrund finder jeg, at det var en fejl, at styrelsen lagde disse forudsætninger til grund som bindende for Kammeradvokaten.

**Ad 2.** I Task Force undersøgelsens gennemgang i kapitel 7.12.2 af baggrunden for indhentelsen af denne udtalelse omtales den interne beslutningsproces.

Side 212 ff. anføres bl.a., at en henvendelse fra Flyvelæge C's advokat (i anledning af en suspensionssag) igangsatte fornyede overvejelser i styrelsen om SJ's habilitet. Det fremgår, at flere temaer var til drøftelse mellem medarbejderne indbyrdes, navnlig spørgsmål om de interne kompetenceregler var klare i forhold til over- underordningsforholdet mellem luftfartslægerne og om klinisk praksis var nødvendig til opretholdelse af kompetencerne.

Det oplyses, at Christian Thorhauge den 1. juli 2016 fremsendte en mail til Lars Colding Laustrop med Jesper Rasmussen kopieret.

Det anføres videre om denne mail:

”Christian Thorhauge skriver desuden, at de i den konkrete sag (klage fra Flyvelæge C over SJ's habilitet, se afsnit 7.6.3) afviser sagsinhabilitet, *men at de naturligvis bør afprøve påstanden om generel inhabilitet* ved Kammeradvokaten, som angivet i notatet. Indstillingen til Kammeradvokaten er i dette notat ændret til følgende:

*” Det forventes at blive meget svært at rekruttere en ny luftfartslæge. Der er ikke mange læger, der har de nødvendige faglige kompetencer til at bestride stillingen.*

*Det indstilles, at Kammeradvokaten anmodes om at vurdere sagen og komme med en udtalelse om,*

- *om der foreligger generel inhabilitet i forhold til luftfartslægens/ernes vurderinger og indstilling til afgørelser i forhold til AME og AeMC virke, herunder navnlig i forbindelse med sanktionssager,*

*og såfremt Kammeradvokaten kommer frem til at der foreligger generel inhabilitet, så anmode om en vurdering af*

- *hvorledes TBST bedst kan opretholde habiliteten i forbindelse med luftfartslægens/ernes vurderinger og indstilling til afgørelser i forhold til AME og AeMC virke, herunder navnlig i forbindelse med sanktionssager, og*

*samtidig sikre, at luftfartslægen/erne kan ”maintain their medical professional competence in aviation medicine”, idet det er afgørende for*

sikringen af en høj faglig og uddannelsesmæssig flyvemedical kompetence i TBST, at luftfartslægen/erne har en rimelig og kompetencesikrende vedligeholdelsesaktivitet inden for samtlige typer af medical certifikater - Cabin crew, LAPL, Class 2, Class 1 og Class 3."

Mailen videresendes af Lars Colding Lastrup til TBST-medarbejder 1 den 1. august 2016, som samme dag sender notatet til Kammeradvokaten. Det bemærkes, at det, som citeret ovenfor, fremgår som en del af indstillingen, at *"Det forventes at blive meget svært at rekruttere en ny luftfartslæge. Der er ikke mange læger, der har de nødvendige faglige kompetencer til at bestride stillingen."* Oplægget synes således at være det, at TBST forventer, at det vil blive vanskeligt at erstatte SJ, og at de således efterspørger en løsning, der sikrer, at de kan beholde hende som luftfartslæge.  
[...]"

Task Forcen vurderer bl.a. at

"[...]

Korrespondancen viser endvidere, at SJ's daværende kontorchef, Christian Thorhauge, internt har støttet SJ i hendes ønske om at fungere som flyvelæge ved siden af sin stilling i styrelsen, da han har vurderet, at dette vil bidrage til SJ's kompetencer som luftfartslæge.

Endvidere viser korrespondancen, at styrelsen har vurderet, at det vil være vanskeligt at finde en ny luftfartslæge, hvis der blev behov for at erstatte SJ, og at dette er nævnt i oplægget til Kammeradvokaten forud for dennes udtalelse af 13. september 2016. Dette indikerer, at styrelsen har haft fokus på at finde en løsning, der kunne sikre en fastholdelse af SJ."

Der foreligger ingen oplysninger om, at styrelsen selv har vurderet spørgsmålet om generel inhabilitet.

## **Konklusion**

I opgaveformuleringen anvendes udtrykket "generel inhabilitet", men set i konteksten synes anvendelsen af udtrykket at bygge på en misforståelse af den juridiske betydning.

Generel inhabilitet anvendes juridisk som en betegnelse for det forhold, at en person ikke kan bestride et hverv, se nærmere nedenfor

Men her relateres udtrykket til bestemte beslutningstyper og dermed nærmere i betydningen speciel inhabilitet. Spørgeren sigter formentlig til, at man ønsker en vurdering af, om SJ altid vil være inhabil i denne type sager. Udtrykket synes derfor brugt i en mere almindelig sproglig betydning som "altid".

Heller ikke anden del af opgaveformuleringen er klar. Hvis der som følge af den kliniske aktivitet foreligger generel inhabilitet i ordets rigtige betydning, kunne hun slet ikke

bestride hvervet. Så det spørgeren beder om, er formentlig forslag til, hvordan sagen så kan løses ud fra synspunktet om speciel habilitet.

Ud over at have medvirket til at binde Kammeradvokaten – i hvert fald til at lade hensynet til rekrutteringsvanskeligheder indgå i afvejningen med en betydelig vægt – har denne uklarhed heller ikke bidraget til at gøre det klart, hvad man egentlig bad Kammeradvokaten om.

Under alle omstændigheder kan det konstateres, at Kammeradvokaten ikke afgav en skriftlig vurdering af, om der forelå generel inhabilitet.

Som anført ovenfor, kan forudsætningen om tilladelse til 200 årlige undersøgelser (og ejerskab til klinikken) have trukket i samme retning.

Endelig forekommer det ikke relevant at bede Kammeradvokaten vurdere, hvordan luftfartslægens kompetencer så kan opretholdes, når styrelsen ikke selv har foretaget en vurdering af de (faglige) muligheder forordningen udtrykkeligt nævner.

Når dette efter min opfattelse er problematisk skyldes, det, at den *inhabilitetsrisiko, der først og fremmest blev realiseret* i forløbet helt tilbage fra SJ's erhvervelse af klinikken, var *tilsidesættelsen af tillidshensynet, det vil sige omverdenens tillid til, at administrationen varetages uden at være influeret af usaglige hensyn*. I stort set alle folketingsrelaterede behandlinger af sagen og i de fleste øvrige reaktioner fra omverdenen, har det været tillidshensynet, der har været bærende – ikke kun drevet af tilladelsen til at udføre 200 årlige undersøgelser, men også af ejerskabet til klinikken.

Det er ligeledes problematisk, at styrelsen på intet tidspunkt selv vurderede spørgsmålet om generel inhabilitet – selv om det fremgår, at man var opmærksom på det potentielle problem, jf. spørgsmålet til Kammeradvokaten, ligesom styrelsen må have været bekendt hermed ud fra sagens historik i øvrigt.

**Ad 3.** Som et led i behandlingen af sagen efter reglerne om speciel inhabilitet, blev der iværksat tiltag til at begrænse SJ's kontakt med egne sager. Et gennemgående middel har været et kontraktsbestemt forbud mod behandling af egne helbredssager fastsat i tillægsaftaler til SJ's ansættelsesaftale.

Som følge af Kammeradvokatens udtalelse i september 2016 blev det gældende tillæg fra 2011 opdateret med begrænsningen til 200 årlige undersøgelser og præcisering af, at den daværende assisterende luftfartslæge MT skulle behandle disse sager for så vidt de kom til kontrol eller afgørelse i styrelsen.

Det er ifølge Task Forcens undersøgelse fra dette tidspunkt, at man iværksatte et organisatorisk tiltag til yderligere sikring imod, at SJ myndigbehandlede egne helbredssager. Styrelsen iværksatte således en opdeling af sagerne mellem flyvelæger i Østdanmark og Vestdanmark. Sager fra flyvelæger i Østdanmark (Sjælland) skulle behandles af MT, mens sagerne fra flyvelæger i Vestdanmark (resten af Danmark), skulle behandles af SJ.

At opdelingen fandt sted på det anførte tidspunkt, understøttes af, at ordningen i Kammeradvokatens udtalelse af 2. marts 2018, er omtalt som en del af den *eksisterende* ordning:

”Styrelsen har i brevet tillige anført, at den assisterende luftfartslæge Luftfartslæge Ø er ansvarlig for tilsynet med flyvelæger på Sjælland, og at SJ er ansvarlig for tilsynet med flyvelæger i den resterende del af Danmark. Formålet hermed er at sikre lægernes habilitet. De to luftfartslæger kan konsultere hinanden, såfremt der er behov for sparring. I de tilfælde, hvor der skal træffes afgørelse i en sag vedrørende en lægefaglig vurdering på Sjælland, vil det altid være den assisterende luftfartslæge, der foretager den endelige indstilling til kontorchefen, hvorefter kontorchefen træffer den endelige afgørelse.”

I forbindelse med 2016-udtalelsen, var det overfor Kammeradvokaten oplyst, at det i forlængelse af 2006-udtalelsen blev besluttet, ”at SJ ikke måtte godkende helbredsundersøgelser, som hun selv havde foretaget som flyvelæge”.

## **Konklusion**

Forudsætningen om, at flyvelægeklinikker i Vest- og Østdanmark ikke er konkurrenter, er ikke nærmere forklaret eller dokumenteret, men alligevel lagt til grund for styrelsens administration og vurderinger. Autorisation som AME eller AeMC udstedes ikke med geografiske begrænsninger i Danmark, hvilket vel også ville være en konkurrencebegrænsning. Der er vel en naturlig søgning til klinikker med en vis geografisk nærhed til piloters og andet personales bopæl, men alle kan søge en hvilken som helst klinik i Danmark. Det er muligt, at styrelsen er i besiddelse af oplysninger om efterspørgslen på klinikker lokaliseret i en anden region (øst-vest) end bopælsregionen.

Styrelsen bærer ansvaret for denne forudsætning. Det er kun styrelsen, der er i besiddelse af oplysninger, der (muligt) kunne vise, om dette kriterium var tilstrækkeligt til at danne et værn mod, at SJ fik adgang til at behandle sager, hvori hun utvivlsomt ville være inhabil.

Der var dog som nævnt det yderligere værn, at SJ havde forbud mod at behandle denne type sager.

## **Ad 5 Vurdering af Kammeradvokatens udtalelser**

### **Kammeradvokatens udtalelse af 11. maj 2006**

Kammeradvokatens udtalelse konkluderede, at SJ kunne arbejde som AME, hvis man organisatorisk tilrettelagde arbejdet og kompetencefordelingen på visse nærmere beskrevne måder.

Udtalelse har en anden tilgang til spørgsmålet end de senere udtalelser, hvoraf den første blev udarbejdet godt 10 år senere.

Udtalelsen tager således ikke udgangspunkt i en vurdering af reglerne om inhabilitet, men i en vurdering af to-instansprincippet. Hensynet til at modvirke inhabilitet er dog klart forbundet med to-instans princippet.

Den er udarbejdet på et tidspunkt, hvor BL-reglerne stadig var centrale (før forordning 216/2008 og navnlig før forordning 1178/2011, der fastsatte den detaljerede regulering af helbredsområdet. På dette tidspunkt var EU reguleringen mere begrænset).

Tilgangen bygger på en analyse af reglerne i BL 6-05, der foreskriver, at en flyvelæge eller et flyvededicinsk center foretager helbredsundersøgelsen af den pågældende og fremsender resultatet til Statens Luftfartsvæsen, der træffer afgørelsen om helbredsgodkendelse.

Kammeradvokaten nåede frem til, at det ville løse sagen, hvis SJ blev assisterende luftfartslæge og man ændrede reglerne således, at hun fik tilladelse til at arbejde som AME, idet SJ i så fald ville være underordnet den ledende luftfartslæge, der herefter kunne varetage kontrollen af SJ's godkendelser foretaget som AME.

Hensynet til vedligeholdelsen af luftfartslægens kompetencer blev ikke nævnt i denne udtalelse. Den bygger således ikke på en afvejning af habilitetshensynet overfor kvalifikations- og rekrutteringshensyn.

### **Konklusion**

Udtalelsen har bidraget til at give styrelsen redskaber til at sikre, at SJ's dobbeltfunktion ikke skabte *konkret inhabilitet*.

### **Kammeradvokatens udtalelse af 12. september 2016**

Denne udtalelse har habilitetsreglerne som grundlag for vurderingen.

Som gennemgået ovenfor, findes der oplysninger om en del af baggrunden for indhentelsen af udtalelsen og om opgaveformuleringen i en gennemgang i Task Force undersøgelsens kapitel 7.12.2.

Kammeradvokaten refererede ikke til det anvendte udtryk "generel inhabilitet" da advokaten formentlig har læst det som relateret til speciel inhabilitet, jf. ovenfor.

Det centrale led i udtalelsen er afvejningen af hensynet til luftfartslægens vedligeholdelse af kompetencer / hensynet til at rekruttere luftartslæger overfor en mulig inhabilitet. Hensynene tillægges forskellig vægt, idet hensynet til vedligeholdelse af kompetencer / rekruttering tillægges større vægt end hensynet til mulig inhabilitet.

Vægtfordelingen fremkommer ved en antagelse om, at opretholdelse af kompetence er et ufravigeligt krav, der er afgørende for luftfartslægens evne til at løse opgaven som luftfartslæge. Hertil kræves ifølge styrelsens faglige opfattelse en aktiv tilstedeværelse i klinikken i form af primære flyvelægeundersøgelser - i et antal af 200 om året som fagligt passende, jf. også ovenfor.

Hensynet til mulig inhabilitet tillægges mindre vægt ud fra en vurdering af, at inhabilitetsrisikoen er begrænset og "forholdsvis teoretisk".

Det forudsættes dog, at der alene foretages 200 undersøgelser pr. år, der "blot udgør 2 % af det samlede antal årlige helbredsundersøgelser".

### **Konklusion**

Til afvejningen og den vægt hensynene tillægges bemærkes, at styrelsen er ansvarlig for at binde Kammeradvokatens vurdering til kravet om klinisk praksis for at kunne opretholde sine kompetencer og bindingen til hensynet til rekrutteringsvanskeligheder.

Begge sætter en afgørende ramme for vægtningen – en ramme der efter min vurdering var forkert, jf. ovenfor.

Desuden finder jeg det diskutabelt at bedømme SJ's interesse ud fra, hvor stor en andel af landets samlede flyvemedicinske undersøgelser hun foretog. Det relevante må være den individuelle betydning af denne virksomhed for SJ – det gælder både for undersøgelsesernes omfang og for ejerskabet til klinikken.

Det havde i forbindelse med afvejningen også været relevant at inddrage bestemmelsen i forordning 1178/2011, der i 2012 blev udbygget med bestemmelsen i artikel 11b, der forpligter staterne til at sikre, at ”den kompetente myndigheds personale ikke udøver tilsynsaktiviteter, når der er beviser for, at dette direkte eller indirekte kan resultere i en interessekonflikt, især når det drejer sig om familiemæssige eller økonomiske interesser”. Reglen må ses som en særregel på området, der – selv om den næppe udtrykker materielle grænser, der ikke følger af danske regler – dog understreger vægten af sagligheds- og tillidshensynet.

Samlet set fører dette efter min vurdering til en undervægtning af inhabilitetshensynet.

Udtalelsen bidrog til at fokusere på reglerne om *speciel inhabilitet*.

### **Kammeradvokatens udtalelse af 2. marts 2018**

For så vidt angår den eksisterende ordning, gentager udtalelsen i det væsentlige de samme præmisser, som blev anvendt i 2016-udtalelsen:

- Kvantiteten af undersøgelserne bedømmes på samme måde som lille i forhold til det samlede antal undersøgelser.
- Der lægges afgørende vægt på styrelsens forudsætning om, at 200 årlige undersøgelsessager opfylder kompetencevedligeholdelseskravet.
- Den kontraktsbestemte afskæring af egne helbredssager og den geografiske opdeling tillægges afgørende betydning for afvejningen – ingen eller meget lille egeninteresse, hvilket også gælder klinikkens interesser og dermed ejerskabet.

For så vidt angår den nye ordning er præmisserne i udgangspunktet de samme, men modificeres af funktionen som klageinstans, hvor SJ må anses for inhabil i egne sager. Desuden er konklusionen også inhabilitet i forhold til andre sager, da de også kan hidrøre fra flyvelæger på Sjælland – konklusionen antages dog under en vis tvivl, ad interessen findes at være af mere teoretisk art, men afgørende bliver tillidshensynet og at der kan opstå interessekonflikter i forhold til flyvelæger med en nær geografisk placering til SJ's klinik.

Vurderingen i forhold til den nye ordning fik ikke praktisk betydning, da ordningen – så vidt jeg kan se - ikke kom til at fungere i praksis inden SJ's afskedigelse.

### **Konklusion**

Kammeradvokatens vurderinger bygger i det væsentligste på tiltagene til begrænsning af SJ's muligheder for at behandle sager, hvori hun er inhabil.

Dette er en korrekt tilgang med henblik på at begrænse risikoen for speciel inhabilitet – en bestræbelse, der også kan have betydning for mulig udelukkelse af generel inhabilitet (kvantitetssynspunktet), jf. nærmere nedenfor.

Spørgsmålet om generel habilitet er ikke udtrykkeligt vurderet.

#### **Ad 6 - Min vurdering af habilitetsspørgsmålet**

Jeg indleder med et kort overblik over de begrænsninger, der ved aftale har været pålagt SJ's tilladelse til at virke som AME og som ejer af en flyvelægeklinik, senest et AeMC.

Tilladelse til ejerskabet har været gennemgående siden 2005, dog klausuleret i 2017.

Adgangen til personligt at virke som AME har været underlagt varierende begrænsninger:

1. Formentlig pålagt et forbud mod at behandle egne sager i 2006. Kan muligt være fastsat allerede på dette tidspunkt, at lægerne skulle være sidestillet med referat til kontorchefen. Ingen begrænsninger på antallet af undersøgelser.
2. Ved udgangen af 2009 ophørte adgangen til at foretage undersøgelser af personer, der søgte om dansk helbredsbevis, men fortsat tilladt at udføre undersøgelser til brug for udenlandske certifikater. Dog tilladt at udføre op til 10 undersøgelser relateret til dansk certifikat (til opretholdelse af AME-certifikatet) hvis 10 undersøgelser ikke kunne opnås på grundlag af ansøgninger om udenlandsk certifikat.
3. Aftale indgået den 16. december 2011, der også omfattede MT (fusionen af SLV til Trafikstyrelsen). Må ikke behandle egne helbredssager. Loftet på 10 årlige sager ophæves, og der fastsættes ikke et nyt loft over antallet af undersøgelser.
4. Afsløsningsaftale indgået den 20. december 2016. Begrænsning til 200 undersøgelser pr. år. Formentlig samtidig indførelse af den geografiske opdeling af lægernes kompetenceområder i Øst- og Vestdanmark.
5. Afsløsningsaftale den 30. oktober 2017 om tiltrædelse af ny stilling som styrelseslæge. Ejerskabet klausuleret til, at SJ ikke måtte "drive eller være ansvarlig" for sit AeMC, men gerne eje. Fik ingen praktisk betydning på grund af implementeringsvanskeligheder.

Mine vurderinger nedenfor er begrænset til kommissorieperioden mellem den 13. december 2016 og 20. marts 2019.

Jeg har bemærkninger til den valgte løsning baseret på reglerne om speciel inhabilitet og bemærkninger om generel inhabilitet.

## Reglerne om speciel inhabilitet - begrænsninger af SJ's kompetence, herunder opdelingen i Øst-Vestdanmark

Som nævnt har den bærende tilgang været tilrettelæggelse af sagsbehandlingen således, at SJ ikke behandlede sager, hvor hun selv (eller hendes klinik) havde foretaget helbredsundersøgelser. Det havde til formål at modvirke speciel inhabilitet.

I *udgangspunktet* er det ikke et led i *fortolkningen* af inhabilitetsregler, men et organisatorisk tiltag, hvis enkle formål er at fratage SJ muligheden for at påvirke behandlingen af de sager, hvor hun utvivlsomt var være inhabil.

Tilgangen er imidlertid reguleret i reglerne om speciel inhabilitet, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 2, om udelukkelsesgrunde for inhabilitet.

### *Forvaltningslovens § 3, stk. 2*

Tilrettelæggelse af sagsbehandlingen således, at SJ ikke behandlede egne sager, er omfattet af begrebet ”forvaltningspersonens funktioner” der er en af udelukkelsesgrundene for speciel inhabilitet i forvaltningslovens § 3, stk. 2.

Bestemmelsen fastsætter, at der ikke foreligger speciel inhabilitet hvis

”der som følge af 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”.

Spørgsmålet er omtalt af Niels Fenger a.st. side 234 og i fremstillingen ”Inhabilitet i forvaltningen”, 2011, anfører Hans Gammeltoft-Hansen side 115 ff.:

”Afgørende for, hvorvidt forvaltningspersonens funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen udelukker inhabilitet, er, om det betragtes som sikkert, at den pågældende er afskåret fra enhver indflydelse på sagens udfald.”

Forfatteren anfører uddybende, at ”forvaltningspersonens funktioner” som udelukkelsesgrund for inhabilitet må fortolkes meget snævert – ikke mindst i lyset af, at retsvirkningen af inhabilitet er, at den pågældende er afskåret fra enhver medvirken til sagens behandling.

Forfatteren konkluderer bl.a.:

”At forvaltningspersonens funktion alene består i at medvirke til sagsforberedelsen eller til rent processuelle beslutninger, afskærer således på ingen måde inhabilitet. Det samme gælder endmere afgivelse af indstillinger.”

Der skal med andre ord foreligge en betydelig klarhed, herunder en effektiv afskæring af enhver forbindelse med sagsbehandlingen.

Denne opgave påhvilede styrelsen og synes i praksis at have været vanskeligt gennemførlig.

### *Administrative hensyn*

Vurderet ud fra administrative hensyn vil den anførte tilgang kræve en indsats af styrelsen i form af tilsyn og kontrol med sagsbehandlingen, da accepten af virket som AME

og navnlig ejerskabet til en klinik skabte en permanent risiko for fejlbehandling af sager og for ekstern eksponering (tillidshensynet) af interesseløst spørgsmålet (varetagelse af usaglige hensyn), jf. nærmere nedenfor.

I styrelsens interne mailkorrespondance og notater nævnes vanskeligheder med reelt at kontrollere, hvor mange undersøgelser SJ udførte.

Task Forcen gennemgår i et selvstændigt afsnit tilfælde, hvor bl.a. den geografiske opdeling ikke har været fulgt, jf. afsnit 7.3 ”Udførte tilsyn, hvor den geografiske opdeling eller omstruktureringen antageligt ikke har været fulgt”.

Det fremgår heraf, at den assisterende luftfartslæge fra 13. januar 2017 var Luftfartslæge Ø, der fik ansvaret for flyvelægerne i Østdanmark.

Videre fremgår:

- At SJ var involveret i behandlingen af sjællandske sager om tilsyn af flyvelæger – flere endda på *foranledning af andre medarbejdere i styrelsen*.
- At SJ var involveret i Certifikatindehaver nr.2's helbredssag – helbredsundersøgelsen blev foretaget på hendes egen klinik.
- At SJ fik indsigt i alle indgående helbredssager, da de blev sendt til en central lægeadresse i styrelsen, hvorfra SJ fordelte de østdanske sager til Luftfartslæge Ø.
- At SJ i en række tilfælde i forbindelse med fordelingen til Luftfartslæge Ø har anført kommentarer om sagens problemer eller har lagt op til en drøftelse.
- At SJ blev sat cc på en betydelig mængde korrespondance mellem Luftfartslæge Ø og de sjællandske flyvelæger.
- At der er eksempler på, at SJ har fremsendt kommentarer til Luftfartslæge Ø om korrespondancen med de sjællandske flyvelæger.
- At der forelå en række yderligere sager, hvor Christian Thorhauge, TBST-medarbejder 6 og TBST-medarbejder 5 alle eller enkeltvis havde fået tilsendt mails, herunder som cc, hvor SJ kritiserede helbredssager indsendt af MT.
- At der er tilfælde, hvor SJ er blevet spurgt til råds i forbindelse med Luftfartslæge Øs tilsyn med de sjællandske flyvelæger, herunder tre tilfælde om hans tilsyn med SJ's klinik.
- At der afholdes samråd mellem flyvelægerne, hvor helbredssager drøftes.
- At SJ i praksis har haft en ledende rolle over for Luftfartslæge Ø og Luftfartslæge Æ.
- At SJ har haft ansvaret for det overordnede overblik over tilsynet med de danske flyvelæger, herunder at koordinere arbejdet mellem luftfartslægerne.
- At det ikke alene har været kendt i styrelsen (i hvert fald på kontorniveau), at SJ til tider har deltaget i behandlingen af helbredssager indsendt af sjællandske flyvelæger, men endda *ikke* synes at have været styrelsens hensigt at foretage en geografisk opdeling.

- At det har været *almindeligt accepteret i styrelsen*, at SJ foretog en del af den telefoniske sagsbehandling vedrørende alle landets flyvelæger.
- At SJ og Luftfartslæge Ø vikarierede for hinanden under ferier og lignende, hvorved den geografiske opdeling ikke har været opretholdt i sådanne tilfælde.
- At der er enkelte tilfælde, hvor SJ har behandlet helbredssager fra flyvelæger på Sjælland, uden at Luftfartslæge Ø synes at have været involveret i sagen.

Bemærkningerne i Kammeradvokatens notat af 2. marts 2018 om sparring mellem den assisterende luftfartslæge og luftfartslægen, blev modificeret i et svar vedrørende MT til, at det ikke gjaldt i forhold til tilsynet med luftfartslægens rolle som AME.

I disse tilfælde skulle den assisterende luftfartslæge i stedet sparre med relevante speciallæger i Danmark eller luftfartslæger i EU.

Men Task Forcen anfører, at det heraf følger, at der i forhold til AeMC/01 ikke gjaldt særlige regler, hvorfor det var i overensstemmelse med TBST's flyvelægepraksis, at Luftfartslæge Ø spurgte SJ til råds i forbindelse med sager indsendt af SJ's klinik.

### **Konklusion**

Ansaret for både forståelsen af reglerne og ikke mindst håndhævelsen påhvilede udelukkende styrelsen, herunder at sikre en effektiv tilrettelæggelse af sagsbehandlingen.

De omstændigheder, der skulle sikre mod speciel inhabilitet, har ikke været effektive, endsige håndhævet, med det resultat, at SJ har haft adgang til oplysninger i sager, som hun var inhabil i og tillige bidraget til behandlingen af disse sager.

Efter min opfattelse burde styrelsen have formuleret en skriftlig strategi for implementeringen og håndhævelsen af de pålagte begrænsninger således, at risikoen for fejl blev reduceret mere end tilfældet var.

Disse mangler har næret de løbende klagesager.

Departementets muligheder for at realisere et effektivt tilsyn blev også svækket.

### **Reglerne om generel inhabilitet**

Risikoen for svigt af tillidshensynet er den inhabilitetsrisiko, der med sikkerhed kan siges at være realiseret. De fleste af omverdenens reaktioner har været båret af tillidshensynet – det gælder både indsigelser, der har været rejst med rette og indsigelser, der kun har været næret af selve det faktum, at SJ var indehaver af en klinik, der udførte arbejde indenfor det område, som styrelsen førte kontrol med.

Det ovenfor gennemgåede rejser spørgsmål om, hvorvidt den organisatoriske tilrettelæggelse af arbejdet reelt var et tilstrækkeligt værn til at undgå speciel inhabilitet og om reglerne om generel inhabilitet i højere grad skulle have været inddraget og vurderet.

Ved vurderingen af legitimiteten af ejerskabet til klinikken er der ikke taget særligt tydeligt stilling til de ”bløde” relationer som f.eks. det forhold, at styrelsens lægemiljø består af ganske få personer, der må formodes at stå i nær kontakt med hinanden og udfører en del af arbejdet i de samme fysiske faciliteter, jf. Kammeradvokatens udtalelse fra 2006.

Desuden er der ikke taget særligt tydelig – eller kun delvis – stilling til forholdet mellem ejerskabet til klinikken og den tillid, omverdenen skal have til en offentlig myndigheds uafhængighed.

Inden jeg foretager en vurdering heraf, gennemgår jeg nedenfor reglerne om generel inhabilitet.

### *Hovedreglen om generel inhabilitet*

Niels Fenger anfører i ”Forvaltningsloven med kommentarer”, 2013, side 155, om generel inhabilitet, at reglerne i lovens kapitel 2 alene vedrører personlig inhabilitet i en konkret sag (speciel inhabilitet). Forvaltningsloven indeholder ikke regler om generel inhabilitet, der regulerer, om en person overhovedet kan beklæde et hverv. Spørgsmålet skal derfor vurderes på grundlag af almindelige retsgrundsætninger og særlovgivningens eventuelle regler herom. Nærmere anføres:

”Den uskrevne retsgrundsætning om generel inhabilitet er afledt af reglerne om speciel inhabilitet og indebærer, at det er en almindelig forudsætning for at beklæde poster i forvaltningen, at man ikke samtidig er eller kommer i en position, hvorved man jævnligt vil være afskåret fra at udføre sin forvaltningsmæssige funktion på grund af speciel inhabilitet. Et andet hensyn bag generel inhabilitet er at forebygge, at uvedkommende interesser kan indvirke på afgørelsen i tilfælde, der ikke omfattes af reglerne om speciel inhabilitet. Endvidere skal retsgrundsætningen medvirke til at styrke almenhedens tillid til, at forvaltningens afgørelser træffes uden hensyntagen til uvedkommende interesser.”

Det er således en del af reglerne om generel inhabilitet, at de kan dække situationer, hvor der ikke foreligger speciel inhabilitet.

Fenger a.st. anfører side 156, at ved subsumptionen under den generelle retsgrundsætning tillægges det væsentlig betydning, hvilken kvantitativ risiko (hyppigheden af sager, hvor speciel inhabilitet foreligger) der er for, at den pågældende vil være speciel inhabil. Men reglen kan ikke alene anvendes på dette grundlag:

”Afgørelsen om generel inhabilitet træffes imidlertid ikke udelukkende på grundlag af et kvantitativt kriterium. Der skal ikke alene lægges vægt på det relative antal sager, hvori den pågældende må forventes at være inhabil, men også på disse sagers betydning, jf. FOB 1975.158, og Hans B. Thomsen m.fl. Lov om kommunernes styre med kommentarer, 2. udg. side 247 f, med henvisninger til Indenrigsministeriets praksis. Muligvis må der også tages hensyn til karakteren af inhabilitetsgrundene, således at der lettere vil kunne foreligge inhabilitet, når de forventede tilfælde af inhabilitet vil skyldes partsinhabilitet, end når der vil være tale om mere fjerntliggende inhabilitetsgrunde så som slægtskabs- eller selskabsinhabilitet, jf. i denne retning Hans Gammeltoft-Hansen, Inhabilitet i forvaltningen, s. 127.”

Karakteren af inhabilitetsgrundene har rod i det forhold, at reglerne om generel inhabilitet udspringer af reglerne om speciel inhabilitet, hvorfor der altid skal foreligge en in-

habilitetsgrund efter § 3. I dette tilfælde var den relevante grund reglen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1 om særlig personlig eller økonomisk i sagens udfald, jf. også Kammeradvokatens udtalelse af 12. september 2016. Altså en af de centrale inhabilitetsgrunde.

Gammeltoft-Hansen omtaler spørgsmålet om generel inhabilitet a.st. side 125 ff.

Forfatteren beskriver hovedreglen på samme måde:

”At man anvender et begreb som generel inhabilitet, er i udgangspunktet båret af de sammen hensyn som reglerne om speciel inhabilitet, dvs. sagligheds- og tillidshensynene, dog først og fremmest tillidshensynet. Reglerne om generel inhabilitet kommer på denne måde til at danne et endnu mere fremskudt værn end bestemmelserne om speciel inhabilitet.”

Fra ombudsmandspraksis nævner Fenger a.st. FOB 1991.173, hvor Ombudsmanden ikke havde bemærkninger til,

”at myndigheden afslog at godkende en person som taksameterkontrollant under henvisning til, at der ikke bør godkendes personer, hvis erhvervsmæssige interesser som hyrevognmand eller ansat i hyrevognsvirksomhed kan være i modstrid med de hensyn, som kontrollantvirksomheden skal varetage”.

Det var Statens Bilinspektion, der havde givet afslaget og Trafikministeriet havde stadfæstet afgørelsen.

I udtalelsen anførte Ombudsmanden bl.a.:

”Det følger af den almindelige retsgrundsætning om generel inhabilitet, at der til offentlige hverv ikke kan udpeges personer, der jævnligt vil være udelukket fra at deltage i enkeltsagernes behandling på grund af interessekonflikt i de foreliggende enkeltsager. Retsgrundsætningens indhold kan ikke angives helt præcist og må derfor afgrænses på baggrund af de hensyn, som grundsætningen skal varetage. Hensigten med reglen er bl.a. at undgå det organisatorisk uheldige i, at indehaveren af et hverv meget hyppigt må undlade at beskæftige sig med konkrete sager, fordi der foreligger speciel inhabilitet, jf. forvaltningslovens § 3. Et andet hensyn er at forebygge, at uvedkommende interesser indvirker på afgørelsen i tilfælde, der ikke omfattes af reglerne om speciel inhabilitet. Det kan navnlig være betænkeligt at lade et hverv, hvortil der er knyttet tilsynsopgaver eller kontrol-opgaver, beklæde af en person, der på anden måde er knyttet til de personer, som tilsynet eller kontrollen omfatter. Endelig skal retsgrundsætningen generelt medvirke til at styrke almenhedens tillid til, at forvaltningens afgørelser træffes uden hensyntagen til uvedkommende interesser. (Jeg henviser til afsnittet om generel inhabilitet i Juridisk Grundbog, bind 4, s. 91 ff).”

Det kan herefter ikke give mig anledning til bemærkninger, at Statens Bilinspektion og Trafikministeriet har afslået at godkende (A) som taksameterkontrollant under henvisning til, at der ikke bør godkendes personer, hvis erhvervsmæssige interesser som hyrevognmand - eller ansat i en hyrevognsvirksomhed - kan være i modstrid med de hensyn, kontrollantvirksomheden skal varetage.”

Sammenfattende viser det anførte, at generel inhabilitet kan være relevant i tilfælde, hvor tillidshensynet er dominerende – altså selv i tilfælde, hvor der ikke foreligger speciel inhabilitet i hyppige tilfælde.

### *Modhensyn til hovedreglen*

Overfor hovedreglen står modhensyn i form af forvaltningens funktionsevne og muligheden for substitution (erstatte den inhabile med en anden beslutningstager).

Betydningen og vægtningen af de sager, hvor inhabilitet forventes at forekomme spiller også en vis rolle – dog ikke meget i rene ansættelsesforhold, jf. nedenfor.

Gammeltoft-Hansen videreudvikler a.st. denne overvejelse til, at generel inhabilitet fører til, at man bliver afskåret fra at behandle en række sager, hvor man utvivlsomt ikke ville være inhabil. Forfatteren finder derfor modhensynene får en særlig vægt når der er tale om generel inhabilitet, f.eks. behovet for særlig sagkundskab. Derfor skal der i almindelighed foreligge stærke grunde for at antage generel inhabilitet – især i forhold til folkevalgte organer.

### *Særligt om ansættelsesforhold*

I et særskilt afsnit under generel inhabilitet omtaler forfatteren *ansættelsesforhold*, jf. side 139 ff.

Ved stillinger i en myndighed har det betydning, hvor stor en del af opgaverne, der er på området, stillingens placering i hierarkiet og dens nærmere indhold. Er der tale om en ledende stilling, vil den pågældende kunne komme i berøring med alle sager og det samme gælder, hvis stillingen dækker et område med ”helt specielle opgaver”.

I denne forbindelse nævner forfatteren sagen om taxameterkontrol, jf. ovenfor, samt en FOB sag, hvor Finansministeriets departementschef var formand for et nævn, hvis afgørelser kunne påklages til departementet. Endelig nævnes en udtalelse fra Justitsministeriet, der fandt, at personer i Dansk Folkeferies ledelse var inhabile som bestyrelsesmedlemmer i Feriefonden.

Modhensyn er ifølge forfatteren stærkest ved deltagelse i demokratisk valgte organer, men har også en vis vægt i ansættelsesforhold, f.eks. kan det virke som et ”stillingsforbud” hvorfor der klart skal foreligge en generel inhabilitetsgrund.

Omvendt anføres, at modhensyn ikke er så stærke, hvor afslag på grund af generel inhabilitet *ikke gælder en hovedstilling, men en bibeskæftigelse*. Der henvises til tjenestemandsløvens § 17, der antages at være udtryk for en generel retsgrundsætning for alle offentligt ansatte, og som fastsætter, at en tjenestemand kun kan have bibeskæftigelse, der er ”foreneligt med den samvittighedsfulde udøvelse af de til hovedstillingen knyttede pligter og med den for stillingen nødvendige agtelse og tillid”.

Forfatteren konkluderer herefter:

”I det omfang tjenestemandslovens § 17 anvendes ud fra betragtninger om generel inhabilitet, er *vurderingsgrundlaget dog noget bredere*. Der lægges således ikke nødvendigvis vægt på, om konkrete inhabilitetssituationer må formodes at *opstå væsentligt omfang eller med særlig tyngde, men alene på om de overhovedet vil kunne opstå*”.

Der henvises til FOB 1960.181, hvorefter en kriminaloverbetjent med henvisning til tjenestemandslovens § 17 fik afslag på indtræde som medlem af repræsentantskabet i en bank. Begrundelsen var den interessekollision, der kunne opstå, hvis den pågældende eller hans kolleger i embeds medfør kom til at beskæftige sig med bankens forhold.

### **Konklusion om generel inhabilitet**

Det ovenfor gennemgåede viser, at den valgte tilgang til at løse spørgsmålet om SJ's habilitet – reglerne om speciel inhabilitet – har været utilstrækkelige, da de organisatoriske forudsætninger ikke har været håndhævet effektivt og heller ikke har haft det nødvendige indhold - navnlig har man accepteret, at der i det snævre lægemiljø var bred adgang til oplysninger og adgang til udveksling af synspunkter om sager, hvor inhabilitet kunne foreligge.

Der foreligger også – navnlig i den sidste del af kommissorieperioden – dokumentation for indbyrdes konflikter mellem styrelsens læger, hvilket giver en ustabilitet, der kan forringe de indbyrdes kommunikationsevner og de samarbejdsrelationer, der skulle være til stede for at opretholde habilitetsgrænserne.

Ved vurderingen af legitimiteten af ejerskabet til klinikken er der ikke taget tydeligt stilling til samarbejdsrelationerne og betydningen af det forhold, at styrelsens lægemiljø bestod af ganske få personer.

Desuden er der ikke taget tydelig – eller kun delvis – stilling til forholdet mellem ejerskabet til klinikken og den tillid, omverdenen skal have til en offentlig myndigheds uafhængighed.

Forløbet helt tilbage fra 2006 viser, at reglerne om speciel inhabilitet ikke har kunnet ”fange” tillidshensynet, der løbende er vendt tilbage som grundlag for omverdenens reaktioner i forhold til SJ's habilitet.

Reglerne om generel inhabilitet havde løst sagen, idet de ville være anvendelige – selv hvis styrelsen havde formået at håndhæve reglerne om speciel inhabilitet – idet alene tillidshensynet kan bære en anvendelse af reglerne om generel inhabilitet.

Da sagen blev genoptaget med beslutningen om en ny forelæggelse for Kammeradvokaten ca. 10 år efter den første udtalelse, havde der været en mulighed for at bringe reglerne om generel inhabilitet i spil.

Jeg vil ikke på grundlag af en undersøgelse udført alene på skriftligt grundlag konkludere, at SJ's bibeskæftigelse gjorde hende generelt inhabil til varetagelsen af hvervet som luftfartslæge.

Men der foreligger så klare indikationer herfor, at spørgsmålet om generel inhabilitet skulle være undersøgt af styrelsen selv og det var en fejl, at styrelsen ikke på en utvetydig og klar måde bad Kammeradvokaten vurdere spørgsmålet eller fulgte op overfor Kammeradvokatens udtalelse fra september 2016 med henblik på at få en udtrykkelig formuleret stillingtagen til generel inhabilitet. Alternativt kunne man senere have sikret sig, at der blev foretaget en udtrykkelig vurdering heraf i udtalelsen fra 2018.

Selv om styrelsen efter forordningens regler havde et spillerum for at vurdere, hvilke tiltag der var egnede til at opfylde forpligtelsen om luftfartslægens vedligeholdelse af kompetencer, var der ikke noget regelbestemt grundlag for, at det skulle ske ved hjælp af et bijob som AME, endsige et ejerskab til et AeMC.

Efter det oplyste, har styrelsen forladt denne praksis.

### **5.3 Om Transportministeriet har givet urigtige oplysninger til Folketinget eller andre – herunder om Trafikstyrelse har givet forkerte oplysninger til Transportministeriet**

I kommissorieperioden er der afgivet svar til Folketinget to gange og afholdt et møde med et folketingsmedlem.

1. 13. december 2016: TRU-spørgsmål 221
2. 11. november 2017: Møde med Et tidligere folketingsmedlem
3. 20. marts 2019: § 20 spørgsmål S 673-674.

Indledningsvis bemærkes, at spørgsmål 221 og spørgsmålene 673 og 674 overordnet er det samme spørgsmål, idet de alle omhandler luftfartslægens (lægernes) habilitet som følge af varetagelsen af helbredsundersøgelser i egen klinik. Spørgsmålene har en mindre variation i tilgangen til problemstillingen.

Styrelsen har udarbejdet bidrag til punkt 1 og 2.

#### **Ad 1 - 13. december 2016: TRU-spørgsmål 221**

Spørgsmålet og de dele af besvarelsen af 6. januar 2017, der giver anledning til bemærkninger, lyder således:

”Transport-, Bygnings- og Boligudvalget har i brev af 13. december 2016 stillet mig følgende spørgsmål 221 (TRU alm. del), som jeg hermed skal besvare. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra et tidligere folketingsmedlem (DF).

#### **Spørgsmål nr. 221:**

Er det efter ministerens vurdering hensigtsmæssigt, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen (tidligere SLV), der i Danmark, varetager helbredsundersøgelser af piloter, også skal fungere som kontrollerende myndighed, og betragter ministeren dette som foreneligt med habilitetskravet som beskrevet i forvaltningslovens § 3, stk. 4?

**Svar:**

[...]

”Kammeradvokatens vurdering i september 2016 er, at luftfartslægen ikke er inhabil i denne type af sager, idet luftfartslægens interesse i at forfordele konkurrerende privatpraktiserende flyvelæger er så begrænset, at hensynet til, at hvervet som luftfartslæge skal bestrides af en kvalificeret læge, må vægtes højere end den - forholdsvist teoretiske - interessekonflikt.

Kammeradvokaten har i den forbindelse lagt vægt på, at luftfartslægen ikke godkender helbredssager, luftfartslægen selv havde foretaget i sin egenskab af flyvelæge. Endvidere vurderer Kammeradvokaten, at luftfartslægen meget vanskeligt kan udvikle de af forordningen krævede kompetencer, hvis luftfartslægen er afskåret fra at foretage konkrete helbredsundersøgelser.

For at balancere hensynene vurderer Kammeradvokaten, at luftfartslægen maksimalt bør foretage 200 helbredsundersøgelser i sin privatpraksis om året, hvilket svarer til 2 % af det samlede antal årlige helbredsundersøgelser i Danmark. Dette har styrelsen efterfølgende nedfældet som et vilkår for at fungere i hvervet som luftfartslæge.”

Jeg kan henholde mig til Kammeradvokatens vurdering og styrelsens svar og finder på denne baggrund ikke, at der foreligger en interessekonflikt som beskrevet i forvaltningslovens § 3, stk. 4.

Med venlig hilsen

Ole Birk Olesen”

Det bemærkes, at spørgsmålet er lidt uklart formuleret, da styrelsen ikke foretager helbredsundersøgelser, men spørgeren har formentlig sigtet til, at styrelsens medarbejder(e) foretager helbredsundersøgelser (i privat regi).

Desuden har forvaltningslovens § 3 ikke noget stk. 4. Bestemmelsens stk. 1 har derimod et punkt 4, hvilket formentlig er denne bestemmelse, spørgeren har sigtet til. Denne fejl er gentaget af ministeren i svarets sidste del.

Departementet er forpligtet til at søge en loyal fortolkning af meningen med et uklart formuleret spørgsmål, jf ”Kodeks VII, Syv centrale pligter for embedsmænd i central-administrationen”, Finansministeriet, september 2015, hvor det i punkt II om sandhed side 27 anføres:

”Pligten til at give retvisende, ikke-vildledende svar indebærer bl.a., at det ved besvarelse af spørgsmål fra f.eks. Folketinget bør tilstræbes at fortolke de forudsætninger, som spørgeren formodes at have lagt til grund for sit spørgsmål, og udforme svaret i lyset heraf. Hvis dette er meget vanskeligt, bør en almindelig sproglig fortolkning af spørgsmålet lægges til grund for besvarelsen.”

På trods af de – mindre – uklarheder, må spørgsmålet efter min vurdering forstås i overensstemmelse med tidligere lignende spørgsmål – foreligger der inhabilitet, når en myndighed udøver kontrolvirksomhed og den medarbejder, der er ansvarlig herfor,

samtidig producerer materiale, der er genstand for myndighedens kontrol. Styrelsen og departementet kunne skele til historikken i form af det principielt samme spørgsmål stillet som spørgsmål 274 og 275 den 20. juni 2007, samrådsspørgsmål O den 5. februar 2009 og samrådsspørgsmål AG den 19. maj 2011.

Svaret er på denne baggrund *objektivt* forkert eller vildledende på disse punkter:

1. Set i lyset af spørgsmålet, skaber svaret det *indtryk*, at der er gjort fuldt op med habilitetsspørgsmålet. Svaret adresserer imidlertid reelt spørgsmålet om speciel inhabilitet, og Kammeradvokatens vurdering gjorde ikke *udtrykkeligt* op med alle sider af habilitetsspørgsmålet. Styrelsen havde ikke selv foretaget en fuldstændig vurdering heraf.
2. Kammeradvokaten havde ikke vurderet, at luftfartslægen meget vanskeligt kunne udvikle de af forordningen krævede kompetencer, hvis luftfartslægen var afskåret fra at foretage konkrete helbredsundersøgelser. Styrelsen havde heller ikke selv vurderet, om der var alternativer til en løbende klinisk praksis uagtet at reglerne gav mulighed herfor.
3. Det var vel ikke urigtigt, at Kammeradvokaten for at balancere hensynene havde vurderet, at luftfartslægen *maksimalt* bør foretage 200 helbredsundersøgelser i sin privatpraksis om året. Men svaret *kan læses* som om, at Kammeradvokaten havde fastsat tallet 200 årlige undersøgelser som et loft. Sandheden var, at tallet 200 stammede fra styrelsen og i sidste ende SJ selv.
4. Formuleringen om, at ”Dette har styrelsen efterfølgende nedfældet som et vilkår for at fungere i hvervet som luftfartslæge” er ikke i selv urigtig, men fremstår i konteksten som om, at styrelsen har taget en anbefaling fra Kammeradvokaten om maksimalt 200 undersøgelser om året til efterretning og derefter stillet dette krav til SJ. Dette uagtet, at styrelsen selv var ophav til tallet 200 og selv havde oplyst overfor Kammeradvokaten, at det var et passende tal set ud fra en faglig synsvinkel. Bortset fra et kortfattet overfladisk skøn, var dette ikke fagligt vurderet af styrelsen uafhængigt af SJ’s egne krav og opfattelser.

## **Ad 2 - 11. november 2017: Møde med et tidligere folketingsmedlem**

Et tidligere folketingsmedlem ønskede i efteråret 2017 et møde med Transportminister Ole Birk Olesen.

Departementet søgte gennem dialog med et tidligere folketingsmedlem at afgrænse, hvad et tidligere folketingsmedlems ønsker var og hvad ministeren kunne drøfte – navnlig, at ministeren ikke kunne drøfte personalesager, særligt ikke igangværende, og at samtalen måtte holdes på et overordnet niveau.

Et tidligere folketingsmedlem accepterede denne præmis, men fastholdt, at ”der er et problem, der bør løses”. Han anførte, at han håbede på en dialog under fire øjne med ministeren.

I styrelsen var der også en afgrænsningsdiskussion, hvor Kåre Clemmesen resolverede, at det alene var habilitetsspørgsmålet, der skulle kommenteres (og ikke de aktuelle overvejelser over en omstrukturering af lægefunktionen). Thorhauge ønskede ikke de løbende sager om inhabilitet frem.

Styrelsens udkast til baggrundsnotat og forslag til talepinde lyder således:

”De europæiske regler kræver, at de nationale luftfartsmyndigheder har en kvalificeret luftfartslæge ansat, der kan træffe afgørelser i tvivlssager om helbredsegnethed for flyvebesætningsmedlemmer samt for flyveledere.

Styrelsen har en forventning om, at luftfartslægen opretholder sine kompetencer på området ved regelmæssigt selv at foretage undersøgelser af de nævnte certifikatindehavere gennem et aftalt årligt antal undersøgelser i egen praksis, der har to undersøgelsesfaciliteter i henholdsvis Tuborg Havn og Kastrup Lufthavn.

Kammeradvokaten har vurderet, at de aftalte undersøgelser er af et så begrænset omfang, at det ikke medfører inhabilitet.

Luftfartslægen fører ikke tilsyn med læger på Sjælland, hvor luftfartslægens egen klinik er placeret. Denne opgave er udlagt til en af styrelsen ansat lægekonsulent.

Luftfartslægen træffer ikke afgørelse om godkendelse, suspension eller inddragelse af tilladelser til flyvelæger i Danmark. Denne funktion varetages andetsteds i styrelsen.

Endelig kan det oplyses, at alle læger, der ansøger om godkendelse som flyvelæge, og som opfylder de relevante europæiske krav hertil, får udstedt tilladelse til at virke som flyvelæge.

### **Talepunkter**

#### *Luftfartslægen*

- Jeg er blevet oplyst om, at Kammeradvokaten har vurderet, hvorvidt luftfartslægen er inhabil, og er nået frem til den konklusion, at det ikke er tilfældet.

- Trafik- Bygge- og Boligstyrelsen har oplyst, at det ikke er luftfartslægen, der træffer afgørelser om godkendelse, suspension eller inddragelse af tilladelser til at agere som flyvelæge i Danmark.

- Jeg kan forstå på Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, at alle læger, der ansøger om godkendelse som flyvelæge, og som opfylder de relevante europæiske krav hertil, får udstedt tilladelse til at virke som flyvelæge

...”

I forelæggelsen for ministeren blev det anført, at et tidligere folketingsmedlem havde bedt om, at mødet blev afholdt uden embedsmænd, og at der var tale om et "lyttemøde", hvor et tidligere folketingsmedlem primært skulle berette om sit synspunkt på nogle sager, mens ministeren kunne indtage en mere lyttende rolle.

Indstillingen var vedlagt et notat med udkast til talepunkter:

”Generelt for alle dagsordenspunkter, indstilles det, at du lader et tidligere folketingsmedlem berette om sit synspunkt på sagen, og at du herefter tager udgangspunkt i nedenstående talepinde.

Ad1)

☐ - *Jeg lytter til dine bekymringer. Jeg må indrømme, at jeg ikke kender så meget til luftfartslæger generelt, så jeg vil nødig tage stilling til sagen uden at høre Trafikstyrelsens side af sagen.*

☐ - *Jeg ved, at Kammeradvokaten tidligere har vurderet, om luftfartslægen er inhabil, og at de kom frem til, at hun altså godt kunne praktisere sit hverv som luftfartslæge, samtidig med at hun har et job i Trafikstyrelsen.*

☐ - *Jeg har også fået oplyst, at det ikke er luftfartslægen, der kan bestemme, om en ansøger som luftfartslæge skal godkendes eller afvises. Den beslutningskompetence findes et andet sted i styrelsen.*

☐ - *Jeg vil bede mine embedsmænd om at undersøge sagen nærmere, så vi kan få belyst sagen. Hvis der foregår noget i praksis, som er uden for loven, så skal vi selvfølgelig have rettet op på det.”*

Et tidligere folketingsmedlem tager en kendt problemstilling op.

På dette tidspunkt var styrelsen i færd overvejelser over omstrukturering af lægefunktionen og overvejelser over SJ's rolle, herunder tætte drøftelser indbyrdes og med SJ om et nyt tillæg til hendes ansættelsesaftale og nye drøftelser med Kammeradvokaten. Spørgsmålet om hendes afsked holdes åbent som et muligt udfald af drøftelserne.

Både departementet og navnlig styrelsen ønsker ikke at give et tidligere folketingsmedlem fuld indsigt i sagen og dens status.

Talepapirerne holdes på et generelt plan.

Til styrelsens udkast bemærkes:

1. Oplysningen om at ”Kammeradvokaten har vurderet, hvorvidt luftfartslægen er inhabil, og er nået frem til den konklusion, at det ikke er tilfældet” er holdt generelt og vildledende i samme forstand som gennemgået oven for – det fører læseren til den konklusion, at der er gjort fuldt op med habilitetsreglerne.
2. At luftfartslægen ikke fører tilsyn med læger på Sjælland, hvor luftfartslægens egen klinik er placeret, men at denne opgave varetages af en lægekonsulent, er rigtig på papiret, men viste sig senere ikke at være håndhævet.
3. At luftfartslægen ikke træffer afgørelse om godkendelse, suspension eller inddragelse af tilladelser til flyvelæger i Danmark og at denne funktion varetages andetsteds i styrelsen, er rigtig i den forstand, at kontorchefen traf afgørelsen. Svaret er vildledende, da realiteten var, at kontorchefens afgørelser hvilede på luftfartslægens sagsbehandling. Kun hvis de opstillede værn mod SJ's behandling af egne sager eller sager fra

flyvelæger beliggende i Østdanmark fungerede, kunne der være hold i svaret, men disse værn fungerede ikke tilstrækkeligt effektivt.

4. Oplysningen om at ”alle læger, der ansøger om godkendelse som flyvelæge, og som opfylder de relevante europæiske krav hertil, får udstedt tilladelse til at virke som flyvelæge” er ligeledes rigtig på papiret, men i praksis opstod en række sager, der viste, at afgørelserne over længere tid blev truffet på juridisk mangelfuldt grundlag, f.eks. uden overholdelse af alle forvaltningsprocessuelle garantier, jf. Task Force rapporten om sager i 2012, 2015 og 2016.

Dette er et eksempel på styrelsens kontante brug af Kammeradvokatens vurdering og de forudsætninger, den bygger på. Udkastet fremstår som et defensorat og er tænkt anvendt på denne måde.

#### *Mødets indhold*

Det afgørende for vurderingen af sagen er, hvad ministeren har sagt på mødet, hvilket også forudsætter kendskab til et tidligere folketingsmedlems tilkendegivelser.

Lægges det til grund, at ministeren har holdt sig til departementets forslag til talepapir, kan følgende anføres:

Talepapiret er formuleret defensivt og ”afglidende” – det er beslægtet med et ”ikke-svar”, altså det forhold, at en minister benytter sig af sin ret til ikke at besvare et spørgsmål.

Helt så vidtgående er dette ikke, hvorfor svaret skal være rigtigt.

Som mine bemærkninger til styrelsens udkast viser, var flere elementer kritisable, hvoraf noget går igen i ministerens talepapir – den vidtgående konklusion om inhabilitet og at luftfartslægen ikke kan bestemme, om en ansøger som luftfartslæge skal godkendes eller afvises. Bortset fra, at styrelsens svarudkast ikke omhandler godkendelse af luftfartslæger, men af flyvelæger (formentlig en lapsus i departementets udgave), finder jeg ikke at kunne kritisere departementet for at anvende styrelsens oplysninger, da man næppe har haft tilstrækkelig indsigt i sagen til at kunne vurdere rigtigheden heraf.

Uden afgørende betydning må det dog tillige tillægges en vis vægt, at det må have stået et tidligere folketingsmedlem klart, at ministeren ikke kunne eller ville gå ind i en besvarelse af de spørgsmål om luftfartslægen, som et tidligere folketingsmedlem havde lagt op til.

Yderligere tilkendegives det i talepapirets ”sidste pind”, at ministeren vil bede sine embedsmænd undersøge sagen nærmere, hvilket efterfølgende skete, jf. gennemgang ovenfor.

#### **Ad 3 - 20. marts 2019: § 20 spørgsmål S 673-674**

Der er tale om to § 20 spørgsmål til mundtlig besvarelse. Der foreligger ikke dokumenter på departementets sag, der viser, at styrelsen har været involveret.

Svarene blev givet i Folketinget den 27. marts 2019.

**”Talemanuskript til brug for besvarelse af § 20-spørgsmål S 673  
Spørgsmål S 673:**

Finder ministeren det acceptabelt, at de i Trafikstyrelsen ansatte »medical assessor-læger« tillige fungerer som selvstændige flyvelæger i konkurrence med de flyvelæger, de kontrollere[r]?

**Svar**

Tak for spørgsmålet.

Det er afgørende, at flyvelægerne i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen ikke har berøring med sager og afgørelser, hvor vedkommende vil være forvaltningsretligt inhabil.

Det er vigtigt, at der er tillid til den offentlige forvaltning og de afgørelser der træffes. Man skal som borger, virksomhed eller tredjepart ikke sidde med en følelse af tvivl om, hvorvidt forvaltningens afgørelse er truffet på et korrekt og fagligt grundlag. Enhver skal kunne stole på, at der ikke ligger andet end faglighed bag en afgørelse.

Man bliver dog ikke nødvendigvis generelt inhabil som luftfartslæge af, at man samtidig er selvstændig flyvelæge.

Habilitet er i stedet et område man skal tage stilling til fra sag til sag, og forud for hver eneste afgørelse man træffer.

Men jeg er helt enig med spørgeren i, at der skal kunne være tillid til forvaltningens afgørelser.

Tak for ordet.”

Ministeren holdt sig til talepapiret under besvarelsen i Folketinget.

1. Ministerens oplysning om, at det er afgørende, ”at flyvelægerne i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen ikke har berøring med sager og afgørelser, hvor vedkommende vil være forvaltningsretligt inhabil” var rigtig ud fra de forudsætninger der lå for styrelsens administration, men svaret er reelt vildledende idet styrelsen på dette tidspunkt ikke havde et administrativt set up, der sikrede denne adskillelse.

2. Ministeren anfører, at ”man ikke nødvendigvis” bliver generelt inhabil som luftfartslæge, hvis man samtidig er selvstændig flyvelæge. Denne formulering rammer samme problem som i besvarelsen af 221, jf. ovenfor.

I modsætning til besvarelsen af spørgsmål 221 nævnes i dette svar generel inhabilitet. På grund af forbeholdet, giver svaret reelt udtryk for en tvivl om, hvorvidt generel inhabilitet kunne foreligge, men tager ikke stilling hertil, selv om den næste sætning synes at

understrege, at det foreliggende spørgsmål alene skal løses ved hjælp af reglerne om speciel habilitet (fra ”sag til sag”).

Jeg finder dog, at svaret i forhold til andre svar om inhabilitet er mere nuanceret.

Selv om styrelsen ikke har bidraget direkte med udkast, er det dog nærliggende at antage, at departementets grundlag for udarbejdelsen af svaret, er de tidligere udkast og oplysninger, departementet havde modtaget fra styrelsen.

Samlet finder jeg ikke, at departementet kan bebrejdes de foreliggende fejl, da man ikke havde den tilstrækkelige information på dette tidspunkt til at vurdere det udarbejdedes svars rigtighed.

**”Talemanuskript til brug for besvarelse af § 20-spørgsmål S 674  
Spørgsmål S 674:**

Mener ministeren, at det er rimeligt, når Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen er medvirkende til, at de fleste flyvelægeklinikker i Københavnsområdet mister deres autorisation, så der kun er få klinikker tilbage, som en ansat i styrelsen er økonomisk involveret i?

**Svar**

Spørgsmålet synes at være baseret på en række konkrete begivenheder og informationer, som ikke er mig umiddelbart tilgængelige.

Jeg vil derfor efter Forretningsordenens § 20, stk. 4 erklære, at jeg ikke kan besvare spørgsmålet. Jeg vil i stedet henvise spørgeren til at stille spørgsmålet som et udvalgsspørgsmål.”

**Beredskab om luftfartslæger i Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen**

*Hvad mener ministeren om, at en luftfartslæge, som også arbejder som flyvelæge, har mulighed for bevidst at selekterer i, hvem der kan få udstedt tilladelse til at virke som flyvelæge i Danmark?*

- Det er min forståelse, at en luftfartslæge ikke står for godkendelse, suspension og inddragelse af tilladelser til flyvelæger i Danmark.
- En luftfartslæges ansvar er i stedet, at træffe de rette afgørelser i tvivlsager om en pilots helbred.
- Jeg vil opfordre spørgeren til at stille et skriftligt udvalgsspørgsmål, hvis spørgeren ønsker mere information.

*De praktiserende flyvelæger er meget utilfredse med den pågældende luftfartslæge. Vil ministeren bede styrelsen om at afskedige lægen?*

□

- Jeg kan ikke udtale mig om konkrete personaleforhold, da jeg er den øverste ansvarlige for de ansatte i ministeriet.”

Udkastet er ikke optimalt, da det bygger på tidligere tankegods, navnlig oplysningen om kompetence, jf. gennemgangen ovenfor.

Ministeren ønskede ikke at besvare spørgsmålet.

### **Andre, der er meddelt forkerte oplysninger til**

Jeg har ikke inddraget andre konkrete sager i vurderingen i dette afsnit. Som det fremgår af gennemgangen af sagens faktum, har den form for kommunikation, der fremgår af svarene gennemgået i dette afsnit, været typiske for en stor del af styrelsens øvrige kommunikation med omverdenen.

### **5.4 Om der i Transportministeriet er begået fejl og forsømmelser, der kan danne grundlag for at indlede sager om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar mod bestemte embedsmænd**

Der er ikke begået fejl og forsømmelser i Transportministeriet indenfor perioden 13. december 2016 – 20. marts 2019.

De resterende spørgsmål, der alle omhandler Trafikstyrelsens forhold, besvares under et, idet jeg først følger en kronologisk fremstilling, dernæst en tematisk:

### **5.5 Om der i Trafikstyrelsen er begået fejl og forsømmelser, der kan danne grundlag for at indlede sager om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar mod bestemte embedsmænd**

For undersøgelseskommissioner nedsat efter lov nr. 357 af 2. juni 1999 med senere ændringer gælder, at vurderingen skal foretages ud fra et forsigtighedsprincip, bl.a. fordi undersøgelsesprocessen ikke er tilrettelagt som en kontradiktorisk proces svarende til domstolsbehandling.

Den her gennemførte undersøgelse er alene baseret på skriftlige dokumenter.

I lyset heraf bør det nærmere overvejes, hvordan de identificerede fejl, der bør være genstand for en ansvarsvurdering, kan afgrænses.

Blandt de identificerede fejl, har jeg foretaget en ansvarsvurdering af de forhold, hvor jeg har fundet, at fejlen er kausal, væsentlig, har udspillet sig i kommissorieperioden og med en sådan klarhed, at det er forsvarligt at bedømme fejlen på et skriftligt bevisgrundlag.

#### **5.5.1 Fastlæggelse af de relevante fejl, der bør bedømmes**

Ved vurderingen heraf har jeg fundet, at der bør lægges vægt på disse kriterier:

1. Kausalitet – har fejlen haft betydning for sagen.
2. Væsentlighed – er det i forhold til gældende normer en tydelig fejl.

3. Kommissoriet – har den udspillet sig i perioden 13. december 2016 – 20. marts 2019.
4. Klarhed – er det forsvarligt at bedømme fejlen på et skriftligt bevisgrundlag.

Ud fra *kausalitetsbetragtninger* og *væsentlighedskriteriet* har jeg identificeret disse fejl:

1. Tilsidesættelse af informations- og sandhedspligten overfor departementet, herunder ved meddelelse af oplysninger til brug for ministerbetjening af Folketinget. Regelbruddet har bl.a. haft væsentlige konsekvenser for departementets mulighed for at udøve sin tilsynsforpligtelse.
2. Ringe håndhævelse af de forudsatte værn mod speciel inhabilitet. Fejlen har haft direkte følger for sagsbehandlingen.
3. Den undladte interne vurdering af spørgsmålet om generel inhabilitet og manglende sikring af, at Kammeradvokaten afgav en udtrykkelig vurdering af dette spørgsmål. Synspunktet havde potentiale til at løse sagen på et tidligere tidspunkt.

Ud fra kommissorieperioden og klarhedskriteriet har jeg herefter begrænset vurderingen til punkt 1 på denne måde:

*Tilsidesættelse af informations- og sandhedspligten overfor departementet, herunder ved meddelelse af oplysninger til brug for ministerbetjening af Folketinget (TRU-spørgsmål 221 og møde med et tidligere folketingsmedlem). Normbruddet har bl.a. haft væsentlige konsekvenser for departementets mulighed for at udøve sin tilsynsforpligtelse.*

For så vidt angår punkt 2, var styrelsens manglende håndhævelse ikke et centralt tema i henhold til undersøgelsens kommissorium, men relevant for forståelsen af sagen og baggrunden for departementets muligheder for at udøve sit tilsyn.

For så vidt angår punkt 3 er der, ud over det om punkt 2 anførte, tillige et større tidsspektiv, da denne problemstilling er ”universel” for sagen.

### **5.5.2 Den relevante personkreds**

Personkredsen skal defineres på grundlag af det ansvar, den pågældendes stilling indeholder sammenholdt med den involvering, den pågældende har haft i sagen.

På dette grundlag består den relevante personkreds af

1. Direktør Carsten Falk Hansen. I kraft af sin chefstilling havde han det øverste ansvar for styrelsens administration. Han har været direktør fra 2001 for Færdselsstyrelsen og fra 2008 for Trafikstyrelsen, der i 2010 blev sammenlagt med Statens Luftfartsvæsen. Han har deltaget i de centrale beslutninger. Han er ansat på en åremålskontrakt med tjenestemandsvilkår, jf. tjenestemandslovens § 2 og kapitel 6 a. Han er uddannet som økonom (MSc).
2. Vicedirektør Jesper Rasmussen. Han var vicedirektør for perioden 13. december 2016 til juni 2017. Han var således vicedirektør ved besvarelsen af bl.a. TRU-spørgsmål 221. Han er uddannet som cand. scient. soc.

3. Vicedirektør Kåre Clemmesen. I kraft af sin chefstilling havde han et overordnet ansvar for at sikre, at kontoret varetog de pålagte opgaver, og at styrelsens direktør blev relevant informeret om alle væsentlige spørgsmål. Han tiltrådte stillingen 1. juni 2017, og har således ikke været med i hele kommissorieperioden. Han er ansat på en åremålskontrakt med overenskomstvilkår. Han er uddannet som økonom (MSc).

4. Tidl. kontorchef Christian Thorhauge. Han blev kontorchef i 2014, og havde ansvaret for kontorets sagsbehandling, herunder udarbejdelse af afgørelser og udkast hertil, forslag til personalehåndtering mv. Han udarbejdede de fleste af de forslag, der blev gennemført. Han er bl.a. uddannet som pilot. Desuden har han en Executive MBA og en række supplerende uddannelser, f.eks. en CBS-uddannelse som leder i staten. Han var ansat på overenskomstvilkår.

For Christian Thorhauge gør sig imidlertid gældende, at han i slutningen af kommissorieperioden forlod stillingen og den statslige ansættelse. Han er i dag privatansat i virksomheden "Commercial Aviation Training Delivery", CAE, hvor han fungerer i en stilling som "Head of Training". Virksomheden beskæftiger sig bl.a. med pilotuddannelse.

Personer, der på tidspunktet for overvejelser over ansvaret for handlinger, de har foretaget eller medvirket til i offentlig tjeneste, ikke længere er offentligt ansat, kan ikke gøres ansvarlige efter de tjenstlige regler, da disse reglers anvendelse forudsætter et eksisterende ansættelsesforhold. Det manglende tjensteforhold har bl.a. den konsekvens, at sanktionerne for tjensteforseelser ikke kan bringes i anvendelse overfor den pågældende, da tjensteforseelser som hovedregel sanktioneres med ansættelsesretlige konsekvenser, f.eks. advarsel, forflyttelse eller afsked, hvilket i sagens natur ikke lader sig gøre.

Det anførte gælder ikke strafbare forhold, der så til gengæld – modsat det tjenstlige ansvar – er omfattet af regler om forældelse.

Se om dette f.eks. Karsten Revsbech, "Forvaltningspersonalet", 4. udgave, 2019, hvor det side 100 f bl.a. anføres:

"Disciplinærstraf er knyttet til funktionen som tjenestemand og kan derfor (i modsætning til straf efter straffeloven mv.) ikke anvendes efter tjenstemandsforholdets ophør.<sup>11</sup> Dette indebærer, at hvor det trækker op til en sag om disciplinærstraf, eller hvor en sådan sag er indledt, kan tjenstemanden undgå den pågældende straf ved at opsig sin stilling (idet sagen herefter ikke gennemføres videre)."

Loven om undersøgelseskommissioner har fastslået, at personer, der ikke længere er i et offentligt ansættelsesforhold, kan afhøres som vidner, men ikke bør ansvarsbedømmes af undersøgelseskommissionen for forhold, der fandt sted under det tidligere ansættelsesforhold.

Christian Thorhauge har imidlertid stadig en tilknytning til Trafikstyrelsen, idet han varetager et hverv som "Senior Flight Examiner".

Trafikstyrelsen har en sektion på sin hjemmeside: <http://examiner.dk/> , der omhandler dette. På denne sektion er der et link til en liste med alle personer registreret som Flight Examiner og Thorhauge er opført på denne liste.

På examiner.dk oplyses bl.a.:

“With the introduction of Commission Regulation (EU) No 1178/2011, from April 8th 2013, there will be changes with regard to the examiner system, compared to how it worked in Denmark before this date. One of the major changes is that skill test examiners are no longer employed by the authority.”

Styrelsen har bekræftet, at disse oplysninger er i kraft.

Styrelsen har videre oplyst, at der overordnet er tale om to former for examiners - Examiners og Senior Examiners.

Den eneste relation mellem Examiners og styrelsen er, at styrelsen er ansvarlig for, at kompetenceniveauet for Examiners er standardiseret, det vil sige, at alle godkendes på baggrund af samme kompetencekrav og uddannelse.

For Senior Examiners gælder:

- At de er Examiners, der lever op til nogle yderligere kompetencekrav jf. forordning 1178/2011, og som har opnået kompetence til at examinere/assesse Examiners.
- Det er kun Senior Examiners, som styrelsen har en kontraktuel relation til.
- Kun Senior Examiners vederlægges af Trafikstyrelsen. Vederlag udbetales pr. udført opgave.
- En Examiner, der ønsker at blive eksamineret/assessed, anmoder Trafikstyrelsen om at udpege en Senior Examiner, der kan varetage opgaven.
- Trafikstyrelsen vurderer den enkelte Senior Examiners kompetencer i forhold til den konkrete opgave. Derudover er styrelsen oftest i besiddelse af information om, hvornår de pågældende Senior Examiners har tid til at udføre opgaver.
- Trafikstyrelsen foretager en konkret habilitetsvurdering. Har der været en undervisningsrelation mellem Examiner og Senior Examiner, vil styrelsen normalt vurdere, at Seniorxaminer er inhabil. Om nødvendigt kan tilladelsen gives, hvis substitution ikke er mulig, og der træffes de nødvendige mitigerende foranstaltninger for at forhindre inhabilitet.
- For Senior Examiners afholdes Senior Examiner seminar 3 gange årligt. Et af kravene for at opretholde certificering som Senior Examiner er, at den pågældende deltager i 75 pct. af seminarierne indenfor en 3-årig periode.

En Senior Examiner kan også udføre almindelige Examiner-opgaver, hvis vedkommende ønsker det. I så fald gælder følgende:

- Det er piloten selv, eller en flyveskole, der kontakter examiner. Examiner fastsætter selv prisen for vurderingen, som piloten eller evt. dennes arbejdsplads betaler. TS fører tilsyn med Examiners kompetencer, men ikke med prisfastsættelse. Det er markedsmekanismen, der styrer prisen.
- Privatpiloter, som under normale omstændigheder ikke må tage betaling for flyvning, kan efter forordning 1178/2014 part FCL.205.a, tage betaling for Examiner opgaver indenfor de kompetencer, de er certificeret til.
- Habilitet håndteres direkte efter forordningen og omfatter f.eks. tilfælde, hvor Examiner har leveret mere end 25 % af den påkrævede undervisning / instruktion, eller der foreligger slægtskab, venskab, økonomiske interesser, politiske tilhørsforhold eller andre relationer.
- Certifikatet skal fornys hvert 3. år og Trafikstyrelsen fører tilsyn efter forordning 1178/2011, pkt. ARA.FLC.205.

Navnlig rollen som Senior Examiner har en nærhed til styrelsen. Selv om der ikke er tale om en ansættelseskontrakt, er der dog tale om et kontraktsforhold. Der er tale om en funktion, der har karakteristika svarende til en myndighedsfunktion i form af uvildig kontrolvirksomhed. Hvervet er undergivet offentligretlige kompetence- og habilitetskrav.

Idet Christian Thorhauge i sit høringssvar har anført, at der ikke foreligger en kontraktlig relation, har Styrelsen uddybet betydning og indhold af den kontraktlige relation således:

*"Hermed en kort beskrivelse af den proces, der foregår, når TS modtager en anmodning fra en af styrelsen godkendt senior examiner. Det er korrekt, at der ikke er indgået en formel kontrakt, men at den kontraktuelle relationen består i, at man som godkendt senior examiner indgår i styrelsens korps af senior examiners, som betales af styrelsen for udførte opgaver. Der er pt. ca. 20 danske senior examiners, og de er rekrutteret fra alle dele af luftfarten, og skal leve op til en række krav.*

*Når en senior examiner har gennemført et check med en DK examiner (fx Assessment of Competence - AofC) for vedligeholdelse af DK examiners rettighed, indsender senior examiner honoraropgørelse, samt alle de relevante check forms (AofC mv.) til [examiner@trafikstyrelsen.dk](mailto:examiner@trafikstyrelsen.dk).*

*Ved modtagelse af honoraropgørelse hos TS gennemgår en sagsbehandler honoraropgørelsen og ser om alle relevante oplysninger fremgår af honoraropgørelsen, således at den kan godkendes. De oplysninger, der skal være udfyldt er navn, adresse, reg.nr. og konto nr., samt om sektion "B. Applicants" er udfyldt.*

*Når honoraropgørelsen findes korrekt udfyldt, videresendes opgørelsen til udbetaling hos lønafdelingen, som herfra sørger for en udbetaling til senior examineren.*

*Honoraropgørelsen, AofC'en og selve mailen til løn bliver gemt på senior examiners sag i workzone.*

*Honoraropgørelsesskabelonen vedhæftes."*

På denne baggrund er det min vurdering, at der foreligger en relation, der har kontraktuel karakter, idet Senior Examiners er en fast kreds, der aflønnes på vilkår fastsat af Styrelsen og hvor Styrelsen som anført har en væsentlig indflydelse på, hvilken Senior Examiner fra listen, der kan allokere til en konkret opgave.

Opgavens karakter og tilknytningen til Styrelsen har en sådan samlet form, at jeg har jeg fundet, at Christians Thorhauges forhold bør vurderes, da det ikke på forhånd kan udelukkes, at nærværende sag kan få betydning for varetagelsen af opgaven som Senior Examiner.

Bedømmelsen af, om sagen kan have konkret betydning for Christians Thorhauges hverv som Senior Examiner falder udenfor undersøgelsens kommissorium.

### **5.5.3 Regler om ansvar for embedsmænd**

Praksis om dette er i vidt omfang genereret gennem de mange offentlige undersøgelser – kommissionsdomstole, dommerundersøgelser og fra 1999 undersøgelseskommisioner i henhold til lovgivningen herom, senest udvidet med regler om granskningskommissioner.

I praksis er ansvarsplaceringen sjældent faldet under kontorchefniveau, og derfor har en stor del af sagerne (historisk) drejet sig om tjenstemandsansatte.

Tjenestemænd kan ansættelsesretligt mødes med to ansvarssystemer – tjenstemandslovens kapitel 4 om disciplinære sanktioner og tjenstemandslovens ansættelsesretlige regler, herunder diskretionær afskedigelse.

For overenskomstansatte findes der ikke regler om disciplinære sanktioner, men i praksis kan de almindelige ansættelsesretlige regler i vidt omfang føre til de samme sanktioner som for tjenstemænd – dog ikke bøder. Se f.eks. Revsbech, a.st., side 116 ff. om disciplinære sanktioner over for overenskomstansatte mv.:

”Med hensyn til de overenskomstansatte mv. er forholdet et andet, idet spørgsmålet om disciplinære sanktioner ikke er reguleret ved bestemmelser i love eller regulativer. Dette udelukker imidlertid ikke anvendelse af sådanne sanktioner.

En regulering af disciplinære sanktioner over for overenskomstansatte kan ske ved overenskomsterne, men ellers er grundlaget forvaltningens ledelsesret i kraft af forvaltningens stilling som arbejdsgiver. Ledelsesbeføjelsen indebærer en ret for forvaltningen til at træffe afgørelser af disciplinær karakter over for en ansat, hvis den pågældende har tilsidesat sine tjenstlige pligter.

I praksis anvendes disciplinære sanktioner typisk i tilfælde, hvor tilsidesættelsen af tjenstlige pligter for den overenskomstansatte mv. svarer til, hvad der ville være en tjensteforseelse, hvis der var tale om en tjenstemand.

De disciplinære sanktioner, der kan blive tale om i forhold til overenskomstansatte mv., kan f.eks. være advarsel, løntilbageholdelse i tilfælde af udeblivelse mv., ændring af arbejdsopgaver, forbigåelse ved advancement, anvisning af andet arbejdssted, afskedigelse (med sædvanligt varsel) og bortvisning.”

De pligtenormer, der gælder for embedsmænd, er i vidt omfang sammenfaldende for begge ansættelsesformer.

Ved bedømmelsen nedenfor tager jeg udgangspunkt i tjenstemandslovens regler om disciplinært ansvar.

Den senest reviderede fremstilling heraf er den ovenfor nævnte af Jens Peter Christensen, ”Ministre og embedsmænd – pligter og ansvar”, 2022.

Det er en forudsætning for et tjenstligt ansvar, at der foreligger en tjensteforseelse.

Regelgrundlaget for det tjenstlige ansvar er tjenstemandslovens § 10, der lyder således:

”§ 10. Tjenestemanden skal samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for hans stilling, og såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver.”

Jens Peter Christensen anfører, at princippet i bestemmelsen også finder anvendelse på ikke-tjenstemandsansatte, jf. ovenfor.

Bestemmelsen henviser til ”de regler” der gælder for den pågældendes stilling. Hermed henviser bestemmelsen til regler uden for bestemmelserne selv.

Disse regler vil normalt været det retsgrundlag, f.eks. i særlovgivningen, som den pågældende embedsmand er ansat til at administrere. Det omfatter også almindelige retsgrundsætninger, administrativ praksis eller andre retskildebetragtninger som f.eks. forholdets natur.

Ifølge Jens Peter Christensen, a.st. side 164 foreligger der en tjensteforseelse, hvis:

1. Tjenestemanden objektivt har tilsidesat de normer (pligter), der følger af stillingens beskaffenhed.
2. Normtilsidesættelse subjektivt kan tilregnes tjenestemanden som forsætlig eller uagtsom. Betydningen af eventuelle retsvildfarelser medtages i forsætsvurderingen.
3. Regelbruddet er sket med en vis grovhed.

#### *Ad 1 – normbrud*

Det væsentlige udgangspunkt er, at der skal foreligge et regelbrud. Andre former for uhensigtsmæssig adfærd er som udgangspunkt ikke omfattet, jf. f.eks. den tjenstlige undersøgelse i Tamilsagen, hvor det anføres:

”Et disciplinært ansvar forudsætter et pligtstridigt forhold. Pligtforsømmelsen kan bestå i tilsidesættelse af udtrykkelige retsforskrifter. Dette er imidlertid ingen betingelse for pålæggelse af disciplinært ansvar. Efter gældende ret kan en tjenstemand således utvivlsomt drages disciplinært til ansvar for tilsidesættelse af uskrevne retsgrundsætninger med hensyn til tjenstlige handle- og undladelsespligter, hvis indholdet heraf kan fastlægges med rimelig sikkerhed. Et pligtstridigt

forhold antages normalt kun at burde give anledning til tjenstlige reaktioner, hvis det er af en vis grovhed.”

Som et eksempel på forhold, der normalt ikke omfattes af disciplinæransvaret, er beslutninger, der er ubundet af retsregler, f.eks. administrative overvejelser og mere skønspregede vurderinger, oprindeligt fastslået af Postkommissionen og senere gentaget jf. f.eks. Skattefradragssagen:

”dispositioner, der primært hviler på fx økonomiske, organisatoriske eller tekniske vurderinger og skøn, faglige afvejninger eller hensigtsmæssighedsbetragtninger, som hovedregel falder uden for området for tjenstlige forseelser.

Fejlskøn, fejlprioriteringer og lignende vil derfor vanskeligt kunne være ansvarspådragende, medmindre fejlskønnet skyldes utilstrækkelige undersøgelser af de faktiske forhold. At en embedsmand på grund af manglende dygtighed har udført fejlskøn og udført dårligt arbejde, er efter praksis således i almindelighed ikke tilstrækkeligt til, at der foreligger en tjenstlig forseelse. Dette vil i givet fald kun komme på tale, hvis der foreligger en kvalificeret udygtighed, hvilket forudsætter, at forholdet har en vis grovhed”.

#### *Ad 2 – tilregnelser*

Tilregnelser betyder, at dispositionen subjektivt må antages at have stået den pågældende klart eller burde have gjort det – og at den pågældende derfor skulle have handlet anderledes.

Sagt med andre ord indebærer tilregnelser, at handlingen ikke var udtryk for en hændelig tilfældighed, men var viljesbestemt. Viljen kan være til stede som et forsæt (man havde det som hensigt eller kendte konsekvensen) eller fraværende som uagtsomhed (man burde have handlet anderledes).

Jens Peter Christensen a.st. konkluderer herom side 182:

”Ved bedømmelsen af, om der foreligger den fornødne subjektive tilregnelser - i form af forsæt eller uagtsomhed - anlægges en individuel vurdering af, om den pågældende embedsmand - med den viden og de kvalifikationer, han havde - burde have handlet anderledes.”

Forfatteren kommenterer side 172 rapporten i Tibet I sagen, der formulerer kravet i en uddybet og lidt skærpet form, der lyder således:

”Selv om det antages, at der må anlægges en individuel vurdering af, om den pågældende burde have handlet anderledes, må der tages udgangspunkt i en mere objektiv målestok for tilregnelsspørgsmålet. En sådan målestok vil være baseret på, hvad der må forventes af en person i den pågældende stilling med de pågældende kvalifikationer i form af uddannelse, erfaring mv.”

Forfatteren tilslutter sig, at man ved uagtsomhedsvurderingen ”ikke i ethvert tilfælde kan lade det blive ved en rent individuel vurdering af den pågældende embedsmanns viden og kvalifikationer, men også efter omstændighederne må lade mere objektive forhold indgå som en baggrund for ansvarsvurderingen.”

Forfatteren kan ikke tilslutte sig, at der skal tages udgangspunkt i en objektiv målestok, da det tjenstlige ansvar ikke er et professionsansvar.

### *Særligt om retsvildfarelse*

Det er almindeligt antaget, at retsvildfarelser om normer, der ligger udenfor tjenstemandslovens § 10, behandles som uegentlige retsvildfarelser og dermed som forsætsudelukkende svarende til faktiske vildfarelser, jf. f.eks. Jens Peter Christensen a.st. side 182 ff. med en gennemgang af eksempler fra kommissionspraksis.

Om egentlige retsvildfarelser henviser Jørn Vestergaard i sin artikel i Juristen 1993, side 67 ff., til Waabens beskrivelse i ”Strafferettens almindelige del”:

”En egentlig retsvildfarelse foreligger ifølge Waaben ved ukendskab til eller misforståelse af en straffebestemmelses rækkevidde, dens fortolkning, dens forhold til en konkret handling”

Det er ikke helt klart, om den almindelige oplysningspligt er en norm udenfor tjenstemandslovens § 10 eller den er så tæt knyttet til stillingens centrale indhold, at den må opfattes som en almindelig tjenstepligt.

Mere klart forholder det sig for så vidt angår sandhedspligten. Herom anfører Jens Peter Christensen a.st. side 253:

”Som det fremgår af citatet, må det antages, at embedsmænds sandhedspligt følger af ansættelsesforholdets natur, eller hvad man med et lån fra ministeransvarlighedslovens ord kan kalde stillingens beskaffenhed. En sådan antagelse harmonerer da også med den antagelse, der har fundet udtryk såvel i bemærkningerne til forslaget til lov om ministeransvarlighed som i den statsretlige litteratur, hvorefter bestemmelsen om ministrenes sandhedspligt i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, allerede følger af hovedreglen i lovens § 5, stk. 1, ifølge hvilken ministeren kan ifalde ansvar for brud på de pligter, der følger af »hans stillings beskaffenhed«, jf. i øvrigt herom i kapitel 3 og 4.”

Og i Højesterets afgørelse i U 2012.2387 H anføres:

”Sandhedspligten er af fundamental betydning i tjensteforhold og tilsidesættelse af denne pligt er som udgangspunkt en grov tilsidesættelse af de pligter, de gælder i tjensten.”

Afgrænsningen mellem egentlige og uegentlige retsvildfarelser er imidlertid ikke klar – særligt ikke i administrative forhold, hvor en væsentlig del af arbejdet drejer sig om regeladministration.

Jens Peter Christensen anfører a.st. side 183:

”Det er i den strafferetlige teori påpeget, at der ikke kan drages en skarp grænse mellem de egentlige og de uegentlige retsvildfarelser, og at den konkrete løsning

ikke altid kan findes ved en enkel anvendelse af begrebsdefinitioner. I grænsetilfælde kan det være rigtigt at lægge den afgørende vægt på den udviste handlemådes undskyldelighed efter en helhedsbedømmelse.<sup>46</sup>

<sup>46</sup>Jf. Stephan Hurwitz, Den danske kriminalret. Almindelig del, 1952, side 368.”

Side 186 anfører forfatteren:

”Ukendskab til tjenestepligternes nærmere indhold bør derfor som udgangspunkt betragtes som egentlige retsvildfarelser, der ikke diskulperer. Gør man ikke det, vil referencebestemmelser om embedsmænds forsætsansvar blive udhulet. I praksis vil der imidlertid kunne være konkrete tilfælde, hvor det er rigtigst at fravige dette udgangspunkt, fordi embedsmandens vildfarelse ud fra en helhedsvurdering mest nærliggende må sidestilles med en faktisk vildfarelse.”

Og videre samme side:

”Som nævnt kan der ikke drages en skarp grænse mellem de egentlige og de uegentlige retsvildfarelser. I grænsetilfælde kan det rigtige være at lægge vægt på den udviste handlemådes undskyldelighed efter en helhedsbedømmelse.”

Instrukskommissionen nåede frem til, at man i tjenstlige forhold ikke altid kan sondre klart mellem egentlige og uegentlige retsvildfarelser og i så fald må løse spørgsmålet ved hjælp af helhedsvurderingen (grovhedskravet).

Oplysningspligten og sandhedspligten flyder til en vis grad sammen, og kan ses som to sider af samme sag. Jeg hælder derfor mest til, at den almindelige oplysningspligt må forstås parallelt med sandhedspligten som en del af de almindelige tjenestepligter og derfor indeholdt eller forudsat i tjenstemandslovens § 10 som en del af stillingens indhold.

Som anført ovenfor rummer oplysnings- og sandhedsforpligtelsen et sagligt fortolkningsspillerum, da den må forstås i forhold til det formål, oplysningerne i det konkrete tilfælde skal anvendes til. Oplysningspligten kan således være forskellig afhængigt af til hvem og med hvilket formål oplysninger gives – er det til Folketinget, offentligheden / pressen eller som i nærværende sag fra styrelsen til departementet til brug for departementets tilsynsforpligtelse i relation til, om der administreres lovligt. Disse sondringer udgør kriterier for udvælgelse af de relevante oplysninger og for omfanget af de udvalgte oplysninger.

Se nærmere om den konkrete forsætsbedømmelse nedenfor.

#### *Ad 2 – Grovhedskravet*

Grovhedskravet er et princip udviklet gennem den langvarige undersøgelsespraksis og skal det udtrykkes kort, kunne det efter min opfattelse gøres med ordet ”rimelighedsvurdering”. Det er selvsagt mere kompliceret og sammenfattes således af Jens Peter Christensen a.st. side 182:

”Denne bedømmelse [den subjektive] løber til dels sammen med en vurdering af det objektive gerningsindhold, således at der foretages en helhedsorienteret vurdering af grovheden af såvel den subjektive som den objektive side af de begåede handlinger eller undladelser.

Ved denne helhedsorienterede vurdering kan der - i tillæg til en vurdering af karakteren af de tilsidesatte retsforskrifter og embedsmandens mere eller mindre klare forståelse heraf - inddrages en lang række momenter, herunder f.eks. det arbejdspress, embedsmanden var udsat for, de organisatoriske betingelser, hvorunder han virkede, den politiske interesse der måtte knytte sig til den pågældende sag eller det pågældende sagsaspekt, samt karakteren af de hensyn, der motiverede embedsmandens handlinger eller undladelser.”

Som et illustrativt eksempel fra praksis nævner Jens Peter Christensen a.st. side 178 Spar Nord sagen, der formulerede disse kriterier som grundlaget for vurderingen af, om der en kontorchef kunne ifalde et disciplinært ansvar:

- Foreligger der en bevidst tilsidesættelse af lovgivningen?
- Er afgørelsen truffet på et område med betydelig retlig usikkerhed?
- Under hvilke betingelser er afgørelsen truffet?
- Hvilke (saglige eller usaglige) hensyn motiverede afgørelsen?
- Var der tale om manglende dygtighed hos den pågældende?

I bedømmelsen blev der lagt vægt på, at den pågældende ikke var jurist, at han tidligere i lignende sager blot havde varetaget en mere teknisk-økonomisk betonet opgave, at kontorchefen var bekendt med, at der var et almindeligt politisk ønske om løsning af bankkriser og at der forelå et betydeligt tidspres.

Forfatteren nævner side 180, at flere undersøgelseskommissioner har formuleret grovhedskravet som:

”et udtryk for, at man ved vurderingen af, om begåede fejl og forsømmelser burde give anledning til, at et disciplinært ansvar blev søgt gennemført, har foretaget en helhedsorienteret vurdering af grovheden af såvel den subjektive som objektive side af de begåede forseelser, og at grovhedskravet begrebsmæssigt nærmest fremstår som et konglomerat af proportionalitetsprincipper, opportunitetsbetragtninger, en vis prøvelsestilbageholdenhed samt almindelige strafudmålingshensyn.”

### *Offentlige chefers ledelsesansvar*

En topchef kan som hovedregel støtte sig til underordnedes sagsbehandling, herunder at notater, udkast mv. er lovlige og fyldestgørende.

Hvis topchefen deltager aktivt i sagsbehandlingen, stiller sagen sig anderledes.

Herom anførte Statsløsekommissionen:

”Topchefer er i almindelighed berettiget til at gå ud fra, at sager, der varetages af

underordnede, varetages lovligt og korrekt, således at topchefens ansvar indskrænker sig til et ansvar for, at opgaven varetages af formodningsvis kyndige. Hvis topchefen har været aktivt involveret i sagsbehandlingen, har vedkommende et medansvar for, at sagen oplyses tilstrækkeligt.”

Herudover kan der blive tale om et medansvar for underordnedes fejl, selv om topchefen ikke har deltaget direkte i sagsbehandlingen. Dette har navnlig karakter af et svigtende tilsynsansvar.

#### **5.5.4 Konkret bedømmelse af ansvarsforhold**

##### **Carsten Falk Hansen**

##### **Normbrud**

Jeg har ovenfor *sammenfattet* normbruddet (og dets konsekvenser) således:

*Tilsidesættelse af informations- og sandhedspligten overfor departementet, herunder ved meddelelse af oplysninger til brug for ministerbetjening af Folketinget (TRU-spørgsmål 221 og møde med Et tidligere folketingsmedlem). Normbruddet har bl.a. haft væsentlige konsekvenser for departementets mulighed for at udøve sin tilsynsforpligtelse.*

Jeg behandler normbruddet i to afsnit – et om den løbende information af departementet i kommissorieperioden og et om meddelelse af oplysninger til brug for ministerbetjeningen af Folketinget. Der er et delvist kronologisk overlap, idet mødet med Et tidligere folketingsmedlem faldt indenfor perioden for den løbende information til departementet.

##### **1. Den løbende information af departementet**

###### **1.1 Normbruddet**

Den anførte pligtenorm kan i forhold til den løbende information til departementet - som anført ovenfor - formuleres således:

*Pligten består i at give tilsynsmyndigheden (departementet) den tilstrækkelige information om faktiske og juridiske forhold til, at departementet kan bedømme, om der er behov for at gribe ind. Dette suppleres af reglerne om sandhedspligt.*

Den løbende information til departementet er i vurderingsafsnittet ovenfor inddelt i tre perioder, der dækker den samlede kommissorieperiode.

I alle tre perioder er det min konklusion ovenfor, at informationspligten objektivt ikke var opfyldt.

###### **1.2 Tilregnelser**

###### **1.2.1 Hvilken viden besad Carsten Falk Hansen?**

Af det foreliggende materiale fremgår, at Carsten Falk Hansen løbende har været involveret i sagsbehandlingen og derved opnået et betydeligt kendskab til sagen. Følgende kan fremhæves (kronologisk):

## **2011**

Carsten Falk Hansen var involveret i sagsbehandlingen før kommissorieperioden, idet han i 2011 deltog i forberedelsen af samrådet den 19. maj 2011, hvor orienteringen på et tidligere samråd den 5. februar 2009 blev resumeret og der blev givet aktuelle oplysninger om udførelsen af op til 10 årlige undersøgelser.

Det fremgår af dette forløb, at direktionen behandlede ”lægehabilitetsspørgsmålet”. Falk Hansen rykkede for nyt i dette spørgsmål og modtog internt udarbejdede notater, der konkluderede, at MT og SJ var inhabile i egne undersøgelsessager og heller ikke kunne ”bytte kunder”.

Falk Hansen behandlede en sag om trætte piloter – SJ udtalte sig uden styrelsens forhåndsgodkendelse til pressen, hvilket foranlediger uro.

Falk Hansen havde kendskab til, at overvejelserne om inhabilitet mundede ud i aftalen mellem styrelsen og SJ / MT.

## **2016**

I forbindelse med besvarelsen af TRU-spørgsmål 221 blev Carsten Falk Hansen orienteret om spørgsmålet og han modtog samtidig kopi af fremsendelsesmailen til departementet med styrelsens svarudkast.

Han har været bekendt med forløbet op til anmodningen i 2016 til Kammeradvokaten om en fornyet udtalelse og bekendt med Kammeradvokatens udtalelse.

## **2017**

Falk Hansen behandlede den overordnede tilgang for styrelsens virksomhed i form af strategiplan mv. og deltog fra sommeren i sagen om omstrukturering af styrelsens lægefunktion.

17. februar modtog Falk Hansen Flyvelæge Å's klage – ”mistanke om varetagelse af uvedkommende hensyn”.

10. maj modtog Falk Hansen en e-mail fra advokat Advokat 1, der repræsenterede SJ, og drøftede den med Christian Thorhauge. Der blev afholdt internt møde den 17. maj, og der var en forståelse om ikke at ”rokke båden” for en periode.

(Kåre Clemmesen indtrådte i sagen den 15. juni (kort efter sin tiltrædelse) med forelægelse af et udkast til svar til SJ's advokat – det skriftlige spor i denne konkrete relation til Carsten Falk Hansen ophører).

Den 14. august 2017 accepterede Carsten Falk Hansen deltagelse i et møde den 16. august 2017 om luftfartslægen.

Omstrukturering af lægefunktionen blev behandlet på direktionmøder i august / september.

Carsten Falk Hansen og Kåre Clemmesen blev inviteret til et møde den 30. august i Erhvervsflyvningens Sammenslutning hvor bl.a. AeMC og styrelsens erfaringer med tilsyn heraf var på dagsordenen.

Carsten Falk Hansen modtog samtidig kopi den 30. oktober 2017 af styrelsens fremsendelse af udkast til talepapir i sagen om møde med Et tidligere folketingsmedlem. Se nærmere om hans deltagelse i sagen i afsnittet nedenfor om besvarelse af folketingsspørgsmål mv.

10. november blev Carsten Falk Hansen orienteret om en klage fra MT. Falk Hansen svarede to timer efter modtagelsen: "Lad os lige vende en hurtig etablering af lægefunktionen; det her går jo ikke".

Carsten Falk Hansen var involveret i e-mail kommunikationen om fastlæggelsen af strategien i forhold til SJ, herunder overvejelser over, om man skulle tage en konflikt med hendes advokat og pressen eller man skulle forsætte den lagte strategi – herunder Thorhauges forslag om at klausulen i tillægget til ansættelsesaftalen i lyset af tilkendegivelser fra Kammeradvokaten skulle lyde " at SJ *ikke må drive eller være ansvarlig* for lægepraksisser osv., således at den økonomiske del forsvinder. Til gengæld bør vi indsætte en sætning om, at SJ er forpligtet til at oplyse væsentlige økonomiske interesser, der kan influere på hendes habilitet. Derved sendes bolden til hende, som kan lægges til grund senere ved brud herpå."

De pågældende e-mails findes i Carsten Falk Hansens mailboks. I tillæg hertil skrev Kåre Clemmesen til Christian Thorhauge, at han gerne ville "*summe om det en gang mere. Også med CFH*".

## 2018

Carsten Falk Hansen deltog i mødet den 15. januar med departementet. Han modtog en forberedelsesmail. Han modtog mailen af 16. april med formuleringen "leveret på alle punkter".

Den 21. februar modtog han MT's kommentarer til SJ's bemærkninger til MTs klage.

Den 12. marts modtog Carsten Falk Hansen en henvendelse fra læge **Flyvelæge J**, der var utilfreds med SJ.

Den 12. juni modtog Carsten Falk Hansen en klage fra en pilot (over en anden flyvelæge). Falk Hansen bad Kåre Clemmesen om en drøftelse med Christian Thorhauge om "lægeområdet som sådan".

Den 13. juli modtog Falk Hansen en mail med en klage fra Borger 2 over bl.a. SJ. (Borger 2 var tidligere aktiv i en række flyveorganisationer og var ifølge egne

oplysninger blevet kontaktet af tidligere kolleger). Om SJ anførte Borger 2 bl.a., at han havde hørt om utilfredshed med luftfartslægen, bl.a. fik en læge frataget sin tilladelse i et år, fordi hans sekretær havde skrevet forkert. Luftfartslægen havde i et tilfælde brugt mange måneder på at godkende en flyvelæge og hans praksis. Restriktionsbelagte piloter (af luftfartslægen) fik først hævet restriktionerne, når de bad om en undersøgelse på luftfartslægens private klinik. En række andre eksempler blev anført.

Carsten Falk Hansen gjorde en del ud af forberedelsen af et svar, der blev sendt til Borger 2 den 1. oktober 2018. Om luftfartslægen blev der henvist til kommende forbedringer under den nye lægestruktur.

Carsten Falk Hansen fulgte løbende bestræbelserne på ansættelse af nye læger og blev forelagt forskellige kandidater.

Den 12. oktober så Falk Hansen en klage fra Certifikatindehaver nr.2 over AeMC01 (SJ's klinik). Internt ønske om drøftelser om mulige konsekvenser for SJ.

## **2019**

Den 7. februar klagede MT over ”negativ særbehandling” og begærede aktindsigt. Carsten Falk Hansen modtog klagen.

Crawford forsikring anmodede 7. februar om oplysninger (aktindsigt) vedrørende Certifikatindehaver nr. 1, der har ønsket forsikringssummen udbetalt. Carsten Falk Hansen modtog kopi.

Den 13. februar 2019 fremsatte Certifikatindehaver nr. 1 aktindsigtsbegæring. Carsten Falk Hansen modtog kopi.

Den 18. februar fremsatte Certifikatindehaver nr. 7 begæring om aktindsigt i ”min Medical historie siden 2010.” Carsten Falk Hansen modtog kopi.

Forening 11 besluttede at yde Certifikatindehaver nr.2 bistand og bad styrelsen om et møde. Carsten Falk Hansen blev orienteret om møde med foreningen.

### *1.2.2 Handlede Carsten Falk Hansen med forsæt?*

Forsætsvurderingen er en vurdering af, om Carsten Falk Hansen ved beslutningerne om, hvilke oplysninger departementet skulle modtage og hvilke oplysninger, der ikke skulle gives, forsætligt har brudt informationspligten, herunder sandhedspligten.

Det er min vurdering, at Carsten Falk Hansen var bekendt med sagens hovedlinjer, og tillige havde et betydeligt detailkendskab til sagens indhold og udvikling i kommissorieperioden. Hertil kommer, at Carsten Falk Hansen havde et førstehåndskendskab til en del af sagens historiske baggrund.

Det er på denne baggrund min vurdering, at alle beslutninger blev truffet med kendskab til hvilke oplysninger, der ud af de mulige blev givet. Det samme gælder om den valgte tilgang overfor departementet, herunder at man skulle besvare departementets tilsynsspørgsmål med en henvisning til den igangværende reform af lægeområdet og at man herigennem kunne betrygge departementet i, at sagen blev håndteret tilstrækkeligt.

Det er imidlertid ikke det samme som, at reglerne derved er brudt med forsæt.

*Ad periode 2 – fra mødet den 15. januar 2018 til rapporteringsmailen den 16. april 2018*

Det er min vurdering, at Carsten Falk Hansen opfattelse har været, at den information han valgte at give - eller godkendte blev givet - var den relevante og tilstrækkelige information, og at den på tidspunktet for afgivelsen var i overensstemmelse med sandheden.

Der er ikke noget bevisgrundlag eller indikationer i dokumenterne for at antage, at Carsten Falk Hansen ikke fandt, at den besluttede reform af lægeordningen var et adækvat middel til at reducere risikoen for inhabilitet, herunder også potentielt øge omverdenens tillid til styrelsens behandling af sundhedsområdet.

Det er min vurdering, at det er mest sandsynligt, at det var denne tilgang, der var afgørende for, at der ikke blev givet oplysninger om de følsomme og vanskelige beslutninger i sagen, jf. gennemgangen ovenfor om objektive fejl.

Carsten Falk Hansen vurderede på dette tidspunkt, at disse spørgsmål var løst på en tilfredsstillende måde og forventede, at Kammeradvokaten ikke ville udtale sig kritisk om denne løsning.

Betydningen heraf kan kvalificeres på to måder:

1. Som den første kvalifikation kan det diskuteres, om dette er udtryk for en retsvildfarelse – altså en forkert fortolkning af informationspligten, herunder en egentlig retsvildfarelse, jf. diskussionen ovenfor.

Efter min opfattelse er dette næppe udtryk for en forkert retsopfattelse, altså en fejlfortolkning af underretningspligtens juridiske indhold. Den bestod i, at der skulle gives den information, der var nødvendig for udøvelsen af tilsynet.

Der forelå snarere en forkert vurdering af, hvilke faktiske oplysninger der var relevante på dette tidspunkt – altså beslægtet med en fejlvurdering af det relevante faktum.

I så fald er konklusionen, at tilgangen er forsætsudelukkende for Carsten Falk Hansen.

2. Den anden kvalifikation er en fortolkning af, hvad forsætlig overtrædelse af reglen kræver. Fortolkningen indebærer, at reglen må forstås sådan at der til forsæt kræves, at den pågældende bevidst valgte at se bort fra oplysninger, som han selv fandt relevante at give til departementet. Et forsætligt brud på informationspligten må med denne fortolkning kræve, at Carsten Falk Hansen havde forsæt til at forholde departementet information, som han vurderede som relevant at videregive.

Denne forståelse af reglen og dens forsætlige overtrædelse svarer f.eks. til den almindelige forståelse af reglerne om falsk forklaring overfor domstolene afgivet af vidner med sandhedspflicht. Her foreligger forsæt kun, hvis forklaringen er bevidst urigtig. Hvis der er tale om vildledende fortællinger, foreligger der kun forsæt, hvis den pågældende var klar over, at forklaringen var vildledende på grund af fortællingen.

Med denne fortolkning foreligger der heller ikke forsæt hos Carsten Falk Hansen.

Indiskutable er ræsonnementerne ikke – se nedenfor om helhedsvurderingen (grovhedskravet).

Det bemærkes, at styrelsens optimisme med hensyn til (hurtig) implementering af den nye lægeordning til en vis grad kan undre i betragtning af, at styrelsen havde benyttet rekrutteringsvanskeligheder som et af de bærende hensyn i habilitetsargumentationen. Styrelsen tog dog overfor departementet forbehold for en implementeringsperiode.

#### *Ad periode 1 - fra december 2016 til 15. januar 2018*

Perioden omfatter besvarelsen af spørgsmål 221 og udarbejdelsen af udkastet til talepapiret med mødet med Et tidligere folketingsmedlem. Her kunne det være mere nærliggende at antage, at der forelå forsæt, men folketingssvaret blev afgivet kort tid efter Kammeradvokatens udtalelse fra september 2016 og udkastet til talepapiret blev afgivet den 30. oktober 2017 hvilket også var datoen for underskrivelsen af aftaletillægget med SJ om den nye lægefunktion, hvorfor Falk Hansen i december 2016 måtte have et billede af, at den eksisterende ordning var juridisk acceptabel og i oktober 2017 et billede af, at den nye lægeordning ville falde på plads.

#### *Ad periode 3 – fra rapporteringen den 16. april 2018 til kommissoriets udløb*

Anderledes kan det stille sig i fase 3 efter rapporteringen den 16. april 2018, hvor styrelsen havde tilkendegivet, at der var ”leveret på alle punkter” drøftet på mødet den 15. januar 2018.

I den efterfølgende periode viste det sig, at den nye lægeordning ikke kunne implementeres med den forventede hastighed – reelt blev der først ansat en ny MA i februar 2019, hvilket betød, at SJ fortsatte i samme funktion. Samtidig udviklede omstændighederne i form af klagesager og voksende samarbejdsproblemer med SJ og hendes klinik.

I denne situation er det nærliggende, at det må have stået Carsten Falk Hansen klart, at der var en særskilt eller skærpet pligt til at korrigere oplysningerne givet den 16. april 2018, hvilket kunne give en formodning om, at han bevidst tilsidesatte informationspligten på dette tidspunkt.

Uden Falk Hansens forklaring finder jeg det dog betænkeligt at fastslå, at der blev handlet forsætligt.

#### *1.2.3 Handlede Carsten Falk Hansen uagtsomt?*

Udelukkelsen af forsæt rejser spørgsmål, om der er handlet uagtsomt, herunder om der foreligger grov uagtsomhed.

En uagtsomhedsvurdering består i en vurdering af, om det under de foreliggende omstændigheder kunne bebrejdes Falk Hansen, at der objektivt skete en overskridelse af informationspligten. Der er således ikke tale om en ”psykologisk” vurdering som den, der ligger i en forsætsvurdering, men en normativ vurdering. Det skal altså vurderes, om der

foreligger en afvigelse fra den adfærd, man efter de relevante normer kunne have forventet. I denne vurdering skal der dog også ske en inddragelse af personlige omstændigheder i form af viden, motiver mv.

Grov uagtsomhed er en særlig klar eller forkastelig afvigelse fra den relevante norm.

Se nærmere f.eks. Hurwitz, ”Den danske kriminalret”, almindelig del, 4. udgave side 241 ff.

Jeg finder det betænkeligt at fastslå, at der foreligger uagtsomhed for periode 1 og 2 - det vil sige frem til afgivelsen af styrelsens e-mail af 16. april 2018. Jeg lægger vægt på det ovenfor anførte om styrelsens forberedelse af den nye lægestruktur og opfattelsen af, at den var et adækvat redskab til begrænsning af inhabilitet. Hertil kom Kammeradvokatens udtalelse fra september 2016.

For periode 3 efter den 16. april 2018 foreligger der efter min vurdering uagtsomhed. Jeg lægger vægt på den skærpede informationspligt til at korrigere oplysningerne givet den 16. april 2018. Skærpelsen fulgte af styrelsens melding om, at der var ”leveret på alle punkter”. Hertil kommer den detaljerede indsigt, som Falk Hansen havde i sagen samt de mange anledninger, der var til at informere departementet om sagen. Det gælder navnlig sagens negative udvikling i form af manglende implementering af lægeordningen, det dårlige samarbejdsklima og klagesagerne.

Uden Falk Hansens forklaring finder jeg det dog betænkeligt at fastslå, at der blev handlet groft uagtsomt.

### *1.3. Grovhedskravet*

Den tilregnelige fejl er afgrænset til manglende opfyldelse af informationspligten i den sidste periode mellem 16. april 2018 og kommissoriets udløb den 20. marts 2019.

Som generelt udgangspunkt er et brud på informationsreglerne et alvorligt svigt i en tilsynssituation, da det svækker den overordnede myndigheds mulighed for at udøve tilsynet.

Det er - ikke mindst indenfor et forvaltningsområde præget af komplicerede regler og høj specialviden - afgørende for udførelsen af det overordnede tilsyn, at tilsynsmyndigheden kan stole på at modtage al relevant information rettidigt. Styrelsen har således et medansvar for, at tilsynet reelt kan udføres.

Der er dog nogle omstændigheder, der må inddrages i helhedsvurderingen:

#### *1. Sagens lange historie*

Ved kommissorieperiodens udløb havde ordningen stået på siden 2006, dvs. ca. 13 år. De første reaktioner fra omverdenen kom i perioden 2007-2011. Efter dette var der – i offentligheden – en mere rolig periode, hvor heller ikke departementet hørte meget til sagen bortset fra tre (mindre) henvendelser journaliseret i 2013. Der var dog sager i styrelsen med klager fra flyvelægerne Flyvelæge Q, og Flyvelæge K. Først fra et tidspunkt i

2016 - nok klagen fra Flyvelæge C, hvis advokats indsigelser gav anledning til indhentelse af Kammeradvokatens udtalelse i 2016. Herefter og til kommissoriets udløb den 20. marts 2019 fremkom igen – væsentligt flere – reaktioner.

Det betyder, at der i længere perioder må have været forholdsvis ro om sagen, hvor ingen – heller ikke departementet – fandt anledning til at reagere.

## *2. Subjektive forhold, motiver og sagens afslutning*

Der er grund til at tro, at Carsten Falk Hansen har ageret ud fra, at ordningen var lovlig, navnlig baseret på Kammeradvokatens rådgivning, og næppe været opmærksom på, at der hverken i styrelsen eller af Kammeradvokaten var foretaget en udtrykkelig vurdering af sagen efter reglerne om generel inhabilitet.

Som gennemgået har Carsten Falk Hansen arbejdet – og søgt fremskyndet – arbejdet med den nye lægestruktur, som han har vurderet kunne være en virksom måde at understøtte sagen på.

Uanset diskussion om retsvildfarelser og forsæt, kan det konstateres, at Falk Hansen ikke bevidst tilsidesatte lovgivningen og at han i styrelsen har forfulgt lovlige hensyn for at løse en vanskelig sag.

I den kritiske periode, hvor der foreligger uagtsomhed, skal det også tages i betragtning, at Carsten Falk Hansen – som styrelsen i øvrigt – har ageret i et løbende forløb, hvor man har handlet i tillid til, at det ville lykkes at ansætte de nødvendige læger. Sagen er navnlig eskaleret internt i de sidste måneder efter Certifikatindehaver nr. 2's klage og denne udvikling fik styrelsen til at forberede en afskedigelse af SJ og en afvikling af AeMC 01.

Det kulminerede med, at Carsten Falk Hansen traf beslutning om afskedigelse af SJ.

Efterfølgende har Carsten Falk Hansen i styrelsens notat af 18. juni 2019 beklaget, at der ikke blev informeret i den sidste periode efter 16. april 2018.

Endelig er jeg blevet bekendt med, at departementet har bedt Carsten Falk Hansen om en udtalelse over Task Force rapporten. Jeg har modtaget en kopi af svaret, der forelå i februar 2020.

Det fremgår heraf, at Falk Hansen har iværksat et omfattende arbejde for at rette sagen op, bl.a. i form af en implementering af en (forbedret) ny lægeorganisation, revision af det interne administrationsgrundlag, forøgelse af antallet af flyvelæger / AeMC'er, genoptagelse af ældre klagesager, kompensation til piloter og flyveledere, der havde helbredsbeviser udstedt af den lukkede klinik samt udelukkelse af luftfartslægernes fremtidige bibeskæftigelse som flyvelæger / ejere af flyvelægeklinikker.

Samlet set har jeg på denne baggrund ikke fundet et fuldt grundlag for, at der kan indledes en sag om tjenstlige sanktioner mod Carsten Falk Hansen foranlediget af spørgsmålet om den løbende informationspligt.

## *2. Oplysninger til brug for ministerbetjeningen af Folketinget*

## *2.1 Normbruddet*

Som gennemgået ovenfor blev der navnlig i besvarelsen af spørgsmål 221, men også i andre bidrag til departementets / ministerens betjening af Folketinget givet urigtige oplysninger eller ufuldstændige oplysninger, der gjorde oplysningerne delvist vildledende.

Normerne for embedsmænds deltagelse i tilvejebringelsen af oplysninger til brug for ministres betjening af Folketinget er de samme, som gælder for den løbende oplysningspligt i forbindelse med tilsyn som gennemgået tidligere. Det vil sige

- *pligten til at informere på en fyldestgørende måde kombineret med sandhedspligten.*

Se nærmere Jens Peter Christensen a.st. side 255 ff.

Det objektive normbrud består således i en overskridelse af disse forpligtelser.

## *2.2 Tilregnelser*

### *2.2.1 Hvad vidste Carsten Falk Hansen?*

#### *Ad spørgsmål 221*

Der henvises til gennemgangen af Falk Hansens kendskab til sagen ovenfor.

Det fremgår af departementets sag, at en fuldmægtig den 14. december 2016 bad Trafikstyrelsen om udkast til svar. Der blev kommunikeret på mailadresser sat op til kommunikation mellem ministeriet og styrelsen.

Af e-mail materialet fremgår, at direktør Carstens Falk Hansen og kontorchef Christian Thorhauge modtog kopi af Transportministeriets anmodning om udkast til besvarelse.

På fristdagen den 22. december 2016 fremsendte sekretariatschef TBST-medarbejder 18, Trafikstyrelsen, et svarudkast til departementet, hvoraf det bl.a. fremgik, at udkastet var direktionsgodkendt. Videre blev det bl.a. anført, at Et tidligere folketingsmedlem i slutningen af 70'erne havde "en kort karriere som erhvervspilot" og at det kunne tænkes, at "han er blevet "inspireret" til spørgsmålene fra nogen med en særlig interesse heri, eks. en flyvelæge eller lignende".

Carsten Falk Hansen og Christian Thorhauge modtog kopi af fremsendelsesmailen med bilag.

Carsten Falk Hansen har været bekendt med forløbet i efteråret 2016 op til anmodningen til Kammeradvokaten om en fornyet udtalelse og bekendt med Kammeradvokatens udtalelse.

*Ad udkast til talepapir til ministerens møde med Et tidligere folketingsmedlem*

Om formiddagen den 25. oktober 2017, bad departementet Trafikstyrelsen, om at udarbejde et beredskab med ”tre til fire” talepinde med frist til den 30. oktober 2017.

Godt 5 minutter senere bad sekretariatschef TBST-medarbejder 18, Trafikstyrelsen, Kåre Clemmesen om en drøftelse af sagen.

Samme dag blev sagen fordelt i Trafikstyrelsen af en studentermedhjælper, der sendte den fra adressen ”Min” og en del adresser var kopieret.

I denne kopi henvendte Christian Thorhauge sig bilateralt til Kåre Clemmesen og nævnte, at ”Denne kan blive lidt ubehagelig. Jeg forsøger at få fat i TRM-medarbejder 5 fra dep. for at finde ud af hvad Et tidligere folketingsmedlem vil med spørgsmålene om SJ. Det kunne nemlig være muligt, at han er blevet fodret med SJ’s inhabilitetssager. Jeg tænker derfor at et kort notat om både funktionen ”styrelseslægen” fremover, men også hvordan vi i dag dækker habilitetsspørgsmålet, skal medsendes til ministeren.”

Kåre Clemmesen svarede, at ”Det går alene på habilitetsproblemstillingen. Det andet vedrørende hendes omplacering er ikke et anliggende for en snak mellem politikere”.

Carsten Falk Hansen blev ikke kopieret på denne korrespondance, og det fremgår heller ikke, om Kåre Clemmesen drøftede svaret med ham.

Den 27. oktober 2017 fremsendte sekretariatschef i styrelsen TBST-medarbejder 18 udkast til notat med talepunkter og baggrund til Kåre Clemmesen med kopi til mailadresserne TBST-medarbejder 13; Christian Thorhauge; Min

Kåre Clemmesen godkendte udkastet den 30. oktober med ”lidt sproglige småjusteringer” til adressen Min med kopi til TBST-medarbejder 13; Christian Thorhauge.

Den 30. oktober 2017 fremsendte en fuldmægtig i styrelsens direktionssekretariat dokumentet i den endelige version med bemærkningen et ”direktionsgodkendt baggrundsnotat” med talepunkter til ministeren til brug for mødet den 6. november 2017. Mailen var kopieret med disse adresser: TBST-medarbejder 13; Christian Thorhauge; TS  
Direktionen (Distributionsliste)

I Carsten Falk Hansens mailboks er der under adressen ”Min” en kopi af fremsendelsesmailen. Selv om adressen ”Min” har været brugt til fremsendelse af udkast og af Kåre Clemmesen til kommentering af udkastet, findes disse ikke i Carsten Falk Hansens mailboks. Han må dog antages at have haft adgang til denne korrespondance.

### *2.2.2 Handlede Carsten Falk Hansen forsætligt?*

#### *Ad spørgsmål 221*

Selv om udkastet har været cirkuleret i styrelsen og tilgængeligt for Carsten Falk Hansen, foreligger ingen dokumentation for, at Carsten Falk Hansen faktisk læste udkastet og om han i givet fald forstod manglerne.

Der er således ikke noget grundlag for at fastslå, at Carsten Falk Hansen har handlet forsætligt.

*Ad udkast til talepapir til ministerens møde med Et tidligere folketingsmedlem*

Som ovenfor vedrørende spørgsmål 221.

### *2.2.3 Har Carsten Falk Hansen handlet uagtsomt?*

*Ad spørgsmål 221*

Efter reglerne om offentligt ansatte chefers ledelsesansvar er udgangspunktet, at en chef normalt kan gå ud fra, at de udkast, der bliver forelagt, opfylder de legale rammer, der gælder for det pågældende område.

I dette tilfælde havde Carsten Falk Hansen en faglig konkret viden om sagen, der efter min vurdering ville have gjort det muligt for ham - evt. ved indhentelse af supplerende oplysninger fra Christian Thorhauge - helt eller delvist at identificere nogle af manglerne. Det gælder navnlig:

- At Kammeradvokaten ikke havde vurderet, at luftfartslægen meget vanskeligt kunne udvikle de af forordningen krævede kompetencer, hvis luftfartslægen var afskåret fra at foretage konkrete helbredsundersøgelser. Det var styrelsens egen vurdering.
- At svaret kunne læses som om, at det var Kammeradvokaten, der havde fastsat tallet 200 for det årlige antal undersøgelser, der skulle udgøre loftet. Realiteten var, at tallet 200 stammede fra styrelsen og i sidste ende SJ selv.
- At formuleringen om, at styrelsen efterfølgende havde nedfældet tallet 200 som et vilkår for at fungere i hvervet som luftfartslæge ikke var Kammeradvokatens ”koncept” som styrelsen havde taget til efterretning.

På denne baggrund finder jeg, at Carsten Falk Hansen – uagtet reglerne om ledelsesansvar – har handlet uagtsomt.

*Ad udkast til talepapir til ministerens møde med Et tidligere folketingsmedlem*

Vurdering af dette skal ses i lyset af, at svaret tidsmæssigt ligger næsten et år senere end svaret på spørgsmål 221 - i november 2017, hvor man havde arbejdet med omstrukturen af lægefunktionen i styrelsen.

De oplysninger, som Carsten Falk Hansen ud fra en uagtsomhedsvurdering i givet fald skulle være ansvarlig for, er navnlig:

- At luftfartslægen ikke fører tilsyn med læger på Sjælland, hvor luftfartslægens egen klinik er placeret, men at denne opgave varetages af en lægekonsulent. Det er rigtig på papiret, men viste sig ikke at være håndhævet.
- At luftfartslægen ikke træffer afgørelse om godkendelse, suspension eller inddragelse af tilladelser til flyvelæger i Danmark, da kontorchefen traf disse afgørel-

ser. Realiteten var, at kontorchefens afgørelser hvilede på luftfartslægens sagsbehandling. Kun hvis de opstillede værn mod SJ's behandling af egne sager / sager fra flyvelæger beliggende i Østdanmark fungerede, kunne der være hold i svaret.

Det kritisable i disse afsnit bygger på, at realiteten i styrelsen var anderledes end beskrevet i svaret, men det blev først klart fastslået med Task Force rapporten. Der foreligger ikke oplysninger i det skriftlige materiale, jeg har modtaget, om interne mangler i styrelsens administration.

På denne baggrund finder jeg ikke grundlag for at konkludere, at Falk Hansen har handlet uagtsomt.

### *2.3 Grovhedskravet – spørgsmål 221*

Den tilregnelige fejl er afgrænset til besvarelsen af TRU-spørgsmål 221.

Som udgangspunkt er et brud på informationsreglerne / sandhedspigten et alvorligt svigt ved meddelelse af oplysninger til brug for besvarelse af folketingsspørgsmål.

Der er dog nogle omstændigheder, der må inddrages i helhedsvurderingen:

Der henvises til vurderingen ovenfor vedrørende den løbende orientering af departementet.

En identifikation af de fejl – som Falk Hansen havde forudsætninger for at identificere – måtte nok kræve en egentlig sagsbehandling, som man normalt ikke kan forvente, at en chef foretager, medmindre der var særlig anledning hertil.

Kammeradvokaten havde afgivet sin udtalelse kort før i september 2016, og svaret blev afgivet med en ret kort tidsfrist sammen med svar på andre samtidige spørgsmål (218, 219 og 220).

Samlet set har jeg på denne baggrund ikke fundet et fuldt grundlag for, at der kan indledes en sag om tjenstlige sanktioner mod Carsten Falk Hansen foranlediget af svaret på spørgsmål 221 – heller ikke kumuleret med fejl gennemgået ovenfor.

### **Jesper Rasmussen**

Som anført var Jesper Rasmussen vicedirektør for perioden 13. december 2016 til juni 2017. Han var således vicedirektør ved besvarelsen af bl.a. TRU-spørgsmål 221.

Spørgsmål og svar er kommunikeret via mailboksene ”Min” og ”TS Direktion” hvorfor de har været tilgængelige for Jesper Rasmussen.

Der foreligger ikke i det skriftlige materiale yderligere oplysninger om Jesper Rasmussens deltagelse i udarbejdelsen af svaret på spørgsmål 221.

### **Kåre Clemmesen og Christian Thorhauge**

På baggrund af gennemgangen ovenfor af Carsten Falk Hansen forhold, har jeg ikke fundet det nødvendigt at foretage en fuldstændig gennemgang for Kåre Clemmesens og Christian Thorhauges vedkommende, men søgt så vidt muligt at begrænse gennemgangen til supplerende bemærkninger.

## **Kåre Clemmesen**

Som anført ovenfor tiltrådte Kåre Clemmesen stillingen som vicedirektør 1. juni 2017. I kraft af sin stilling havde han et overordnet ansvar for at sikre, at det relevante kontor varetog de pålagte opgaver (en form for tilsynsansvar), og at styrelsens direktør blev relevant informeret om alle væsentlige spørgsmål.

Han har deltaget i de aspekter af sagen, jeg har undersøgt i perioden fra sin ansættelse til udløbet af kommissoriet den 20. marts 2019.

Fra sin tiltrædelse har han deltaget i sagsbehandlingen om ændringen af lægefunktionen som en af de første opgaver, samt deltaget i udarbejdelse af udkastet til talepapir / baggrundsnotat til ministerens møde med Et tidligere folketingsmedlem. Han deltog i mødet med departement den 15. januar 2018 og det efterfølgende forløb frem til kommissoriets udløb.

De identificerede fejl ovenfor er i denne periode svigt af informations- og sandhedspligten for periode 2 og 3 samt talepapiret til mødet med Et tidligere folketingsmedlem. Sidste del af periode 1 var sammenfaldende med de første ca. seks måneder af Kåre Clemmesens tid i stillingen hvor jeg ikke har fundet en ansvarsvurdering relevant. Besvarelsen af spørgsmål 221 fandt sted før Kåre Clemmesens tiltrædelse.

### ***1. Den løbende information af departementet***

#### ***1.1 Normbruddet***

Det objektive normbrug svarer til gennemgangen ovenfor vedrørende Carsten Falk Hansen.

#### ***1.2 Tilregnelser***

##### ***1.2.1 Hvilken viden besad Kåre Clemmesen?***

Kåre Clemmesen har som udgangspunkt haft samme viden som gennemgået for Carsten Falk Hansen. I tillæg hertil havde han et større førstehåndskendskab til navnlig processen om omlægning af lægefunktionen, da han havde den direkte kommunikation med Christian Thorhauge og TBST-medarbejder 1 (HR). Han deltog i forhandlinger med SJ.

Desuden indikerer dokumenterne, at han har haft en løbende dialog med Carsten Falk Hansen, herunder om vanskelige / dilemmafyldte beslutninger vedrørende omlægningen af lægefunktionen og luftfartslægens ansættelsesforhold.

For så vidt angår mødet med departementet den 15. januar 2018 er der ikke indikationer af, at han har haft eller aktivt søgt specifik indflydelse på mødets forberedelse, men han

har i lighed med Carsten Falk Hansen tilsluttet sig den linje, som Christian Thorhauge lagde op til i sin forberedelsesmail til mødet.

Det betyder også, at Kåre Clemmesen påtog sig et medansvar for hvilke oplysninger, der ikke skulle tilgå departementet.

### *1.2.2 Handlede Kåre Clemmesen forsætligt?*

Der er ikke grundlag for en anden vurdering af dette spørgsmål end den der er gennemgået ovenfor for Carsten Falk Hansens vedkommende. I modsætning til Falk Hansen havde Kåre Clemmesen ingen førstehåndsviden om sagens historiske baggrund bortset fra, at han den 8. august 2017 (kort efter sin tiltrædelse) modtog kopi af et nyere notat (af 2. december 2016) med tidligere overvejelser om afskedigelse af SJ. Sandsynligvis har han også modtaget information på mundtlig basis, men der er ingen dokumentation herfor.

### *1.2.3 Handlede Kåre Clemmesen uagtsomt?*

For periode 2 er min vurdering den samme, som for Carsten Falk Hansen.

For periode 3 finder jeg i lighed med vurderingen af Falk Hansens forhold, at der er grundlag for at konstatere, at Kåre Clemmesen har handlet uagtsomt i forhold til den manglende information af departementet efter mailen af 16. april 2018, idet Kåre Clemmesen deltog i mødet den 15. januar 2018 med det samme informationsgrundlag og han var bekendt med mailen af 16. april 2018, som han videresendte til Carsten Falk Hansen. Kåre Clemmesen havde godkendt notaterne, der blev fremsendt med mailen af 16. april 2018, herunder oplysningen om, hvornår en ny lægestilling var opslået.

Det er således min konklusion, at Kåre Clemmesen har handlet uagtsomt under periode 3.

## *1.3 Grovhedskravet*

Jeg henviser til de samme betragtninger, som er gennemgået for Carsten Falk Hansen.

Om sagens lange historik bemærkes, at Kåre Clemmesen ikke havde førstehåndskendskab hertil, men det må anses for sandsynligt, at han er blevet gjort bekendt med forhistorien – i det mindste i hovedtræk, herunder dens varighed tilbage fra 2005/2006. Der er redegjort for dele af forhistorien i det notat, Kåre Clemmesen modtog den 8. august 2017. Notatet omtalte begrænsningerne, der blev pålagt SJ i 2011 og begrænsningen i 2016 til 200 årlige undersøgelser suppleret med oplysninger om, at dette tal stammede fra SJ selv og svarede til det antal undersøgelser, hun havde udført i 2015.

Der er på samme måde som Carsten Falk Hansen grund til at tro, at Kåre Clemmesen har ageret ud fra, at ordningen var lovlig, navnlig baseret på Kammeradvokatens rådgivning, og næppe været opmærksom på, at der hverken af styrelsen eller af Kammeradvokaten var foretaget en udtrykkelig vurdering af sagen efter reglerne om generel inhabilitet.

Kåre Clemmesen har som Falk Hansen ageret i et løbende forløb, hvor man har handlet i tillid til, at det ville lykkes at ansætte de nødvendige læger. Sagen er navnlig eskaleret internt i de sidste måneder efter Certifikatindehaver nr. 2's klage og med denne udvikling understøttede Kåre Clemmesen, at der blev indledt en afskedigelsessag.

Samlet set har jeg på denne baggrund ikke fundet et fuldt grundlag for, at der kan indledes en sag om tjenstlige sanktioner mod Kåre Clemmesen foranlediget af den anførte fejl.

## ***2. Oplysninger til brug for ministerbetjeningen af Folketinget***

Kåre Clemmesen har medvirket ved udarbejdelsen af udkastet til talepapir til ministerens møde med Et tidligere folketingsmedlem.

I forhold til gennemgangen under Carsten Falk Hansen bemærkes, at Kåre Clemmesen var involveret i udarbejdelsen af udkastet til talepapir (baggrundsnotat). Han har sandsynligvis holdt møde med TBST-medarbejder 18 om sagen, jf. TBST-medarbejder 18's anmodning herom.

Han modtog bilateral information fra Christian Thorhauge om sagens mulige "ubehag" og SJ's inhabilitetssager.

Han besluttede, at der i talepapiret kun skulle kommenteres på inhabilitet og at Thorhauages forslag om, at den nye lægestruktur skulle omtales gled ud, hvilket kan have understøttet, at der ikke blev givet yderligere information til departementet på dette tidspunkt. Se Kåre Clemmesens høringssvar med en uddybning af motiverne for denne beslutning.

Clemmesen godkendt det endelige notat med enkelte sproglige korrektioner.

I forhold til Falk Hansen er det ovenfor min vurdering, at der ikke forelå uagtsomhed, da de mest kritiske indvendinger i forhold til talepapiret byggede på, at realiteten i styrelsen var anderledes end beskrevet i svaret.

Styrelsens ringe tilrettelæggelse af arbejdet med henblik på at udgå speciel inhabilitet, blev først fastslået med Task Force rapporten og det kan næppe forlanges, at Kåre Clemmesen i medfør af sit overordnede ansvar for kontorets virksomhed burde have igangsat en undersøgelse heraf. Han har støttet sig til Kammeradvokatens udtalelse.

På denne baggrund finder jeg ikke fuldt grundlag for at konkludere, at Kåre Clemmesen har handlet uagtsomt.

### **Christian Thorhauge**

Under hensyn til Christian Thorhauages begrænsede tilknytning til styrelsen, har jeg valgt at foretage gennemgangen i en mere oversigtspræget form uden detailvurderinger.

Christian Thorhauge adskiller sig fra de foregående aktører, dels ved sin stilling som kontorchef, der gjorde ham til den primært administrativt ansvarlige for lægeområdet, dels ved at han – som en følge af stillingen – forestod for udarbejdelsen af forslag til de

fleste af de beslutninger, der fik afgørende indflydelse på sagen i kommissorieperioden. Det drejer sig navnlig om:

1. Omlægningen af lægefunktionen i 2017, herunder snitfladen i forhold til aftalegrundlaget med SJ indgået i 2017.
2. Talepapir til ministerens møde med et tidligere folketingsmedlem.
3. Tilgangen til og indholdet af styrelsens information til departementet på mødet den 15. januar 2018.
4. Rapporteringen til departementet 16. april 2018.
5. Delvist ansvarlig for den manglende rapportering i periode 3 – han forlod styrelsen med udgangen af februar 2019.

### *Ansvarsvurderingen*

Stillingen som kontorchef er underordnet i forhold til vicedirektør og direktør, hvilket betyder, at kontorchefen ikke bærer det endelige ledelsesansvar for de beslutninger, der træffes eller godkendes af overordnede.

På den anden side indebærer stillingen et ansvar for, at det materiale, der forelægges overordnede, er lovligt og dækkende.

Det sidstnævnte ansvar giver anledning til at overveje, om ansvarsvurderingen på nogle punkter skal skærpes i forhold til de gennemgåede ansvarsvurderinger ovenfor.

Ser man på det centrale i denne undersøgelse – informationspligten – er Christian Thorhauge ophavsmanden til den tilgang, der skulle anvendes overfor departementet på mødet den 15. januar 2018.

Den mail, der dannede grundlag for ledelsens ageren på mødet den 15. januar 2018, blev sendt til direktionen fredag aften den 12. januar 2018 før mødet, der fandt sted om mandagen. Der er ikke spor af, at der har været afholdt møde mellem Thorhauge og direktionen. Der har været en kort mailveksling med Kåre Clemmesen.

Christian Thorhauge undlod i mailen at problematisere eller beskrive, hvilke valg og fravalg, den foreslåede tilgang rummede. Selv om direktionen var bekendt med de relevante dele af sagen, havde det været formålstjenligt at reflektere over sagen i anledning af, at departementet havde indkaldt til møde. Det må have stået klart for Christian Thorhauge, at departementet ville forholde sig kritisk til sagen – herom vidner valget af en strategi, der skulle betrygge departementet og tilbageholde kritiske oplysninger og dilemmafyldte beslutninger.

Christian Thorhauge var ophavsmanden til formuleringen af den e-mail af 16. april 2018, der lukkede departementets tilsynssag. Som ophavsmand påhvilede der Christian Thorhauge et supplerende ansvar for at gøre ledelsen opmærksom på, at forudsætningerne for denne tilkendegivelse på et tidspunkt måtte anses for svigtet således, at ledelsen

fik en direkte opfordring til at vurdere, om man ville informere departementet yderligere.

Både i forhold til mødeforberedelsen til mødet den 15. januar 2018 og i forhold til den manglende orientering i periode 3, finder jeg, at Christian Thorhauge har handlet uagtsomt.

Ser man på grovhedskravet, bør der tages hensyn til

- At både vicedirektør og direktør forstod tilgangen til mødet den 15. januar 2018 og indholdet af mailen af 16. april 2018.
- At overvejelser om chefansvar og forholdet mellem underordnede og chefer, ikke har stor vægt i denne sag, idet både vicedirektøren og direktøren var tæt på sagsbehandlingen og i vidt omfang besad den samme information som kontorchefen.
- At Christian Thorhauge har haft den samme opfattelse af, at omlægningen af lægefunktionen ville begrænse habilitetsproblemet og øge omverdenens tillid.

Havde der foreligget et ansættelsesforhold, havde der næppe været fuldt grundlag for at indlede en sag om disciplinært ansvar.

Bedømmelsen af, om sagen kan have konkret betydning for Christians Thorhauges hverv som senior examiner falder udenfor undersøgelsens kommissorium.

## Afsnit 6 Høring

Jeg har foretaget høring af Carsten Falk Hansen, Kåre Clemmesen og Christian Thorhauge over uddrag af udkast til min rapport. De pågældende har modtaget uddrag, der for alles vedkommende omfatter de indledende afsnit med kommissoriet, sagens materiale og den samlede vurdering i Afsnit 5 fra side 146 og resten af rapporten. De har kun modtaget udkastet til ansvarsvurdering af deres egne forhold.

De har haft en høringsfrist på fire uger, der udløb den 22. / 24. november 2022.

Alle har afgivet høringssvar.

Svarene har givet anledning til enkelte korrektioner.

Svarene er nedenfor indsat i det interne **bilag 1**.

Generelt har svarene karakter af faktuelle korrektioner, en uddybning af de omstændigheder og forudsætninger, som den pågældende finder var til stede i forløbet samt en uddybning af den pågældendes motiver.

## Bilag 1

### Carsten Falk Hansens høringssvar

Carsten Falk Hansen anførte i en mail af 20. november 2022:

”Kære Poul Heidmann

Tak for muligheden for at komme med eventuelle bemærkninger til udkast til advokatundersøgelse i "luftfartslæge-sagen".

Jeg har umiddelbart ingen bemærkninger til det fremsendte udkast, men skal - med henvisning til udkastet side 57 nederst [*rapporten side 198*] - for en ordens skyld præcisere, at jeg har været direktør siden 2001; i Trafikstyrelsen siden 2008. Trafikstyrelsen blev sammenlagt med Statens Luftfartsvæsen 1. november 2010.

Med venlig hilsen

Carsten Falk Hansen”

### **Kåre Clemmesens høringssvar**

Kåre Clemmesen fremsendte et høringssvar med en mail af 22. november 2022. I svaret anføres:

#### **”Bemærkninger til Advokatundersøgelse - Høringsversion**

København, d. 21. nov. 2022

Kære Poul

Tak for mulighederne for at komme med bemærkninger til en høringsudgave af advokatundersøgelsen fremsendt d. 22. oktober 2022.

Jeg har kun enkelte bemærkninger af mere faktuel art, som jeg finder det relevant at fremføre, med henblik på dels at tegne et helt præcist billede af, hvilken information der lå til rådighed på hvilke tidspunkter, dels at tydeliggøre tidsforløb, hvorfor noget har taget en vis tid, etc. Nedenstående sideangivelser refererer til sidetal i det modtagne uddrag til samlet undersøgelsesrapport.

Side 166, 1 afsnit, i tekstafsnittet 'Ad 3 - Perioden fra 16. april 2018 til kommissoriets udløb 20. marts 2019' står der:

*"Der viser sig løbende vanskeligheder med at få ansat de nødvendige læger. Det var ikke muligt ansætte en læge, der kunne varetage rollen som MA tidligere end i februar 2019."*

Jeg finder anledning til følgende præcisering:

Luftfartslæge Æ blev ansat som luftfartslæge i styrelsen på halvtid med start pr. 1. september 2018. Ingen andre kandidater i forbindelse med ansættelsesrunderne kunne acceptere de opstillede vilkår hos styrelsen. Luftfartslæge Æ var i forvejen flyvelæge, men

der er nogle uddannelser m.m., som skal gennemføres forud for udnævnelse til Medical Assessor (MA), hvorfor det tog et halvt år inden denne udnævnelse kunne finde sted (ultimo februar 2019). Lægeholdet i styrelsen var i denne periode (efterår 2018 / vinter 2019) svært beskæftiget med også at håndtere en stor mængde helbredssager på jernbaneområdet og på taxi-området, så der i denne periode var begrænsede muligheder for at fremskynde denne autorisationsproces (hvilket naturligvis havde været stærkt ønskeligt).

Side 173, 3. afsnit i tekstafsnittet 'Ad 4 - Samspillet mellem styrelsen og Kammeradvokaten -styrelsens administration' lige før nyt afsnit 'Konklusion' står der:

*"Det har utvivlsomt været korrekt, at en nyrekruttering ville støde på udfordringer, men det er dog trods alt sjældent, at individuelle personer har vist sig uerstattelige, hvilket også gælder i dette tilfælde, jf. senere bestræbelser på rekruttering og nyansættelser efter SJ's afsked."*

Jeg finder anledning til at bemærke følgende:

Ingen er uerstattelige, men det var konkret vurderet vanskeligt at rekruttere til en Medical Assessor stilling, hvad det efterfølgende forløb da netop også viste, jf. ovenstående bemærkning om Luftfartslæge Æ ansættelse og senere udnævnelse til Medical Assessor. Jeg kan tilføje, at det også i årene efter SJ's afsked d. 20. marts 2019 vedvarende har været vanskeligt at rekruttere til luftfartslægestilling i styrelsen – særligt ift. at sikre ansættelse af læger med forudgående erfaring som flyvelæge, så styrelsen efter forholdsvis kortere tid (½ år) ville kunne udnævne denne til Medical Assessor.

Side 220-221 øverst i tekstafsnittet '1. Den løbende information af departementet' underafsnit '1.2.2, Handlede Kåre Clemmesen forsættligt?' står der:

*" .... havde Kåre Clemmesen ingen førstehåndsviden om sagens historiske baggrund bortset fra, at han den 8. august 2017 (kort efter sin tiltrædelse) modtog kopi af et nyere notat (af 2. december 2016) med tidligere overvejelser om at afskedige SJ."*

og midt for på samme side, afsnit '1.3. Grovhedskravet' står der:

*" ... at Kåre Clemmesen ikke havde førstehåndskendskab hertil, men det må anses for sandsynligt, at han er blevet gjort bekendt med forhistorien - i det mindste i hovedtræk, herunder dens varighed tilbage fra 2005/2006. Der er redegjort for dele af forhistorien i det notat, Kåre Clemmesen modtog d. 8. august 2017."*

Jeg finder anledning til at anføre, at det refererede notat, som er på lidt over 2 sider, primært handler om forskellige muligheder for at ændre i SJ's ansættelsesvilkår, så muligheden for at udføre helbredsgodkendelser afgrænses, respektivt indgå en fratrædelsesaftale og efterfølgende konsulentaftale med hende. Der er ikke nogen gennemgang af inhabilitetshistorik, bortset fra en kortfattet angivelse af 'klager til TBST fra en flyvelæge, der havde fået frataget sin autorisation, og som mente, at SJ var inhabil i forhold til sagen'.

Jeg var ikke bekendt med de tidligere sager, som Task Forcen på bedste vis efterfølgende har afdækket.

Side 222 midt for i tekstafsnit '2. Oplysninger til brug for ministerbetjeningen af Folketinget' står der:

*"Han besluttede at der i talepapiret kun skulle kommenteres på inhabilitet og at Thorhauges forslag om den ny lægestruktur skulle omtales gled ud . ... "*

Jeg finder anledning til at bemærke som begrundelse for min ageren, at på det pågældende tidspunkt var SJ blevet præsenteret for den nye lægestruktur med hendes påtænkte rolle som 'styrelseslæge', men at hun endnu ikke havde accepteret og underskrevet vilkår knyttet til den nye funktion som 'styrelseslæge'. Der var således uklarhed om, hvorvidt denne struktur kunne realiseres, eller om vi eventuelt måtte skride til andre tiltag overfor SJ, herunder eventuelt afsked. Det har indgået i mine overvejelser, at der på denne måde også var tale om en personalesag, som det efter almindelige personaleretlige spilleregler ikke ville være passende at tilkendegive eksternt, herunder minister over for politiker, førend en sådan personalesag har fundet sin løsning. (SJ accepterede primo december 2017 den pågældende styrelseslæge-rolle ved underskrift).

[underskrift]  
Med venlig hilsen  
Kåre Clemmesen  
Vicedirektør  
Trafikstyrelsen"

## **Christian Thorhauges høringsvar**

Christian Thorhauge fremsendte et høringsvar med en mail af 24. november 2022. I svaret anføres:

"Høringsvar ifm. advokatundersøgelse af Transportministeriets varetagelse af sagsforløb vedrørende en tidligere ansat luftfartslæge i Trafikstyrelsen  
Christian Thorhauge  
22. november 2022

Høringsvaret er udarbejdet ud fra den høringsversion, der er blevet mig tilsendt af advokat Poul Heidemann den 27. oktober 2022. Jeg skal venligst bemærke, at jeg ikke har haft yderligere adgang til mails, mødekalendere, notater med videre, bortset fra egne notesbøger indeholdende referater fra møder samt 1-1 samtaler med direktionen ved Kåre Clemmesen.

I det følgende forholder jeg mig til de i høringsversionens fremhævede vurderinger og besvarelser af kommissoriets spørgsmål jf. Punkterne 5.1 – 5.5.

Indledningsvist skal jeg gøre opmærksom på, at jeg blev ansat i Trafikstyrelsen den 1. marts 2014 og ikke i 2005 som anført under punkt 5.5.2. Tillige ønsker jeg at tydeliggøre, at mit ophør af ansættelse i Trafikstyrelsen ikke skyldtes den omtalte sag om den tidligere luftfartslæge, men derimod at min åremålsansættelse udløb den 1. marts 2019. Styrelsen ønskede i oktober 2018 at tilbyde mig en forlængelse af åremålet på 3 år, men vi kunne desværre ikke opnå enighed herom. Mit ønske i denne sammenhæng var at skabe en bedre ledelsesstruktur med Teamledere med personaleansvar. En sådan struktur ville have aflastet det omfattende "span of control", der fulgte af mine daværende ansvarsområder for Personcertificering, herunder lægefunktionen, Flyvepladskontoret, de tværgående generalist og juridisk team, samt det internationale arbejde med i alt flere end 30 ansatte. Et sådant ønske kunne ikke imødekommes. Reelt fratrådte jeg i slutningen af januar eller i begyndelsen af februar 2019, da jeg efterfølgende afholdt ferie samt afspadsering.

Da det stod klart, at en forlængelse af mit åremål ikke ville blive relevant, blev ansvaret samt dele af sagsområderne, herunder ansvaret for lægesektionen, successivt overdraget fra december 2018 til vicedirektør Kåre Clemmesen. Vicedirektøren har siden sin

ansættelse været aktivt involveret i sagsområder i Center for Luftfart, herunder lægesektionens strategiske retning samt sagsbehandling vedrørende den omtalte luftfartslæge og de sager, der har været i denne sammenhæng. Dette især ved ugentlige 1-1 møder med undertegnede.

Jeg ønsker endvidere at tydeliggøre mit nuværende tilknytningsforhold til Trafikstyrelsen. Det er helt korrekt, jeg fortsat er tilknyttet som Senior Examiner. Denne funktion er beskrevet i Kommissionens forordning 1178/2011 som en funktion til bl.a. at udføre godkendelser af Examiners i tillæg til de opgaver en Examiner i øvrigt kan foretage i henhold til nævnte forordning. Der er således tale om en funktion, der er bundet op på en række erfarings- og flyvemæssige kriterier. Der forligger i denne sammenhæng ikke en kontraktuel relation med Trafikstyrelsen, idet Senior Examiners tildeles opgaver efter behov og honoreres i hvert enkelt tilfælde.

### **Advokatundersøgelsens punkt 5.1**

#### **Ad punkt 1, Perioden fra 13. december 2016 til den 15. januar 2018**

Vedrørende styrelsens informationspligt.

Der var i perioden fra 2016 en række henvendelser og spørgsmål omkring SJ virke som luftfartslæge. Konkret resulterede dette i bl.a. TRU spørgsmål 221 i december 2016 og efterfølgende henvendelserne fra et tidligere folketingsmedlem.

Besvarelsene til disse spørgsmål blev alle forberedt af kontorets jurister, og der var i disse sammenhænge mig bekendt flere telefonsamtaler med departementet herom. Det er mig ikke bekendt om de pågældende jurister eller departementets fuldmægtige har ført notat herom.

Der blev i denne periodes slutning drøftet med direktionen, hvorledes styrelsen kunne afskedige luftfartslægen, eller etablere et værn mod inhabilitet samt med det formål at øge tilliden til ordningen.

Der var adskillige faktorer, der foranledigede udarbejdelsen af den i materialet beskrevne model som et værn imod inhabilitet. En af de drivende faktorer heri var, at det ikke ville være muligt at udstede og forny helbredsgodkendelser uden en Luftfartslæge (Medical Assessor). Derved ville Danmark reelt være ude af stand til at opretholde sine forpligtelser over for EASA som luftfartsmyndighed på personcertificeringsområdet. Det blev derfor besluttet at etablere yderligere værn omkring lægen ved en omstrukturering af lægesektionen, og samtidigt iværksætte en rekrutteringsproces mhp at udskifte SJ som luftfartslæge/MA.

Strategien blev udarbejdet i samarbejde mellem vicedirektør, afdelingens jurister og undertegnede.

Departementet blev af undertegnede orienteret på telefon og ved anden mødeaktivitet i departementet, ligesom der blev orienteret ved notat og på møde i januar 2018.

#### **Ad punkt 2, Perioden fra 15. januar 2018 til den 16. april 2018**

Mødet i departementet den 15. januar 2018.

Det var en tydeligt utilfreds departementschef, der spurgte ind til baggrundene for den nye strategi, samt hvorfor luftfartslægen ikke var blevet afskediget. Trafikstyrelsens direktør førte ordet på styrelsens vegne og forklarede indholdet i strategien inklusiv den vedtagne kommunikations- og interessenthåndteringsplan for luftfartsbranchen, samt baggrunden for den valgte tilgang, herunder problemstillingerne omkring det vanskelige i på kort sigt at udskifte SJ med en anden mulig MA. Styrelsen fremlagde således de foranstaltning, den på det pågældende tidspunkt mente, ville være tilfredsstillende til at genoprette tilliden til styrelsens lægefunktion.

Efterfølgende blev strategiens hovedpunkter med kommunikationsplan med mere gennemført.

Departementet blev orienteret på telefon af undertegnede med en status i perioden frem til 16 april 2018 ved mindst en lejlighed. Det skal bemærkes, at notater vedrørende sagen samt ordlyd i mails med videre blev udarbejdet i samarbejde med centerets jurister og godkendt af vicedirektøren i henhold til styrelsens politik. Derudover var der forud for mødet i departementet mødeaktivitet i styrelsen med direktionen med det formål at afklare indhold, rollefordeling med videre.

### **Ad 3, Perioden 16. april 2018 til kommissoriets udløb 20. marts 2019.**

Som nævnt indledningsvist blev den generelle sagshåndtering og ansvaret for lægeområdet overdraget vicedirektøren i slutningen af 2018 / begyndelsen af 2019.

Det skal bemærkes, at departementet blev orienteret omkring rekrutteringsprocessen på telefon lige efter sommerferien af undertegnede. Rekrutteringsprocessen forløb ikke planmæssigt af primært to årsager. Dels kunne styrelsen ikke at honorere den i første omgang udvalgte læges lønkrav, og dels var der ganske få kvalificerede ansøgere. Dette medførte, at stillingen skulle genopslås efter sommerferien.

Bemærkninger til sagen omkring pilot Certifikatindehaver nr. 2:

Suspensionen af Certifikatindehaver nr. 2 var meddelt af den læge, der var ansat til at varetage tilsynet af de Sjællandske flyvelæger. Afgørelsen var truffet på et for styrelsen ikke oplyst grundlag og uden for lægens beslutningskompetence, hvorfor kontorets jurist, vicedirektøren og undertegnede besluttede at tilbagekalde afgørelsen.

### **Advokatundersøgelsens punkt 5.2**

#### **Ad 1-5**

På mødet med Kammeradvokaten blev indholdet og udformningen af strategien omkring den geografiske opdeling, Luftfartslægens virke i egen praksis, problemer med rekruttering med videre grundigt drøftet forud for udtalelsen i 2018. Udover Kammeradvokatens repræsentanter deltog styrelsens vicedirektør, kontorets jurist samt undertegnede.

Det arbitrære tal på 200 undersøgelser fremkom ved forespørgsel på SJ's daværende portefølje fordelt på samtlige undersøgelsestyper, som det korrekt fremgår af advokatundersøgelsen. Det er væsentligt at bemærke, at EASA's lægerepræsentant ved inspektion af Trafikstyrelsen i perioden udtalte, at det var en forventning at styrelsens MA vedligeholdte sine kompetencer ved reelle undersøgelser, og at denne praksis var udbredt blandt andre medlemslande.

#### **Ad 6**

Der refereres til Taskforcens afsnit 7.3, hvor det geografiske tilsyn ikke blev fulgt. Undertegnede og kontorets jurister havde ikke adgang til helbredsjournalerne eller journaliseringssystemet for de dele, der omhandlede helbredssager eller behandlingen heraf. Dette følger af Forordning 1139 samt 1178 regler om tavshedspligt. Det var således ikke altid muligt for kontorets jurister, undertegnede og direktionen at afdække om sagsbehandlingen i konkrete sager eller generelt var udført korrekt og i henhold til aftalen om geografisk opdeling.

#### **Advokatundersøgelsens punkt 5.3 og 5.4**

Det bemærkes, at svar på spørgsmål eller henvendelser fulgte styrelsens almindelige proces. Dette betød at udkast blev udarbejdet i samarbejde mellem kontorets jurister eller generalister godkendt af kontorchef og direktion."