

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Gammel Torv 22. 1457 København K
Telefon 33 13 25 12. Telefax 33 13 07 17
Personlig henvendelse 10-15

Dato: - 5 APR. 2001

J.nr.: 1999-2401-701
Sagsbehandler: JL
(Bedes anført ved henvendelser)

Akt. nr.: 21

IT- og Forskningsministeriet
Bredgade 43-45
1260 København K

J44	Sagsbehandler Bol
Gruppe nr.	J.nr. 18254/91302-27
DATO: 4/401	Bilag:

+ bilag

Vedr. Danmarks Radio, ministeriets j.nr. 18254

Vedlagt sendes min endelige redegørelse i ovennævnte sag.

Idet jeg i det hele henholder mig til den retsopfattelse som jeg gav udtryk for i min foreløbige redegørelse af 5. december 2000, skal jeg udtale følgende:

Det er min opfattelse at Forskningsministeriet ikke burde have afvist Danmarks Radios klage over Udvalgene vedrørende Videnskabelig Uredeligheds afslag på aktindsigt. Jeg henstiller derfor at IT- og Forskningsministeriet nu tager stilling til afslaget på aktindsigt.

Jeg beder ministeriet om at underrette mig om hvad der videre sker i sagen.

Jeg henviser i øvrigt til det jeg har anført i min endelige redegørelse.

Med venlig hilsen



Hans Gammeltoft-Hansen

Endelig redegørelse**i sagen vedrørende aktindsigt i sag hos Udvalgene vedrørende Videnskabelig Uredelighed**

Som det fremgår af nedenstående fastholder jeg den opfattelse som jeg gav udtryk for i min foreløbige redegørelse af 5. december 2000. Det er således min endelige opfattelse at § 4 m i lov om forskningsrådgivning i sig selv fastslår at der kan klages til nu IT- og Forskningsministeriet over retlige spørgsmål i forbindelse med afgørelser truffet af bl.a. Udvalgene vedrørende Videnskabelig Uredelighed (UVVU). Jeg har derfor henstillet til IT- og Forskningsministeriet nu at tage stilling til UVVU's afslag på aktindsigt.

Sagsfremstilling

Jeg har forstået det sådan at Danmarks Radio bad speciallæge Carl Hugod om at gennemgå det videnskabelige materiale der lå til grund for godkendelsen af Cipramil. På baggrund af sin gennemgang bad Carl Hugod UVVU om at vurdere om der forelå videnskabelig uredelighed i forbindelse med udarbejdelsen af det pågældende materiale.

I brev af 17. juni 1999 bad Danmarks Radio om aktindsigt i "de dokumenter der knytter sig til nævnets behandling af de spørgsmål Speciallæge Carl Hugod" havde stillet UVVU om de videnskabelige rapporter der blev anvendt til godkendelsen af Cipramil. Danmarks Radio bad om både at få indsigt i eksisterende dokumenter og i dokumenter der senere måtte fremkomme (løbende aktindsigt). Danmarks Radio anførte endvidere at anmodningen ikke omfattede de rapporter som Carl Hugod havde vedlagt sit brev til UVVU.

UVVU bekræftede den 18. juni 1999 modtagelsen af Danmarks Radios anmodning og meddelte at henvendelsen var blevet overgivet til UVVU's formand, og at Danmarks Radio snarest muligt ville høre nærmere. UVVU besvarede i brev af 28. juni 1999 Danmarks Radios henvendelse således:

"...

Forskningsstyrelsen, der varetager sekretariatsfunktionen for udvalgene, har forelagt Deres anmodning for udvalgenes formand.

Styrelsen kan herefter oplyse, at ud over interne arbejdsrapporter, herunder vedrørende det arbejde, der foregår i det nedsatte ad hoc-udvalg, indeholder sagen alene, ud over klagen som man går ud fra, De er bekendt med, de i kopi vedlagte skrivelser af 25. februar og 13. april 1999 fra henholdsvis H. Lundbeck A/S og overlæge Lars F. Gram.

Man går ud fra, at De ikke ønsker kopi af de i skrivelserne nævnte bilag."

I breve af 16. og 17. juli 1999 besvarede UVVU's sekretariat Danmarks Radios telefoniske henvendelse af 8. juli 1999 hvorved Danmarks Radio havde bedt om aktindsigt i materiale sendt fra UVVU til parterne i sagen. Af brevet af 17. juli 1999 fremgår følgende:

"Det kan oplyses, at Udvalget vedrørende sundhedsvidenskabelig forskning i foråret besluttede at nedsætte et eksternt fagkyndigt ad hoc-udvalg, der fik til opgave at udarbejde en redegørelse i sagen.

Denne redegørelse blev den 6. juli 1999 sendt til sagens parter med henblik på eventuel korrektion af faktiske oplysninger. Ad hoc-udvalgets redegørelse udtrykker ikke UVVU's afgørelse, og vil sammen med parternes eventuelle kommentarer og ad hoc-udvalgets bemærkninger hertil være en del af grundlaget for UVVU's afgørelse.

Det i dag nedlagte Udvalget Vedrørende Videnskabelig Uredelighed, der var nedsat af Statens Sundhedsvidenskabelige Forskningsråd, fulgte den praksis ikke at give aktindsigt i sager, der var under behandling i udvalget. Begrundelsen for denne praksis var dels hensynet til udvalgets arbejdsmuligheder, dels hensynet til indklagede.

Udvalget vedrørende sundhedsvidenskabelig forskning ønsker ud fra samme betragtninger at følge det tidligere udvalgs praksis på området. Når ad hoc-udvalgets redegørelse udsendes til parterne for eventuel kommentering, henstilles det derfor, at redegørelsen betragtes som fortroligt materiale. Når UVVU's afgørelse foreligger, er det derimod parternes ansvar, hvad der sker med afgørelsen.

Jeg må på denne baggrund meddele, at UVVU ikke finder at kunne imødekomme Deres anmodning.

..."

Danmarks Radio klagede den 26. juli 1999 til mig over UVVU's afslag på aktindsigt. Danmarks Radio anførte bl.a. at UVVU i sin afgørelse hverken havde henvist til offentlighedsloven eller forvaltningsloven. Danmarks Radio anførte endvidere at Danmarks Radio ikke mente at afslaget ud fra de begrundelser udvalgene havde meddelt, havde hjemmel i offentlighedsloven, bl.a. fordi indklagede var henholdsvis en virksomhed og en forskergruppe. Danmarks Radio anførte endelig at Danmarks Radio mente at den praksis som UVVU havde henvist til i sin begrundelse, var beklagelig idet den betød at UVVU ville hindre offentligheden kendskab til baggrunden for UVVU's afgørelser.

Jeg sendte under henvisning til § 4 m i lovbekendtgørelse nr. 676 af 19. august 1997 om forskningsrådgivning Danmarks Radios klage videre til Forskningsministeriet. Ministeriet besvarede i brev af 13. august 1999 til mig min oversendelse således:

"...

Forskningsministeriet skal i den anledning oplyse, at der i den tidligere forskningsrådslovgivning, jf. lov nr. 346 af 24. maj 1989 om forskningsråd, som ændret ved § 15, stk. 2, i lov nr. 120 af 4. marts 1996, ikke var optaget nogen bestemmelse om klageadgang til ministeriet. På den baggrund påpegede en række retslærde, at da der var tale om et rådssystem, var der ikke rekurs til ministeriet, jf. det almindelige forvaltningsretlige udgangspunkt bl.a. refereret i Jon Andersen, Forvaltningsret, 2. udg., 1993, p. 183.

Forskningsministeriet valgte derfor ved fremsættelsen af forslag til lov om ændring af Danmarks Forskningsråd og offentlige forskningsudvalg og ændring af lov om Forskningspolitisk Råd og forskningsråd og om ophævelse af lov om forskningsråd at indsætte en bestemmelse om klageadgang til ministeriet, jf. § 4 m i lov om forskningsrådgivning m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 676 af 19. august 1997. Man valgte dog en fakultativ klageadgang, idet loven bemyndigede ministeren til at etablere en klageadgang ved bekendtgørelse, jf. lovens formulering: 'Efter regler fastsat af forskningsministeren kan klager over retlige spørgsmål i forbindelse med afgørelser truffet af de statslige forskningsråd, Forskningsforum eller udvalg nedsat heraf indbringes for ministeren.'

Idet de statslige forskningsråd ikke i deres midte råder over juridisk sagkundskab (bortset fra Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd) har Forskningsministeriet fundet det rigtigst, at der etableres en klagevej til ministeriet for så vidt angår retlige spørgsmål. For så vidt angår Udvalgene vedrørende Videnskabelig Uredelighed er udgangspunktet det modsatte, idet udvalgene har en landsdommer som formand, jf. § 8, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 933 af 15. december 1998. Derfor undlod man i denne bekendtgørelse at etablere en klagevej til ministeriet, da man fandt, at borgernes retssikkerhed i tilstrækkelig grad var tilgodeset ved sammensætningen af udvalgene, og idet formanden alene havde afgørelsen i retlige spørgsmål, jf. § 9, stk. 5.

Det er derfor Forskningsministeriets opfattelse, at vi ikke er klageinstans for afgørelser truffet af Udvalgene vedrørende Videnskabelig Uredelighed eller deres formand. Forskningsministeriet erkender, at dette ville være retsinformativt klarere, hvis det af bekendtgørelsen udtrykkeligt var fremgået, at udvalgenes og deres formands afgørelser ikke kunne indbringes for anden administrativ myndighed. Forskningsministeriet vil foretage denne præcisering ved førstkommende lejlighed.

Kopi heraf sendt til Danmarks Radio efter ønske derfra."

Danmarks Radio bad mig herefter den 16. august 1999 om at behandle klagen over UVVU's afslag på anmodningen om aktindsigt.

I anledning af Danmarks Radios klage har jeg modtaget udtalelser af 6. og 21. oktober 1999 fra henholdsvis UVVU og Forskningsministeriet. UVVU har bl.a. anført følgende i sin udtalelse:

"Den 8. juli rettede DR Radio telefonisk henvendelse til sekretariatet med anmodning om aktindsigt i ad hoc-udvalgets redegørelse, der den 6. juli var blevet sendt til parterne: speciallæge Carl Hugod, H. Lundbeck A/S og overlæge Lars F. Gram med henblik på eventuel kommentering.

...

Uddybning af begrundelsen for afslag på aktindsigt:

Når UVVU modtager en klage, og det skønnes, at sagen skal realitetsbehandles, kvitterer sekretariatet for klagen og sender den til indklagede til udtalelse. Samtidig anmodes såvel klager som indklagede normalt om at behandle sagen fortroligt, mens den er under behandling i udvalget. I den foreliggende sag er hverken klager eller indklagede på dette tidspunkt blevet bedt om at behandle sagen fortroligt. Det skyldes, at DR Radio måtte formodes allerede at være bekendt med klagens indhold, og at henstillingen ikke ville være rimelig alene over for indklagede.

Den 6. juli d.å. fremsendte sekretariatet ad hoc-udvalgets redegørelse til parterne for indhentning af eventuelle kommentarer. Det blev understreget, at den foreliggende redegørelse ikke udtrykte UVVU's afgørelse. Parterne blev på dette tidspunkt bedt om at behandle ad hoc-udvalgets redegørelse som fortroligt materiale, indtil UVVU havde truffet afgørelse i sagen.

UVVU's henstilling til parterne om diskretion under sagens behandling skal ses i sammenhæng med UVVU's generelle vurdering af muligheden for at give aktindsigt efter Offentlighedsloven under sagens behandling.

Offentlighedslovens § 13, stk. 1, 6) bestemmer, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til *private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet*.

ci. fact

UVVU træffer afgørelser på et område, som har stor betydning for den enkelte forsker og for dansk forskning i almindelighed. Udtalelserne fra udvalgene er ikke i sig selv juridisk bindende for modtageren, men vil alligevel kunne have vidtrækkende konsekvenser. Det er derfor af største vigtighed, at afgørelser om videnskabelig uredelighed træffes med størst mulig hensyntagen til retssikkerheden for den forsker, der er under anklage for videnskabelig uredelighed. En offentlig og muligvis ufuldstændig og redigeret gengivelse af klagen og de foreløbige undersøgelser vil kunne give et misvisende og dermed for den indklagede urimeligt belastende billede. Ikke mindst hensynet til den, der senere måtte vise uberettiget at være blevet beskyldt for videnskabelig uredelighed, taler for, at en sagkyndig undersøgelse kan foregå uden offentlighed. UVVU finder ikke, at hensynet til den indklagede i undersøgelsesfasen kan varetages ved anonymisering af sagsakter. I et så lille forskningsmiljø som det danske vil mange vide, hvem den enkelte sag drejer sig om.

Disse væsentlige hensyn til den indklagede har ført til, at UVVU generelt mener, at der ikke bør gives aktindsigt, så længe sagen er under behandling. Som det fremgår af sagsredegørelsen, udelukker den generelle holdning ikke, at der i specielle situationer ud fra en konkret vurdering kan gives aktindsigt. DR Radios anmodning af 17. juni d.å. om aktindsigt i sagen blev den 28. juni besvaret ved fremsendelse af skrivelser af 25. februar 1999 og 13. april 1999 fra henholdsvis H. Lundbeck A/S og overlæge Lars F. Gram, der begge var indklagede i sagen. Fremsendelse af disse sagsakter blev fundet ubetænkelig, idet sa-

gen allerede var kendt i offentligheden, og idet de nævnte akter herefter og i øvrigt ikke indeholdt oplysninger, der kunne tilbageholdes med hjemmel i Offentlighedsloven.

Offentlighedslovens § 13, stk. 1, 6) beskytter ikke alene væsentlige hensyn til private interesser, men også væsentlige hensyn til offentlige interesser. UVVU har karakter af et undersøgelsesorgan, der efterforsker sager på et område, som ikke alene har stor betydning for den enkelte forsker men også for dansk forskning i almindelighed. UVVU's arbejde er afhængig af forskerverdens tillid til, at en anmeldelse kan ske uden at anmelderen derved bliver draget ind i en offentlig diskussion før resultatet af undersøgelsen foreligger. Hensynet til medlemmerne af nedsatte ad hoc-udvalg peger i samme retning.

De væsentlige hensyn til offentlige og private interesser, som begrunder afslag på anmodning om aktindsigt fremsat under sagens behandling, ophører i det øjeblik UVVU har sendt sin afgørelse til parterne, og afgørelsen må formodes at være kommet frem til disse. En ansøgning om aktindsigt vil derfor på dette tidspunkt ofte kunne imødekommes fuldt og helt efter Offentlighedslovens bestemmelser.

UVVU's henstilling til parterne om diskretion ophører ligeledes på dette tidspunkt, og det er herefter op til parterne, hvad der skal ske med afgørelsen, dog naturligvis under ansvar for loven.

For at varetage offentlighedens interesse i indsigt i UVVU's arbejde pålægger bekendtgørelsen i § 7 UVVU at offentliggøre en årlig beretning om udvalgenes virksomhed. I beretningen skal samtlige behandlede sager om videnskabelig uredelighed beskrives i ikke-personhenførbare form. Når undersøgelsen er afsluttet, vil offentligheden hermed kunne få kendskab til de undersøgte forhold, undersøgelsens resultat og forløb.

Rekursadgang til Forskningsministeriet

I betænkning nr. 1317, 1996 om Forskningsrådenes sagsbehandling m.m. udtales side 66 næstsidste afsnit: *'Det bemærkes, at der ikke er adgang til at rekurrere forskningsrådets afgørelser af habilitetsspørgsmål (eller andre spørgsmål) til Forskningsministeriet eller andre administrative myndigheder.'*

§ 4 m i Lov om forskningsrådgivning mv., lovekendtgørelse nr. 676 af 19. august 1997 har følgende ordlyd: *'Efter regler fastsat af forskningsministeren kan klager over retlige spørgsmål i forbindelse med afgørelser truffet af de statslige forskningsråd, Forskningsforum eller udvalg nedsat heraf indbringes for ministeren.'*

I forarbejderne til § 4 m udtales: *'Bestemmelsen lovfæster den hidtidige praksis, hvorefter de statslige forskningsråds faglige afgørelser ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed, men at forskningsministeren har legalitetskontrollen og kan behandle klager over retlige spørgsmål.'*

Motiverne til § 4 m har ikke relevans i forhold til UVVU og bestemmelsen må i overensstemmelse med lovteksten i § 4 m og det refererede synspunkt i betænkning nr. 1317 side 66 forstås således, at der, for så vidt angår retlige spørgsmål, ved lovændringen i 1997 blev givet en fakultativ adgang for ministeren til at etablere recursadgang for afgørelser truffet af de statslige forskningsråd og udvalg nedsat af Forskningsforum.

Der er netop ikke i bekendtgørelse nr. 933 af 15. december 1998 etableret recursadgang for afgørelser truffet af UVVU. Dette harmonerer med den selvstændighed og sammensæt-

ning, UVVU under hensyn til arbejdets karakter har fået. Der er herefter ikke grundlag for at antage, at UVVU's afgørelser nu skulle kunne påankes til ministeriet, heller ikke for så vidt angår overholdelse af sagsbehandlingsregler."

Forskningsministeriet anførte bl.a. følgende i sin udtalelse:

"Oprettelse af UVVU har fra begyndelsen bygget på et ønske om et uvildigt, eksternt organ. Dette skyldtes først og fremmest erkendelsen af, at det er meget vanskeligt at håndtere sager om uredelighed inden for en institutions egne vægge, da sådanne sager ofte er overordentligt belastende for de involverede personer. Der var ikke klageadgang, ligesom ministeriet aldrig har behandlet sager herom.

Udvalgets tidligere sammensætning fremgår af de vedlagte vedtægters §§ 5 og 6. I dag er udvalgene sammensat, som det fremgår af bekendtgørelse om Udvalgene vedrørende Videnskabelig Uredelighed, § 8, stk. 2:

'Formanden skal være landsdommer. De udpegede medlemmer og deres suppleanter skal være anerkendte forskere, der tilsammen bedst muligt dækker de statslige forskningsråds fagområder. Formanden og medlemmerne beskikkes i deres personlige egenskab.'

...

UVVUs opgave er at behandle sager vedrørende videnskabelig uredelighed. Sager kan rejses ved klage eller kan angå en person der vil renses fra verserende rygter, jf. bekg. § 2. Rådene tager ikke sager op af egen drift. Rådene træffer så vidt muligt afgørelse i enighed og formanden afgør spørgsmål af retlig karakter, § 9. Når en sag om videnskabelig uredelighed er afsluttet, udarbejder det enkelte råd en udtalelse med en stillingtagen til den rejste klage, som meddeles sagens parter, § 4, stk. 5. Rådene offentliggør hvert år en rapport indeholdende bl.a. beskrivelse af de behandlede sager i anonymiseret form, § 7.

Idet UVVU ved deres sammensætning og virke er kollegiale organer (se Bent Christensen, Forvaltningsret. Opgaver Hjemmel Organisation, 2. udgave, 1997, p. 65), er der ikke en sædvanebestemt klageadgang til departementet eller anden forvaltningsmyndighed inden for Forskningsministeriets ressortområde, (jf. Jon Andersen, Forvaltningsret. Sagsbehandling Hjemmel Prøvelse, 2. udgave, 1993, pp. 182-183).

Forskningsministeriet har ingen instruktionsbeføjelser over UVVU. Da der ikke er nogen sædvanebestemt klageadgang til Forskningsministeriet, kan en sådan alene etableres, hvis der positivt er fastsat en hjemmel herfor. Det har aldrig været ønsket at etablere en klageadgang til ministeriet for disse udvalg.

Gældende lov for forskningsrådgivning.

I § 4 m i LBK nr. 676 af 19. august 1997 om forskningsrådgivning gives Forskningsministeren mulighed for at fastsætte regler om klageadgang for så vidt angår retlige spørgsmål. Dette er en kodificering af den tidligere mangeårige praksis for så vidt angår forskningsrådene, idet ministeriet hidtil har behandlet klager over retlige spørgsmål i forbindelse med deres sagsbehandling.

Baggrunden var, at der i den tidligere forskningsrådslovgivning, jf. lov nr. 346 af 24. maj 1989 om forskningsråd, som ændret ved § 15, stk. 2, i lov nr. 120 af 4. marts 1996, ikke var optaget nogen bestemmelse om klageadgang til ministeriet. Dette gav anledning til kri-

tik af, at ministeriet rent faktisk behandlede klager over retlige spørgsmål, jf. bl.a. Betænkning nr. 1317 om Forskningsrådenes sagsbehandling m.m., 1996, p. 66.

Lovens mulighed for at fastsætte klageadgang er ikke udnyttet ved udformningen af bekendtgørelsen om Udvalgene vedrørende Videnskabelig Uredelighed. Bekendtgørelsens affattelse følger dermed tidligere praksis for UVVU's arbejde.

Yderligere kan det påpeges, at der ved sammensætningen af udvalget er indarbejdet en retssikkerhedsgaranti, idet udvalgenes formand skal være landsdommer, jf. § 8, stk. 2, og dermed repræsenterer juridisk fagkundskab på højt niveau. Det følger af § 9, stk. 5, i bekendtgørelsen at afgørelser af retlige spørgsmål træffes af formanden. Denne juridiske sagkundskab i selve udvalget adskiller UVVU fra de statslige forskningsråd.

Bemærkningerne til § 4 m i lov om forskningsrådgivning, som indeholder en henvisning til tidligere praksis, angår derfor ikke UVVU's arbejde, da udvalgene på tidspunktet for lovens vedtagelse, endnu ikke var oprettede."

Ved breve af 15. oktober og 1. november 1999 sendte jeg henholdsvis udtalelsen fra UVVU og udtalelsen fra Forskningsministeriet til Danmarks Radio med henblik på at Danmarks Radio fik lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger til udtalelserne. Jeg har ikke modtaget nogen bemærkninger fra Danmarks Radio, men den 6. december 1999 kontaktede en af mine medarbejdere telefonisk Ole Mølgaard og fik oplyst at Danmarks Radio formentlig havde fået det ønskede materiale.

Under min afsluttende gennemgang af sagen bad jeg den 29. september 2000 telefonisk Forskningsministeriet om at svare på følgende to spørgsmål:

1. Har ministeriet udstedt bekendtgørelser hvorefter der er klageadgang fra et eller flere af de statslige forskningsråd?
2. Har ministeriet afvist at behandle klager over udvalget på området før lovændringen i 1997: Udvalget vedrørende Videnskabelig Uredelighed?

For så vidt angår det første spørgsmål, besvarede ministeriet dette benægtende under ovennævnte telefonsamtale. Det andet spørgsmål besvarede ministeriet telefonisk den 19. oktober 2000 med at ministeriet ikke kunne se at have modtaget klager over det tidligere udvalg.

I brev af 6. oktober 2000 underrettede jeg Danmarks Radio om at jeg havde stillet Forskningsministeriet de ovennævnte spørgsmål.

Den 5. december 2000 gav jeg i en redegørelse udtryk for min foreløbige retsopfattelse. Jeg skrev bl.a.:

"Jeg har koncentreret min undersøgelse om spørgsmålet om hvorvidt der er klageadgang fra udvalgene til Forskningsministeriet. Jeg har derimod ikke taget stilling til udvalgenes afslag på aktindsigt.

Det retlige grundlag

Bestemmelser om oprettelse og sammensætning af UVVU findes i lov om forskningsrådgivning (lovbekendtgørelse nr. 676 af 19. august 1997) og bekendtgørelse nr. 933 af 15. december 1998 om Udvalgene vedrørende Videnskabelig Uredelighed. Forskrifterne indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

Lovbekendtgørelsen:

'§ 1. Til fremme og koordinering af dansk forskning oprettes Danmarks Forskningsråd, seks statslige forskningsråd og et tilhørende Forskningsforum og et antal forskningsudvalg.

Stk. 2. Forskningsministeren opretter Danmarks Forskningsråd.

Stk. 3. Forskningsministeren opretter seks statslige forskningsråd og et tilhørende Forskningsforum. Der oprettes statslige forskningsråd inden for områderne humaniora, jordbrugs- og veterinærvidenskab, naturvidenskab, samfundsvidenskab, sundhedsvidenskab og teknisk videnskab.

Stk. 4. Øvrige ministre opretter offentlige forskningsudvalg i samråd med forskningsministeren.

...

§ 4 e. Forskningsforum skal påtage sig opgaver af fælles interesse og betydning for de statslige forskningsråds tværgående og strategiske virke. Forskningsforum kan give de enkelte statslige forskningsråd pålæg i alle tværgående sager.

Stk. 2. Opgaverne omfatter støtte til dansk forskning og faglig rådgivning i forskningsanliggender.

Stk. 3. Forskningsforum afgiver hvert år til forskningsministeren en rapport på de statslige forskningsråds vegne om rådernes virke. Forskningsforum fremlægger rapporten på et årligt seminar.

Stk. 4. Forskningsforum kan selv oprette eller opretter efter anmodning fra forskningsministeren permanente eller tidsbegrænsede udvalg med særlige opgaver. Ministeren kan fastsætte regler for udvalg, der oprettes efter anmodning fra denne.

...

§ 4 m. Efter regler fastsat af forskningsministeren kan klager over retlige spørgsmål i forbindelse med afgørelser truffet af de statslige forskningsråd, Forskningsforum eller udvalg nedsat heraf indbringes for ministeren.'

Bekendtgørelsen:

'§ 1. Forskningsforum opretter tre udvalg vedrørende videnskabelig uredelighed inden for dansk forskning: Et udvalg for naturvidenskabelig, jordbrugs- og veterinærvidenskabelig og teknisk-videnskabelig forskning, et udvalg for sundhedsvidenskabelig forskning og et udvalg for samfundsvidenskabelig og humanitisk forskning. Udvalgene har en fælles formand, der bl.a. har til opgave at sikre ensartethed i udtalelserne på tværs af forskningsområder.

Stk. 2. Udvalgenes navn er Udvalgene vedrørende Videnskabelig Uredelighed.

§ 2. Udvalgene vedrørende Videnskabelig Uredelighed har til opgave at behandle sager vedrørende videnskabelig uredelighed, der rejses ved klage til udvalgene. En person kan anmode om at få en sag behandlet med henblik på at blive renset for verserende rygter.

Stk. 2. Sagen skal have betydning for dansk forskning. Må det på forhånd anses for usandsynligt, at der kan gives klager medhold, afvises sagen.

...

§ 4. Formanden fordeler klagerne til behandling i udvalgene.

Stk. 2. Det enkelte udvalg træffer beslutning om, hvorvidt en sag skal behandles eller afvises. Udvalget underretter den indklagede om klagen og om, hvorvidt det vil behandle klagen.

Stk. 3. Parterne i en sag om videnskabelig uredelighed kan lade sig bistå af bisiddere. Klageren kan lade sig bistå af bisiddere, såfremt han/hun er part i sagen.

Stk. 4. Udvalget undersøger selv klagen, herunder tilvejebringer alle relevante oplysninger i sagen.

...

§ 8. Udvalgene består hver af en formand og 2, 4 eller 6 medlemmer efter Forskningsforums bestemmelse. Endvidere udpeges suppleanter for medlemmerne.

Stk. 2. Formanden skal være landsdommer. De udpegede medlemmer og deres suppleanter skal være anerkendte forskere, der tilsammen bedst muligt dækker de statslige forskningsråds fagområder. Formanden og medlemmerne beskikkes i deres personlige egenskab.

Stk. 3. Formanden beskikkes af forskningsministeren. Medlemmerne og suppleanterne beskikkes af Forskningsforum efter høring af de statslige forskningsråd.

Stk. 4. Medlemmerne og suppleanterne beskikkes for en periode af 4 år og kan genbeskikkes i 2 år. Hvis et medlem afgår i en beskikkelsesperiode, kan det medlem, der beskikkes i stedet, beskikkes for mindre end 4 år.

§ 9. Det enkelte udvalg kan beslutte, at det ved undersøgelsen af en sag skal bistås af en eller flere eksterne sagkyndige.

Stk. 2. Ved et medlems forfald indtræder suppleanten.

Stk. 3. Udvalgene er beslutningsdygtige, når formanden og medlemmerne eller disses suppleanter er tilstede.

Stk. 4. Udvalgenes beslutninger søges truffet i enighed. Kan enighed ikke opnås, træffes beslutningerne ved almindelig flertalsbeslutning. Et dissenterende medlem kan forlange, at hans/hendes dissens fremgår af beslutningen.

Stk. 5. I retlige spørgsmål træffes afgørelse af formanden.'

Bestemmelserne om de statslige forskningsråd og Forskningsforum, herunder bestemmelserne i lovens §§ 4 e og 4 m blev indsat ved lov nr. 390 af 10. juni 1997 der trådte i kraft den 1. august 1997 og byggede på lovforslag nr. L 193 fremsat den 12. marts 1997 af forskningsministeren. Lovforslaget indeholder bl.a. følgende (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, side 4028 ff):

Til § 4 e

...

Til stk. 4

Forskningsforum giver mulighed for at nedsætte særlige udvalg, der skal løse særlige tværgående opgaver, der ikke umiddelbart er knyttet til fonds- eller rådgivningsfunktionen, men som i øvrigt har interesse for forskningsverdenen. Tilsvarende kan forskningsministeren pålægge Forskningsforum at oprette sådanne udvalg. Udvalgene kan både være permanente og tidsbegrænsede.

Som eksempler kan peges på forskningsetik og redelighed inden for forskningen eller det udvalg, der udarbejdede betænkning nr. 1317 om forskningsrådenes sagsbehandling m.m.

Det foreslås, at forskningsministeren kan fastsætte nærmere regler for sådanne udvalg, fx hvad angår deres sammensætning og sagsbehandling. Udvalgene kan i praksis få tillagt ganske stor kompetence, fx hvor de på etikområdet afgiver udtalelser om enkeltpersoners videnskabelige virke. Det er derfor naturligt, at der fastsættes regler, der indeholder de nødvendige retssikkerhedsmæssige garantier.

...

Til § 4 m

Bestemmelsen lovfæster den hidtidige praksis, hvorefter de statslige forskningsråds faglige afgørelser ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed, men at forskningsministeren har legalitetskontrollen og kan behandle klager over retlige spørgsmål.'

Betænkning nr. 1317, 1996, om Forskningsrådenes sagsbehandling m.m. som Forskningsministeriet har henvist til, indeholder på side 66 bl.a. følgende:

'Det bemærkes, at der ikke er adgang til at rekurrere forskningsrådets afgørelser af habilitets spørgsmål (eller andre spørgsmål) til Forskningsministeriet eller andre administrative myndigheder.'

Før lovændringen i 1997 eksisterede bl.a. Danmarks Forskningsråd og et antal forskningsudvalg og seks forskningsråd (jf. lov nr. 346 af 24. maj 1989 om Forskningspolitisk Råd og forskningsråd og lov nr. 120 af 4. marts 1996 om Danmarks Forskningsråd og offentlige forskningsudvalg og ændring af lov om Forskningspolitisk Råd og forskningsråd). Herudover eksisterede det tidligere udvalg på området: Udvalget vedrørende Videnskabelig Uredelighed. Udvalget vedrørende Videnskabelig Uredelighed var ifølge vedtægterne nedsat af Statens Sundhedsvidenskabelige Forskningsråd og havde hjemsted i forskningsrådene der tillige varetog udvalgets sekretariatsforretninger. Udvalget havde ifølge vedtægterne en sammensætning og arbejdsform der ligner det nuværende UVVU.

Forskningsministeriet har, jf. udtalelsen af 21. oktober 1999, på baggrund af en mangeårig praksis behandlet klager over retlige spørgsmål i forbindelse med forskningsrådenes sagsbehandling. Dog har ministeriet oplyst over for mig at man så vidt ses ikke har haft klager over det tidligere Udvalg vedrørende Videnskabelig Uredelighed. Ministeriet har desuden oplyst at det forhold at ministeriet behandlede disse klager, gav anledning til kritik, jf. betænkning nr. 1317, 1996, side 66.

Fra min behandling af en anden sag er jeg bekendt med at Forskningsministeriet også efter lovændringen i 1997 har behandlet klager over Det Humanistiske Forskningsråds afgørelser for så vidt angår retlige spørgsmål, ministeriets sag, j.nr. 218. I den pågældende sag havde Det Humanistiske Forskningsråd i sit afslag til ansøgeren bl.a. anført: 'Klager over retlige spørgsmål i forbindelse med denne afgørelse kan jf. lovens § 4 m indgives til Forskningsministeren.'

Der er ikke for så vidt angår forskningsrådenes virksomhed, udstedt nogen bekendtgørelse hvori der er fastsat regler om klageadgang fra råd til minister, jf. ministeriets telefoniske oplysninger til en af mine medarbejdere den 29. september 2000.

Min vurdering

Det fremgår af bestemmelserne om UVVU's sammensætning at medlemmerne udpeges i deres personlige egenskab, og at medlemmerne der – bortset fra formanden – skal være anerkendte forskere inden for bestemte områder, beskikkes for en afgrænset periode. Det fremgår endvidere af reglerne om UVVU's arbejde at afgørelserne – hvis enighed ikke kan opnås i UVVU – træffes

ved afstemning, og at et medlem der ikke er enig i flertallets opfattelse, kan kræve at pågældendes opfattelse fremgår af afgørelsen. Lovgivningen indeholder i øvrigt ikke bestemmelser der antyder at UVVU skulle være en del af det almindelige administrative hierarki inden for Forskningsministeriet og dermed underlagt forskningsministerens instruktionsbeføjelse.

Det kan derfor ikke give mig anledning til bemærkninger at Forskningsministeriet mener at der er tale om en særlig forvaltningsmyndighed der ikke er en del af det almindelige hierarkiske over-/underordningsforhold. Udgangspunktet er herefter som anført af ministeriet at der ikke er en egentlig klageadgang over UVVU's afgørelser til ministeriet eller en anden administrativ myndighed. Det kræver derfor en særlig hjemmel i lovgivningen hvis der skal være klagemulighed.

Ved min behandling af sagen har jeg ikke taget stilling til om Forskningsministeriet inden lovændringen i 1997 på andet grundlag var berettiget til at behandle disse typer klager. Jeg har således alene konstateret at Forskningsministeriet rent faktisk behandlede disse klager uden egentlig lovhjemmel indtil 1997.

Afgørende for om der – på det nuværende lovgrundlag – således er en egentlig klageadgang til Forskningsministeriet, beror derfor på en fortolkning af lovens § 4 m. Jeg har forstået Forskningsministeriet sådan at ministeriet mener at bestemmelsen i lovens § 4 m er en ren hjemmelsbestemmelse der ikke i selv giver klageadgang, men kræver at forskningsministeren udnytter sin beføjelse til at fastsætte at det skal være muligt at klage over UVVU.

Jeg vil ikke afvise at ministeriets forståelse af bestemmelsen kan støttes på en læsning af bestemmelsens ordlyd, men det er min umiddelbare opfattelse at bestemmelsen må læses som en bestemmelse der i sig selv fastsætter at der er klageadgang, men overlader det til forskningsministeren at fastsætte nærmere formelle regler herom, f.eks. om hvortil klagen skal indgives.

Efter min opfattelse understøttes sidstnævnte forståelse af bestemmelsen endvidere af at bemærkningerne til § 4 m angiver at bestemmelsen lovfæster den hidtidige praksis om klageadgang. Denne praksis gik netop ud på at der i hvert tilfælde for så vidt angår forskningsrådene, havde etableret sig en klageadgang vedrørende retlige spørgsmål til ministeriet. Der er ingen grund til at antage at denne henvisning alene skulle sigte til en videreførelse af praksis om klageadgang for så vidt angår forskningsrådene idet bestemmelsen i lovens § 4 m netop giver fælles klageregler for afgørelser truffet af bl.a. forskningsrådene og udvalg nedsat af Forskningsforum. I den forbindelse skal jeg ligeledes pege på at Forskningsministeriet over for mig har oplyst at ministeriet ikke før lovændringen i 1997 ses at have modtaget klager over det daværende

Udvalg vedrørende Videnskabelig Uredelighed. Forskningsministeriet kan således ikke ved at behandle klager over UVVU siges at bryde med den praksis som ministeriet fulgte for så vidt angår Udvalget vedrørende Videnskabelig Uredelighed.

Jeg mener endvidere at min opfattelse af at bestemmelsen i sig selv fastsætter klageadgang, understøttes af Forskningsministeriets egen praksis for så vidt angår klager over de statslige forskningsråd. Som ovenfor nævnt har ministeriet efter den 1. august 1997 behandlet klager over i hvert fald Det Humanistiske Forskningsråd, uagtet at ministeriet ikke har udstedt en bekendtgørelse hvori der er fastsat regler om klageadgang fra forskningsrådet til ministeriet.

Det som Forskningsministeriet har anført om at bemærkningerne til bestemmelsen ikke angår UVVU idet UVVU ikke var oprettet på tidspunktet for vedtagelsen af lov nr. 390 af 10. juni 1997, og at UVVU adskiller sig fra de statslige forskningsråd idet UVVU's formand skal være landsdommer, kan efter min opfattelse ikke tillægges afgørende betydning i denne sammenhæng.

Det er på den baggrund min foreløbige opfattelse at lovens § 4 m i sig selv fastslår at der kan klages til Forskningsministeriet over retlige spørgsmål i forbindelse med afgørelser truffet af de statslige forskningsråd, Forskningsforum eller udvalg nedsat heraf, herunder UVVU. Jeg mener derfor ikke at Forskningsministeriet burde have afvist klagen over UVVU's afslag på aktindsigt."

UVVU er i brev af 5. februar 2001 fremkommet med sine bemærkninger til min foreløbige redegørelse. UVVU har bl.a. anført følgende:

"I redegørelsen giver ombudsmanden udtryk for den foreløbige opfattelse, at § 4 m i lov om Forskningsrådgivning indeholder hjemmel til, at der – uanset at der ikke i øvrigt er klageadgang over UVVU's afgørelser – kan klages over retlige spørgsmål til Forskningsministeren.

Ombudsmandens foreløbige standpunkt er i modstrid med såvel UVVU's som Forskningsministeriets fortolkning af denne regel.

UVVU kan herved henvise til det over for ombudsmanden tidligere anførte, men skal specielt vedrørende standpunkterne i den foreløbige beretning bemærke følgende:

Det bør indgå i fortolkningen, at hjemmelen for etableringen af UVVU adskiller sig fuldstændig fra grundlaget for Forskningsrådene. Forskningsrådene har hjemmel i lovens § 1. UVVU har derimod hjemmel i § 4 e, stk. 4. Bestemmelsen giver ministeren bemyndigelse til at fastsætte regler for et sådant udvalg. Bestemmelsen blev netop indsat med henblik på oprettelse af UVVU, og dette udvalgs virksomhed reguleres fuldtud ved de regler, ministeren fastsætter.

UVVU's
hjemmel

Ved udfærdigelsen af bekendtgørelse nr. 933 af 15. december 1998 om UVVU var forskningsministeren bekendt med det hidtidige UVVU's praksis med hensyn til aktindsigt i verserende sager og ønskede, som det fremgår af ministeriets svar til ombudsmanden, ikke at gøre ændringer heri.

Den saglige begrundelse for ministeriets sondring mellem Forskningsrådene og UVVU vedrørende legalitetskontrol er der samtidig redegjort for. UVVU kan tilføje, at man tillægger det afgørende betydning, at disse sager af hensyn til samarbejdsklimaet i de videnskabelige miljøer kan gennemføres hurtigt, og man finder ikke der er saglige hensyn, der tilsiger, at ministeriet skal kunne udøve legalitetskontrol over for UVVU's sagsbehandling.

Folketingets Ombudsmand vil som det fremgår af den foreløbige redegørelse s. 12 ikke afvise, at lovens § 4 m kan læses som en bemyndigelsesbestemmelse, og ikke som en bestemmelse, der i sig selv fastslår legalitetskontrol. Uanset om man ud fra den praksis, ministeriet har haft over for forskningsråd, måtte komme til, at ministeriet har hjemmel til at udøve legalitetskontrol med disse råds sagsbehandling, forekommer det ikke naturligt - endsige tvingende - imod ministeriets intentioner at lade en sådan fortolkning få afsmittende virkning i forhold til UVVU.

UVVU anser det på baggrund af det anførte for givet, at ministeren i de regler vedrørende UVVU, der fastsættes i medfør af lovens § 4 e, stk. 4, 2. pkt., kan bestemme at heller ikke afgørelser af retlig karakter kan påklages til ministeren. Som det fremgår af Forskningsministeriets skrivelse af 13. august 1999, er man indstillet på at foretage en sådan præcisering ved førstkomende lejlighed.

For at undgå tvivl i fremtidige sager vil UVVU finde en sådan løsning saglig, hensigtsmæssig og juridisk korrekt."

IT- og Forskningsministeriet har i et brev af 8. februar 2001 anført følgende:

"Med henvisning til ombudsmandens foreløbige redegørelse af 5. december 2000 har IT- og Forskningsministeriet fået forelagt formanden for UVVU, landsdommer Hans Henrik Brydesholts besvarelse af 5. februar 2001 vedrørende ombudsmandens foreløbige redegørelse. Ministeriet kan tilslutte sig formandens udtalelse.

Herudover skal ministeriet bemærke, at det ikke har været lovgivers intention, at der skulle være klageadgang til ministeriet over UVVU's afgørelser, men at ministeriet er indstillet på at tage ombudsmandens fortolkning af bestemmelsens sproglige indhold til efterretning. Ministeriet vil på den baggrund søge lovteksten præciseret ved først givne lejlighed."

Ombudsmandens endelige udtalelse

Idet jeg i det hele henholder mig til den retsopfattelse som jeg gav udtryk for i min foreløbige redegørelse af 5. december 2000, skal jeg udtale følgende:

Det er min opfattelse at § 4 m i lov om forskningsrådgivning i sig selv fastslår at der kan klages til nu IT- og Forskningsministeriet over retlige spørgsmål i forbindelse med afgørelser truffet af de statslige forskningsråd, Forskningsforum eller udvalg nedsat heraf, herunder UVVU.

Jeg mener derfor ikke at Forskningsministeriet burde have afvist klagen over UVVU's afslag på aktindsigt, og jeg har derfor henstillet til IT- og Forskningsministeriet at ministeriet nu behandler klagen over afslaget på aktindsigt.

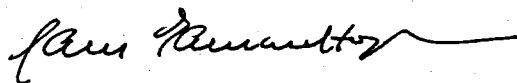
For så vidt angår de betragtninger som UVVU og IT- og Forskningsministeriet har anført, bemærker jeg følgende:

For mig at se ligger der i enhver adgang til at få prøvet en afgørelse en væsentlig retssikkerhedsgaranti. Dette gælder også i et tilfælde som det foreliggende.

De betragtninger som UVVU og ministeriet er fremkommet med har efter min opfattelse ikke en sådan karakter at der er grundlag for at tilsidesætte en naturlig forståelse af loven og dens forarbejder om en sådan retssikkerhedsgaranti.

Hertil kommer at jeg har noteret mig at ministeriet er indstillet på at tage min retsopfattelse til efterretning, og at ministeriet agter at få præciseret lovteksten ved førstkommende lejlighed.

Jeg bemærker at jeg ikke har taget stilling til spørgsmålet om hvorvidt lovens § 4 e, stk. 4, 2. pkt., er tilstrækkelig hjemmel for at forskningsministeren i en bekendtgørelse kan fravige den rekursmulighed der er etableret ved lovens § 4 m.



Hans Gammeltoft-Hansen

Kopi er samtidig sendt til:

IT- og Forskningsministeriet
J.nr. 18254

Udvalgene vedrørende Videnskabelig Uredelighed
J.nr. 9900578

Danmarks Radio
att.. Thomas Peter Sørensen og Ole Mølgaard