

Bagatelgrænsen mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar for offentligt ansatte

Kandidatspeciale

Af Camilla Sloth Bjerrum, Jeanette Kaasgaard & Rúni Hentze

Vejleder: Sten Bønsing

19. maj 2021





AALBORG UNIVERSITET
STUDENTERRAPPORT

Juridisk Institut
Aalborg Universitet

Projektets titel:

Bagatelgrænsen mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar for offentligt ansatte

Projektets titel på engelsk:

The triviality limit between the disciplinary and the criminal liability for public employees

Projektperiode:

Forårssemestret 2021

Omfang:

Anslag i alt: 191.941

Sideantal: 79,98

Deltagere:

Camilla Sloth Bjerrum

Jeanette Kaasgaard

Rúni Hentze

Studienummer: 20154795

Studienummer: 20164709

Studienummer: 20165587

Vejleder:

Sten Bønsing

Afleveringsdato:

19. maj 2021

Indholdsfortegnelse

Abstract.....	5
1. Introduktion.....	7
1.1. Problemformulering.....	8
1.2. Afgrænsning.....	8
1.3. Metode.....	9
1.3.1. Loven.....	9
1.3.2. Retspraksis, administrativ praksis og Faglig Voldgift.....	10
1.3.3. Andre kildeelementer.....	11
1.4. Projektoversigt.....	13
2. Offentligt ansatte.....	14
2.1. Ansættelsesformer.....	14
2.2. Tjenesteplichter.....	16
2.3. Tjenesteforseeleer.....	17
3. Disciplinær forfølgning.....	20
3.1. Decorumkravet (værdighedskravet).....	20
3.1.1. I og uden for tjenesten.....	23
3.2. Tjenestemænd.....	26
3.2.1. Retsgrundlaget.....	26
3.2.2. Minimumsbetingelser.....	27
3.2.3. Former for disciplinære sanktioner.....	30
3.3. Overenskomstansatte.....	42
3.3.1. Retsgrundlaget.....	42
3.3.2. Minimumsbetingelser.....	43
3.4. Ikendelse af disciplinære sanktioner.....	45
4. Strafferetlig forfølgning.....	49
4.1. Straffelovens kapitel 16.....	50
4.2. Betingelser.....	51
4.2.1. Tilregnelser.....	51
4.2.2. Virker i tjenesten.....	54
4.2.3. Grovhed.....	55
4.2.4. Opsummerende.....	57
4.3. Straffelovens §§ 155-157.....	57
4.3.1. Straffelovens § 155.....	59
4.3.2. Straffelovens §§ 156-157.....	64

4.4.	<i>Dobbeltstraf (ne bis in idem-princippet)</i>	69
5.	Grovhedsgrænsen	71
5.1.	<i>Forvaltningsmyndighedens skøn</i>	71
5.2.	<i>Sammenlignelige sager med forskellige udfald</i>	73
5.2.1.	Uberettigede opslag	73
5.2.2.	Manglende pligttopfyldelse	75
5.2.3.	Unødigt magtanvendelse	77
5.3.	<i>Klart grove forseelser</i>	78
5.4.	<i>Politianmeldelse</i>	79
5.4.1.	Nedre grænse	81
5.5.	<i>By- og landsrettens forskellige udfald</i>	83
5.6.	<i>Opsummering på grovhedsgrænsen</i>	84
6.	Konklusion	87
7.	Litteraturliste	90
8.	Bilag	97
	Anslag	98

Abstract

This master thesis concerns the triviality limit between the disciplinary and the criminal liability for public employees. It seems remarkable that public employees in some cases solely are subject to disciplinary liability, while in other cases they face criminal liability for similar misconduct. The purpose of this thesis is therefore to examine the legal situation on this matter.

The legal dogmatic method is applied and will be used to describe, interpret, analyse and systemize the applicable law and case law.

To illuminate the purpose this master thesis contains partly a comprehensive analysis of the disciplinary liability and partly a comprehensive analysis of the criminal liability. Besides a review and analysis of the general disciplinary liability this master thesis will in particular contain a special focus on section 10, 2nd indent of the Danish Civil Service Act. This master thesis will also examine the conditions in which are required to be fulfilled before a public employee can be met with disciplinary sanctions. The analysis shows that these conditions are that, objectively speaking, a misconduct must have occurred, the misconduct must be attributable to the public employee as intentional or negligent and finally the misconduct must be of a certain seriousness. If these conditions are fulfilled the appointing authority can choose from a range of sanctions, such as warning, fine or dismissal. This master thesis will furthermore contain a review and analysis of the criminal liability with focus on chapter 16 in the Danish Criminal Law. The main focus is section 155-157 in the Danish Criminal Law according to which a public employee may be held liable for offenses committed in the service. In order to be covered by the provisions of law, certain conditions must be met. These conditions are that the public employee must have the necessary imputation, have worked in the service and the conduct must be of a certain seriousness.

As a result of the analysis of both disciplinary and criminal liability, including a large number of decisions and judgments, it can be concluded that it is not currently possible to determine an actual triviality limit between these two kinds of liability for public employees. The analysis and discussion further show that it is not only the objectively committed offenses that are taken into account, but also the circumstances of the cases in general. Such a circumstance may, for example, be decisive in the case where an unjustified search is performed on a close family member. As a result of case-law, it must be assumed that such unjustified searches are a mitigating circumstance and therefore it is not

certain that the person in question will be met with criminal liability even though the matter is objectively covered by the legal provisions.

It is not possible to establish a clear triviality limit between the disciplinary and the criminal liability for public employees. This is supported by the fact that the district court and the High Court in several cases assess these differently and thereby come to different results, in particular whether a given offense is of such seriousness that it is covered by the provisions of section 155-157 in the Danish Criminal Law.

1. Introduktion

I Danmark ses en række aktuelle sager vedrørende sanktionering af offentligt ansatte. Dette er alt fra svindelsagen med Britta Nielsen i Socialstyrelsen, Hans Christian Mathiesens stillingsmisbrug i forsvaret til politiassistenters uberettigede opslag i interne registre. Der kan derved være tale om sager med en bred samfunds- og mediemæssig interesse, og sager som ikke nødvendigvis vækker samme opmærksomhed.

Offentligt ansatte er i kraft af deres stilling undergivet en lang række pligter, regler og uskrevne retsgrundsætninger. Såfremt de ikke efterlever disse, kan de blive mødt med sanktioner, herunder disciplinær- og strafansvar. Valget af sanktionsform afhænger af forseelsens grovhed og karakter.

Imidlertid forekommer forvaltningsmyndighedernes valg af sanktionsformer uklare. Dette kommer blandt andet til udtryk ved, at en politiassistent i ét tilfælde kan blive mødt med en irettesættelse for at have foretaget et uberettiget opslag i interne registre, hvor én anden politiassistent, der ligeledes har foretaget et uberettiget opslag, bliver mødt med tiltalerejsning efter straffelovens § 155. Grænsen viser sig umiddelbart at være flydende, og det forekommer derfor interessant at undersøge, hvorvidt der kan findes en bagatelgrænse mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar, og hvilke elementer der er de udslagsgivende i praksis.

Spørgsmålet er herefter, om det er forvaltningsmyndighedens frie skøn, hvorvidt denne vil foretage en politianmeldelse for den begåede forseelse, eller om der alene skal ske en disciplinær forfølgning, eller om der kan udledes en generel grovhedsgrense for, hvornår en offentligt ansat ifalder henholdsvis disciplinært og/eller strafferetligt ansvar.

Den danske praksis skaber umiddelbart usikkerhed om retsstillingen på området. Reglerne om strafansvar efter straffelovens kapitel 16 forekommer imidlertid klare, herunder blandt andet straffelovens § 155, hvorefter en offentligt ansat, som misbruger sin stilling for at opnå enten en for sig selv eller andre uberettiget fordel, kan straffes med indtil to års fængsel. Der findes dog, som nævnt, imidlertid sammenlignelige tilfælde som behandles forskelligt, hvor én sag kan medføre strafansvar og en anden sag alene medfører disciplinæransvar. Bagatelgrænsen for hvornår en offentligt ansat ifalder henholdsvis disciplinært eller strafferetligt ansvar forekommer derfor som et aktuelt og relevant emne til en kandidatafhandling.

1.1. Problemformulering

Der forekommer umiddelbart en uklar grænse for, hvornår der sker henholdsvis disciplinær og/eller strafferetlig forfølgning for tjenesteforseelser begået af offentligt ansatte, hvorfor afhandlingen har til formål at undersøge og afklare retstilstanden for denne bagatelgrænse. Der skal i den forbindelse søges en afklaring på i hvilke tilfælde, der pålægges disciplinær- og/eller strafansvar.

På baggrund af ovenstående er følgende problemformulering blevet udledt, som dermed danner rammen for denne afhandling:

Kan der fastlægges en bagatelgrænse mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar for offentligt ansatte?

1.2. Afgrænsning

Formålet er, som nævnt, at undersøge, hvorvidt der kan fastlægges en bagatelgrænse mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar. I den forbindelse afgrænses der fra retsområder, der ikke vurderes relevante i relation til problemformuleringen samt fra visse persongrupper. Persongruppen, der er omdrejningspunktet i afhandlingen, er offentligt ansatte, nærmere bestemt tjenestemænd, overenskomstansatte og ansatte på individuelle kontrakter. Der afgrænses således fra ansatte i den private sektor.

Procedure og sagsbehandlingsskridt for fastlæggelsen af disciplinære sanktioner vil alene blive behandlet i begrænset omfang og vil således ikke være genstand for nærmere dybdegående analyse i afhandlingen. Endvidere vil afhandlingen ikke indeholde en dybdegående gennemgang og analyse af de pligter, som følger af stillingens beskaffenhed. Dette henset til afhandlingens omfang.

Der findes tre sanktionsformer for tjenesteforseelser begået af offentligt ansatte. Disse er henholdsvis disciplinær-, straf- og erstatningsansvar. I denne afhandling vil erstatningsansvar for offentligt ansatte ikke blive gennemgået, idet dette ikke relaterer sig til fastlæggelsen af bagatelgrænsen.

Afhandlingen tager i forhold til strafferetlige sanktioner udgangspunkt i straffelovens §§ 155-157 i lovens kapitel 16. Af hensyn til afhandlingens omfang vil denne ikke indeholde en dybdegående analyse af de øvrige bestemmelser i straffelovens kapitel 16. Hertil skal samtidig bemærkes, at

afhandlingen ikke behandler ministres ansvar i forbindelse med deres embedsførelse, idet der gælder et særligt regelsæt herom i ministeransvarlighedsloven.

1.3. Metode

Følgende afhandling har til formål at belyse bagatelgrænsen mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar for offentligt ansatte. Til afhandlingen anvendes den retsdogmatiske metode, som har til formål at beskrive, fortolke, analysere og systematisere den i samtiden gældende ret, de lege lata¹. Det vil omvendt sige, at den retsdogmatiske metode ikke har til formål at løse egentlige tvister².

I henhold til den traditionelle juridiske metode, skal retstilstanden findes gennem retskilderne ved hjælp af fortolkning af disse. Der tages således udgangspunkt i retskilderne, som ifølge den nordiske retstradition består af fire retskildegrupper, nærmere bestemt loven, retspraksis, sædvane og forholdets natur³. De i afhandlingen anvendte retskilder vil blive belyst i følgende afsnit.

1.3.1. Loven

Den første retskildegruppe er, som nævnt ovenfor, loven. Denne retskilde kan efter traditionel retskildelære opstilles i et retskildehierarki, som betegnes den retlige trinfølge. Den retlige trinfølge betyder, at en regel ikke må stride mod en regel højere i hierarkiet. Såfremt det er tilfældet, vil reglen være ugyldig⁴. Ved love forstås skrevne retsregler, der omfatter og forpligter borgere, under den forudsætning, at de er gyldige og vedtaget i overensstemmelse med Grundloven⁵. I denne afhandling anvendes der love, herunder blandt andet tjenestemandsløven og straffeloven. Loven har en særlig status i forhold til de øvrige retskilder. Den har forrang og er øverst i retskildehierarkiet⁶.

Forarbejder er i afhandlingen anvendt som fortolkningsredskab, hvilket bidrager til forståelse af bestemmelserne⁷. Denne subjektive fortolkning vil således i afhandlingen blive anvendt til at undersøge lovgivers mening og hensigt med de pågældende love i forbindelse med analysen heraf.

¹ Munk-Hansen, C. (2017). *Den juridiske løsning - introduktion til juridiske metode*, s. 13 f.

² Munk-Hansen, C. (2018). *Retsvidenskabsteori*, s. 204

³ Munk-Hansen, C. (2017). *Den juridiske løsning - introduktion til juridiske metode*, s. 15

⁴ Munk-Hansen, C. (2018). *Retsvidenskabsteori*, s. 289

⁵ Munk-Hansen, C. (2018). *Retsvidenskabsteori*, s. 255 f.

⁶ Munk-Hansen, C. (2018). *Retsvidenskabsteori*, s. 255 f.

⁷ Munk-Hansen, C. (2017). *Den juridiske løsning - introduktion til juridiske metode*, s. 50 f.

1.3.2. Retspraksis, administrativ praksis og Faglig Voldgift

For på bedst mulig vis at kunne belyse problemformuleringen, vil retspraksis, administrativ praksis og Faglig Voldgift blive anvendt i afhandlingen.

Retspraksis

Retspraksis omfatter blandt andet domme afgjort af de ordinære domstole, som er by-, lands- og Højesteret. Domme afsagt af Højesteret har en højere præjudikatsværdi end afgørelser truffet af by- og landsretten. Dette kan udledes af, at domme afsagt af byretten ikke kan forpligte hverken landsretten eller Højesteret⁸. Uanset hvilken domstolsinstans, der har truffet afgørelsen, har disse dog retskildemæssig værdi. Dommens alder kan ligeledes have betydning for den retskildemæssige værdi, hvorfor der i denne afhandling så vidt muligt anvendes domme som er afgjort inden for de seneste år⁹.

Administrativ praksis og Faglig Voldgift

Udover retspraksis anvendes der i afhandlingen administrativ praksis og afgørelser fra Faglig Voldgift til at belyse bagatelgrænsen mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar for offentligt ansatte.

Administrativ praksis i denne afhandling omfatter afgørelser truffet af Rigspolitiet, Rigsadvokatens beretninger, Rigspolitechefens resumé over Disciplinærsager og udtalelser fra Folketingets Ombudsmand (herefter benævnt Ombudsmanden). Administrativ praksis kan ikke binde domstolene, men binder alene forvaltningen, jf. Grundlovens §§ 3 og 64. Omend administrativ praksis ikke er bindende for domstolene, vil disse afgørelser ofte få afgørende betydning herved. Såfremt domstolene tilside-sætter forvaltningens afgørelser, binder disse fremtidige administrative afgørelser¹⁰.

Ombudsmanden kan udtale kritik af en forvaltningsmyndighed, enten på baggrund af en klage eller af egen drift. Udtalelserne indeholder en afvejet argumentation, som bliver tillagt betydelig vægt i forvaltningsmyndighedernes sagsbehandling, henset til respekten herfor. De binder ikke domstolene, men vil kunne indgå i den samlede vurdering¹¹.

⁸ Munk-Hansen, C. (2018). *Retsvidenskabsteori*, s. 318

⁹ Munk-Hansen, C. (2017). *Den juridiske løsning - introduktion til juridiske metode*, s. 60 f.

¹⁰ Munk-Hansen, C. (2018). *Retsvidenskabsteori*, s. 332

¹¹ Munk-Hansen, C. (2018). *Retsvidenskabsteori*, s. 333 f.

Der anvendes endvidere Faglig Voldgiftskendelser til at belyse problemformuleringen. Disse afgørelser er bindende inden for institutionen, indtil ny praksis foreligger. Voldgiftskendelser er ikke en retskilde og vil således ikke kunne forpligte de ordinære domstole, men vil derimod kunne indgå som argumentation i arbejdsretlige sager¹².

I forbindelse med afhandlingens problemformulering anvendes der i høj grad retspraksis, administrativ praksis og Faglig Voldgift for at afklare, hvorvidt der kan fastlægges en bagatelgrænse mellem det disciplinære og strafferetlige ansvar for offentligt ansatte.

1.3.3. Andre kildeelementer

Afhandlingen vil endvidere blive belyst af andre kildeelementer, som omfatter juridisk litteratur, vejledninger og cirkulærer.

Juridisk litteratur

I henhold til anvendelse af juridisk litteratur, skal det bemærkes, at forfatterne heraf ikke har legitimitet til at fastlægge ret. Forfatterne kan derved ikke skabe ret ved domstolene eller i forvaltningsmyndighederne¹³. Forfatterne gengiver således retskilderne, som fremgår af ovenstående afsnit, og det er derfor alene en gengivelse af gældende ret. Litteraturen har til formål at bidrage til forståelsen af retsområdet, hvorfor det ikke anses for at udgøre en retskilde¹⁴. Henset hertil vil forfatterne af denne afhandling forholde sig kildekritiske ved brug af juridisk litteratur.

I afhandlingen anvendes således juridisk litteratur i samspil med de traditionelle retskilder, herunder særligt praksis, til at belyse, hvorvidt der kan fastlægges en bagatelgrænse mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar for offentligt ansatte.

Vejledninger

Vejledningen som er anvendt i afhandlingen, er God adfærd i det offentlige udarbejdet af Moderniseringsstyrelsen, KL og Danske Regioner. Vejledninger er ikke en retskilde. Det faktum, at vejledninger ikke udgør en retskilde medfører, at borgere ikke kan støtte ret herpå eller få pligter heraf.

¹² Munk-Hansen, C. (2018). *Retsvidenskabsteori*, s. 336 f.

¹³ Munk-Hansen, C. (2017). *Den juridiske løsning - introduktion til juridiske metode*, s. 75

¹⁴ Munk-Hansen, C. (2018). *Retsvidenskabsteori*, s. 372 f.

Endvidere forpligter vejledninger ikke den offentlige forvaltning, idet disse alene anses som værende gode råd til forvaltningsmyndigheden. Udarbejdelse af en vejledning kræver ikke lovhjemmel¹⁵ og vejledningernes formål er at sikre en vis ensartet praksis i forvaltningen og derved kan vejledninger få virkning som et vist udgangspunkt¹⁶. Det vil sige, at vejledningen i denne afhandling anvendes til at skabe klarhed over blandt andet hvilke pligter en offentligt ansat er underlagt.

Cirkulærer

Slutteligt inddrages cirkulærer. Disse har karakter af en tjenestebefaling og binder således ikke domstole eller borgere. Cirkulærer binder alene forvaltningen som underordnet myndighed og derved udgør de ikke en retskilde¹⁷. I denne afhandling anvendes cirkulærer med henblik på at belyse problemformuleringen.

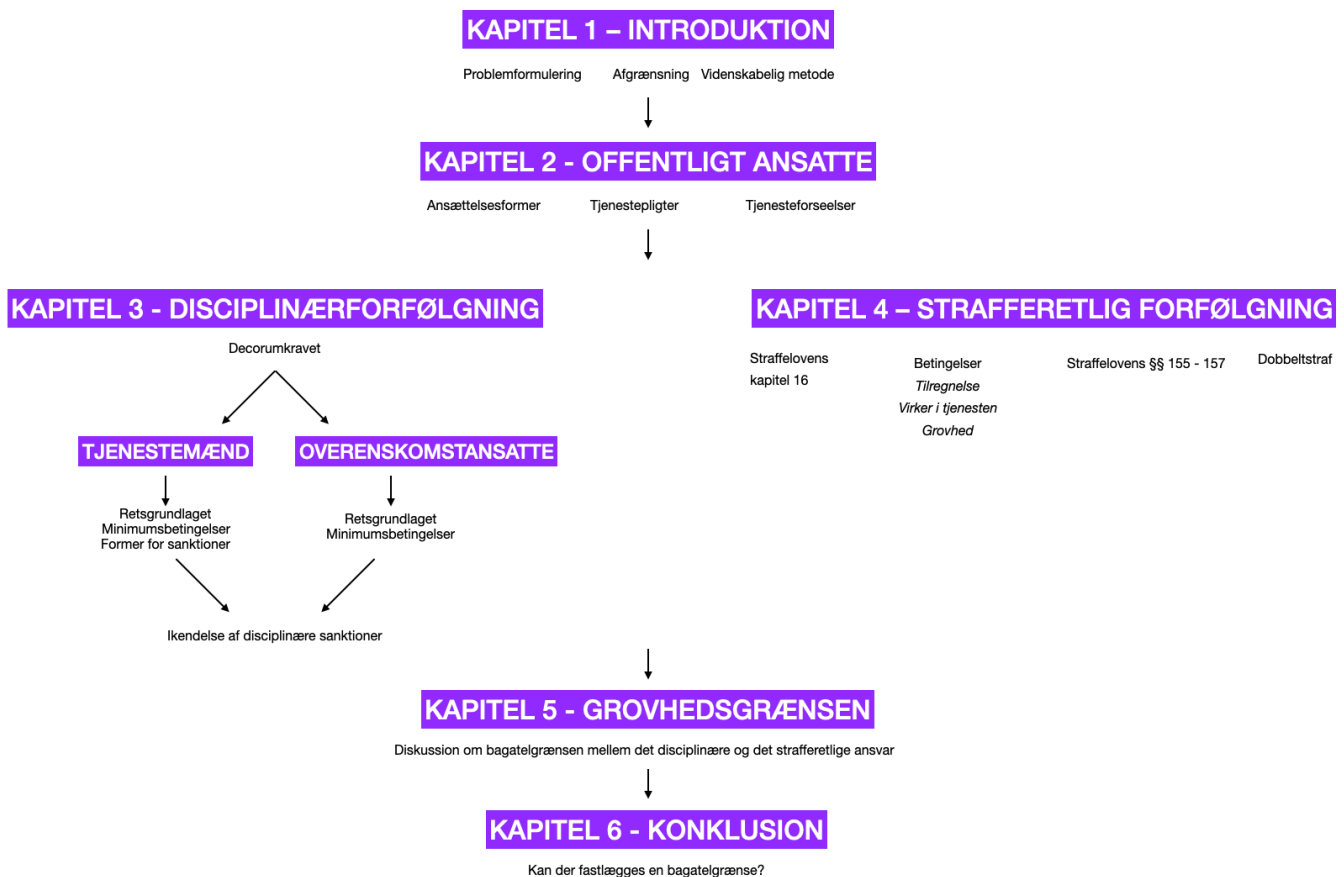
¹⁵ Munk-Hansen, C. (2018). *Retsvidenskabsteori*, s. 341

¹⁶ Munk-Hansen, C. (2017). *Den juridiske løsning - introduktion til juridiske metode*, s. 78

¹⁷ Munk-Hansen, C. (2017). *Den juridiske løsning - introduktion til juridiske metode*, s. 76 f.

1.4. Projektoversigt

Forfatterne af denne afhandling har udarbejdet en projektoversigt for at skabe det bedst mulige overblik for læseren. I projektoversigten ses afhandlingens struktur, herunder hvilke overordnede emner der vil blive gennemgået. Denne oversigt skønnes nødvendig henset til, at afhandlingen berører flere retsområder, nærmere bestemt forvaltnings-, ansættelses- og strafferet.



2. Offentligt ansatte

Nærværende kapitel vil omhandle en definition af offentligt ansatte eller embedsmænd, hvilket er en fællesbetegnelse for den personalegruppe, der er ansat i den offentlige sektor. I afsnittet sondres der mellem tjenestemænd, overenskomstansatte og ansatte på individuelle kontrakter, da ansættelsesformen er af betydning i relation til fastlæggelsen af det disciplinære ansvar overfor den enkelte. Desuden vil afsnittet omhandle en beskrivelse af embedsmændenes pligter, samt hvad manglende pligtopfyldelse kan resultere i, herunder en definition af hvad der skal forstås ved en tjenesteforseelse.

2.1. Ansættelsesformer

En embedsmand er kendetegnet ved at være en person, der arbejder i den offentlige sektor, nærmere bestemt enten i staten, kommunen eller regionen¹⁸. Inden for den offentlige sektor kan personer ansættes under forskellige ansættelsesformer. Disse ansættelsesformer er tjenestemandsansættelse, overenskomstansættelse og ansættelse på individuelle ansættelseskontrakter¹⁹. Denne sondring er nødvendig at skitsere, idet ansættelsesformen, som nævnt, er af betydning for fastlæggelsen af disciplinært ansvar, herunder hvilket retsgrundlag, der skal gøre sig gældende.

De typiske ansættelsesformer i den offentlige sektor er tjenestemandsansættelse og overenskomstansættelse²⁰. Tidligere var tjenestemandsansættelser meget udbredt, men i begyndelsen af det 21. århundrede er langt størstedelen af offentligt ansatte ansat på overenskomstvilkår og dermed omfattet af den kollektive arbejdsret²¹. På trods af, at tjenestemænd er ved at være en uddøende race²², vil denne ansættelsesform henholdsvis blive beskrevet og analyseret i afhandlingen. Dette henset til, at det findes relevant for at belyse, hvorvidt en bagatelgrænse mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar kan fastlægges, idet der findes meget retspraksis og administrativ praksis vedrørende netop denne personalegruppe.

Reglerne om ansættelse af tjenestemænd er fastsat ved lov, jf. Grundlovens § 27. Tjenestemænds ansættelsesforhold er fastlagt i tjenestemandsløven, hvoraf det blandt andet fremgår, at denne gælder for enhver, der er ansat i statens eller folkekirkens tjeneste, jf. tjenestemandsløvens § 1. I praksis sker

¹⁸ Revsbech, K. m.fl. (2016). *Forvaltningsret - almindelige emner*, s. 18

¹⁹ Mathiassen, J. (2000). *Forvaltningspersonellet - Tjenestemænd og overenskomstansatte*. s. 54 f.

²⁰ Revsbech, K. (2019). *Forvaltningspersonalet*, s. 17

²¹ Kristiansen, J. (2020). *Ansættelsesret*, s. 101

²² Bønsing, S. (U.2017B.376): *Når sandheden skal frem - om sandhedspligten og vildledningsforbuddet*, s. 2

ansættelse som tjenestemand inden for nogle få områder, herunder de samfundsvigtige områder, såsom politiet, forsvareret og domstolene²³. I den forbindelse skal det bemærkes, at personer ansat ved eksempelvis politiet ligeledes i dag kan blive ansat som overenskomstansat. Såfremt ansættelsen sker som tjenestemand, vil denne være omfattet af tjenestemandslovens bestemmelser, herunder blandt andet decorumkravet i tjenestemandslovens § 10, 2. led og de disciplinære sanktioner i tjenestemandslovens § 24. Disse bestemmelser vil blive belyst og analyseret i kapitel 3 i henhold til fastlæggelsen af, hvad der forstås ved decorumkravet, og hvilke disciplinære reaktioner en embedsmand kan ifalde ved manglende iagttagelse af dennes tjenestepligter.

Overenskomstansatte er, som nævnt, den største personalegruppe inden for den offentlige sektor. Dette kommer til udtryk ved, at stort set alle offentlige arbejdsgivere har gjort sig til part i en kollektiv aftale, hvorfor overenskomstdækningen i den offentlige sektor er næsten 100 %²⁴. Reglerne om ansættelse af overenskomstansatte er reguleret aftaleretligt mellem en arbejdsgiver/arbejdsgiverorganisation og en kollektivitet af lønmodtagere eller et fagforbund, hvilket betegnes som ”den danske arbejdsretsmodel”²⁵. Det vil sige, at en regulering af fastlæggelsen af disciplinære sanktioner for denne ansættelsesform skal ske ved overenskomsterne og arbejdsgiverens ledelsesret, under iagttagelse af de forvaltningsretlige grundprincipper, herunder blandt andet proportionalitetsprincippet²⁶. For overenskomstansatte gælder tjenestemandslovens regler selvsagt ikke. Principperne i tjenestemandslovens § 10 finder dog anvendelse på disse og ansatte på individuelle kontrakter²⁷, hvilket vil blive gennemgået særskilt i kapitel 3.

Desuden findes der som nævnt tillige en tredje ansættelsesform, som betegnes ansatte på individuelle kontrakter. Denne ansættelsesform anvendes oftest på chefer i forvaltningen. For disse gælder som udgangspunkt de samme regler som for overenskomstansatte²⁸. Det vil sige, at retsgrundlaget ligeledes er baseret på et aftaleretligt grundlag og arbejdsgiverens ledelsesret. Denne ansættelsesform vil derfor i nærværende afhandling ikke blive belyst yderligere.

²³ Cirkulære nr. 210 af 11/12/2000, Cirkulære om anvendelse af tjenestemandsansættelse i staten og folkekirken, § 2, stk. 2

²⁴ Nielsen, R. (2020). *Dansk arbejdsret*, s. 125

²⁵ Schaumburg-Müller, P. og Emborg, O. (2010). *Offentlig arbejdsret*, s. 65 f.

²⁶ Revsbech, K. (2019). *Forvaltningspersonalet*, s. 116 f.

²⁷ Revsbech, K. (2019). *Forvaltningspersonalet*, s. 40 f.

²⁸ Revsbech, K. (2019). *Forvaltningspersonalet*, s. 17 f.

2.2. Tjenestepligter

Embedsmænd har en række pligter og rettigheder, som følger af henholdsvis lovgivning, vejledninger og andre uskrevne retsgrundsætninger²⁹. Tjenestepligterne er blandt andet grundlæggende principper, såsom arbejdspligten, lydighedspligten, overholdelse af værdighedskravet, sandhedspligten, loyalitetspligten og tavshedspligten³⁰. Nogle af disse pligter fremgår af henholdsvis vejledningen God adfærd i det offentlige og fremstillingen Kodex VII. Kodekset indeholder syv centrale pligter, som er formuleret under overskrifterne lovlighed, sandhed, faglighed, udvikling og samarbejde, ansvar og ledelse, åbenhed om fejl og partipolitisk neutralitet. I forbindelse med embedsmændenes udførelse af hvervet skal disse overholde pligter og normer, idet overholdelsen heraf er afgørende for kvaliteten af og tilliden til arbejdet³¹. Pligterne i kodekset gælder for alle embedsmænd, hvorfor ansættelsesformen i dette tilfælde er uden betydning³². De nedskrevne retningslinjer tydeliggør herved de pligter embedsmændene forventes at skulle overholde ved udførelsen af deres arbejde.

Derudover er reglerne om tavshedspligt, gavemodtagelse mv. for embedsmænd blandt andet reguleret i straffelovens kapitel 16, hvilke ligeledes er pligter disse skal iagttage. Ved sanktionering af embedsmænd efter straffelovens kapitel 16, skal det bemærkes, at ansættelsesformen samt ansættelsesforholdets karakter er uden betydning³³. Det er dog en betingelse for, at embedsmanden kan blive mødt med strafansvar efter straffelovens kapitel 16, at handlingen skal være en del af tjenesten/hvervet³⁴. Det er selvsagt ikke alene straffelovens kapitel 16, som embedsmænd kan ifalde strafansvar efter. Embedsmænd kan tillige blive mødt med strafansvar efter de øvrige kapitler i straffeloven og andre strafbelagte særlove.

Det karakteristiske ved manglende overholdelse af pligterne i ansættelsesforholdet er, at en tilside-sættelse heraf ikke alene kan sanktioneres disciplinært, men i et vist omfang også strafferetligt.

²⁹ Revsbech, K. (2019). *Forvaltningspersonalet*, s. 31

³⁰ Kristiansen, J. (2020). *Ansættelsesret*, s. 105

³¹ Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen - Kodex VII Finansministeriet, september 2015. Moderniseringsstyrelsen, s. 12

³² Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen - Kodex VII Finansministeriet, september 2015. Moderniseringsstyrelsen, s. 13

³³ Nielsen, G. T., Elholm, T. og Jakobsen, M. N. (2017). *Kommenteret straffelov - specielle del*, s. 162

³⁴ Bønsing, S. (2016): *Det strafferetlige stillingsmisbrug - om straffelovens § 155*, s. 507 ff.

Desuden udelukker den ene sanktion ikke den anden³⁵, hvilket vil blive belyst yderligere i afsnit 4.4. om dobbeltstraf (ne bis in idem-princippet).

Udover de nedskrevne retsregler og retningslinjer gælder der ligeledes en række andre pligter for embedsmænd, herunder princippet om god forvaltningsskik. En manglende overholdelse af god forvaltningsskik kan anses som en tjenesteforseelse, der kan sanktioneres, trods at denne ikke har karakter af en retsregel. God forvaltningsskik kan siges at hænge sammen med lydighedspligten, da det må antages, at ledelsen ønsker disse krav overholdt³⁶.

Det er således vigtigt, at alle embedsmænd er bevidste om pligterne og ansvaret, som følger af henholdsvis lovgivning, vejledninger og uskrevne retsgrundsætninger.

2.3. Tjenesteforseelser

Som ovenfor nævnt, kan en tilsidesættelse af embedsmandens pligter medføre disciplinære og/eller strafferetlige sanktioner. Disciplinær forfølgning vil ofte gøre sig gældende i de mindre grove tilfælde³⁷. Det vil sige, at når der foreligger en tjenesteforseelse, kan en embedsmand som udgangspunkt blive mødt med sanktioner. Når embedsmanden ikke overholder de normer og pligter, der følger af stillingens beskaffenhed, er der som udgangspunkt tale om en tjenesteforseelse³⁸. Det vil sige en overtrædelse af de pligter, der er nævnt ovenfor i afsnit 2.2. om tjenesteplichter.

Det skal imidlertid bemærkes, at der ikke er tale om en tjenesteforseelse, hvis embedsmanden har begået fejl, som skyldes manglende dygtighed eller uegnethed, og disse forhold kan dermed ikke sanktioneres disciplinært eller strafferetligt. Det samme gør sig gældende med samarbejdsproblemer³⁹. I stedet kan forvaltningsmyndigheden anvende diskretionær afskedigelse⁴⁰, som ikke vil blive belyst yderligere i denne afhandling. Samtidig er det ikke enhver tjenesteforseelse, der bør medføre disciplinær eller strafferetlig forfølgning, herunder eksempelvis forseelser, der skyldes sjusk og

³⁵ Kristiansen, J. (2020). *Ansættelsesret*, s. 105 og Nielsen, G. T., Elholm, T. og Jakobsen, M. N. (2017). *Kommenteret straffelov - speciel del*, s. 163

³⁶ Revsbech, K. (2019). *Forvaltningspersonalet*, s. 104

³⁷ Nielsen, G. T., Elholm, T. og Jakobsen, M. N. (2017). *Kommenteret straffelov - speciel del*, s. 163

³⁸ Talevski, O., Christensen, J. P. og Dethlefsen, C. (2002). *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle*, s. 257 og God adfærd i det offentlige (2017). Moderniseringsstyrelsen, KL, Danske Regioner, s. 40

³⁹ God adfærd i det offentlige (2017). Moderniseringsstyrelsen, KL, Danske Regioner, s. 40

⁴⁰ Revsbech, K. (2019). *Forvaltningspersonalet*, s. 105

uhensigtsmæssig adfærd i enkeltstående tilfælde. I disse tilfælde vil det ofte være proportionalt, at forvaltningsmyndigheden afholder en ”tæppesamtale” med pågældende, som ikke betegnes som en disciplinær sanktion. Under en sådan samtale indskræpes reglerne for, hvad der skal forstås ved en korrekt optræden, og samtidig får vedkommende en advarsel om, at eventuelt senere gentagelsestilfælde kan resultere i en disciplinær sanktion⁴¹.

I forhold til disciplinær sanktionering af tjenestemænd, indeholder tjenestemandsløven særlige regler om sanktionsformer for begåede tjenesteforseelser. Disse fremgår, som nævnt, af tjenestemandsløvens § 24, hvorefter en tjenesteforseelse blandt andet kan sanktioneres med advarsel, degradering og afsked. Minimumsbetingelserne for disciplinær sanktionering samt de enkelte sanktionsformer vil blive gennemgået i kapitel 3.

For andre ansættelsesformer end tjenestemandsansatte gælder tilsvarende et ansættelsesretligt ansvar⁴². Det vil sige, at de disciplinære sanktioner, der kan blive tale om i forhold til overenskomstsatte, kan blandt andet være advarsel, løntilbageholdelse og afskedigelse. For disse personalegruppers tilsidesættelse af tjenesteplichter anvendes ofte termene ”misligholdelse” og ”grov misligholdelse”, hvilket hænger sammen med, at disse er ansat i henhold til en aftale⁴³. Det vil sige, at manglende overholdelse af pligterne kan anses som misligholdelse, der vil kunne medføre ansættelsesretlige konsekvenser for embedsmændene.

For så vidt angår disciplinære og strafferetlige sanktioner for de begåede tjenesteforseelser er det som udgangspunkt en forudsætning, at tjenesteforseelsen er sket inden for tjenesten⁴⁴. Det vil sige, at en embedsmand som hovedregel ikke kan blive mødt med disciplinær- og/eller strafansvar efter straffelovens kapitel 16 for forhold, der er begået i privatlivet. Dette udgangspunkt modificeres imidlertid ved disciplinære sanktioner, da der ved siden heraf gælder et decorumkrav efter tjenestemandsløvens § 10, 2. led, som gør sig gældende både i og uden for tjenesten. Såfremt decorumkravet tilsidesættes, vil der som udgangspunkt være tale om en tjenesteforseelse⁴⁵. Det bemærkes, at tjenestemandsløven ikke finder direkte anvendelse på overenskomstsatte og ansatte på individuelle

⁴¹ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1025

⁴² Talevski, O., Christensen, J. P. og Dethlefsen, C. (2002). *Undersøgelseskommisioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle*, s. 251

⁴³ Revsbech, K. (2019). *Forvaltningspersonalet*, s. 116 f.

⁴⁴ Bønsing, S. (U.2017B.376): *Når sandheden skal frem - om sandhedspligten og vildledningsforbuddet* s. 2

⁴⁵ God adfærd i det offentlige (2017). Moderniseringsstyrelsen, KL, Danske Regioner, s. 39

ansættelseskontrakter. Dog forudsættes decorumkravet ligeledes at finde anvendelse for disse ansættelsesformer, idet det er et generelt arbejdsretligt princip⁴⁶. Decorumkravet vil blive analyseret yderligere i afsnit 3.1. om decorumkravet (værdighedskravet).

Det er således af betydning, hvorvidt der er tale om henholdsvis en tjenestemand eller en overenskomstansat, idet der gælder forskellige regelsæt i forbindelse med fastlæggelsen af disciplinære sanktioner ved en tjenesteforseelse. Dette er imidlertid uden betydning ved strafansvar efter straffelovens kapitel 16. Det afgørende her er alene, at forholdet er begået, når embedsmanden virker i tjenesten. Uanset ansættelsesformen skal embedsmanden overholde de pligter og normer, der gælder for stillingens beskaffenhed på en måde der ikke resulterer i en tjenesteforseelse/misligholdelse af ansættelsesforholdet, som kan medføre sanktioner.

⁴⁶ Christensen, L. D., Gudbergensen, A. Back, D. K. T. R og Moderniseringsstyrelsen, Juristen 2018: *Den ansættelsesretlige håndtering af medarbejders strafbare forhold*, s. 1 og Talevski, O., Christensen, J. P. og Dethlefsen, C. (2002). *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle*, s. 323 f.

3. Disciplinær forfølgning

Disciplinær forfølgning er en sanktionsform, der finder anvendelse over for embedsmænd. De disciplinære sanktioner vil oftest foretrækkes frem for strafferetlige sanktioner, hvor tjenesteforseelsen er af mindre grovhed⁴⁷. Dette er dog ikke ensbetydende med, at en forseelse der medfører strafferetlige sanktioner ikke ligeledes kan sanktioneres disciplinært, hvilket vil blive belyst i afsnit 4.4. om dobbeltstraf (ne bis in idem-princippet).

Afhandlingen vil, som nævnt i kapitel 2 om offentligt ansatte, tage afsæt i to ansættelsesformer, nærmere bestemt tjenestemandsansatte og overenskomstansatte. Sondringen mellem ansættelsesformerne er begrundet i, at forskellige regelsæt gør sig gældende ved fastlæggelsen af disciplinære sanktioner. Det er således nødvendigt at sondre mellem disse i vurderingen af, hvorvidt der kan ske disciplinær forfølgning, samt hvilke former for sanktioner der kan anvendes.

I dette kapitel vil decorumkravet (værdighedskravet) i tjenestemandslovens § 10, 2. led imidlertid blive behandlet samlet i relation til både tjenestemandsansatte og overenskomstansatte.

3.1. Decorumkravet (værdighedskravet)

I ansættelsesforholdet er tjenestemænd underlagt et decorumkrav (herefter benævnt værdighedskravet). Kravet fremgår af tjenestemandslovens § 10, 2. led, hvoraf det fremgår, at tjenestemanden såvel i som uden for tjenesten skal vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver. Værdighedskravet er således en pligt for den ansatte til ikke at overtræde moralske og etiske normer⁴⁸. Det vil sige, at kravet kan betegnes som en retlig standard, henset til den almindelige opfattelse i samfundet, hvilket blandt andet kom til udtryk af Ombudsmandens udtalelse i FOB 1999.239.

Ved værdighedskravet skal der sondres mellem tjenestemænd, overenskomstansatte og ansatte på individuelle kontrakter, idet tjenestemandslovens § 10 ikke finder direkte anvendelse på andre ansættelsesformer end tjenestemænd, jf. lovens § 1. Det følger dog af forholdets natur, at et sådant værdighedskrav tillige gør sig gældende for overenskomstansatte og ansatte på individuelle kontrakter.

⁴⁷ Betænkning om ministrenes ansvar for regeringens førelse samt om, hvorvidt en særlig ministeransvarlighedslov bør gennemføres. Afgivet af den af statsministeriet den 6. oktober 1959 nedsatte kommission, s. 70 og Nielsen, G. T., Elholm, T. og Jakobsen, M. N. (2017). *Kommenteret straffelov - speciel del*, s. 163

⁴⁸ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 101

Værdighedskravet for disse ansættelsesformer er derfor ikke reguleret ved lov⁴⁹. Dommen, U 2016.2240 Ø, illustrerer blandt andet ovenstående.

Dommen omhandlede en overenskomstsansat sygeplejerske, der blev bortvist fra arbejdet som følge af, at denne havde misligholdt sine pligter i ansættelsesforholdet. Den ansatte havde givet morfin til en patient på trods af, at denne var utryk grundet manglende kendskab til medicinen, ligesom patienten var uforstående over for nødvendigheden heraf. Patientens oplevelse blev afgivet i en erklæring. Sygeplejersken blev indkaldt til en tjenstlig samtale på baggrund af patientbehandlingen. Forinden mødet anmodede sygeplejersken en tredjepart, som ikke var ansat på sygehuset, om hjælp til at få afgivet en ny erklæring med dertilhørende underskrift af patienten. Denne erklæring blev udarbejdet af sygeplejersken, hvoraf det fremgik, at patienten havde smerter i benet og dermed brug for morfinen.

Det måtte lægges til grund, at sygeplejersken vidste eller burde have vidst, at handlingerne udgjorde en grov misligholdelse af ansættelsesforholdet og dermed en tjensteforseelse. Endvidere må det kunne lægges til grund, at værdighedskravet i tjenstemandslovens § 10, 2. led tillige ikke er opfyldt. Dette henset til, at sygeplejersken ved at få en af sygehuset uvedkommende personer til at hjælpe med at indhente en ny erklæring til dennes begunstiggelse medførte, at pågældende ikke havde vist sig værdig til den agtelse og tillid som stillingen krævede. Det kan således af dommen udledes, at bortvisningen var berettiget, henset til misligholdelse af ansættelsesforholdet, herunder manglende opfyldelse af værdighedskravet. Det vil sige, at dommen illustrerer, at værdighedskravet gælder for alle embedsmænd uanset ansættelsesform.

Når det skal vurderes, hvorvidt en embedsmand har begået en tjensteforseelse, er det indholdet og principperne i tjenstemandslovens § 10, der er det afgørende⁵⁰. Det følger af denne bestemmelse, at en tjenstemand samvittighedsfuldt skal overholde de regler, der gælder for hans stilling, og såvel i som uden for tjensten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver. Bestemmelsen er dermed toleddet, hvilket vil sige, at tjenstemanden dels skal overholde de regler og pligter, der gælder for stillingen, dels skal vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver. Pligterne og/eller reglerne som tjenstemanden skal overholde, fremgår ikke af tjenstemandslovens § 10, 1. led. Bestemmelsen kan derfor anses som en referencebestemmelse, der henviser til normsæt uden for

⁴⁹ Revsbech, K. (2019). *Forvaltningspersonalet*, s. 40 f.

⁵⁰ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1024

bestemmelsen selv. Disse normsæt skal findes i blandt andet lovgivning, administrative forskrifter, herunder blandt andet Kodex VII og God adfærd i det offentlige, uskrevede retsgrundsætninger og praksis⁵¹. Pligterne er, som nævnt i afsnit 2.2. om tjenesteplichter, blandt andet arbejds-, lydigheds- og loyalitetspligten. Såfremt pligterne og reglerne ikke overholdes af tjenestemanden, foreligger der som udgangspunkt en tjenesteforseelse og dette kan sanktioneres enten i form af disciplinære sanktioner, herunder blandt andet advarsel, bøde, forflyttelse, afskedigelse, eller strafferetlige sanktioner efter blandt andet straffelovens kapitel 16⁵². De samme pligter gælder tillige for overenskomstansatte og ansatte på individuelle kontrakter, henset til, at en manglende opfyldelse af pligterne og/eller reglerne vil udgøre en misligholdelse af ansættelsesforholdet, hvilket selvsagt tillige kan sanktioneres disciplinært og/eller strafferetligt, jf. blandt andet ovenfor nævnte dom U 2016.2240 Ø.

Værdighedskravet, i tjenstemandslovens § 10, 2. led, nærmere bestemt at den enkelte embedsmand skal vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver, beror på en konkret og individuel vurdering. Kravet kan kollidere med strafbare forhold, handlinger og undladelser foretaget af embedsmænd. Det skal imidlertid bemærkes, at det ikke er ethvert strafbart forhold, handling eller undladelse, der kan medføre manglende opfyldelse af værdighedskravet. Dette henset til, at den pågældende handling eller undladelse skal medføre nærliggende fare for misbrug af stillingen. Derudover skal grovheden af den begåede forseelse tillige tillægges vægt⁵³. En manglende opfyldelse af værdighedskravet kan desuden bero på forhold, der ikke vedrører embedsmandens egen person. Dette kommer blandt andet til udtryk af Ombudsmandens udtalelse i FOB 2002.224, hvoraf det kan udledes, at nærtstående familiemedlemmers forhold kan tillægges betydning i vurderingen af, hvorvidt den enkelte embedsmand opfylder værdighedskravet.

Embedsmanden skal desuden allerede forinden ansættelsesforholdets etablering opfylde værdighedskravet, hvilket blandt andet følger af Ombudsmandens udtalelse i FOB 2011 20-3. I sagen klagede en læge til Ombudsmanden, idet pågældende var blevet bortvist fra sin stilling på baggrund af blandt andet manglende opfyldelse af værdighedskravet. Bortvisningen skete som følge af en straffedom vedrørende seksuel krænkelse af et barn under 15 år. Forvaltningsmyndigheden blev først bekendt

⁵¹ Christensen, J. P. (1998). *Offentligt ansatte chefers ansvar - en udredning om visse forhold af betydning for offentligt ansatte chefers retsstilling*, s. 20 og Talevski, O., Christensen, J. P. og Dethlefsen, C. (2002). *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle*, s. 254

⁵² Bønsing, S. (U.2016 B.33): *Embedsmænds pligter - en kommentar til "Kodex VII - Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen*, s. 2

⁵³ Revsbech, K. (2019). *Forvaltningspersonalet*, s. 40 ff.

med dommen 14 dage efter ansættelsesforholdets etablering. Ombudsmanden kunne ikke kritisere forvaltningsmyndighedens opfattelse af, at lægen som følge af dommen ikke opfyldte værdighedskravet, hvorfor bortvisningen var berettiget.

Værdighedskravet kan derudover variere efter stillingens art⁵⁴, hvilket blandt andet kan udledes af Ombudsmandens udtalelse i FOB 1999.239, hvoraf det fremgår, at polititjenestemænd er undergivet et strengere værdighedskrav end de fleste ansættelsesgrupper i den offentlige forvaltning. Dette udspringer af, at det særligt for dette hverv er fundamentalt, at borgeren har tillid til politiet, idet det er afgørende for et retssamfund, at loven håndhæves på uvildig vis⁵⁵. Det vil sige, at værdighedskravet ikke er det samme for alle embedsmænd, idet disse har forskellige hverv og stillinger, og derved varierer de egenskaber som embedsmændene skal besidde for at vise sig værdige til stillingen ligeledes⁵⁶. Kravet gør sig tillige gældende i den private sfære, hvilket kommer til udtryk i bestemmelsens ordlyd.

Det afgørende for opfyldelse af værdighedskravet er således, at embedsmanden hensigtsmæssigt og på fyldestgørende vis varetager sin stilling⁵⁷. Dette skal opfyldes såvel i som uden for tjenesten, hvilket vil blive gennemgået nedenfor i afsnit 3.1.1.

3.1.1. I og uden for tjenesten

Der påhviler, som nævnt, embedsmænd en pligt til i og uden for tjenesten at overholde etiske og retlige normer⁵⁸. Det vil sige, at embedsmandens adfærd også uden for dennes arbejdstid er af betydning. Embedsmandens handlinger i den private sfære kan herved få konsekvenser, hvis dennes handlinger generelt ikke lever op til den agtelse og tillid, som stillingen kræver. Det betyder således, at en embedsmands handlinger i den private sfære, kan fremkalde disciplinære sanktioner. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det naturligvis ikke er hensigten, at der udøves skøn over embedsmandens private forhold, men at forholdet skal vedrøre stillingens beskaffenhed⁵⁹. Ved stillingens beskaffenhed menes ikke alene forhold der direkte relaterer sig til stillingen, men ligeledes forhold der kan

⁵⁴ Mathiassen, J. (2000). *Forvaltningspersonellet - Tjenestemænd og overenskomstansatte*, s. 94

⁵⁵ Diderichsen, A. (2011). *Etik for politifolk*, s. 74 ff.

⁵⁶ Diderichsen, A. (2011). *Etik for politifolk*, s. 75 f.

⁵⁷ Revsbech, K. (2019). *Forvaltningspersonalet*, s. 40 f.

⁵⁸ Hasselbalch, O. (2002). *Ansættelsesretten*, s. 805 ff.

⁵⁹ Mathiassen, J. (2000). *Forvaltningspersonellet - Tjenestemænd og overenskomstansatte*, s. 94

svække borgerens tillid til pågældendes arbejde. Dette kommer til udtryk i nedenstående domme og afgørelser.

I dommen U 2007.651 var en overenskomstansat folkeskolelærer tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 245 ved i dennes private bolig at have stukket sin samlever 2 gange med en kniv, hvorved samleveren pådrog sig alvorlige skader.

Folkeskolelæreren blev som følge heraf fritaget fra tjeneste umiddelbart efter underretningen om tiltalen. Dette med henblik på nærmere afklaring af spørgsmålet om dennes videre ansættelse. Folkeskolelæreren blev frifundet for forholdet som følge af manglende forsæt, omend hun havde erkendt at have begået det pågældende forhold. Arbejdsgiveren fandt på det grundlag, at hun ikke længere opfyldte værdighedskravet, hvorfor der var grundlag for afskedigelse. Det kan dermed udledes, at en embedsmands handlinger begået i dennes private sfære kan blive mødt med disciplinære sanktioner, henset til, at tilliden svækkes til pågældende.

Endvidere blev værdighedskravet uden for tjenesten belyst i afgjorte disciplinærsager i politiet 2018, sagsnr. 56⁶⁰. Af sagen fremgår det, at en polititjenestemand uden for tjenesten ikke viste sig værdig til den agtelse og tillid, som pågældendes stilling krævede.

En polititjenestemand havde i privat anledning opholdt sig på et værtshus. Polititjenestemanden havde låst sig inde i en toiletbås sammen med en anden person, hvorfra der hørtes snifflende lyde, hvilket politiet blev bekendt med på stedet. Personen, som polititjenestemanden havde været sammen med, var i besiddelse af narkotika. Polititjenestemanden nægtede efterfølgende at medvirke til en narkometertest, som kunne be- eller afkræfte, hvorvidt pågældende var påvirket af euforiserende stoffer.

Rigspolitiet lagde til grund, at polititjenestemanden formentlig var påvirket af euforiserende stoffer. I den forbindelse fandt de, at polititjenestemanden ikke opfyldte værdighedskravet i tjenestemandens lovens § 10, 2. led, hvorfor pågældende blev meddelt en disciplinær sanktion i form af afsked. Det må antages, at den begåede forseelse af polititjenestemanden var egnet til at skade politiets omdømme og troværdighed, hvorfor denne ikke viste sig værdig til den agtelse og tillid som stillingen krævede.

⁶⁰ <https://politi.dk/-/media/mediefiler/landsdaekkende-dokumenter/statistikker/disciplinaersager/disciplinaersagsresume-2018.pdf?la=da&hash=5949E62C5088DD6087DF648C3D03041461C03937>, tilgået d. 11. marts 2021 kl. 14.00

Som tidligere nævnt stilles der et strengere værdighedskrav til polititjenestemænd, da det at være ansat i politiet er en tillidssag. En sådan handling, som polititjenestemanden foretog sig, miskreditede således den funktion og legitimitet, som denne varetog som ansat i politiet.

Både ovenstående dom og afgørelse illustrerer således, at handlinger begået uden for tjenesten kan sanktioneres disciplinært til trods for, at forseelsen ikke er i relation til selve stillingens funktion, men derimod til den værdighed der kræves for at besidde en sådan stilling.

Hvor en tjenesteforseelse, der medfører at en embedsmand ikke længere viser sig værdig, er begået i tjenesten, kan denne tillige blive mødt med disciplinær forfølgning. Dette kommer blandt andet til udtryk i nedenstående afgørelse, RB 2008-09.54⁶¹, hvor to politiassistenter var trådt i tjeneste.

To politiassistenter blev degraderet til en lavere lønplacering som følge af, at de havde anvendt billeder af dem selv iført uniform, stav og håndjern på en online datingportal, der tilkendegav at portalen var "politiets private hjemmeside", samt at politiassisterne ville tage imod opgaver af "enhver art".

Statsadvokaten fandt ikke, at politiassisterne var trådt i tjeneste, idet datingportalen var et delvist lukket forum, samt at brugen af uniform og dertilhørende tilbehør lå langt fra den normale brug af dette. Rigsadvokaten fandt imidlertid, at politiassisterne var trådt i tjeneste, da de anvendte billeder af dem selv iført tjenesteuniform. I den forbindelse udtalte Rigsadvokaten, at politiassistenter "bør optræde på en måde der styrker tillidsforholde[t] til borgerne, ligesom politipersonale bør undgå at bringe sig i situationer, der kan forringe borgernes tillid til politiet som offentlig myndighed"⁶². Afgørelsen blev efterfølgende påklaget til Justitsministeriet, som herefter stadfæstede denne.

Det kan udledes af de i afsnittet nævnte afgørelser, at politiassisterne i RB 2008-09.54⁶³ tillige ville kunne blive mødt med disciplinære sanktioner såfremt tjenesteforseelserne var begået i den private sfære. Det er således uden betydning for spørgsmålet om disciplinær forfølgning, at politiassisterne var trådt i tjeneste. Dette kan alene have betydning for strafansvar, som vil blive gennemgået og analyseret i kapitel 4.

⁶¹ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1026

⁶² Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 951 og 1026

⁶³ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1026

Det kan herved udledes, at embedsmænd er underlagt et værdighedskrav der skal sikre, at de viser sig værdige til at bestride embedet såvel i som uden for tjenesten. Det kan endvidere udledes, at værdighedskravet varierer efter embedet og efter den pågældendes funktion.

3.2. Tjenestemænd

I nærværende afsnit vil retsgrundlaget samt minimumsbetingelserne for ikendelse af disciplinære sanktioner blive gennemgået og analyseret. Endvidere vil de disciplinære sanktionsformer, herunder blandt andet advarsel, forflyttelse og afsked, tillige blive gennemgået og analyseret.

3.2.1. Retsgrundlaget

Som tidligere anført i kapitel 2 om offentligt ansatte er disciplinær forfølgning for tjenestemandsansatte reguleret i tjenestemandsløven. Det skal hertil bemærkes, at der gælder særregler for tjenestemandsansatte i forsvaret. For denne personalegruppe gælder den militære disciplinarlov⁶⁴.

Disciplinær forfølgning efter tjenestemandsløven er selvsagt knyttet til stillingen som tjenestemand. Det vil sige, at efter ansættelsesforholdets ophør, kan forseelser begået i tjenestetiden ikke sanktioneres disciplinært. Man kan således forestille sig, at en tjenestemand, der har begået en så alvorlig tjenesteforseelse, at denne vil medføre eksempelvis forflyttelse eller afskedigelse som disciplinær sanktion, vil være tilbøjelig til selv at opsig sin stilling allerede forinden sanktionen vil blive meddelt⁶⁵. At en embedsmand allerede forinden ikendelse af en disciplinær sanktion søger sin egen afsked, kommer blandt andet til udtryk i afgørelsen afgjorte disciplinærsager i politiet 2019, sagsnr. 47⁶⁶.

Sagen omhandlede en polititjenestemand, der havde optrådt uhensigtsmæssigt på et diskotek. Polititjenestemanden havde anvendt et upassende sprogbrug over for en dørmand og tilkendegivet, at pågældende i kraft af sin stilling var berettiget hertil. Dørmanden havde tilkaldt en patrulje, hvorefter polititjenestemanden undlod at efterkomme patruljens anvisninger. Ydermere urinerede pågældende op ad en mur.

⁶⁴ Schaumburg-Müller, P. og Emborg, O. (2010). *Offentlig arbejdsret*, s. 361

⁶⁵ Revsbech, K. (2019). *Forvaltningspersonalet*, s. 100

⁶⁶ <https://politi.dk/-/media/mediefiler/landsdaekkende-dokumenter/statistikker/disciplinaersager/disciplinarsagsresum-2019.pdf?la=da&hash=8FECF2F2DD018E5ABC09C63BD8207B8337A2E39C>, tilgået den 11.marts 2021 kl. 14.10

Rigspolitiet fandt efter en samlet vurdering anledning til at forflytte polititjenestemanden midlertidig til anden aktivitet. Polititjenestemanden søgte dog sin egen afsked forinden sagen blev afgjort disciplinært.

Det forekommer klart, at ovenstående sag ville give anledning til disciplinær forfølgning, da det må antages, at minimumsbetingelserne for ikendelse af disciplinære sanktioner er opfyldt. Disse vil blive gennemgået nedenfor i afsnit 3.2.2. om minimumsbetingelser. Adgangen til disciplinær sanktionering er således knyttet til stillingen som tjenestemand, hvorfor forfølgning ikke anvendes, hvor tjenstemandens ansættelse er ophørt på dennes foranledning, som var tilfældet i ovenstående afgørelse.

3.2.2. Minimumsbetingelser

Der foreligger, som nævnt, en tjenesteforseelse, når en tjenestemand ikke overholder de normer og pligter, der gælder for stillingen. Udgangspunktet er herefter, at såfremt der foreligger en tjenesteforseelse, kan dette medføre en disciplinær sanktion. For at der kan ske disciplinær forfølgning skal visse betingelser imidlertid være opfyldt. Det følger af praksis og juridisk litteratur, at betingelserne er, at der objektivt set skal være begået en tjenesteforseelse, dernæst skal forseelsen kunne tilregnes tjenestemanden som forsætlig eller uagtsom. Endvidere stilles der i praksis krav om, at forseelsen skal være af en vis grovhed⁶⁷.

Den første betingelse er, som nævnt, at der objektivt set skal være begået en tjenesteforseelse. Hvad der skal forstås ved en sådan, er blevet belyst ovenstående i afsnit 2.3. om tjenesteforseelser. Det antages, at såfremt de normer og pligter der følger af stillingens beskaffenhed, er tilsidesat, foreligger der en sådan. En tjenesteforseelse kan bestå i en handling eller en undladelse af opfyldelse af pligterne, som følger af henholdsvis lovgivning, vejledninger og andre uskrevne retsgrundsætninger. Det er dog en forudsætning, at indholdet i pligten er fastlagt med rimelig sikkerhed⁶⁸. Det vil sige, at pligterne skal være fastlagte og/eller almenkendte førend manglende overholdelse heraf kan sanktioneres.

Dernæst er det endvidere en betingelse, at forseelsen skal kunne tilregnes tjenestemanden som forsætlig eller uagtsom forinden, at denne kan blive mødt med disciplinære sanktioner efter

⁶⁷ Talevski, O., Christensen, J. P. og Dethlefsen, C. (2002). *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle*, s. 261 ff.

⁶⁸ Mathiassen, J. (2000). *Forvaltningspersonellet - Tjenestemænd og overenskomstansatte*, s. 202

tjenestemandslovens § 24⁶⁹. Dette vil omvendt sige, at en hændelig forseelse ikke er ansvarspådragende. Spørgsmålet er herefter, om ukendskab til tjenesteplichterne kan medføre ansvarsfrihed, som følge af manglende tilregnelser. Idet pligterne skal være fastlagt med rimelig sikkerhed eller være almenkendte, førend en tjenestemand kan ifalde disciplinæransvar, vil manglende kendskab hertil som udgangspunkt være en egentlig retsvildfarelse. En sådan retsvildfarelse er ikke fortsættelsesudelukkende, hvilket imidlertid er uden betydning, idet der alene kræves uagtsomhed for ikendelse af disciplinæransvar. Det vil således sige, at et sådant ukendskab til tjenesteplichterne ikke diskulperer⁷⁰.

Ved vurderingen af, hvorvidt tjenestemanden har handlet forsætligt eller uagtsomt foretages der en konkret og individuel vurdering af forseelsen, herunder af pågældendes viden eller burde viden, samt dennes adfærd i øvrigt⁷¹. Det er således en konkret vurdering, hvorvidt den subjektive betingelse er opfyldt, hvorunder sagens omstændigheder i øvrigt tages i betragtning.

I følgende dom U 2012.670, kommer betingelsen om subjektiv tilregnelser til udtryk.

Dommen omhandlede en tjenestemandsansat fængselsfunktionær, der ikke straks efterkom en ordre, afgivet af en overordnet, om at afgive en kollega til en hastende fangetransport. Fængselsfunktionæren stillede som betingelse for at udlevere en medarbejder, at afdelingen skulle kompenseres herfor.

Direktoratet for Kriminalforsorgen ikendte fængselsfunktionæren en advarsel for den begåede lydighedsnægtelse. Idet fængselsfunktionæren ikke straks efterkom ordren afgivet af dennes overordnede, men derimod udtalte, at han ikke ville imødekomme denne førend de stillede en anden til rådighed for ham, må det antages, at pågældende havde det fornødne forsæt til lydighedsnægtelsen, hvilket landsretten ligeledes fandt. Fængselsfunktionæren havde dermed begået en tjenesteforseelse og landsretten fandt, at den af Direktoratet for Kriminalforsorgen ikendte disciplinær sanktion efter tjenestemandslovens § 24 var berettiget. Højesteret stadfæstede dommen.

⁶⁹ Talevski, O., Christensen, J. P. og Dethlefsen, C. (2002). *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle*, s. 261 f.

⁷⁰ Talevski, O., Christensen, J. P. og Dethlefsen, C. (2002). *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle*, s. 274

⁷¹ Christensen, J. P. (1998). *Offentligt ansatte chefers ansvar - en udredning om visse forhold af betydning for offentligt ansatte chefers retsstilling*, s. 28

At den subjektive betingelse skal være opfyldt, førend der kan sanktioneres disciplinært, kommer ligeledes til udtryk i afgørelsen, afgjorte disciplinærsager i politiet 2019, sagsnr. 30⁷². Sagen omhandlede en polititjenestemand, der ikke havde overholdt gældende procedurer for sygemelding på arbejdspladsen. Sagens omstændigheder taget i betragtning fandt Rigspolitiet, at vedkommende ikke skulle sanktioneres disciplinært. Det kan af afgørelsen udledes, at omend der objektivt set var begået en tjenesteforseelse, havde polititjenestemanden ikke haft den fornødne tilregnelser, hvorfor pågældende ikke kunne sanktioneres disciplinært for den begåede tjenesteforseelse.

Ydermere er der opstillet en betingelse om, at forseelsen skal være af en vis grovhed for ikendelse af disciplinæransvar. Dette er dog ikke ensbetydende med, at kravet om den foreliggende uagtsomhed skal kunne tilregnes den pågældende som grov. Denne betingelse indebærer således, at det er selve forseelsens grovhed der bedømmes og dermed ikke tilregnelsen. Vurderingen af, om forseelsen er af en sådan grovhed, at den kan begrunde en disciplinær sanktion, beror på et af forvaltningen udøvet helhedsorienteret skøn⁷³. Idet grovhedskravet beror på et sådant skøn, er det imidlertid svært at fastlægge en entydig grænse for, hvornår en forseelse er af en sådan grovhed, at den kan medføre en disciplinær sanktion. Det betyder herved, at analysen af grovhedskravet belyses gennem praksis, idet der i kravet indgår en række forskellige hensyn. Vurderingen, af hvorvidt minimumsbetingelserne er opfyldt, beror således på en konkret og individuel vurdering.

Følgende afgørelser bevidner, at grovhedskravet skal ses i sammenhæng med det skøn, som forvaltningen skal udøve i disciplinære sager, samt at grovhedsgrensen forekommer svær at fastlægge. I nedenstående afgørelse blev polititjenestemanden alene mødt med en irrettesættelse som disciplinær sanktion, omend selve forseelsen objektivt set var straffebelagt efter straffelovens kapitel 16.

I afgjorte disciplinærsager i politiet 2019, sagsnr. 4⁷⁴ foretog en polititjenestemand et uberettiget opslag i politiets interne registre efter, at vedkommende havde følt sig snydt i forbindelse med en privat handel på Den Blå Avis.

⁷²<https://politi.dk/-/media/mediefiler/landsdaekkende-dokumenter/statistikker/disciplinaersager/disciplinrsagsresum-2019.pdf?la=da&hash=8FECF2F2DD018E5ABC09C63BD8207B8337A2E39C>, tilgået den 11. marts 2021 kl. 14.15

⁷³ Talevski, O., Christensen, J. P. og Dethlefsen, C. (2002). *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle*, s. 262 ff.

⁷⁴<https://politi.dk/-/media/mediefiler/landsdaekkende-dokumenter/statistikker/disciplinaersager/disciplinrsagsresum-2019.pdf?la=da&hash=8FECF2F2DD018E5ABC09C63BD8207B8337A2E39C>, tilgået den 11. marts 2021 kl. 14.15

Den Uafhængige Politiklagemyndighed (herefter benævnt Politiklagemyndigheden) afleverede sagen til statsadvokaten med indstilling om afklaring af tiltalsspørgsmålet, idet de havde vurderet, at der kunne føres bevis for, at polititjenestemanden havde gjort sig skyldig i overtrædelse af straffelovens § 155. Statsadvokaten opgav imidlertid påtalen mod polititjenestemanden, hvorefter de vurderede sagen som en adfærdsklage. Politiklagemyndigheden lagde i forbindelse hermed vægt på, at idet polititjenestemanden foretog det uberettigede opslag i forbindelse med en mistanke om et strafbart forhold var dette ikke foretaget helt uden tjenstlig anledning. Henset hertil blev forseelsen ikke vurderet grov nok til, at den kunne medføre et strafferetligt ansvar. Polititjenestemanden blev dog ikendt en irettesættelse som disciplinær sanktion af Rigspolitiet.

I afgjorte disciplinærsager i politiet 2017, sagsnr. 1⁷⁵ ses omvendt, at en polititjenestemand blev ikendt en disciplinær bøde på 800 kr. for uden tjenstlig anledning at have foretaget et uberettiget opslag i politiets interne registre i en sag, hvor pågældende var forurettet. Statsadvokaten fandt ikke forholdet omfattet af straffelovens § 155. Politiklagemyndigheden udtalte imidlertid, at der var tale om en kritisabel adfærd og lagde i deres vurdering heraf vægt på, at polititjenestemandens uberettigede opslag var i strid med inhabilitetsreglerne i forvaltningsloven, hvilket er én af de tjenesteplichter en embedsmand skal iagttage, hvorfor der forelå en tjenesteforseelse, der kunne sanktioneres disciplinært.

Sammenfattende kan det udledes, at grovhedskravet ikke alene er af betydning for vurderingen af, hvorvidt der foreligger en tjenesteforseelse der kan sanktioneres disciplinært, men ligeledes er af betydning for forvaltningsmyndighedens valg af sanktionsform. Som det fremgår af ovenstående afgørelser, kan betingelsen om en vis grovhed ikke fastlægges generelt, men beror på en sammensmeltning af sagens øvrige omstændigheder og de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder blandt andet proportionalitetsprincippet. Det betyder herved, at forseelser der umiddelbart forekommer ens ikke nødvendigvis medfører samme sanktionsform.

3.2.3. Former for disciplinære sanktioner

Af tjenstemandslovens § 24 fremgår det, at en tjenstlig forseelse kan medføre en række disciplinære sanktioner. Hvor minimumsbetingelserne er opfyldt, kan forvaltningsmyndigheden i princippet frit vælge mellem de i tjenstemandslovens § 24 oplistede sanktionsformer⁷⁶. Omend der principielt er

⁷⁵ <https://politi.dk/-/media/mediefiler/landsdaekkende-dokumenter/statistikker/disciplinaersager/disciplinrsagsresum-2017.pdf?la=da&hash=E7ABA44D9220F07C6B81774B2513B8AE2477A81C>, tilgået den 11. marts 2021 kl. 14.19

⁷⁶ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1027

frit valg i forhold til valg af sanktionsform for forvaltningsmyndigheden, skal der dog foretages en individuel vurdering af den konkrete sag. Det vil sige, at blandt andet grundsætningerne om proportionalitetsprincippet og skøn under regel skal respekteres af forvaltningsmyndigheden. I bestemmelsen findes der dog ingen konkret angivelse af, hvilke hensyn der er bestemmende for valget af sanktionsformen⁷⁷, hvilket vil blive belyst nærmere nedenfor i afsnit 3.4. om ikendelse af disciplinære sanktioner.

Sanktionsformerne der er oplistet i tjenestemandslovens § 24 er henholdsvis advarsel, irrettesættelse, bøde, forflyttelse, degradering og afsked. Den mildeste disciplinære sanktion en tjenestemand kan pålægges er advarsel⁷⁸, mens den mest indgribende og alvorligste sanktion er afskedigelse⁷⁹. Som det vil fremgå af nedenstående analyse, afhænger sanktionsvalget i høj grad af forseelsens grovhed.

3.2.3.1. *Advarsel, irrettesættelse og bøde*

Af sanktionsformerne advarsel, irrettesættelse og bøde, anses bøde at være den mest indgribende og dermed den alvorligste sanktion af disse tre former⁸⁰. Det fremgår dog af tjenestemandslovens § 24, at bødens størrelse ikke må overstige ½ månedsløn.

Som nævnt er den mildeste sanktionsform en advarsel til tjenestemanden. En advarsel har til formål at præcisere, at den begåede handling eller undladelse ved en eventuel gentagelse kan og vil medføre de i advarslen nævnte sanktioner. Advarslen indgår dermed som bedømmelsesgrundlag ved vurdering af en senere tjenesteforseelse⁸¹. Det vil sige, at denne sanktionsform anvendes ved mindre grove forseelser end i tilfælde hvor eksempelvis degradering eller afsked pålægges. Det er imidlertid ikke alene selve forseelsen, der har indflydelse på valget af sanktionsform. Andre forhold har ligeledes betydning for valget heraf, herunder blandt andet om det er et førstegangstilfælde og tjenestemandens forhold i øvrigt, hvilket blandt andet kommer til udtryk i de følgende afgørelser.

Advarsel som disciplinær sanktion vil ofte blive anvendt ved førstegangstilfælde ved misbrug af politiets interne edb-systemer. Dette kan blandt andet ses i RPD 2001.16⁸², hvor en polititjenestemand

⁷⁷ Mathiassen, J. (2000). *Forvaltningspersonellet - Tjenestemænd og overenskomstansatte*, s. 204 ff.

⁷⁸ Medarbejder- og kompetencestyrelsen: <https://pav.medst.dk/Afskedigelse/Afskedigelse-begrundet-i-den-ansattes-forhold/Saerligt-om-tjenestemaend>, tilgået den 5. marts 2021, kl. 9.10

⁷⁹ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1028

⁸⁰ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1033 f.

⁸¹ Schaumburg-Müller, P. og Emborg, O. (2010). *Offentlig arbejdsret*, s. 359

⁸² Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1036

i et førstegangstilfælde blev tildelt en advarsel for at have opbevaret ikke-tjenstligt materiale på en af politiets computere. Ved brugen af denne sanktionsform fik polititjenestemanden indskærpet reglerne på dennes arbejdsplads, og tjenestestedet understregede, at gentagelser vil medføre mere indgribende sanktioner.

Nogle tilfælde af unødige magtanvendelser vil ligeledes kunne medføre en advarsel, selvom magtanvendelsen ikke er fundet strafbar⁸³. I følgende afgørelse udtalte statsadvokaten kritik af en polititjenstemands unødige magtanvendelse, hvorefter pågældende blev meddelt en advarsel.

I RPD 2012.15⁸⁴ blev en polititjenestemand indberettet for unødigt magtanvendelse i forbindelse med en visitation foretaget i november måned. Visitationen blev foretaget i en offentlig tilgængelig baggård, hvor den visiterede blev beordret til at trække bukserne ned og efterfølgende trække ud i underbukserne mens der blev lyst ned i dem.

Statsadvokaten indstillede efterforskningen, men udtalte kritik af magtanvendelsen henset til, at visitationen kunne opfattes som unødigt ydmygende. Afgørelsen blev påklaget til Rigsadvokaten. Rigsadvokaten tiltrådte kritikken og polititjenestemanden blev meddelt en disciplinær sanktion i form af en advarsel for den begåede forseelse.

Irettesættelse, en meddelelse om, at pågældendes adfærd er upassende, som disciplinær sanktion anvendes ligeledes i visse tilfælde om unødigt magtanvendelse, der ikke anses som vold efter straffelovens bestemmelser.

I RPD 2011.74⁸⁵ efterforskede statsadvokaten en sag vedrørende unødigt anvendelse af magt, idet en polititjenestemand under en rydning af en besat kirke havde tildelt en person 2-3 slag med en politistav, selvom denne person var ved at forlade kirken. Forud for ovenstående hændelse havde pågældende nægtet at efterkomme politiets anvisninger, og denne havde i den forbindelse fået flere slag med politistaven.

Polititjenestemanden blev i ovenstående afgørelse meddelt en irrettesættelse af Rigspolitiet. Det blev blandt andet lagt til grund, at magtanvendelsen i en del af forløbet havde været nødvendig og

⁸³ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1036

⁸⁴ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1036 f.

⁸⁵ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1035

forsvarlig, ligesom det blev lagt til grund, at polititjenestemanden ikke tidligere havde begået tjenesteforseelser. Afgørelsen illustrerer således, at det dermed ikke alene er den begåede forseelse, der har betydning for valget af sanktionsform, men at sagens øvrige omstændigheder ligeledes tages i betragtning.

Omend de to ovenstående afgørelser begge omhandler unødigt magtanvendelse, der ikke blev fundet strafbar, blev der meddelt forskellige disciplinære sanktionsformer, nærmere bestemt advarsel og irettesættelse. Dette vidner som tidligere nævnt om, at polititjenestemandens forhold i øvrigt ligeledes tages i betragtning ved valget af sanktionsform. Endvidere kan det udledes af afgørelserne, at også forseelsernes grovhed indgår i denne vurdering. Det forekommer klart, at selve magtanvendelserne i sagerne er forskelligartede, ligesom det forekommer klart, at graden af grovhed er forskelligartet, idet det må antages at være grovere at blive slået 2-3 gange med en politistav end at blive beordret til at trække bukser og underbukser ned. Det vil sige, at selvom grovhedskravet ikke indgår i begrebet tjenesteforseelse, har det dog en betydning i forhold til valget af sanktionsform, jf. afsnit 3.2.2. om minimumsbetingelser for tjenestemænd.

Værdighedskravet i tjenestemandenslovens § 10, 2. led, gælder som nævnt i foregående afsnit både i og uden for tjenesten. I U 1998.894 H blev en præst meddelt en irettesættelse som disciplinær sanktion for en forseelse begået uden for tjenesten.

En præst havde i 1994 under en demonstration mod fri abort båret præstekjole. Præsten fik efterfølgende et pålæg fra biskoppen om, at dette ikke måtte gentage sig. Præsten deltog imidlertid i endnu en demonstration mod fri abort iført præstekjole i 1995.

Kirkeministeriet fandt herefter, at præsten havde gjort sig skyldig i en tjenesteforseelse og blev som følge heraf meddelt en irettesættelse.

I denne afgørelse handlede præsten i strid med et allerede givet pålæg vedrørende brug af præstekjole under demonstrationer. Dette må antages at udgøre en skærpende omstændighed i forvaltningsmyndighedens vurdering af sanktionsspørgsmålet. Præsten blev som nævnt sanktioneret disciplinært med en irettesættelse. Det kan udledes af sagen, at det ikke var selve brugen af præstekjolen under demonstrationerne, der medførte en disciplinær sanktion, men derimod det forhold, at præsten handlede i strid med biskoppens pålæg om brug af sådan.

Som nævnt anses bøde som værende den mest indgribende sanktionsform af henholdsvis advarsel, irettesættelse og bøde. Det vil sige, at bøde bør anvendes som sanktion i tilfælde, hvor forseelsen er af grovere karakter end hvor eksempelvis advarsel anvendes, dette af hensyn til proportionalitetsprincippet. Dette kommer til udtryk i RPD 2013.33⁸⁶, hvor to polititjenestemænd blev dømt skyldige for overtrædelse af straffelovens § 157 og samtidig blev sanktioneret disciplinært ved ikendelse af bøder på 2.500 kr.

I sagen havde to polititjenestemænd fastspændt en 16-årig knallertfører til et vejskilt om natten og efterfølgende efterladt vedkommende i ca. 9 minutter, mens anden politiforretning blev håndteret.

Retten lagde i sagen blandt andet vægt på, at polititjenestemændene undlod at informere vagtcentralen om anbringelsen af knallertføreren ved vejskiltet, hvorefter ingen havde mulighed for at træde til, såfremt uforudsete forhold indtrådte. Der blev endvidere lagt vægt på, at knallertføreren potentielt kunne være blevet udsat for udefrakommende hændelser under fastspændingen til vejskiltet. Det må hertil antages, at det forhold, at polititjenestemændene blev dømt for overtrædelse af straffelovens § 157 indgik i vurderingen af den disciplinære forfølgning, som en formildende omstændighed. Dette vil blive yderligere belyst i afsnit 4.4. om dobbeltstraf (ne bis in idem-princippet).

Endelig skal nævnes afgørelsen RPD 2001.14⁸⁷, hvor forseelsens karakter blev vurderet grovere end ved blandt andet et førstegangstilfælde af misbrug af politiets interne databaser, der givetvis sanktioneres disciplinært med en advarsel, jf. RPD 2001.16⁸⁸ som er gennemgået tidligere i afsnittet.

I RPD 2001.14⁸⁹ udtalte statsadvokaten, at en polititjenestemand havde handlet særdeles kritisabelt, idet pågældende efter sin søns færdselsuheld foretog flere opslag i interne databaser, ligesom han ved to lejligheder sendte mails til sagens sagsbehandlere.

Statsadvokaten fandt, at dispositionerne kunne fremstå som et forsøg på at påvirke sagens udfald, og polititjenestemanden blev som følge heraf ikendt en disciplinær bøde på 800 kr.

⁸⁶ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1034

⁸⁷ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1034

⁸⁸ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1036

⁸⁹ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1034

Det forekommer ikke altid klart, i hvilke tilfælde der anvendes henholdsvis advarsel, irettesættelse og bøde. Dette som følge af, at andre omstændigheder end blot den begåede forseelse bliver lagt til grund. Det er således klart, at der ved hver afgørelse foretages en konkret og individuel vurdering, hvor tjenestemandens øvrige forhold tages i betragtning. Dette tydeliggøres blandt andet i RPD 2011.74⁹⁰, som tidligere er blevet gennemgået, hvor det blandt andet blev lagt til grund, at polititjenestemanden ikke tidligere havde begået tjenesteforseelser. Ved vurderingen af sanktionsformen tages grovheden af den begåede forseelse tillige i betragtning, hvilket blandt andet kommer til udtryk i RPD 2013.33⁹¹, hvor to polititjenestemænd havde handlet særdeles kritisabelt i forbindelse med politiforretning og i RPD 2001.14⁹², der blandt andet omhandlede flere uretmæssige opslag i politiets interne databaser. Det er samtidig vigtigt at have sig for øje, at værdighedskravet, som tidligere nævnt, er strengere for visse personalegrupper, herunder eksempelvis ansatte i politiet, end for andre personalegrupper.

3.2.3.2. *Degradering og forflyttelse*

Det forekommer klart, at degradering og forflyttelse anvendes i sager ved begåede tjenesteforseelser af grovere og alvorligere karakter end i tilfælde, hvor advarsel, irettesættelse og bøde finder anvendelse. Forflyttelse kan ske enten ved overførsel til andet arbejde/tjenestested eller til en anden stilling inden eller uden for ansættelsesområdet⁹³. Det faktum, at degradering og forflyttelse anvendes i sager af grovere karakter, må skyldes at disse sanktionsformer er mere indgribende for tjenestemanden. Som nævnt er særligt grovhedskravet relevant ved valget af sanktionsform. Dette kommer til udtryk i de i følgende afsnit nævnte afgørelser.

I RPD 2014.66-77⁹⁴ blev der blandt andet anvendt degradering som disciplinær sanktion.

Sagen omhandlede en række polititjenestemænd, der deltog i en afskedsfest på en politistation. Til festen blev der indtaget større mængder alkohol og der var lejet en stripper til anledningen. Der blev desuden affyret kanonslag til gene for de omkringliggende beboere. En politiassistent havde i forbindelse med affyring af kanonslagene ringet til vagtcentralen og afgivet urigtige oplysninger for at undgå at blive opdaget for den begåede handling.

⁹⁰ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1035

⁹¹ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1034

⁹² Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1034

⁹³ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1031

⁹⁴ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1031

Politiklagemyndigheden indledte disciplinær forfølgning mod flere af polititjenestemændene, hvoraf reaktionerne spændte bredt, herunder alt fra en bøde, degradering til afsked af lederen i afdelingen. For så vidt angår polititjenestemanden, der havde lejet en stripper, affyret kanonslag og afgivet urigtige oplysninger herom, fandt Politiklagemyndigheden, at dennes adfærd var en overtrædelse af værdighedskravet, idet adfærden var egnet til at skade politiets omdømme. I den forbindelse blev pågældende polititjenestemand mødt med en disciplinær sanktion i form af degradering. Sagen vedrørte flere forhold, hvilket må antages at udgøre en skærpende omstændighed i forbindelse med vurderingen af grovheden. Afgørelsen illustrerer således, at jo grovere forseelse der er tale om, jo mere indgribende sanktionsform anvendes.

Sanktionsformen degradering blev ligeledes anvendt i afgørelsen RB 2008-09.54⁹⁵, som gennemgås i afsnit 3.1.1. om i og uden for tjenesten. Sagen omhandlede to politiassistenter, der på en datingside anvendte billeder af dem selv iført tjenesteuniform mv. De havde ydermere tilkendegivet, at det var politiets private hjemmeside, og at de tog imod opgaver af ”enhver art”. Rigsadvokaten fandt, at forseelsen var egnet til at skade borgernes tillid til politiet, hvilket var en overtrædelse af værdighedskravet i tjenestemandslovens § 10, 2. led.

I de to afgørelser gennemgået ovenfor, RPD 2014.66-77⁹⁶ og RB 2008-09.54⁹⁷, lægges der således vægt på, at forvaltningsmyndighedens omdømme samt tilliden hertil svækkes, hvilket må antages at være af en sådan grovhed, der legitimerer sanktionering af denne art.

Endvidere kan tjenestemænd blive mødt med sanktionsformen forflyttelse. Forflyttelse kan blandt andet ske i tilfælde, hvor en tjenestemand er dømt for uagtsomt manddrab. Dette kommer til udtryk i RB 2003.219, jf. RPD 2001.61⁹⁸, hvor en polititjenestemand blev dømt for overtrædelse af straffelovens § 241, færdselsloven og udrykningsbekendtgørelsen for, som fører af en patruljevogn, at have forvoldt et færdselsuheld, hvor en person afgik ved døden.

Polititjenestemanden blev som disciplinærsanktion for forseelsen alene ikendt en bøde. Valget af bøde som sanktionsform blev foretaget under hensynstagen til polititjenestemandens personlige

⁹⁵ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1026

⁹⁶ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1031

⁹⁷ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1026

⁹⁸ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1032

forhold i øvrigt. I forbindelse med sagen udtalte Rigspolitechefen imidlertid, at det i sådanne sager er udgangspunktet, at sanktionsformen er forflyttelse, hvorfor nærværende afgørelse burde være afgjort med forflyttelse som disciplinær sanktion. Af Rigspolitechefens udtalelse kan det således udledes, at sager af en sådan grovhed som hovedregel sanktioneres med forflyttelse. Det må hertil antages, at dette udgangspunkt begrundes i grovheden af den begåede forseelse. Det faktum, at sagen omhandler uagtsomt manddrab medfører ikke, at forholdet ikke kan sanktioneres disciplinært, idet det fremgår af minimumsbetingelserne, som gennemgået i afsnit 3.2.2., at den begåede forseelse alene skal kunne tilregnes tjenestemanden som uagtsom.

Forflyttelse kan ligeledes meddeles i sager, hvor forseelsen findes uforenelig med ansættelsens beskaffenhed. Dette var tilfældet i afgørelsen RPD 2013.51⁹⁹, hvor en polititjenestemand blev overført til andet tjenestested.

En polititjenestemand, der var underviser på Politiskolen, havde på sin Facebook-konto skrevet følgende: "I mandags var jeg i godt humør, så der var kun én aspirant ud af 18, der dumpede ... I dag var jeg sur, så var der ni ud af 20, der dumpede ... Man får det godt af at udøve magt og få unge mennesker til at græde, så nu er jeg i bedre humør."

Politiskolen indstillede herefter, at polititjenestemanden skulle overflyttes til andet arbejde, idet de ikke fandt polititjenestemandens udtalelse forenelig med det fortsatte arbejde som underviser og rollemodel på skolen. Det faktum, at politiskolen ikke fandt polititjenestemandens udtalelse forenelig med arbejdet, må antages at kunne begrundes i, at forseelsen netop vedrører funktionen som underviser. Dette vidner om, at i det tilfælde, hvor den begåede forseelse medfører, at pågældende ikke længere anses som værdig, og dermed ikke opfylder værdighedskravet, antages at udgøre en så grov forseelse, der berettiger forflyttelse som disciplinær sanktion.

Som nævnt i afsnit 3.2.3.1. om advarsel, irrettesættelse og bøde er det i forvaltningsmyndighedens valg af sanktionsform ikke alene den objektivt set begåede forseelse der lægges til grund. Grovheden af forseelsen samt omstændighederne i øvrigt tages ligeledes i betragtning. Det forekommer imidlertid klart, at sanktionerne degradering og forflyttelse finder anvendelse i sager af en grovere karakter, hvilket kommer til udtryk i de i afsnittet nævnte afgørelser.

⁹⁹ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1032

3.2.3.3. *Afsked*

Afskedigelse er den alvorligste og mest indgribende sanktionsform i henhold til tjenestemandslovens § 24. Ved anvendelse af denne sanktionsform, skal minimumsbetingelserne selvsagt være opfyldt. Af tjenestemandslovens § 28, 1. pkt. følger, at en tjenestemand kan afskediges med tre måneders varsel. Det følger imidlertid af bestemmelsens 2. pkt., at såfremt tjenestemanden har gjort sig skyldig i et strafbart forhold, en tjenesteforseelse eller mislighed kan afsked ske med kortere varsel. Det er dog en betingelse herfor, at tjenestemanden som følge af den begåede forseelse er uskikket til at forblive i stillingen. Det vil sige, at i tilfælde, hvor en forseelse skal sanktioneres med afskedigelse, skal en yderligere betingelse være opfyldt. Dette kommer blandt andet til udtryk i byrettens dom SS 3-12765/2019 (herefter benævnt Britta Nielsen-sagen), hvor Britta Nielsen blev bortvist fra sin stilling i forbindelse med efterforskningen af sagen, på baggrund af, at hun var uskikket til at forblive i stillingen som administrativ medarbejder i Socialstyrelsen. Sagen vil blive analyseret nærmere i kapitel 4 om strafferetlig forfølgning. Det skal hertil bemærkes, at Britta Nielsen ikke var tjenestemandsansat og dermed ikke omfattet af tjenestemandsløven. Det må dog antages, at betingelsen, om at afskedigelse alene kan ske såfremt en tjenestemand, som følge af den begåede forseelse, anses for uskikket til at forblive i stillingen, tillige forudsættes at finde anvendelse på andre ansættelsesformer, herunder overenskomstansatte. Betingelserne for ikendelse af disciplinære sanktioner for overenskomstansatte vil blive gennemgået og analyseret yderligere i afsnit 3.3.2. om minimumsbetingelser for overenskomstansatte.

Visse forhold, herunder enhver form for berigelseskriminalitet, medfører som udgangspunkt afskedigelse for polititjenestemænd¹⁰⁰. Dette skyldes, at berigelseskriminalitet er uforenelig med den agtelse og tillid, som kræves af en polititjenestemand, hvilket blandt andet kommer til udtryk af Ombudsmandens udtalelse i FOB 1999.239. Dette henset til, at det særligt for netop dette hverv er altafgørende, at borgere har den fornødne tillid til politiet, idet disse skal håndhæve loven på uvildig vis, som nævnt i afsnit 3.1. om decorumkravet (værdighedskravet). Modsætningsvist betyder det, at denne antagelse om, at enhver form for berigelseskriminalitet medfører afskedigelse, ikke kan overføres til andre hverv i den offentlige forvaltning, idet ansatte i politiet som nævnt er underlagt et strengere værdighedskrav. Det må dog formodes, at berigelseskriminalitet i mange tilfælde vil medføre afskedigelse uanset embedsmandens funktion.

¹⁰⁰ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1028

At sager vedrørende berigelseskriminalitet for polititjenestemænd medfører afskedigelse kan blandt andet ses af Ombudsmandens udtalelse i FOB 1999.239.

I sagen havde en polititjenestemand under tjenesten stjålet en barberskraber til en værdi af 39,95 kr., hvorfor denne havde gjort sig skyldig i tyveri efter straffelovens § 276, som medførte en bødestraf. Som disciplinær sanktion meddelte Rigspolitichefen polititjenestemanden afskedigelse for den begåede forseelse. Valget af sanktionsform blev påklaget til Ombudsmanden, idet polititjenestemanden mente, at sanktionen var uproportional i forhold til forseelsens grovhed. Polititjenestemanden lagde blandt andet til grund, at han havde været i politiets tjeneste i 17 år, ikke tidligere havde begået forseelser og at han ved den generelle vurdering af hans egnetted var blevet placeret over middel.

Det forhold, at polititjenestemanden havde gjort sig skyldig i berigelseskriminalitet, var selvsagt en overtrædelse af værdighedskravet i tjenestemandslovens § 10, 2. led. Allerede fordi, at der i afgørelsen var tale om berigelseskriminalitet begået af en polititjenestemand, ansås denne for uskikket til at forblive i stillingen. Uanset at polititjenestemandens forhold i øvrigt blev lagt til grund i forbindelse med fastlæggelsen af sanktionen, blev afskedigelsen anset som værende proportional i forhold til forseelsens karakter.

Andre former for forseelser kan ligeledes medføre afskedigelse som disciplinær sanktion. Som alt-overvejende hovedregel vil tilfælde, hvor der afsiges ubetinget frihedsstraf som følge af en overtrædelse af straffelovens bestemmelser medføre afskedigelse, hvilket kommer til udtryk af Ombudsmandens udtalelse i FOB 1999.239:

”En adfærd, der strafferetligt har ført til ubetinget frihedsstraf, vil dog efter min opfattelse altid skulle føre til disciplinær afsked, allerede fordi jeg finder afsoning uforeneligt med værdighedskravet for en polititjenestemand.”

At ubetinget frihedsstraf som udgangspunkt vil medføre afskedigelse, som disciplinær sanktion, kommer endvidere til udtryk i dommen U 2007.1764 H. I sagen blev en tjenestemandsansat buschauffør fundet skyldig i vold og trusler med kniv begået i den private sfære. Hændelsen skete på baggrund af, at de forurettede tidligere havde chikaneret buschaufføren i dennes arbejdstid. Forvaltningsmyndigheden meddelte herefter buschaufføren afskedigelse som disciplinær sanktion. Forbundet af

Offentligt Ansatte nedlagde på vegne af buschaufføren påstand om, at forvaltningsmyndigheden skulle anerkende, at opsigelsen var ugyldig. Landsretten fandt, at buschaufførens handlinger havde en sådan tilknytning til tjenesten, at afskedigelsen kunne anses for berettiget. Dog skal det i den forbindelse bemærkes, at værdighedskravet, som nævnt i afsnit 3.1., gør sig gældende såvel i som uden for tjenesten, hvorfor buschaufføren ville kunne blive mødt med en disciplinær sanktion uanset. Landsretten fandt endvidere ikke grundlag for at anfægte forvaltningsmyndighedens skøn i forbindelse med valget af den disciplinære sanktion. Der blev blandt andet lagt vægt på, at forseelsens grovhed indebar, at buschaufføren ikke længere fandtes egnet til stillingen og dermed uskikket til at forblive i stillingen. Højesteret tiltrådte dette synspunkt og forvaltningsmyndighedens påstand blev taget til følge.

Som ovenfor nævnt, vil en ubetinget frihedsstraf som altovervejende hovedregel føre til afskedigelse. I særlige tilfælde kan anden strafsanktion, herunder eksempelvis bødestraf, tillige medføre afskedigelse som disciplinær sanktion, hvilket nedenstående afgørelse illustrerer.

I sagen RPD 2013.34¹⁰¹ var en polititjenestemand tiltalt for forsøg på overtrædelse af straffelovens § 155, ved at have forsøgt at påvirke to kollegaer til at annullere en sag om hastigheds-overtrædelse forårsaget af en tredjemand, som var søn af en lokal forretningsindehaver, der ydede rabat til ansatte i politiet. Polititjenestemanden blev fundet skyldig i forsøg på misbrug af sin stilling, og i den forbindelse idømte byretten denne 14 dages ubetinget fængsel. Landsretten nedsatte dog straffen til bøde. Efterfølgende blev der indledt disciplinær forfølgning mod polititjenestemanden, hvor politikredsen indstillede, at pågældende blev afskediget. Rigspolitiet indstillede herefter ligeledes, at pågældende blev afskediget og lagde i den forbindelse vægt på, at polititjenestemanden havde haft et økonomisk motiv.

Sagen er således et eksempel på, at der ikke nødvendigvis skal være tale om ubetinget frihedsstraf eller sager vedrørende berigelseskriminalitet, førend afskedigelse anvendes som disciplinær sanktionsform. Sagens omstændigheder i øvrigt skal, som tidligere nævnt, tillige tages i betragtning i vurderingen af sanktionsspørgsmålet. Sagen indeholder momenter af økonomisk karakter, idet polititjenestemanden potentielt ville opnå en uberettiget vinding i form af rabat, hvorfor det må antages at være af en sådan grovhed, at det kunne medføre afskedigelse.

¹⁰¹ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1030

Endelig skal det nævnes, at det ikke alene er det forhold, at en tjenestemand har begået et strafbart forhold, der kan medføre afskedigelse. Det fremgår blandt andet af sagen, afgjorte disciplinærsager i politiet 2016, sagsnr. 35¹⁰², at en polititjenestemand i flere tilfælde havde chikaneret og anvendt nedsettende og truende sprogbrug over for borgere og kollegaer. I forbindelse med den disciplinære forfølgning, blev der fortsat indberettet nye forhold af lignende karakter begået af polititjenestemanden. Pågældende blev herefter meddelt afskedigelse. Det må ud fra nærværende afgørelse udledes, at afskedigelsen var begrundet i, at polititjenestemanden ikke efterlevede de pligter, der fulgte af stillingens beskaffenhed, herunder manglende iagttagelse af god forvaltningsskik. Idet sagens øvrige omstændigheder, som tidligere nævnt, skal tages i betragtning ved valget af sanktionsform, må det antages at udgøre en skærpende omstændighed, at der er tale om gentagelsestilfælde. Det må modsætningsvist kunne udledes af afgørelsen, at de enkelte forseelser ikke i sig selv kunne berettige en afskedigelse af hensyn til proportionalitetsprincippet. Henset til de gentagende forseelser vedrørende polititjenestemandens uanstændige adfærd, må afskedigelse således være legitimeret som sanktionsform, idet han herefter må anses som værende uskikket til varetagelsen af hvervet.

Slutteligt skal tjenestemandslovens § 19 nævnes. Efter denne bestemmelse kan en tjenestemand suspenderes eller overføres midlertidigt til et andet arbejde. Dette forudsat, at pågældende er under mistanke for et forhold, der medfører, at denne ikke længere besidder den nødvendige tillid som stillingen kræver eller hvor det i øvrigt findes betænkeligt, at denne fortsat udfører sit arbejde. Anvendelsen af denne bestemmelse forudsætter, at den begåede forseelse medfører en afskedigelse eller hvor der er en overvejende sandsynlighed herfor. Bestemmelsen finder ofte anvendelse i tilfælde, hvor anklagemyndigheden rejser tiltale, henset til bevisets stilling¹⁰³. Man kan forestille sig, at i det tilfælde, hvor en polititjenestemand har begået en form for berigelseskriminalitet, kan denne bestemmelse finde anvendelse af hensyn til at pågældende er ansat til at varetage retshåndhævelse, hvilket blandt andet følger af Ombudsmandens udtalelse i FOB 1999.239.

Det kan dermed udledes, at afskedigelse som sanktionsform anvendes i de alvorligste tilfælde af begåede tjenesteforseelser. Denne iagttagelse kan blandt andet støttes af, at der ved sanktionsformen afskedigelse gælder en yderligere betingelse. Denne betingelse fremgår, som nævnt, af tjenestemandslovens § 28, 2. pkt. hvoraf det fremgår, at en afskedigelse kan begrundes, såfremt forseelsen

¹⁰² <https://politi.dk/-/media/mediefiler/landsdaekkende-dokumenter/statistikker/disciplinaersager/disciplinrsagsresum-2016.pdf?la=da&hash=F5F3C4206D751F785F6880FC5797D89749662D77>, tilgået den 11. marts 2021 kl. 14.30

¹⁰³ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1027

medfører, at tjenestemanden er uskikket til at forblive i stillingen. Dette kan tillige støttes af, at suspension eller midlertidig forflyttelse i lovens § 19 kan anvendes i sådanne tilfælde.

Det faktum, at afskedigelse alene finder anvendelse ved de alvorligste forseelser, stemmer overens med praksis på området. Afgørelserne og dommene i afsnittet illustrerer, at strafbare forhold indgår som ét blandt flere elementer i vurderingen af forseelsens grovhed og i valget af sanktionsform. Grovhedskravet bliver herved tydeliggjort ved, at de pågældende afgørelser og domme om afskedigelse hovedsageligt indeholder en stillingtagen til et strafferetligt element, hvorfor det legitimerer anvendelsen af den alvorligste disciplinære sanktionsform. Det skal dog bemærkes, at det som gennemgået i afsnittet, ikke nødvendigvis forudsættes, at der skal foreligge en forudgående strafferetlig sanktion førend en tjenestemand kan blive meddelt afskedigelse. Dette understøttes af afgjorte disciplinærsager i politiet 2016, sagsnr. 35¹⁰⁴, hvor en polititjenestemand gentagne gange havde chikaneret samt talt truende og nedsættende til borgere og kolleger. Polititjenestemanden blev i den forbindelse meddelt afskedigelse, uden forinden at være dømt skyldig i overtrædelse af straffelovens bestemmelser. Dette af hensyn til, at der, som nævnt, indgår en række hensyn i vurderingen af sanktionsvalget. Afgørelsen om sanktionsformen beror således på et skøn udøvet af forvaltningsmyndigheden. Dette skøn er selvsagt ikke frit, idet forvaltningsmyndigheden skal iagttage en række forvaltningsretlige principper, som vil blive gennemgået i afsnit 3.4. om ikendelse af disciplinære sanktioner.

3.3. Overenskomstansatte

Overenskomstansatte er, som nævnt i afsnit 2.1. om ansættelsesformer, en anden type ansættelsesform i den offentlige sektor, hvor en embedsmand er ansat på en overenskomst. I nærværende afsnit vil retsgrundlaget samt betingelserne for ikendelse af disciplinære sanktioner for denne ansættelsesform blive gennemgået og analyseret.

3.3.1. Retsgrundlaget

Som tidligere nævnt gælder tjenestemandsloven, herunder bestemmelserne om disciplinær forfølgning, ikke for denne ansættelsesform, og det er derfor denne sondring nødvendig i relation til fastlæggelsen af det disciplinære ansvar for overenskomstansatte. Selvom tjenestemandsloven ikke

¹⁰⁴ <https://politi.dk/-/media/mediefiler/landsdaekkende-dokumenter/statistikker/disciplinaersager/disciplinrsagsresum-2016.pdf?la=da&hash=F5F3C4206D751F785F6880FC5797D89749662D77>, tilgået den 11. marts 2021 kl. 14.30

finder anvendelse på overenskomstansatte, udelukker det imidlertid ikke anvendelse af disciplinære sanktioner for disse¹⁰⁵.

Når det for overenskomstansatte skal afgøres, om der skal ske disciplinær forfølgning for misligholdelse af ansættelsesforholdet, skal grundlaget dels findes i en kollektiv overenskomst, dels ud fra arbejdsgiverens ledelsesret¹⁰⁶. En kollektiv overenskomst er kendetegnet ved at være en aftale mellem en arbejdsgiver eller en arbejdsgiverorganisation og en lønmodtagerorganisation eller en kollektivitet af lønmodtagere, hvor vilkårene på arbejdspladsen forhandles¹⁰⁷. Ledelsesretten tilkommer forvaltningen som arbejdsgiver, og disse har beføjelser til at træffe afgørelser af disciplinær karakter. Førend en sådan afgørelse kan træffes, skal embedsmanden have tilsidesat sine tjenstlige pligter og herved misligholdt ansættelsesforholdet¹⁰⁸. Det betyder således, at retsgrundlaget ikke er entydigt fastlagt på samme måde som ved tjenstemænd. På trods heraf gælder de almindelige obligations- og forvaltningsretlige regler for den pågældende afgørelse¹⁰⁹.

Sanktionsformerne for misligholdelse af ansættelsesforholdet for overenskomstansatte er tillige ulovreguleret, hvorimod det for tjenstemandsansatte, som nævnt, er reguleret i tjenstemandslovens § 24. Det følger dog af praksis og juridisk litteratur, at de disciplinære sanktioner, som en overenskomstansat kan blive mødt med, er advarsel, ændring af arbejdsopgaver, forbigåelse ved advancement, anvisning af andet arbejdssted, afskedigelse, suspension og bortvisning¹¹⁰.

3.3.2. Minimumsbetingelser

Som nævnt er området for disciplinære sanktioner for overenskomstansatte ulovreguleret, hvorfor retsgrundlaget hovedsageligt er baseret på aftalen. Dette faktum er imidlertid ikke til hinder for ikendelse af disciplinære sanktioner, idet der på et overenskomstmæssigt grundlag er blevet fastsat regler svarende til tjenstemandslovens bestemmelser herom¹¹¹.

Minimumsbetingelserne for disciplinær forfølgning af tjenstemandsansatte er, som nævnt, at der objektivt set skal være begået en tjensteforseelse, at forseelsen skal kunne tilregnes tjenstemanden

¹⁰⁵ Revsbech, K. (2019). *Forvaltningspersonalet*, s. 116

¹⁰⁶ Schaumburg-Müller, P. og Emborg, O. (2010). *Offentlig arbejdsret*, s. 359

¹⁰⁷ Nielsen, R. (2020). *Dansk arbejdsret*, s. 120 f.

¹⁰⁸ Schaumburg-Müller, P. og Emborg, O. (2010). *Offentlig arbejdsret*, s. 359

¹⁰⁹ Revsbech, K. (2019). *Forvaltningspersonalet*, s. 18

¹¹⁰ Revsbech, K. (2019). *Forvaltningspersonalet*, s. 116 f.

¹¹¹ Mathiassen, J. (2000). *Forvaltningspersonellet - Tjenstemænd og overenskomstansatte*, s. 223 f.

som forsætlig eller uagtsom, og at forseelsen er af en vis grovhed. Det må lægges til grund, at betingelserne tillige gør sig gældende i vurderingen af, hvorvidt en overenskomstansat har begået en misligholdelse af ansættelsesforholdet, som kan sanktioneres disciplinært. Dette synspunkt er fast antaget i den juridiske litteratur¹¹² og vil ligeledes komme til syne i nedenstående afgørelse FV 2015.0150. Det vil sige, at hvis et forhold i tjenestemandslovens forstand er anset som en tjenesteforseelse, vil et tilsvarende forhold begået af en overenskomstansat være en misligholdelse af ansættelsesforholdet, som kan medføre disciplinære sanktioner.

For overenskomstansatte anvendes termene “misligholdelse” og “grov misligholdelse” af ansættelsesforholdet af hensyn til, at der er tale om et aftaleretligt forhold¹¹³. Disse termer indgår således i vurderingen af, hvorvidt der objektivt set foreligger en handling eller en undladelse, der kan sanktioneres disciplinært. Ydermere er termene af betydning for valget af sanktionsform, idet en grov misligholdelse selvsagt vil føre til en alvorligere og mere indgribende sanktion. Dette kommer til udtryk i kendelse af 29. december 2015 i FV 2015.0150.

Sagen omhandlede en folkeskolelærer, der havde trukket en elev ud af et musiklokale med armen stramt om dennes hals, hvilket resulterede i, at eleven havde tydelige røde mærker på halsen og vejrtrækningsproblemer. Folkeskolelæreren begrundede forholdet med, at eleven var besværlig. Sagen blev anmeldt til politiet, som efterfølgende opgav tiltalen mod læreren grundet modstridende forklaringer.

Folkeskolelæreren blev bortvist som følge af den unødige voldsomme magtanvendelse. Opmanden tilsluttede sig kommunens afgørelse, da forholdet måtte anses for at være en så grov misligholdelse, at læreren måtte bortvises. Sanktionsvalget, bortvisning, anvendes alene i tilfælde, hvor der er tale om en grov misligholdelse af ansættelsesforholdet¹¹⁴. Det faktum, at folkeskolelæreren udøvede overdreven magt mod en elev, er klart uforeneligt med stillingen som lærer, hvilket blandt andet fremgår af § 8 i bekendtgørelsen om god orden i folkeskolen. Denne viden fandt opmanden, at læreren måtte have haft, da hun havde flere års erfaring i hvervet, hvorfor afgørelsen om at bortvise pågældende var proportional i forhold til den begåede handling. Afgørelsen illustrerer herved, at der først og fremmest skal foreligge en misligholdelse af ansættelsesforholdet, at forholdet skal være af en vis grovhed, og

¹¹² Mathiassen, J. (2000). *Forvaltningspersonellet - Tjenestemænd og overenskomstansatte*, s. 223 f. og Revsbech, K. (2019). *Forvaltningspersonalet*, s. 116

¹¹³ Revsbech, K. (2019). *Forvaltningspersonalet*, s. 117

¹¹⁴ Revsbech, K. (2019). *Forvaltningspersonalet*, s. 117

at misligholdelsen skal kunne tilregnes pågældende. Det kan sammenfattende lægges til grund, at minimumsbetingelserne der finder anvendelse på tjenstemandsansatte tillige anvendes på overenskomstansatte. Ydermere illustrerer afgørelsen, at der i vurderingen af sanktionsvalget tillige skal foretages en konkret og individuel vurdering, hvorunder sagens øvrige omstændigheder tages i betragtning.

Betingelserne for ikendelse af disciplinære sanktioner for henholdsvis tjenstemænd og overenskomstansatte forudsættes således at være de samme. En analyse af de enkelte former for sanktioner vedrørende overenskomstansatte vurderes derfor ikke at være relevant i relation til belysning af afhandlingens problemformulering. Dette begrundes med, at embedsmænd uanset ansættelsesforholdet skal opfylde de normer og pligter, der følger af stillingens beskaffenhed som er gennemgået i afsnit 2.2. om tjenestepligter.

3.4. Ikendelse af disciplinære sanktioner

Når der objektivt set foreligger en tjensteforseelse, er det ikke ensbetydende med, at forvaltningsmyndigheden vælger at indlede en disciplinær forfølgning. Det er endnu en betingelse for ikendelse af disciplinære sanktioner, at denne ønsker at anvende en sådan sanktion i den pågældende sag¹¹⁵. Det beror således på et af forvaltningsmyndighedens helhedsorienteret skøn, hvorvidt en disciplinær forfølgning skal indledes¹¹⁶.

Når det er fastlagt, at der er tale om en overtrædelse af embedsmandens pligter, og hvis forvaltningsmyndigheden ønsker at indlede en disciplinær forfølgning, skal det herefter afgøres, hvilken sanktionsform, der ønskes anvendt i den konkrete sag. For så vidt angår tjenstemandsansatte er der ikke i tjenstemandslovens § 24 opregnet en nærmere angivelse af, hvad der er bestemmende for valget af sanktionsform, hvorfor valget heraf må bero på et af forvaltningsmyndigheden udøvet skøn. Forvaltningsmyndigheden skal iagttage en række forvaltningsretlige regler og grundsætninger i dennes skønsudøvelse. Det samme må gøre sig gældende for overenskomstansatte¹¹⁷.

Forvaltningsloven og tjenstemandsloven indeholder en række bestemmelser om selve proceduren for sagsbehandlingen, herunder reglerne om partshøring, begrundelse og klagevejledning, som skal

¹¹⁵ Revsbech, K. (2019). *Forvaltningspersonalet*, s. 104 f.

¹¹⁶ Mathiassen, J. (2000). *Forvaltningspersonellet - Tjenstemænd og overenskomstansatte*, s. 208

¹¹⁷ Bønsing, S. (2018). *Almindelig forvaltningsret*, s. 316

iagttages af forvaltningen ved ikendelse af disciplinære sanktioner, jf. blandt andet tjenestemandslovens § 20 og forvaltningslovens § 19. For at kunne belyse selve bagatelgrænsen mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar, er sagsbehandlingsreglerne dog ikke relevante at uddybe nærmere i nærværende afhandling.

Hvor forvaltningsmyndigheden træffer afgørelse om ikendelse af disciplinære sanktioner i henhold til ledelsesretten, begrænses dennes skønsudøvelse som nævnt i relation til de forvaltningsretlige grundsætninger. Disse grundsætninger er henholdsvis magtfordrejningsgrundsætningen, lighedsgrundsætningen, indretningssynspunktet, skøn under regel og proportionalitetsprincippet.

Magtfordrejningsgrundsætningen begrænser forvaltningsmyndighedens mulighed for skønsudøvelse, idet grundsætningen alene tillader, at der lægges saglige hensyn til grund for en afgørelse. Det skal hertil bemærkes, at det ikke er muligt generelt at fastlægge, hvilke hensyn der er saglige. Dette henset til, at det beror på en konkret og individuel vurdering ud fra sagens omstændigheder i øvrigt¹¹⁸. Det kan ud fra de i kapitlet analyserede domme og afgørelser udledes, at sådanne saglige hensyn blandt andet kan være anciennitet og om pågældende tidligere har begået tjenesteforseelser.

At forvaltningsmyndigheden kan inddrage hensynet om, at der er tale om et førstegangstilfælde, kommer blandt andet til udtryk i RPD 2001.16¹¹⁹, vedrørende opbevaring af ikke-tjenstligt materiale på en af politiets computere, som gennemgået i afsnit 3.2.3.1. om advarsel, irrettesættelse og bøde. I afgørelsen blev det blandt andet lagt til grund, at polititjenestemanden ikke tidligere havde begået tjenesteforseelser, og denne blev dermed ikendt en disciplinær advarsel for den begåede forseelse. Omvendt blev det i RPD 2001.14¹²⁰ anset som en skærpende omstændighed i vurderingen af forseelsens grovhed, at tjenestemanden havde foretaget flere opslag i politiets interne databaser. Pågældende blev herefter ikendt en disciplinær bøde på 800 kr.

Som netop nævnt, kan embedsmandens anciennitet tillige være et sagligt hensyn at lægge vægt på, dette af hensyn til pågældendes viden eller burde viden. I FV 2015.0150 om overdreven magt udøvet af en folkeskolelærer, som gennemgået i afsnit 3.3.2. om minimumsbetingelser for

¹¹⁸ Bønsing, S. (2018). *Almindelig forvaltningsret*, s. 320 ff.

¹¹⁹ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1036

¹²⁰ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1034

overenskomstansatte, kan ses, at omend ancienniteten ikke bliver tillagt afgørende vægt i forbindelse med valget af sanktionsform, kan dette dog inddrages som et sagligt hensyn.

Af usaglige hensyn kan nævnes fagforeningstilhørsforhold, personlige referencer og procedurefor-drejning, hvor forvaltningen vælger en enklere proces, navnlig diskretionær afskedigelse, frem for at indlede en disciplinær forfølgning¹²¹.

Forvaltningsmyndigheden skal tillige iagttage lighedsgrundsætningen, som er et grundlæggende for-valtningsretligt princip om, at myndigheder skal træffe identiske afgørelser i sager, hvor omstændig-hederne er ens¹²². Samtidig skal embedsmanden kunne indrette sig på, at sammenlignelige forhold bliver sanktioneret på samme vis, jf. indretningssynspunktet¹²³. Omend embedsmanden skal kunne indrette sig på administrativ praksis, har forvaltningsmyndigheden desuden en pligt til at foretage en konkret og individuel vurdering i den enkelte sag. Det vil sige, at forvaltningsmyndigheden, som arbejdsgiver, som udgangspunkt er underlagt et forbud mod skøn under regel¹²⁴. Som tidligere nævnt medfører forseelser der objektivt set forekommer umiddelbart ens dermed ikke nødvendigvis den samme sanktionsform. Dette henset til, at der netop skal foretages en konkret og individuel vurdering af forseelsens grovhed, hvilket særligt kommer til udtryk i afgjorte disciplinærsager i politiet 2019, sagsnr. 4¹²⁵ og afgjorte disciplinærsager i politiet 2017, sagsnr. 1¹²⁶, om uberettigede opslag, hvor sagerne havde forskellige udfald. Disse er analyseret i afsnit 3.2.2. om minimumsbetingelser for tje-nestemænd.

Udover de ovennævnte forvaltningsretlige grundsætninger skal forvaltningsmyndigheden tillige iagt-tage proportionalitetsprincippet. Det vil sige, at i forbindelse med forvaltningsmyndighedens skøn må sanktionsformen ikke stå i misforhold til den begåede forseelse¹²⁷. Proportionalitetsprincippet er en væsentlig faktor i vurderingen af, hvilken disciplinær sanktion den pågældende embedsmand skal ikendes. Det skal derfor vurderes, om forvaltningsmyndighedens reaktion i den konkrete situation er

¹²¹ Bønsing, S. (2018). *Almindelig forvaltningsret*, s. 332 ff.

¹²² Bønsing, S. (2018). *Almindelig forvaltningsret*, s. 328 f.

¹²³ Bønsing, S. (2018). *Almindelig forvaltningsret*, s. 335 f.

¹²⁴ Bønsing, S. (2018). *Almindelig forvaltningsret*, s. 339 f.

¹²⁵ <https://politi.dk/-/media/mediefiler/landsdaekkende-dokumenter/statistikker/disciplinaersager/disciplinrsagsresum-2019.pdf?la=da&hash=8FECF2F2DD018E5ABC09C63BD8207B8337A2E39C>, tilgået den 11. marts 2021 kl. 14.15

¹²⁶ <https://politi.dk/-/media/mediefiler/landsdaekkende-dokumenter/statistikker/disciplinaersager/disciplinrsagsresum-2017.pdf?la=da&hash=E7ABA44D9220F07C6B81774B2513B8AE2477A81C>, tilgået den 11. marts 2021 kl. 14.19

¹²⁷ Bønsing, S. (2018). *Almindelig forvaltningsret*, s. 336 ff.

ude af proportion i forhold til tjenesteforseelsen¹²⁸. En mindre pligtforsømmelse vil således formentlig oftest resultere i en ”tæppesamtale”.

De forvaltningsretlige grundsætninger kommer til udtryk i tilkendegivelse FV 2018.0120.

Sagen omhandlede en børnehaveklasseleder, der blev afskediget på baggrund af manglende deltagelse i en børnefødselsdag, som for eleverne blev afholdt uden for skolen i skoletiden. Da fødselsdagen blev afholdt i skoletiden havde lederen fortsat en tilsynspligt. Lederen havde endvidere undladt at meddele ledelsen, at hun ikke varetog den pålagte undervisning, hvilket ellers var sædvanlig praksis. Meddelelsen skulle gives af hensyn til, at lederen kunne vikariere i andre klasser, hvilket var nødvendigt den pågældende dag. Lederen blev indkaldt til en tjenstlig samtale, hvor hun blev fritaget for undervisning og afskediget.

Opmanden fandt, at tilsynspligten og vikarforpligtelsen var overtrådt, hvilket udgjorde en alvorlig tjenesteforseelse. Der var dog tale om en enkeltstående forseelse og hendes mangeårige ansættelsesforhold havde ikke tidligere givet anledning til tjenstlig påtale, hvorfor en advarsel som disciplinær sanktion i første omgang havde været proportional.

Ovenstående sag illustrerer herved, at forvaltningsmyndighedens valg af sanktionsform er ude af proportion i forhold til den begåede tjenesteforseelse, samt at forvaltningsmyndighedens skøn er baseret på en sammensmeltning af de forskellige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder proportionalitetsprincippet. Det vil sige, at sanktionsvalget blandt andet beror på inddragelsen af saglige hensyn, ligesom proportionalitetsprincippet er afgørende for valget af sanktionsform. Dette understøttes tillige af, at Ombudsmanden i FOB 1999.239 blandt andet udtalte følgende:

“Det må ligeledes kræves at sanktionsvalget ikke er udtryk for usaglig forskelsbehandling, magtfordrejning eller på anden måde bygger på usaglige kriterier. Inden for denne retlige ramme beror afgørelsen på den pågældende arbejdsgivers egen vurdering af hvad der må anses for passende”.

Det kan herefter sammenfattende konkluderes, at når en forvaltningsmyndighed skal træffe afgørelse om valg af sanktionsform, skal dette gøres under iagttagelse af de forvaltningsretlige grundsætninger.

¹²⁸ Kristiansen, J. (2020). *Ansættelsesret*, s. 597

4. Strafferetlig forfølgning

Embedsmænd kan, som nævnt, ifalde strafansvar for overtrædelse af blandt andet straffelovens kapitel 16. For visse personalegrupper inden for den offentlige sektor gælder der tillige særregler, herunder eksempelvis for militært personel, hvor den militære straffelov finder anvendelse, hvilket blandt andet kan ses i V.L.S-164-20 (herefter benævnt Hærchef-sagen), som senere vil blive analyseret.

Førend en embedsmand kan straffes for en begået tjenesteforseelse, kræves selvsagt, at forseelsen anmeldes til politiet, eller at politiet af egen drift iværksætter en efterforskning, jf. retsplejelovens § 742. Der gælder ingen anmeldelsespligt for begåede tjenesteforseelser, jf. straffelovens § 141 modsætningsvist. Herudover fremgår det af cirkulære nr. 219 10.11.1938, stk. 4 og 5, at der bør ske anmeldelse til politiet, når en forvaltningsmyndighed bliver bekendt med en tjenesteforseelse, der kan medføre offentlig påtale, medmindre forholdet ikke er groft nok til at meddele en disciplinær sanktion i form af afskedigelse. Der er således ikke en pligt for forvaltningsmyndigheden til at anmelde et strafbart forhold begået af en embedsmand.

Udgangspunktet om, at der ikke foreligger en anmeldelsespligt for begåede forseelser der kan henføres under straffelagte bestemmelser, ses blandt andet i kendelsen FV 2018.0021.

Sagen omhandlede en overlæge, der blev opsagt med fritstilling i opsigelsesperioden. Begrundelsen herfor var, at arbejdsgiveren ikke længere havde tillid til, at pågældende kunne varetage tjenesten på betryggende vis. Dette skyldtes, at overlægen havde blandet sig i den lægelige behandling af hendes far, der befandt sig på en anden afdeling under behandling af en anden læge. Ydermere havde overlægen foretaget flere uberettigede opslag i patientjournalen på hendes far og skrevet notater heri.

De uberettigede opslag fandtes at være et brud på sundhedslovens § 42 a og dermed en strafbar handling. Forholdet blev dog ikke anmeldt af arbejdsgiveren på trods af, at handlingen ville kunne straffes og at forholdet medførte afskedigelse af overlægen. Afgørelsen illustrerer således, at der ikke gælder en generel anmeldelsespligt for begåede tjenesteforseelser. Som nævnt bør der imidlertid ske anmeldelse af en begået tjenesteforseelse, såfremt denne medfører afskedigelse, hvorfor ansættelsesstedet burde have anmeldt forholdet i ovenstående sag, jf. cirkulære nr. 219 10.11.1938, stk. 5.

Det vil derved sige, at omend der objektivt set foreligger en overtrædelse af en straffelagt bestemmelse, er det som udgangspunkt en betingelse, at forvaltningsmyndigheden anmelder forholdet til politiet, jf. retsplejelovens § 742, stk. 2, førend embedsmanden kan ifalde strafansvar. Det skal dog bemærkes, at politiet som tidligere nævnt af egen drift kan iværksætte en efterforskning, jf. samme bestemmelse.

Nedenstående afsnit vil belyse, hvilke bestemmelser en embedsmand i tjeneste kan ifalde strafansvar efter.

4.1. Straffelovens kapitel 16

Straffelovens kapitel 16 vedrører forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv. Ved offentlig tjeneste eller hverv forstås alt andet end privat tjeneste eller hverv. Det vil sige, at kapitel 16 som udgangspunkt alene omhandler personer, der er beskæftiget i den offentlige sektor. Det er endvidere uden betydning for anvendelse af lovens kapitel 16, hvorvidt embedsmandens beskæftigelse består i at træffe afgørelser, eller om der er tale om udøvelse af faktisk forvaltning. Derudover er embedsmandens ansættelsesforhold uden betydning, hvorfor kontraktansatte, midlertidigt ansatte og deltidsbeskæftigede tillige er omfattet af reglerne. Der kan dog gælde særregler for visse personalegrupper inden for offentlige sektor, hvor eksempelvis den militære straffelov eller kommunestyrelsesloven finder anvendelse¹²⁹. Kapitel 16 i straffeloven indeholder en række bestemmelser, der beskriver strafbare forhold begået af embedsmænd. Bestemmelserne i kapitlet indeholder blandt andet bestemmelser om bestikkelse efter straffelovens § 144, tavshedspligten efter §§ 152 ff., stillingsmisbrug efter § 155, lydighedspligten efter § 156 samt tjenesteforsømmelser efter § 157.

Omend straffelovens kapitel 16 tager sigte på embedsmænd, vil straffelovens almindelige bestemmelser om eksempelvis tyveri og bedrageri selvsagt tillige kunne finde anvendelse på embedsmænd. Dette kan blandt andet ses i Britta Nielsen-sagen, hvor Britta Nielsen blandt andet blev dømt skyldig for dokumentfalsk efter straffelovens § 171 og bedrageri efter straffelovens § 279.

I forhold til straffelovens kapitel 16, skal det bemærkes, at der sondres mellem generelle bestemmelser, som kan betegnes generalklausuler, og specielle bestemmelser. Bestemmelserne i straffelovens §§ 155-157 er generalklausuler, idet disse dels virker som supplement til de specielle bestemmelser i

¹²⁹ Nielsen, G. T., Elholm, T. og Jakobsen, M. N. (2017). *Kommenteret straffelov - speciel del*, s. 161 f.

lovens §§ 144-152 ff., dels har bredere formulerede gerningsbeskrivelser¹³⁰. Det vil sige, at straffelovens §§ 155-157 alene finder anvendelse i de tilfælde, hvor de øvrige bestemmelser i lovens kapitel 16 findes uanvendelige¹³¹, dette henset til princippet om *lex specialis*, hvorefter de specielle bestemmelser går forud for de generelle bestemmelser.

Denne afhandling vil, som nævnt i afgrænsningen, alene belyse de generelle bestemmelser. Det følgende afsnit vil således indeholde en nærmere analyse af straffelovens §§ 155-157, herunder betingelserne for at ifalde strafansvar.

4.2. Betingelser

Førend en embedsmand kan ifalde strafansvar for en begået forseelse, der objektivt set kan henføres under straffelovens §§ 155-157, gælder selvsagt en række betingelser. Disse betingelser er, at forseelsen skal kunne tilregnes embedsmanden, at denne har virket i tjenesten, samt at forseelsen skal være en strafbar overtrædelse af en vis grovhed¹³². Betingelserne vil blive gennemgået nedenfor i afsnittene 4.2.1. om tilregnelse, 4.2.2. om virker i tjenesten og 4.2.3. om grovhed.

4.2.1. Tilregnelse

I dansk ret stilles der generelt krav om, at der foreligger subjektiv skyld hos gerningsmanden. Dette skyldskrav har imidlertid to sider, dels at der skal foreligge en tilregnelighed, dels at der skal foreligge tilregnelse. At der skal foreligge en tilregnelighed betyder, at der hos gerningsmanden skal være en vis grad af udvikling og normalitet. Herved forstås, at der skal tages hensyn til pågældendes psykiske tilstand. Det vil sige, at der ved vurderingen af, hvorvidt pågældende har handlet med forsæt eller uagtsomhed, tillægges gerningsmandens person vægt. Med kravet om tilregnelse forstås, at den strafbare handling skal kunne tilregnes gerningsmanden som uagtsom eller forsætlig¹³³. Som udgangspunkt skal en strafbar handling kunne tilregnes gerningsmanden som forsætlig, jf. straffelovens § 19 modsætningsvist. Det vil sige, at det følger af straffelovens § 19, at uagtsomhed kun straffes ved de i loven omhandlende lovovertrædelser, når det er særligt hjemlet.

¹³⁰ Bønsing, S. (2016): *Det strafferetlige stillingsmisbrug - om straffelovens § 155*, s. 506

¹³¹ Betænkning om ministrenes ansvar for regeringens førelse samt om, hvorvidt en særlig ministeransvarlighedslov bør gennemføres. Afgivet af den af statsministeriet den 6. oktober 1959 nedsatte kommission, s. 69

¹³² Betænkning om ministrenes ansvar for regeringens førelse samt om, hvorvidt en særlig ministeransvarlighedslov bør gennemføres. Afgivet af den af statsministeriet den 6. oktober 1959 nedsatte kommission, s. 69

¹³³ Langsted, L.B. (2015). *Waaben Strafferettens almindelige del*, s. 160

I henhold til straffelovens §§ 155 og 156 stilles der krav om forsæt, hvilket kan udledes af bestemmelsernes ordlyd, jf. straffelovens § 19. Modsat hertil fremgår det af straffelovens § 157, at der skal foreligge en grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed. For at ifalde ansvar efter denne bestemmelse, skal forseelsen kunne tilregnes embedsmanden som uagtsom, omend der ikke direkte står "uagtsomt" eller "grov uagtsomhed" i bestemmelsens ordlyd¹³⁴. Uagtsomhedsstandarden følger af bestemmelsens formulering, nærmere bestemt "grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed". Hertil skal det bemærkes, at der af bestemmelsens ordlyd skal være tale om uagtsomhed ved grov eller oftere gentagen pligtforsømmelse eller skødesløshed. Det vil omvendt sige, at simpel uagtsomhed som udgangspunkt ikke kan straffes efter bestemmelsen, medmindre der er tale om gentagelsestilfælde. Hvad der skal forstås ved oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed fremgår ikke klart af bestemmelsen. Det følger imidlertid af den juridiske litteratur, at en embedsmand skal have begået mindst tre tjenesteforseelser førend et ansvar efter denne bestemmelse kan pålægges¹³⁵. Det kan herefter udledes, at hvor hver forseelse kan tilregnes embedsmanden som simpel uagtsom, kan forseelserne samlet set udgøre en grov forseelse, henset til at der er tale om gentagne forseelser, at pågældende alligevel kan ifalde ansvar efter straffelovens § 157 herfor.

Sammenfattende vil det sige, at anvendelsen af straffelovens §§ 155 og 156 stiller krav om tilregnelserformen forsæt, hvorimod lovens § 157 alene stiller krav om uagtsomhed ved grov eller oftere gentagen pligtforsømmelse eller skødesløshed.

I relation til forsæt sondres der mellem tre former, herunder direkte forsæt, sandsynlighedsforsæt og *dolus eventualis*. Det direkte forsæt foreligger, når en person handler med viden og vilje¹³⁶. Dette kan eksempelvis være, hvor en embedsmand ved, at han gør sig skyldig i misbrug af sin stilling ved at foretage sig en bestemt handling. Et eksempel herpå ses i Britta Nielsen-sagen, som vil blive analyseret i afsnit 4.3.1., hvor Britta Nielsen havde misbrugt sin stilling ved med viden og vilje at have opnået en økonomisk uberettiget fordel på ikke under 116.915.658 kr. Sandsynlighedsforsæt kan til lige gøre sig gældende i forbindelse med fastlæggelsen af et eventuelt strafansvar. Denne forsætsform finder anvendelse i tilfælde, hvor det ikke kan fastslås, at tiltalte har handlet med viden og vilje, men hvor handlingens følger måtte have forekommet overvejende sandsynlige¹³⁷. Denne fortsætsform

¹³⁴ Langsted, L.B. (2015). *Waaben Strafferettens almindelige del*, s. 182

¹³⁵ Hurwitz, S. (1970). *Den danske kriminalret*, s. 80

¹³⁶ Langsted, L.B. (2015). *Waaben Strafferettens almindelige del*, s. 171 ff.

¹³⁷ Langsted, L.B. (2015). *Waaben Strafferettens almindelige del*, s. 172 ff.

kommer blandt andet til udtryk i U 2005.822 Ø, som vil blive analyseret senere i afsnit 4.3.2. Den tredje forsætsform, *dolus eventualis*, er hvor gerningsmanden måtte have indset en af handlingens følger som mulig, omend ikke overvejende sandsynlig, og tillige have accepteret denne¹³⁸. Denne forsætsform kommer til udtryk i U 2002.1315 V, hvor retten lagde til grund, at gerningsmanden måtte have indset og accepteret muligheden for brand ved at have antændt et bål indenfor i et hus.

I henhold til betingelsen om, at der skal foreligge subjektiv skyld, tilregnelser, hos gerningsmanden, forinden denne kan straffes, kan blandt andet nævnes forhold 8 i sagen V.L. S-0266-10 (herefter benævnt Døvblinde-sagen). Forhold 8 omhandlede en forstander der havde benyttet arbejdstelefonen privat. Vedrørende dette forhold fandt byretten, at forstanderen havde haft det fornødne forsæt, hvorfor denne blev fundet skyldig i blandt andet overtrædelse af straffelovens § 155. Landsretten frifandt imidlertid forstanderen, henset til manglende forsæt. Forstanderen havde under sagen udtalt, at han var af den opfattelse, at han havde fri telefon. Dette begrundet i, at han ikke mente, at han var blevet præsenteret for oplysningerne om, at telefonen alene var til tjenstlig brug. Et vidne havde hertil endvidere forklaret, at reglerne for brug af telefonerne ikke var restriktive, og at der ikke var blevet ført kontrol med, hvorvidt mobiltelefonerne blev anvendt privat. Desuden var det ikke unormalt, at forstandere havde fri telefon. Landsretten fandt herefter, som nævnt, at forstanderen ikke havde haft det fornødne forsæt til, at denne kunne dømmes for overtrædelse af straffelovens § 155. Dommen illustrerer således, at det ikke altid forekommer klart, hvorvidt en embedsmand har handlet forsætligt.

Som ovenfor nævnt stilles der krav om forsæt i straffelovens bestemmelser, medmindre andet udtrykkeligt er hjemlet ved lov, jf. straffelovens § 19. Det kan, som tidligere nævnt, lægges til grund, at straffelovens § 157 alene stiller krav om uagtsomhed ved grov eller oftere gentagen forsømmelse og skødesløshed, omend det ikke fremgår direkte af bestemmelsens ordlyd, at der er tale om en uagtsomhedsstandard. Hvad der skal forstås ved uagtsomhed er, hvor en person afviger fra en tænkt adfærd, som denne burde have udvist og hvor det kan bebrejdes pågældende at have handlet eller forholdt sig passivt. Der forefindes imidlertid flere grader af uagtsomhed, herunder simpel og grov uagtsomhed. Der findes ikke en generel karakteristik af hvad grov uagtsomhed omfatter¹³⁹. Vurderingen heraf beror på en konkret vurdering, idet uagtsomhed skal bedømmes i relation til gerningsbeskrivelsen.

¹³⁸ Langsted, L.B. (2015). *Waaben Strafferettens almindelige del*, s. 172 ff.

¹³⁹ Langsted, L.B. (2015). *Waaben Strafferettens almindelige del*, s. 183 ff.

I TfK 2021.159 kommer blandt andet kravet om uagtsomhed til udtryk.

Sagen omhandlede en politiassistent, der havde detentionsanbragt en beruset person. Politiasistenten havde ved detentionsanbringelsen ikke opfyldt de pligter, der fulgte af detentionsbekendtgørelsen, idet denne ikke havde oprettet en detentionsrapport, ført tilsyn eller tilkaldt en læge. Den berusede person døde i forbindelse hermed.

Politiasistentens manglende opfyldelse af tjenestepligterne udgjorde en grov forsømmelse, hvorfor pågældende blev mødt med strafansvar efter straffelovens § 157.

Hvornår en embedsmand har handlet ansvarspådragende efter denne bestemmelse, vil blive belyst yderligere i afsnit 4.3.2. om straffelovens §§ 156-157.

4.2.2. Virker i tjenesten

En yderligere betingelse for at ifalde strafansvar efter straffelovens §§ 155-157 er, at embedsmanden virker i offentlig tjeneste eller hverv. Denne betingelse fremgår direkte af bestemmelseernes ordlyd. Det vil sige, at for en handling kan straffes, skal denne være en del af tjenesten/hvervet. Dette kommer blandt andet til udtryk i U 2017.2737 Ø. Sagen omhandlede en sygeplejerske, der uden lægelig begrundelse havde givet fire patienter morfin, hvilket kunne have været årsagen til tre af patienternes dødsfald. Retten fandt, at sygeplejersken havde indset muligheden for patienternes dødsfald og accepteret denne, idet pågældende havde foretaget handlingerne uden lægelig begrundelse herfor. Retten fandt herefter sygeplejersken skyldig i overtrædelse af straffelovens § 155. Retten lagde endvidere til grund, at denne havde virket i tjenesten, idet samtlige forhold blev begået på aften-/nattevagten og idet handlingerne alene kunne begås i kraft af dennes stilling som sygeplejerske. Det vil sige, at de begåede handlinger alene kunne foretages af sygeplejersken, idet denne i forbindelse med sin stilling netop havde muligheden herfor. Retten udtalte samtidig, at sygeplejersken ikke var ansat til at slå patienter ihjel, hvorfor handlingerne ikke var foretaget som led i hendes sundhedsfaglige behandling. Det kan herefter udledes, at førend strafansvar efter straffelovens §§ 155-157 kan pålægges, stilles der ikke krav om, at handlingen skal være sket som led i tjenesten. Det vil sige, at handlingen ikke nødvendigvis skal være en del af stillingsbeskrivelsen, hvorimod handlingen skal være udført

inden for stillingens beskaffenhed. Det kan herved konkluderes, at den begåede handling skal være foretaget i forbindelse med den pågældendes stilling¹⁴⁰.

Vurderingen af, hvornår en handling er begået i tjenesten, kan imidlertid forekomme problematisk. Dette kommer til udtryk i U 2010.1232 Ø, hvor byretten frifandt en polititjenestemand, hvorimod landsretten fandt denne skyldig i overtrædelse af straffelovens § 157.

Sagen omhandlede en polititjenestemand, der var tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 155, ved på sin arbejdsplads at have fremtaget sin pistol uden at have sikret sig, at der ikke var patroner i kammeret og ved at have affyret denne uden tjenstlig anledning hertil.

Byretten fandt, at polititjenestemanden havde handlet som privatperson, hvorfor pågældende ikke kunne ifalde ansvar efter straffelovens § 155. Landsretten fandt derimod, at pågældende havde handlet som led i tjenesten, da tjenestemanden befandt sig på tjenestestedet og anvendte en tjenstepistol. Landsretten fandt således, at polititjenestemanden var trådt i tjeneste, hvorfor denne kunne straffes efter straffelovens kapitel 16. Af hensyn til, at handlingen ikke kunne tilregnes som forsætlig, blev polititjenestemanden straffet efter straffelovens § 157, som er subsidær til lovens § 155. Afgørelsen illustrerer således, at førend en embedsmand kan straffes efter straffelovens kapitel 16 gælder en betingelse om, at pågældende har virket i tjenesten, herunder at handlingen er udført inden for stillingens beskaffenhed.

4.2.3. Grovhed

Ydermere gør en tredje betingelse sig gældende, førend en embedsmand kan ifalde ansvar efter straffelovens §§ 155-157. Denne betingelse er, at tjenesteforseelsen skal være af en vis grovhed¹⁴¹. I mindre grove tilfælde vil det oftest være tilstrækkeligt med ikendelse af disciplinært ansvar, som gennemgået i kapitel 3 om disciplinær forfølgning. Imidlertid skal det bemærkes, at der både for disciplinær- og strafansvar gælder en betingelse om, at tjenesteforseelsen skal være af en vis grovhed, førend ansvar pålægges.

¹⁴⁰ Bønsing, S. (2016): *Det strafferetlige stillingsmisbrug - om straffelovens § 155*, s. 507 ff.

¹⁴¹ Nielsen, G. T., Elholm, T. og Jakobsen, M. N. (2017). *Kommenteret straffelov - speciel del*, s. 163

Følgende dom, Hærchef-sagen, illustrerer, at ikke enhver objektiv overtrædelse af strafbelagte bestemmelser medfører strafansvar, idet der stilles krav om en vis grovhed.

I forhold 5 i Hærchef-sagen var hærchefen tiltalt for at have instrueret underordnet personale i at printe og tilskære private bryllupsinvitationer på tjenestestedet, Flyvestationen Karup. Hærchefen var tiltalt for groft at have tilsidesat sine pligter i tjenesten ved at anvende personalet til private ærinder.

Byretten lagde til grund, at forholdet var forsvaret uvedkommende, hvorfor pågældende blev fundet skyldig i dette forhold. Landsretten tiltrådte dette synspunkt men fandt samtidig, at forseelsen ikke var af en sådan grovhed, at denne var strafbar. Hærchefen blev herefter frifundet for forholdet henset til forholdets karakter. Det er således ikke tilstrækkeligt, at et forhold objektivt set kan henføres under en strafbelagt bestemmelse, og at pågældende har den fornødne tilregnelser til den begåede handling, idet forholdet tillige skal være en af vis grovhed, førend denne kan straffes.

Grovhedskravet var tillige en afgørende faktor i Døvblinde-sagens forhold 3-5. En forstander havde været på flere udlandsrejser, både med og uden ledsager, uden den fornødne godkendelse af de bevilligende myndigheder. Byretten fandt forstanderen skyldig i blandt andet overtrædelse af straffelovens § 155 for de begåede forhold. Landsretten udtalte imidlertid, at udlandsopholdene var sagligt begrundede, idet opholdene skete af hensyn til vidensdeling på internationalt plan og derved var af væsentlig betydning. Nødvendigheden af denne vidensdeling var blandt andet begrundet i, at der i Danmark alene var ca. 180 døvblindefødte. Landsretten frifandt dermed forstanderen henset til, at forseelserne ikke var af en sådan grovhed, at forholdene kunne henføres under straffelovens § 155. Det vil således sige, at grovhedskravet blev den afgørende faktor i sagens forhold 3-5.

Som det kan udledes af ovenstående domme, er grovhedskravet problematisk at fastlægge entydigt. I blandt andet Hærchef-sagens forhold 5 kom denne problematik til udtryk, idet byretten fandt hærchefen skyldig i forholdet, hvorimod landsretten frifandt. Dette bevidner, at grovhedskravet er flydende og skal vurderes ud fra en konkret og individuel vurdering. Det samme gør sig gældende i Døvblinde-sagens forhold 3-5, hvor byretten fandt forstanderen skyldig, hvorimod landsretten frifandt denne henset til forholdenes karakter.

4.2.4. Opsummerende

Sammenfattende kan det siges, at betingelserne for at ifalde ansvar efter straffelovens §§ 155-157 er, at der skal foreligge en tilregnelse, henholdsvis uagtsomhed eller forsæt, embedsmanden skal have virket i tjenesten og forholdet skal være af en vis grovhed. Fastlæggelsen af betingelsernes udstrækning forekommer imidlertid ikke uproblematisk. Dette kan udledes af ovenstående domme, idet sagens omstændigheder i øvrigt skal tages i betragtning ved vurderingen af, om betingelserne er opfyldt.

De følgende afsnit om straffelovens §§ 155-157 vil derfor indeholde en dybdegående analyse af betingelserne for at ifalde strafansvar efter disse bestemmelser.

4.3. Straffelovens §§ 155-157

Fælles for straffelovens §§ 155-157 er, at bestemmelserne, som nævnt, er generalklausuler. Dette vil sige, at bestemmelserne indeholder en bredt formuleret gerningsbeskrivelse og er et supplement til de specielle bestemmelser i den øvrige del af straffelovens kapitel 16. Straffelovens §§ 144-152 ff. går således forud for §§ 155-157. Disse bestemmelser kriminaliserer derfor tjenesteforseelser generelt, herunder både handlinger og undladelser. Idet bestemmelserne er bredt formuleret, antages disse at udgøre referencebestemmelser. Gerningsindholdet skal dermed hentes andetsteds, herunder i bred forstand i de forvaltningsretlige regler. Det skal således undersøges, om handlingen er lovlig i medfør af forvaltningsretten og såfremt dette ikke er tilfældet, vil forholdet som udgangspunkt kunne straffes efter straffelovens §§ 155-157. En embedsmand kan endvidere ifalde strafansvar for manglende iagttagelse af uskrevne retsgrundsætninger, herunder eksempelvis proportionalitetsprincippet og lighedsgrundsætningen¹⁴². Bestemmelserne refererer således til embedspligter, som er pålagt ved almindelig lovgivning og forskrifter, men også pligter, som af forholdets natur må anses for værende forbundet med embedsmandens stilling, herunder eksempelvis god forvaltningsskik, jf. afsnit 2.2. om tjenestepligter. Det vil sige, at bestemmelserne tager sigte på både formelle og materielle overtrædelser¹⁴³. Ukendskab til embedsmandens pligter efter straffelovens §§ 155-157 diskulperer ikke. Det vil sige, at en embedsmand ikke kan undskylde, at denne ikke kender pligterne. Der er således tale om en

¹⁴² Bønsing, S. (2016): *Det strafferetlige stillingsmisbrug - om straffelovens § 155*, s. 510 f.

¹⁴³ Betænkning om ministrenes ansvar for regeringens førelse samt om, hvorvidt en særlig ministeransvarlighedslov bør gennemføres. Afgivet af den af statsministeriet den 6. oktober 1959 nedsatte kommission, s. 69 og Bønsing, S. (2016): *Det strafferetlige stillingsmisbrug - om straffelovens § 155*, s. 510

egentlig retsvildfarelse, som ikke er forsætsudelukkende, hvilket tillige er blevet belyst i afsnit 3.2.2. om minimumsbetingelser for tjenestemænd.

Af TfK 2018.153 kommer det til udtryk, at en embedsmand kan blive mødt med strafansvar for manglende iagttagelse af forvaltningsretlige regler, herunder sagsbehandlingsregler.

En polititjenestemand blev kontaktet af føreren af en bil, efter at denne havde været impliceret i et færdselsuheld. Polititjenestemanden undlod herefter at optage rapport i forbindelse hermed. Polititjenestemanden havde tidligere haft et seksuelt forhold til føreren. Færdselsuheldet medførte både materiel skade og personskaade.

I sagen blev polititjenestemanden tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 155. Pligten til at optage rapport i forbindelse med blandt andet færdselsuheld følger af cirkulære nr. 57 af 11/07/2005. Uanset at polititjenestemanden havde udtalt, at sagen alene var “lillebitte”, må det have forekommet indlysende, at han burde have tilkaldt hjælp eller orienteret overordnet personale om forholdet, henset til at pågældende, som følge af sit tidligere seksuelle forhold til føreren af den forulykkede bil, var inhabil. Det kan således lægges til grund, at polititjenestemanden havde pligt til at foranledige en kollega til at oprette en rapport vedrørende færdselsuheldet. Byretten fandt herefter, at polititjenestemanden havde haft den fornødne tilregnelser. Det er oplyst, at polititjenestemanden modtog opkaldet om færdselsuheldet i privaten, hvorfor det må kunne lægges til grund, at føreren kontaktede polititjenestemanden af hensyn til dennes funktion som ansat i politiet. Det kan således udledes, at polititjenestemanden virkede som led i tjenesten, og dermed var betingelsen herom opfyldt. Tilsidesættelsen af ovenfor nævnte pligt sammenholdt med sagens omstændigheder i øvrigt, herunder at færdselsuheldet medførte både materiel skade og personskaade, vurderes at have udgjort en så grov forseelse, at polititjenestemanden blev fundet skyldig i overtrædelse af straffelovens § 155. Landsretten tiltrådte byrettens afgørelse henset til, at polititjenestemanden forsætligt havde tilsidesat sine pligter, og at forholdet var af en alvorlig karakter.

De tre bestemmelser, henholdsvis straffelovens §§ 155, 156 og 157, har forskellige variationer af, hvornår en given handling kan medføre strafansvar¹⁴⁴. I lovens § 155 kræves et misbrug af stillingen, hvorimod § 156 kræver en krænkelse af stillingens pligter ved enten at nægte eller undlade at opfylde pligterne, eller ved ikke at efterkomme lovlige ordrer. For at ifalde ansvar efter lovens § 157 skal der

¹⁴⁴ Bønsing, S. (2016): *Det strafferetlige stillingsmisbrug - om straffelovens § 155*, s. 508

have været en grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i forbindelse med udførelsen af tjenesten. Det nærmere indhold af bestemmelserne, samt forskellen mellem disse, vil blive gennemgået i de kommende afsnit.

4.3.1. Straffelovens § 155

Straffelovens § 155 har følgende indhold:

“Misbruger nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, sin stilling til at krænke privates eller det offentliges ret, straffes han med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. Sker det for at skaffe sig eller andre uberettiget fordel, kan fængsel indtil 2 år anvendes.”

Af bestemmelsens ordlyd fremgår det, at denne omhandler stillingsmisbrug. Det fremgår således af bestemmelsens ordlyd, at der objektivt set skal være begået en handling, som kan karakteriseres som misbrug af stillingen, samt at denne skal krænke privates eller det offentliges ret. Omend bestemmelsens ordlyd alene tager sigter på aktive handlinger, følger det imidlertid af retspraksis på området, at også undladelser kan straffes efter denne bestemmelse, jf. blandt andet ovennævnte TfK 2018.153, hvor en polititjenestemand ifaldt strafansvar for at have undladt at optage rapport i forbindelse med et færdselsuheld. Det vil dog oftest være mere hensigtsmæssigt at henføre den begåede undladelse til lovens §§ 156-157, idet disse bestemmelser direkte hjemler undladelser¹⁴⁵. At forholdet i ovenstående sag henføres under straffelovens § 155 er formodentlig begrundet i, at føreren af den forulykkede bil opnåede en uberettiget fordel, idet polititjenestemanden undlod at optage rapport om forholdet, hvor føreren utvivlsomt ville blive mødt med en sigtelse for blandt andet kørsel uden kørekort.

Af bestemmelsens 2. pkt. fremgår det, at straffen kan stige med fængsel indtil to år, såfremt embedsmanden eller andre ved den begåede tjenesteforseelse opnår en uberettiget fordel. Det er således en skærpende omstændighed, at enten embedsmanden selv eller andre opnår en uberettiget fordel. Hvad der skal forstås ved en sådan, sondres der henholdsvis mellem en ideel og en økonomisk fordel¹⁴⁶, hvilket kommer til udtryk i nedenstående domme. Det er således ikke alene forhold, som embedsmanden eller andre opnår en økonomisk fordel ved, der straffes efter straffelovens § 155. Det er tillige forhold, hvor embedsmanden eller andre opnår en ideel fordel. Dette fremgår blandt andet af TfK

¹⁴⁵ Bønsing, S. (2016): *Det strafferetlige stillingsmisbrug - om straffelovens § 155*, s. 513

¹⁴⁶ Bønsing, S. (2016): *Det strafferetlige stillingsmisbrug - om straffelovens § 155*, s. 516

2012.1080, hvor en borgmester havde indhentet oplysninger om sin modstander for at fremme sin egen politiske karriere for derved at have opnået en ideel fordel.

Der foreligger stillingsmisbrug efter denne bestemmelse, hvor en embedsmand misbruger sin stilling og den heraf følgende adgang til formål, der ligger uden for de af stillingen forbundne opgaver eller som strider mod disse¹⁴⁷. Dette kom blandt andet til udtryk i Britta Nielsen-sagen. I sagen blev der blandt andet rejst tiltale efter straffelovens § 155, 2. pkt., jf. 1. pkt. Dette af hensyn til, at Britta Nielsen hos Socialministeriet misbrugte sin stilling ved at skaffe sig eller andre en uberettiget fordel.

Sagen omhandlede en administrativ medarbejder, Britta Nielsen, der var ansat under Socialministeriets departement. Hendes arbejdsopgaver bestod hovedsageligt af at oprette og klarlægge ansøgninger fra blandt andet kommuner om støtte til projekter for udsatte og svage borgere. Under oprettelsen af sagerne, ændrede hun kontooplysningerne til sit eget, hvorefter udbetalingen skete hertil. Denne handling foretog hun ikke mindre end 298 gange, hvilket medførte en uberettiget fordel til sig selv og andre, herunder hendes familie, på ikke under 116.915.658 kr. Disse transaktioner fandt sted fra 1993 til 2018.

Britta Nielsen blev dømt for overtrædelse af straffelovens § 155, 2. pkt., jf. 1. pkt. af hensyn til den uberettigede økonomiske fordel. Retten lagde til grund, at Britta Nielsen havde haft den fornødne tilregnelser til de begåede forseelser, idet hun blandt andet havde oprettet fiktive sager i andet navn, indtastet eget kontonummer, og løbende havde udviklet sin fremgangsmåde i forbindelse hermed, hvilket samlet set talte for et direkte forsæt. Overførslerne havde hun alene adgang til i kraft af sin stilling som embedsmand, hvorfor forseelserne blev begået i tjenesten. Forseelserne var selvsagt af en sådan grovhed, at disse var strafbare efter straffelovens § 155.

Som det følger direkte af bestemmelsens ordlyd, er det ikke alene strafbart at skaffe en uberettiget fordel til sig selv, men også strafbart at skaffe andre en uberettiget fordel. Dette kommer blandt andet til udtryk i Hærchef-sagen.

I sagen blev der blandt andet rejst tiltale for stillingsmisbrug efter straffelovens § 155, 1. og 2. pkt., samt forsøg herpå, jf. straffelovens § 21, idet hærchefen havde foranlediget optagelseskriterierne til Operations- og Føringsuddannelsen (herefter benævnt OFU) ændret, med henblik på at få sin kæreste

¹⁴⁷ Nielsen, G. T., Elholm, T. og Jakobsen, M. N. (2017). *Kommenteret straffelov - speciel del*, s. 190

optaget på uddannelsen, samt forsøgt at påvirke en oberst i Operationsstaben til at forfremme kæresten.

Sagen omhandlede en tjenestemand i forsvaret, der på gerningstidspunktet var ansat som chef for Hærstaben. Hærchefen havde blandt andet til opgave at deltage i et indstillingsnævn, der indstillede ansøgere til OFU, hvorefter den endelige afgørelse om optagelse blev truffet af et optagelsesnævn. Selvom optagelsesnævnet traf den endelige afgørelse om optagelse, var det af væsentlig betydning for udvælgelsen, hvem der blev indstillet af hærchefen. En af ansøgerne i 2016 var chefens kæreste, hvorfor chefen var inhabil i forhold til al sagsbehandling vedrørende udvælgelsen af kandidater. På trods heraf instruerede hærchefen de medarbejdere der stod for indstillingen til OFU i at ændre på de kriterier, der skulle lægges vægt på ved udvalgsprocessen. Hærchefen fik således tilpasset optagelseskriterierne som resulterede i, at dennes kæreste kunne optages på OFU. Hærchefen kontaktede desuden i 2015 en oberst i Operationsstaben i anledning af en ledig stilling som major, med henblik på at påvirke denne til at ansætte hærchefens kæreste. Samlet bevirkede dette, at kæresten blev indstillet til uddannelsen og dermed opnåede en uberettiget fordel. Obersten afstod imidlertid fra at ansætte hærchefens kæreste.

Landsretten fandt det bevist, at hærchefen var bekendt med, at kæresten var ansøger til uddannelsen, og at hun efter den sædvanlige procedure ikke stod til at blive indstillet til optagelse. Landsretten fandt på den baggrund, at hærchefen, med sine instruktioner om at ændre kriterierne, havde til hensigt at opnå, at kæresten, efter fornyet sagsbehandling, blev indstillet til optagelse og derved opnåede en uberettiget fordel. Handlingen kunne således tilregnes hærchefen som forsætlig. Landsretten fandt det dog ikke med den fornødne sikkerhed bevist, at det alene var hærchefens påvirkning af udvalgsprocessen, der førte til karestens optagelse. Hærchefen blev på denne baggrund alene fundet skyldig i forsøg på stillingsmisbrug. For så vidt angår hærchefens forsøg på at påvirke obersten til at ansætte kæresten i Indsættelsesdivisionen under Operationsstaben, fandt landsretten det bevist, at hærchefen, ved at rette henvendelse til obersten, havde haft til hensigt at påvirke denne til at ansætte kæresten. Omend obersten afstod fra at ansætte hærchefens kæreste, fandtes hærchefen at have haft det fornødne forsæt til at gøre sig skyldig i forsøg på overtrædelse af straffelovens § 155. Hærchefen blev alene dømt for forsøg på overtrædelse af bestemmelsen, idet gerningsindholdet ikke blev realiseret.

Som tidligere nævnt skal en række betingelser være opfyldt, førend en embedsmand kan straffes for stillingsmisbrug efter straffelovens § 155, nærmere bestemt at pågældende skal have virket i tjenesten, at forseelsen skal kunne tilregnes denne, samt at forseelsen skal være af en vis grovhed. I sagen forekommer det klart, at hærchefen virkede i tjenesten, idet pågældende i kraft af sin stilling havde mulighed for at påvirke sagsbehandlingen vedrørende udvælgelsesprocessen således, at hans kæreste opnåede en uberettiget fordel. Dernæst kunne forseelserne tilregnes hærchefen som forsætlige, henset til dennes hensigt med instruktionerne. De pågældende forhold var tillige af en sådan grovhed, at hærchefen kunne blive mødt med strafansvar. Dette blandt andet begrundet i, at hærchefen havde en betydningsfuld stilling, og som følge heraf misbrugte denne.

I U 2017.145 Ø ses derimod, at kravet om en vis grovhed forekommer umiddelbart uklart. I sagen blev en politiassistent i byretten fundet skyldig i overtrædelse af straffelovens § 155, 1. pkt., ved at have misbrugt sin stilling og den heraf følgende adgang til uden tjenstlig anledning at have foretaget ikke under 22 opslag på én bestemt straffesag i politiets interne registre. Landsretten frifandt imidlertid politiassistenten for forholdet.

Som nævnt fandt byretten politiassistenten skyldig i misbrug af sin stilling. Byretten lagde blandt andet til grund, at denne ikke deltog i efterforskningen af den omhandlende sag, at sagen blev behandlet i en anden politikreds, og at pågældende ikke var forpligtet eller på anden vis blevet opfordret til at holde sig orienteret om sagens efterforskning. Byretten konkluderede således, at politiassistenten havde foretaget opslagene uden tjenstlig anledning hertil og derved gjort sig skyldig i overtrædelse af straffelovens § 155. Landsretten tiltrådte dette synspunkt, men gjorde samtidig gældende, at politiassistenten ikke gjorde brug af de fremkomne oplysninger, og at disse alene var til egen personlig orientering inden for et sagsområde, som pågældende havde en faglig interesse for. Landsretten udtalte herefter: "Vi finder på denne baggrund ikke grundlag for at fastslå, at der er tale om en sådan krænkelse af privates eller det offentliges ret, at der foreligger en overtrædelse af straffelovens § 155."

Objektivt set forekommer gerningsindholdet i straffelovens § 155 realiseret, hvilket både by- og landsretten fandt. Forholdet var imidlertid ikke af en sådan grovhed, at politiassistenten kunne blive mødt med strafansvar. Dette kan udledes af ovenstående udtalelse af landsretten, hvori denne udtalte, at forholdet ikke var en sådan krænkelse, at der forelå en overtrædelse af straffelovens § 155 og dermed var betingelsen om, at forholdet skal være af en vis grovhed ikke opfyldt.

Det samme gør sig gældende i TfK 2013.1054, hvor en polititjenestemand var tiltalt for blandt andet stillingsmisbrug efter straffelovens § 155.

Sagen omhandlede en polititjenestemand, der var tiltalt for at have anvendt Rigspolitiets tjenestebiler til private ærinder i en længere årrække og herved have kørt i alt 82.418 km. Endvidere var polititjenestemanden tiltalt for uretmæssigt at have tanket benzin på Rigspolitiets regning for ikke under 15.110 kr.

Byretten fandt, at polititjenestemanden havde misbrugt sin stilling, hvorfor denne blev dømt for forholdene. Landsretten fandt derimod, at der alene var bevis for tre tjenesteforseelser og lagde herved til grund, at sådanne forseelser i den strafferetlige litteratur og praksis ikke antages at være af en sådan grovhed, at forholdet kunne henføres under straffelovens § 155. Betingelsen om, at forseelsen skal være af en vis grovhed, var således ikke til stede, hvorfor polititjenestemanden blev frifundet for forholdene af landsretten.

Som nævnt forekommer grovhedskravet problematisk at fastlægge entydigt. Modsat ovenstående to afgørelser, blev en polititjenestemand i TfK 2019.336 fundet skyldig i overtrædelse af straffelovens § 155 ved, i tre tilfælde uden tjenstlig anledning, at have foretaget opslag i politiets interne registre. Opslagene vedrørte sønnen til polititjenestemandens underbo, med hvem polititjenestemanden havde en konflikt med. Byretten lagde til grund, at opslagene faldt uden for polititjenestemandens almindelige politiarbejde og fandt dennes forklaring om, at opslagene var sket med tjenstlig anledning utroværdig. Landsretten stadfæstede byrettens dom. Denne fandt således, at betingelserne for strafansvar var opfyldt.

Det kan herefter udledes, at omend gerningsindholdet i straffelovens § 155 objektivt set er opfyldt, er dette ikke ensbetydende med, at en embedsmand vil blive mødt med strafansvar for den begåede forseelse. Dette som følge af, at der forefindes en række betingelser der ligeledes skal være opfyldt, førend pågældende kan blive mødt med et sådant ansvar. I Døvblinde-sagen blev forstanderen frifundet for forhold 8 på baggrund af manglende tilregnelser, omend der objektivt set forelå misbrug af stillingen. I U 2017.145 Ø var gerningsindholdet ligeledes realiseret. I sagen blev politiassistenten frifundet for forholdet, henset til, at grovhedskravet ikke var opfyldt. Omvendt var grovhedskravet utvivlsomt opfyldt i Britta Nielsen-sagen, hvor hun blev mødt med strafansvar efter blandt andet

straffelovens § 155, 2. pkt., jf. 1. pkt. Det kan således udledes, at en embedsmand der misbruger sin stilling ikke nødvendigvis vil blive mødt med strafansvar, idet en række betingelser, som gennemgået i afsnit 4.2. om betingelser for strafferetlig forfølgning, ligeledes skal være opfyldt.

4.3.2. Straffelovens §§ 156-157

Straffelovens § 156, stk. 1 har følgende indhold:

“Når nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, nægter eller undlader at opfylde pligt, som tjenesten eller hvervet medfører, eller at efterkomme lovlig tjenstlig befaling, straffes han med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. Uden for foranstående bestemmelse falder hverv, hvis udførelse hviler på offentlige valg.”

Bestemmelsen tager sigte på tilfælde, hvor en embedsmand forsætligt undlader at efterkomme de tjenesteplichter, der følger af stillingens beskaffenhed eller lovligt udstedte ordre, der pålægges embedsmanden. Bestemmelsen er således, som nævnt, en referencebestemmelse, hvorefter pligterne skal findes andetsteds. Det skal hertil bemærkes, at bestemmelsen, jf. 2. pkt., ikke finder anvendelse på offentligt valgte, herunder eksempelvis kommunalbestyrelses- og folketingsmedlemmer, hvor andre regler finder anvendelse¹⁴⁸.

Det er ikke alene pligter, der følger af den primære arbejdsfunktion, men også pligter, der knytter sig til stillingens beskaffenhed, der kan straffes efter denne bestemmelse. Dette illustreres i U 2005.822 Ø, som vil blive analyseret senere i afsnittet. For så vidt angår ordrenægtelse, forudsættes ordren at være lovligt udstedt førend strafansvar kan pålægges¹⁴⁹. Det skal dog bemærkes, at en embedsmand har ret til at sige fra overfor ulovlige ordrer, mens der foreligger en pligt for embedsmanden til at sige fra overfor klart ulovlige ordrer. Af Kodex VII fremgår det, at lydighedspligten har forrang frem for lovlighedspligten¹⁵⁰. Det vil sige, at såfremt embedsmanden er blevet pålagt en ulovlig ordre af en overordnet, kan denne ikke blive mødt med strafansvar for ikke at have adlydt denne. Såfremt embedsmanden udfører en klart ulovlig ordre, kan denne derimod blive mødt med strafansvar for at have udført ordren.

¹⁴⁸ Nielsen, G. T., Elholm, T. og Jakobsen, M. N. (2017). *Kommenteret straffelov - speciel del*, s. 164

¹⁴⁹ Nielsen, G. T., Elholm, T. og Jakobsen, M. N. (2017). *Kommenteret straffelov - speciel del*, s. 193

¹⁵⁰ Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen - Kodex VII Finansministeriet, september 2015. Moderniseringsstyrelsen, s. 41

Lydighedspligten kommer til udtryk i dommen U 2017.777 Ø.

Sagen omhandlede en sergent, der undlod at efterkomme en lovlig udstedt ordre fra en løjtnant. Sergenten havde stået for et åbent hus-arrangement på en kaserne, hvor pågældende havde arrangeret en helikopterflyvning. Løjtnanten havde af sikkerhedsmæssige hensyn beordret sergenten om at aflyse helikopterturen, hvilket sergenten ikke efterkom, omend denne havde mulighed herfor.

Det skal bemærkes, at sergenten var tiltalt for overtrædelse af den militære straffelovs § 11, som overordnet set svarer til straffelovens § 156¹⁵¹. Idet sergenten ikke efterkom den lovligt udstedte ordre af løjtnanten, var gerningsindholdet dermed realiseret. Landsretten fandt sergenten skyldig i forholdet. Retten lagde til grund, at sergenten, ved ikke at efterkomme den af løjtnanten udstedte ordre, havde handlet i strid med lydighedspligten. Betingelsen om tilregnelse var utvivlsomt opfyldt, henset til at sergenten bevidst undlod at efterkomme ordren. Dernæst er betingelsen om, at pågældende skal have virket i tjenesten tillige utvivlsomt opfyldt henset til, at ordrenægtelsen skete under et åbent hus-arrangement på tjenestestedet. Slutteligt er betingelsen om, at forholdet skal være af en vis grovhed tillige opfyldt, idet løjtnanten begrundede aflysningen i sikkerhedsmæssige hensyn til tilskuerne under arrangementet.

Ovenstående dom illustrerer således, at en embedsmand kan ifalde strafansvar for at undlade at efterkomme en lovligt udstedt ordre forudsat, at betingelserne i øvrigt er opfyldt. Dommen viser ligeledes, at manglende overholdelse af pligterne kan medføre strafansvar og ikke alene disciplinært ansvar.

I U 2005.822 Ø ses tillige, at såfremt en embedsmand undlader at opfylde pligterne, der følger af stillingens beskaffenhed, kan denne ifalde strafansvar efter straffelovens § 156.

I sagen var en folkeskolelærer tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 156. Folkeskolelæreren havde undladt at underrette kommunen om, at en 13-årig elev havde været udsat for en seksualforbrydelse.

Den manglende underretning fandtes at være en overtrædelse af straffelovens § 156, idet der i kraft af stillingen som folkeskolelærer foreligger en lovbestemt pligt til at underrette om en sådan viden,

¹⁵¹ Nielsen, G. T., Elholm, T. og Jakobsen, M. N. (2017). *Kommenteret straffelov - speciel del*, s. 193

nærmere bestemt underretningspligten. Gerningsindholdet var herved realiseret. Som nævnt skal en række yderligere betingelser for pålæggelse af strafansvar være opfyldt. Disse betingelser er, at handlingen eller undladelsen skal være begået i tjenesten, at denne skal kunne tilregnes embedsmanden som forsætlig, samt at forseelsen skal være af en vis grovhed.

Betingelsen om, at forholdet skal være begået mens embedsmanden virker i tjenesten er utvivlsomt opfyldt, idet underretningspligten udgør en pligt til at underrette om forhold, som pågældende bliver gjort bekendt med i relation til dennes tjeneste/hverv, jf. servicelovens § 153, hvilket er tilfældet i denne sag. Derudover skal pågældende have handlet forsætligt. Det fremgår af dommen, at læreren havde modtaget gentagne henvendelser fra barnet uden at have foretaget sig yderligere. Det må have stået klart for folkeskolelæreren, at barnet havde været udsat for en strafbar handling. Det må ligeledes have forekommet overvejende sandsynligt for folkeskolelæreren, at barnet var i risiko for yderligere overgreb, såfremt denne ikke iværksatte hjælpeforanstaltninger. Betingelsen om den fornødne tilregnelser er således tillige opfyldt. At der er tale om en lovbestemt underretningspligt, at forholdet omhandler seksualforbrydelser mod et barn, og at barnet gentagne gange har rettet henvendelse til læreren bevirker, at forholdet må anses at være af en sådan grovhed, at dette kriterium tillige er opfyldt. Betingelserne for strafansvar efter straffelovens § 156 er derfor utvivlsomt opfyldt.

Udover straffelovens § 156 indeholder lovens § 157 blandt andet tillige strafansvar for undladelser i tjenesten. En embedsmand kan således tillige ifalde ansvar efter straffelovens § 157, stk. 1, der har følgende indhold:

“Når nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, gør sig skyldig i grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenestens eller hvervets udførelse eller i overholdelsen af de pligter, som tjenesten eller hvervet medfører, straffes den pågældende med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. Uden for foranstående bestemmelse falder hverv, hvis udførelse hviler på offentlige valg.”

Som nævnt kræves alene uagtsomhed ved grov eller gentagen forsømmelse eller skødesløshed som tilregnelser i denne bestemmelse. De øvrige betingelser, herunder at embedsmanden skal have virket i tjenesten, og at forholdet skal være af en vis grovhed, finder selvsagt tillige anvendelse ved denne bestemmelse.

At der alene kræves uagtsomhed for at ifalde ansvar efter denne bestemmelse, kommer blandt andet til udtryk i U 2010.1232 Ø, som gennemgået i afsnit 4.2.2. om virker i tjenesten. Sagen omhandlede en polititjenestemand, der havde affyret skud på arbejdspladsen. Forholdet blev henført under denne bestemmelse, idet polititjenestemanden ikke havde haft det fornødne forsæt til forseelsen. Bestemmelsen er således subsidær i forhold til straffelovens §§ 155-156, henset til tilregnelsen, nærmere bestemt uagtsomhedsstandarden. Bestemmelsen tager selvsagt sigte på embedsmænd, dog med samme undtagelse af offentligt valgte som i straffelovens § 156. Desuden gælder der særregler for militært personel, hvor den militære straffelovs § 27 gør sig gældende, da denne bestemmelse svarer til straffelovens § 157¹⁵². Dette kom til udtryk i Hærchef-sagens forhold 5, som tidligere nævnt i afsnit 4.2.3. om grovhed, hvor hærchefen var tiltalt efter den militære straffelovs § 27, for at have instrueret underordnet personel i at printe og tilskære bryllupsinvitationer på tjenestestedet. Hertil skal bemærkes, at det er uden betydning for dommens præjudikat, hvorvidt en embedsmand straffes efter straffeloven eller den militære straffelov.

Skødesløshed efter denne bestemmelse forudsætter en aktiv handling, hvorimod forsømmelse tager sigte på undladelser. Skødesløshed kommer til udtryk i TfK 2013.807 V.

Sagen omhandlede en vikar ansat på en offentlig institution for anbragte børn og unge. Vikaren havde røget hash sammen med de anbragte unge, ligesom denne havde hjulpet med at købe hash samt advaret de anbragte børn og unge om ransagninger på opholdsstedet.

Vikaren havde således handlet aktivt og dermed skødesløst. Vikaren blev herefter fundet skyldig i overtrædelse af straffelovens § 157. De begåede handlinger var foretaget i forbindelse med vikarens arbejde på opholdsstedet, idet denne røg hash med de anbragte unge, hjalp disse med at købe hash samt advarede dem om mulige ransagninger. Betingelserne om, at handlingerne skal kunne tilregnes embedsmanden, og at denne skal have virket i tjenesten, var således opfyldt. At forholdet skal være af en vis grovhed, må ligeledes anses som værende opfyldt. Dette henset til, at landsretten i sanktionsfastsættelsen blandt andet lagde vægt på, at de anbragte unge var særligt sårbare personer, hvorefter straffen blev fastsat til fire måneders ubetinget fængsel. Dette vidner om grovheden af forholdet, idet forhold omfattet af bestemmelsen maksimalt kan straffes med indtil 4 måneders fængsel, jf. bestemmelsens ordlyd.

¹⁵² Nielsen, G. T., Elholm, T. og Jakobsen, M. N. (2017). *Kommenteret straffelov - speciel del*, s 195

TfK 2016.704 V kan tjene som eksempel på, hvad der skal forstås ved en forsømmelse efter straffelovens § 157.

En plejehjemsleder traf beslutning om, at en plejehjemsbeboer skulle fastspændes til dennes seng ved brug af en stofsele. Lederen traf beslutningen herom uden forinden at have indhentet den fornødne tilladelse fra kommunen og undlod samtidig at iværksætte øget tilsyn, ligesom lederen undlod at give plejehjemspersonalet instruktioner om fastspændelsen. Plejehjemsbeboeren blev kvalt i stofselen og døde som følge heraf.

Byretten fandt plejehjemslederen skyldig i overtrædelse af straffelovens § 157, og landsretten tiltrådte byrettens begrundelse og afgørelse. Byretten fandt, at lederens undladelser tilsammen udgjorde en sådan grovhed, at pågældende groft havde forsømt sit arbejde. Det faktum, at lederen undlod at indhente tilladelsen, udgjorde dog ikke i sig selv en sådan grovhed, at forholdet kunne straffes efter bestemmelsen. Det kan heraf udledes, at der som i overensstemmelse med bestemmelsens ordlyd skal være tale om oftere gentagne forsømmelser, førend bestemmelsen finder anvendelse.

Gerningsindholdet i straffelovens §§ 156 og 157 er overlappende, idet begge bestemmelser omhandler manglende iagttagelse af tjenestepligter, der måtte følge af stillingens beskaffenhed. Det vil sige, at bestemmelserne tager sigte på undladelser, modsat straffelovens § 155 som hovedsageligt sigter mod positive handlinger. Det som adskiller lovens §§ 156 og 157 er tilregnelsen, hvor der som nævnt kræves forsæt efter § 156, hvorimod der alene kræves uagtsomhed efter § 157.

Det skal endvidere bemærkes, at såfremt forseelserne bliver begået af embedsmænd i ledende stillinger, vil dette udgøre en skærpende omstændighed, og straffen vil således kunne stige til fængsel i indtil 1 år, jf. straffelovens § 156, stk. 2 og § 157, stk. 2. Hvad der skal forstås ved personer i ledende stillinger menes personer med personaleansvar, herunder eksempelvis skoleledere. Det afgørende herfor er således, at pågældende selvstændigt har ledelsesbeføjelser til andre personer¹⁵³.

Såfremt gerningsindholdet i straffelovens §§ 155-157 er realiseret og betingelserne for pålæggelse af strafansvar er opfyldt, kan embedsmanden blive mødt med strafansvar. Dog er der intet til hinder for,

¹⁵³ Lovforslag 2018-19 (1. samling), L 22 Forslag til lov om ændring af straffeloven, pasloven og lov om politiets virksomhed

at vedkommende tillige kan blive mødt med en disciplinær sanktion, hvilket vil blive gennemgået yderligere i nedenstående afsnit 4.4.

4.4. Dobbeltsraf (ne bis in idem-princippet)

Ne bis in idem-princippet er et forbud mod dobbeltsraf. Princippet er reguleret i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheders artikel 50, hvoraf det fremgår, at en allerede dømt person ikke kan blive retsforfulgt eller straffet for samme forhold to gange. Disciplinære sanktioner er selvsagt ikke af strafferetlig karakter, idet disse udgør ansættelsesretlige reaktionsmuligheder for forvaltningsmyndigheder, hvorfor ne bis in idem-princippet ikke finder anvendelse. I forbindelse med strafudmålingen, kan en allerede ikendt disciplinær sanktion dog blive taget hensyn til¹⁵⁴, jf. princippet i straffelovens § 82, nr. 12. Det kan således være en formildende omstændighed, at embedsmanden allerede er ikendt eksempelvis en disciplinær sanktion i form af afskedigelse for samme forhold. Endvidere følger det af straffelovens § 83, at straffen kan nedsættes, når oplysninger om personen, den begåede handling eller andre forhold i øvrigt taler herfor. Det vil således sige, at i tilfælde, hvor en embedsmand allerede er ikendt en disciplinær sanktion, kan der ske enten strafnedsættelse eller strafbortfald¹⁵⁵.

At der, i forbindelse med strafudmålingen, kan blive taget hensyn til en allerede ikendt disciplinær sanktion, som en formildende omstændighed, er ikke ensbetydende med, at dette er tilfældet i enhver sag. Dette kommer blandt andet til udtryk i U 2005.822 Ø, som tidligere gennemgået i afsnit 4.3.2. om straffelovens §§ 156-157, hvor en folkeskolelærer ikke havde iagttaget den lovbestemte underretningspligt. I sagen fandt retten, at det faktum, at folkeskolelæreren allerede var ikendt en disciplinær sanktion, i form af en tjenstlig påtale, ikke kunne tjene som en formildende omstændighed i forbindelse med strafudmålingen. Omvendt forholdt det sig i U 1974.628 Ø, hvor en kommunal kasserer alene fik en betinget dom, under henvisning til, at denne, som disciplinær sanktion, var blevet afskediget fra sin stilling.

Henset til, at der i strafudmålingen kan tages hensyn til en allerede ikendt disciplinær sanktion som en formildende omstændighed, må det antages, at det omvendt tillige vil udgøre en formildende

¹⁵⁴ Nielsen, G. T., Elholm, T. og Jakobsen, M. N. (2017). *Kommenteret straffelov - speciel del*, s. 163

¹⁵⁵ Bønsing, S. (2016): *Det strafferetlige stillingsmisbrug - om straffelovens § 155*, s. 511

omstændighed i forvaltningsmyndighedens valg af disciplinær sanktion, at en embedsmand allerede er pålagt strafferetligt ansvar for samme forhold¹⁵⁶.

I kapitel 3 om disciplinær forfølgning og kapitel 4 om strafferetlig forfølgning er en række afgørelser og domme blevet analyseret, hvor embedsmænd er blevet mødt med både disciplinære og strafferetlige sanktioner. Der er således ikke noget til hinder for, at en embedsmand bliver ikendt både en disciplinær og en strafferetlig sanktion for samme forhold. Det forekommer klart, at der i visse tilfælde vil ske afskedigelse som en naturlig følge af det begåede strafbare forhold. Dette var blandt andet tilfældet i Britta Nielsen-sagen, hvor Britta Nielsen som disciplinær sanktion blev bortvist fra stillingen i Socialstyrelsen, mens sagen blev efterforsket af politiet. Bortvisningen af Britta Nielsen forekom naturlig og proportional henset til sagens karakter.

Andre tilfælde, hvor det forekommer klart, at en embedsmand vil blive afskediget efter at være dømt skyldig fremgår af Ombudsmandens udtalelse i FOB 1999.239, som blandt andet er nævnt i afsnit 3.2.3.3. om afsked, hvoraf det kunne udledes, at enhver form for berigelseskriminalitet som udgangspunkt medfører afskedigelse for ansatte i politiet. Desuden vil en ubetinget frihedsstraf som udgangspunkt tillige medføre afskedigelse som disciplinær sanktion, jf. blandt andet U 2007.1764 H, som ligeledes er analyseret i afsnit 3.2.3.3. om afsked.

Det forekommer således klart, at der ikke er noget til hinder for, at en embedsmand bliver ikendt både en disciplinær og en strafferetlig sanktion for samme tjenesteforseelse. Dette henset til, at *ne bis in idem*-princippet ikke finder anvendelse.

¹⁵⁶ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1027 f.

5. Grovhedsgænsen

For at undersøge og afklare retstilstanden for bagatelgrænsen mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar, er det særdeles relevant at diskutere, hvorvidt en sådan kan fastlægges. I relation hertil vil en række allerede analyserede afgørelser og domme blive anvendt til at vurdere, om der kan klarlægges, hvilke omstændigheder der er det udslagsgivende moment i vurderingen af, hvorvidt sagerne kan medføre disciplinært og/eller strafferetligt ansvar.

Som det fremgår af kapitel 3 om disciplinær forfølgning og kapitel 4 om strafferetlig forfølgning, forekommer grænsen umiddelbart uklar for, hvornår embedsmænd kan ifalde henholdsvis disciplinær- og strafansvar. I relation til det disciplinære ansvar er det forvaltningsmyndigheden der vurderer, hvorvidt de vil indlede en disciplinærsag, samt hvilken sanktionsform denne skal gøre gældende overfor embedsmanden, herunder eksempelvis bøde, forflyttelse eller afsked. I relation til strafansvaret, som i øvrigt skal være kendt af politiet, førend dette kan pålægges, er det derimod både hvilken bestemmelse forholdet skal henføres under samt strafudmålingen, der skal tages stilling til. Det er klart, at det er anklagemyndigheden eller statsadvokaten der beslutter, hvorvidt der skal rejses tiltale i en sag, samt hvilken bestemmelse forholdet skal henføres under, hvorimod det selvsagt er de ordinære domstole, der træffer afgørelse om skyldsspørgsmålet og strafudmålingen. Det vil sige, at forvaltningsmyndigheden alene kan vælge at anmelde forholdet til politiet, hvorefter kompetencen til tiltalerejsning henføres til henholdsvis anklagemyndigheden eller statsadvokaten, afhængig af den enkelte embedsmands stilling, herunder om der eksempelvis er tale om en ansat i politiet eller i kommunen. Det vil i nærværende kapitel blive diskuteret, hvorvidt der kan fastlægges en grænse mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar.

5.1. Forvaltningsmyndighedens skøn

Det er som nævnt forvaltningsmyndighedens skøn, hvorvidt en af embedsmanden begåede tjenesteforseelser skal medføre disciplinæransvar. Det vil sige, at det er forvaltningsmyndigheden selv der skønner, om der skal indledes en sådan forfølgning. I beslutningen herom skal der foretages en konkret og individuel vurdering. Man kan forestille sig, at forvaltningsmyndigheden i nogle tilfælde vil afholde sig fra at indlede en disciplinær forfølgning henset til, at det kan være en uoverskuelig proces. Dette på trods af, at procedurefordrejning, som nævnt i afsnit 3.4. om ikendelse af disciplinære sanktioner, er et usagligt hensyn at lægge vægt på. Det må hertil formodes, at forvaltningsmyndigheden i

nogle tilfælde vil foretrække at afholde en "tæppesamtale", netop som følge af processen. I relation til processen skal det nemlig bemærkes, at de forvaltningsretlige regler og grundsætninger selvsagt skal iagttages, herunder partshøring, journaliseringspligten mv. og magtfordrejningsgrundsætningen, lighedsgrundsætningen, proportionalitetsprincippet, indretningssynspunktet samt skøn under regel. Det vil således sige, at omend det er forvaltningsmyndighedens skøn, hvorvidt en begået tjenesteforseelse skal medføre disciplinæransvar, er skønnet herom imidlertid ikke frit. Anvendelsen af de forvaltningsretlige regler og grundsætninger ved disciplinær forfølgning er blandt andet essentielt i valget af sanktionsform, hvilket kom til udtryk i kendelsen FV 2018.0120, hvor opmanden fandt, at afskedigelsen af en folkeskolelærer var uproportional. Henset til, at det er forvaltningsmyndighedens skøn, hvorvidt denne vil indlede en disciplinær forfølgning, kan der argumenteres for, at det er svært at fastlægge en entydig grænse for, hvornår en tjenesteforseelse er af en sådan grovhed, at embedsmanden kan blive mødt med disciplinære sanktioner herfor. Et yderligere argument hertil er, at sager af mindre grovhed, eller hvor forvaltningsmyndigheden i øvrigt ikke vælger at indlede en disciplinær forfølgning, ikke kommer til offentlighedens kendskab. I de tilfælde, hvor forvaltningsmyndigheden ikke vælger at indlede en disciplinær forfølgning, kan denne, som nævnt, i stedet vælge at anvende en "tæppesamtale" eller en diskretionær afsked. Disse kategoriseres ikke som disciplinære sanktioner og kan således anvendes i, hvad der kan betragtes som grænsetilfælde. Ydermere ses det som nævnt i afsnit 3.2.1. om retsgrundlaget for tjenestemænd, at en embedsmand allerede forinden en eventuel ikendelse af disciplinære sanktioner kan søge sin egen afsked. Dette besværliggør tillige fastlæggelsen af bagatelgrænsen, idet det på tidspunktet for opsigelsen ikke vides, hvilken disciplinær sanktionsform den enkelte embedsmand ville blive mødt med. Det forekommer derfor ikke uproblematisk at fastlægge, hvornår en tjenesteforseelse er grov nok til, at denne kan medføre disciplinære sanktioner. Det skal imidlertid bemærkes, at bagatelgrænsen for, hvornår en tjenesteforseelse alene er grov nok til at kunne medføre disciplinære sanktioner ikke relaterer sig til bagatelgrænsen mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar, som denne afhandling har til formål at belyse. Trods dette vurderes grænsen for, hvornår en embedsmand kan blive mødt med disciplinært ansvar relevant at skitsere, idet denne tjener til indtægt for formodningen om, at bagatelgrænsen mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar er flydende.

Som det fremgår af kapitel 3 om disciplinær forfølgning, skal sager af mindre alvorlig karakter, herefter benævnt bagatelsager, sorteres fra de strafferetlige sager. Spørgsmålet er herefter, hvad der skal forstås ved sådanne bagatelsager. Dette er yderst relevant at undersøge i forhold til bagatelgrænsen

mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar for embedsmænd. Bagatelgrænsen forekommer imidlertid, som nævnt, svær at fastlægge, hvilket kan være problematisk i forhold til lighedsgrund-sætningen og indretningssynspunktet, som er belyst i afsnit 3.4. om ikendelse af disciplinære sankti-oner. Samtidig hermed gælder der et forbud om skøn under regel, hvilket medfører, at forvaltnings-myndigheden har pligt til at foretage et skøn i hver enkelt sag.

5.2. Sammenlignelige sager med forskellige udfald

Det faktum, at forvaltningsmyndigheden har pligt til at foretage et skøn i hver enkelt sag kommer blandt andet til udtryk i nedenstående afsnit 5.2.1. om uberettigede opslag, 5.2.2. om manglende pligtopfyldelse og 5.2.3. om unødigt magtanvendelse.

5.2.1. Uberettigede opslag

I RPD 2001.14¹⁵⁷ og TfK 2019.336 kommer det til udtryk, at sager der umiddelbart forekommer ens ikke nødvendigvis medfører samme sanktion. I RPD 2001.14¹⁵⁸ foretog en polititjenestemand, i forbindelse med sønnens færdselsuheld, tre uberettigede opslag i politiets interne registre og sendte e-mails til sagens sagsbehandlere, hvilket utvivlsomt kunne fremstå som om, at polititjenestemanden ville påvirke sagens udfald. Samlet set vurderede statsadvokaten, at forholdet alene skulle medføre en disciplinær bøde på 800 kr. på trods af, at de udtalte, at forholdet var særdeles kritisabelt. Modsat blev en polititjenestemand i TfK 2019.336 dømt for overtrædelse af straffelovens § 155 ved at have foretaget tre uberettigede opslag vedrørende dennes underbo i forbindelse med en nabokonflikt. Begge sager vedrørte således blandt andet tre uberettigede opslag foretaget af polititjenestemænd på andre end dem selv, hvorfor sagerne objektivt set forekommer relativt ens. I lyset af lighedsgrund-sætningen forekommer det derfor bemærkelsesværdigt, at der i den ene sag alene blev sanktioneret disciplinært med en bøde, hvorimod der i den anden sag blev rejst tiltale for overtrædelse af straffe-lovens § 155. Det må antages, at sagerne afgøres forskelligt henset til sagernes øvrige omstændighe-der, idet begge tjenesteforseelser objektivt set utvivlsomt kunne henføres under straffelovens § 155. Det vil således sige, at de øvrige omstændigheder må antages at begrunde sagernes forskellige udfald, jf. forbuddet om skøn under regel. Det må hertil endvidere kunne antages, at uberettigede opslag på nærtstående familiemedlemmer forekommer som en mindre grov forseelse end opslag på

¹⁵⁷ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1034

¹⁵⁸ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1034

uvedkommende personer. Dette kommer til udtryk ved, at polititjenestemanden i RPD 2001.14¹⁵⁹ alene blev sanktioneret med en disciplinær bøde på 800 kr., hvorimod polititjenestemanden i TfK 2019.336 blev mødt med strafansvar. At uberettigede opslag på nærtstående familiemedlemmer anses som en formildende omstændighed forekommer bemærkelsesværdigt. Dette henset til, at det må være yderst krænkende for dennes familiemedlemmer, at pågældende kan opsnappe følsomme oplysninger uden, at det giver anledning til strafferetlige sanktioner. Antagelsen herom bliver yderligere støttet af det forhold, at afgørelsen RPD 2001.14¹⁶⁰ udover de uberettigede opslag ligeledes omhandlede, at polititjenestemanden formentlig forsøgte at påvirke sagens udfald ved at sende flere e-mails til sagens sagsbehandlere, hvilket må antages at udgøre en skærpende omstændighed. På trods heraf blev polititjenestemanden mødt med en mindre alvorlig disciplinær sanktion, hvilket ligeledes understøtter det faktum, at bagatelgrænsen forekommer problematisk at fastlægge.

Udover at uberettigede opslag på nærtstående familiemedlemmer åbenbart forekommer som en mindre grov forseelse, kan det i U 2017.145 Ø ses, at formålet med de uberettigede opslag ligeledes bliver taget i betragtning. I sagen foretog en politiassistent ikke under 22 opslag på én bestemt voldtægtssag. Politiassistenten begrundede dette med, at hun havde en faglig interesse i dokumenterne, og at hun ikke anvendte den fundne information på en retsstridig måde. Politiassistenten blev i byretten dømt for overtrædelse af straffelovens § 155, men blev imidlertid frifundet af landsretten. Det kan af landsrettens begrundelse udledes, at det faktum, at politiassistenten ikke havde gjort brug af dokumenterne, og at dokumenterne blev fremfundet i forbindelse med en faglig interesse, samlet set udgjorde en så formildende omstændighed, at forholdet ikke var af en sådan grovhed, at det kunne medføre strafansvar. Objektivt set forekommer nærværende sag særdeles grov, idet der i sagen dels er tale om ikke under 22 uberettigede opslag i politiets interne registre, dels at disse blev foretaget på en nærmere bestemt voldtægtssag. Henset til sagens genstand og det faktum, at der er tale om et stort antal opslag, må handlingerne kunne antages at krænke den privates ret på grovere vis end ovenstående afgørelse, TfK 2019.336. Såfremt oplysningen, om at politiassistentens forseelse ikke medførte strafansvar, kom til offentlighedens kendskab, må det kunne formodes, at det vil svække borgernes tillid til systemet henset til retsfølelsen. Det forekommer derfor påfaldende, at politiassistentens faglige interesse går forud for forurettedes interesser. At sagens øvrige omstændigheder, herunder formålet med de uberettigede opslag, i denne sag tillægges en så stor vægt, at grovheden af den begåede forseelse

¹⁵⁹ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1034

¹⁶⁰ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1034

ikke umiddelbart er det udslagsgivende element, vidner om, at der skal foretages en konkret og individuel vurdering i hver enkelt sag, hvilket tillige besværliggør fastlæggelsen af en entydig bagatelgrænse.

Spørgsmålet er herefter, om det alene er ved uberettigede opslag, at denne bagatelgrænse umiddelbart forekommer problematisk at fastlægge. Dette kan imidlertid afkræftes, idet der i nærværende afhandling tillige ses andre sager, end sager om uberettigede opslag, som umiddelbart forekommer ens, men som alligevel har forskellige udfald, hvilket vil blive gennemgået nedenfor i afsnit 5.2.2. og 5.2.3.

5.2.2. Manglende pligtopfyldelse

Følgende to domme vedrører manglende opfyldelse af lydighedspligten, som er en central pligt, der fremgår af fremstillingen Kodex VII. I U 2012.670 efterkom en fængselsfunktionær ikke straks en lovlig udstedt ordre afgivet af dennes overordnede. Det samme gjorde sig gældende i U 2017.777 Ø, hvor en sergent tillige undlod at efterkomme en lovlig udstedt ordre afgivet af dennes overordnede. Begge sager vedrører således ordrenægtelse, hvorfor disse objektivt set forekommer umiddelbart ens. Sagen om fængselsfunktionæren blev afgjort med en disciplinær sanktion, i form af en advarsel, hvorimod sergenten blev fundet skyldig i overtrædelse af den militære straffelovs § 11 der, som nævnt i afsnit 4.3.2. om straffelovens §§ 156-157, svarer til straffelovens § 156. Omend sagerne forekommer objektivt ens, er omstændighederne i øvrigt forskelligartede. I sagen om fængselsfunktionæren var der tale om, at denne skulle afgive en medarbejder til en hastende fangetransport, hvilket denne ikke straks efterkom. Dette blev imidlertid løst forholdsvist hurtigt, hvilket må antages at have udgjort en formildende omstændighed i forvaltningsmyndighedens vurdering af sagen, herunder i valget af sanktionsform, og om forholdet skulle politianmeldes. Denne omstændighed ændrer imidlertid ikke på det faktum, at fængselsfunktionæren ikke havde overholdt de pligter, der fulgte af stillingens beskaffenhed. I sagen om sergentens ordrenægtelse skal det bemærkes, at ordren fra den overordnede løjtnant blev udstedt på baggrund af sikkerhedsmæssige hensyn grundet tilskuernes sikkerhed under et åbent hus-arrangement. Dette faktum må, omvendt i sagen om fængselsfunktionæren, antages at udgøre en skærpende omstændighed. Omend sagerne objektivt set forekommer ens, er forskellen mellem sanktionerne formentlig begrundet i, at der i sagen om fængselsfunktionæren er en formildende omstændighed, hvorimod der i sagen om sergenten er en skærpende omstændighed, som netop gennemgås. I disse sager ses tillige, som ved sager om uberettigede opslag, at sagernes øvrige omstændigheder skal tages i betragtning, og at disse skal tillægges en betydelig vægt ved

forvaltningsmyndighedens valg af henholdsvis disciplinære sanktioner og/eller politianmeldelse af forholdet. Det vil sige, at der i hver enkelt sag skal foretages en konkret og individuel vurdering.

I sager der umiddelbart forekommer grovere end ovenstående, er retsstillingen ligeledes ikke entydigt fastlagt. I U 1998.894 H handlende en præst i strid med et allerede givet pålæg fra en overordnet om ikke at deltage i demonstrationer iført præstekjole, og dermed havde præsten handlet i strid med lydighedspligten. Præsten blev som følge heraf mødt med en disciplinær sanktion i form af en irettesættelse. Det faktum, at biskoppen allerede havde givet et pålæg vedrørende brugen af præstekjole under demonstrationer, og at pålægget efterfølgende var blevet indskærpet over for præsten, må antages at udgøre en skærpende omstændighed. Det forekommer derfor særdeles påfaldende, at sagen trods dette alene blev afgjort med en irettesættelse, som er blandt de mildeste former for disciplinære sanktioner. Endvidere skal det bemærkes, at demonstrationen var mod fri abort, hvilket ligeledes må antages at være en skærpende omstændighed, taget præstens stilling i betragtning. Dette på baggrund af, at præsten, ved at være iført en præstekjole, fremstod som repræsentant for kirken. På trods af disse elementer vurderede forvaltningsmyndigheden at forholdet alene var groft nok til at blive mødt med en disciplinær sanktion, hvorefter den mildeste sanktionsform blev anvendt. Det kan undre, at forholdet ikke blev henført under straffelovens § 156, idet betingelserne heri klart må være opfyldt. Det forekommer åbenbart, at præsten havde virket i tjenesten, at denne nægtede at efterkomme en lovlig tjenstlig befaling, samt at denne klart havde det fornødne forsat hertil. Det må endvidere formodes, at forholdets grovhed var af en sådan karakter, at det ville være omfattet af bestemmelsen. Det skal dog bemærkes, at tilfælde, hvor en begået tjensteforseelse kan blive mødt med strafansvar selvsagt kræver, at forholdet bliver kendt af politiet, jf. retsplejelovens § 742. Dette vil blive belyst nærmere i afsnit 5.4. om politianmeldelse.

I U 2005.822 Ø ses derimod, at et forhold der ligeledes omhandler manglende opfyldelse af en af stillingens forbundne pligter bliver mødt med strafansvar efter straffelovens § 156. Sagen omhandlede en folkeskolelærer der undlod at iagttage underretningspligten, som fulgte af stillingens beskaffenhed. Folkeskolelæreren havde således handlet i strid med lovlighedspligten henset til, at underretningspligten er en lovbestemt pligt, der gælder for blandt andet folkeskolelærere, jf. servicelovens § 153. I denne sag blev de øvrige omstændigheder tillige lagt til grund, herunder blandt andet, at pågældende barn gentagne gange havde rettet henvendelse til folkeskolelæreren om, at denne havde været udsat for seksuelle overgreb. Samtidig må det antages, at folkeskolelæreren måtte have været bevidst om, at barnet var i risiko for yderligere overgreb, såfremt denne ikke iværksatte

hjelpeforanstaltninger, herunder at underrette de rette instanser. Samlet set må disse omstændigheder, herunder at der er tale om seksuelle overgreb, udgøre en sådan grovhed, at betingelserne for strafansvar utvivlsomt var opfyldt. Set i lyset af de i kapitlet belyste sager, forekommer netop denne sag som klart grovere, hvorfor forseelsen er over bagatelgrænsen og dermed omfattet af straffelovens § 156.

Ovenstående sager om blandt andet præsten og folkeskolelæreren illustrerer manglende opfyldelse af centrale tjenesteplichter, som kan henføres under straffelovens § 156. Præsten bliver dog alene mødt med en disciplinær sanktion, hvorimod folkeskolelæreren bliver mødt med strafansvar. Som nævnt i afsnit 4.3.2. om straffelovens §§ 156-157, har lydighedspligten forrang frem for lovlighedspligten, og i den forbindelse forekommer det påfaldende, at præsten ikke bliver politianmeldt af forvaltningsmyndigheden. Det må formodes, at forvaltningsmyndigheden ikke vurderede, at det var proportionalt at anmelde forseelsen til politiet, idet de allerede havde ikendt pågældende en disciplinær sanktion. Omend lydighedspligten har forrang, må det dog antages, at folkeskolelæreren ifalder strafansvar henset til sagens øvrige omstændigheder. Det vil sige, at sagens øvrige omstændigheder tilsyneladende vægtes højere i vurderingen af grovhedsgrænsen end selve den objektivt set begåede forseelse.

5.2.3. Unødig magtanvendelse

Antagelsen om, at sagens øvrige omstændigheder vægtes højere end den objektivt set begåede forseelse, kan endvidere støttes på RPD 2011.¹⁶¹, hvor en polititjenestemand tildelte en borger 2-3 slag med en politistav under en politiaktion. Sagen blev afgjort med en irrettesættelse som disciplinær sanktion. Som udgangspunkt måtte det være proportionalt, at polititjenestemanden anvendte politistaven under aktionen, hvortil Rigspolitiet ligeledes udtalte, at brugen af politistaven tidligere i hændelsesforløbet havde været nødvendig. Det fremgår imidlertid af sagens faktum, at de omhandlede 2-3 slag med politistaven først fandt sted, da borgeren var i færd med at forlade stedet, og at det ene slag ramte denne i ryggen, hvilket klart må udgøre en skærpende omstændighed. Det begåede forhold falder objektivt set ind under det kvalificerede voldsbegreb i straffelovens § 245, og kan endvidere henføres under straffelovens § 155 om stillingsmisbrug. Polititjenestemanden blev imidlertid ikke tiltalt herfor, henset til sagens omstændigheder i øvrigt. Disse omstændigheder, herunder at magtanvendelsen tidligere i forløbet havde været nødvendig, samt at polititjenestemand ikke tidligere havde gjort sig skyldig i tjenesteforseelser, udgjorde en så formildende omstændighed, at der ikke blev rejst

¹⁶¹ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1035

tiltale mod denne. Det vil sige, at denne sag tillige støtter antagelsen om, at sagens omstændigheder i øvrigt vægtes højere end den objektivt set begåede forseelse. Det forekommer umiddelbart uproportionalt og bemærkelsesværdigt, at et forhold der objektivt set er omfattet af straffelovens § 245 ikke medfører en tiltalerejsning, men alene bliver sanktioneret disciplinært med en irettesættelse, som er blandt de mildeste former for disciplinære sanktioner. Bagatelgrænsen mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar forekommer herefter endnu vanskeligere at fastlægge.

Omend grænsen generelt er problematisk at fastlægge, ses dog tilfælde, hvor det forekommer ganske klart, at forholdet af forvaltningsmyndigheden skal politianmeldes, og at forseelsen skal sanktioneres både disciplinært og strafferetligt.

5.3. Klart grove forseelser

At nogle forseelser forekommer så klart grove, at disse kan medføre strafansvar, kommer blandt andet til udtryk i Britta Nielsen-sagen, som blandt andet er gennemgået i kapitel 4 om strafferetlig forfølgning. Sagen er af en så grov karakter, at der ikke hersker nogen tvivl om, hvorvidt forholdet skal henføres under straffelovens bestemmelser. Det vil sige, at der ikke var nogle øvrige omstændigheder i sagen, der kunne legitimere handlingerne og dermed være en så formildende omstændighed, at forholdet ikke blev strafferetligt forfulgt. Sagen er således et eksempel på, at nogle sager er af så grov karakter, at disse ikke udgør et problem i fastlæggelsen af bagatelgrænsen mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar.

Som ovenfor nævnt kan nogle omstændigheder virke formildende, mens andre virker skærpende. Det må antages, at netop sagens omstændigheder i øvrigt spiller en afgørende rolle i forvaltningsmyndighedens valg af sanktionsform. Enhver sag beror på en konkret og individuel vurdering, hvorfor en bagatelgrænse mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar umiddelbart forekommer problematisk at fastlægge entydigt. Idet det er forvaltningsmyndighedens eget skøn, hvorvidt en disciplinær forfølgning skal indledes, og om forholdet skal politianmeldes, besværliggøres denne grænse yderligere. Objektivt set kan det antages, at en ikke-eksisterende anmeldelsespligt for forvaltningsmyndigheden har indflydelse på fastlæggelsen af bagatelgrænsen. Formålet med denne afhandling er dog ikke at komme med retspolitiske overvejelser om, hvorvidt dette burde indføres. Dette findes dog alligevel relevant at diskutere, idet en sådan kunne være med til at understøtte afhandlingens formål

om at fastlægge bagatelgrænsen. Dette vil derfor blive diskuteret i det kommende afsnit om politianmeldelse.

5.4. Politianmeldelse

I afhandlingen er der gennemgået en række afgørelser og domme, som objektivt set er omfattet af straffelovens §§ 155-157, men som alene bliver sanktioneret disciplinært. Dette blandt andet som følge af, at der ikke foreligger en anmeldelsespligt for forvaltningsmyndigheden, og dermed er det dennes eget skøn, hvorvidt en begået tjenesteforseelse skal politianmeldes. Der gælder alene en anmeldelsespligt for forhold omfattet af straffelovens kapitel 12, som vedrører forbrydelser begået mod staten, herunder eksempelvis terror. Det vil sige, at der i sager vedrørende uberettigede opslag i interne systemer, ordrenægtelse mv. ikke gælder en anmeldelsespligt for forvaltningsmyndigheden. Idet der ikke foreligger en sådan pligt for forvaltningsmyndigheden, kan der argumenteres for, at fastlæggelsen mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar besværliggøres yderligere. I afhandlingen ses kendelsen FV 2018.0021, hvor en overlæge havde blandet sig i den lægelige behandling af hendes far samt foretaget flere uberettigede opslag i hans sundhedsjournal, hvilket utvivlsomt var en strafbar overtrædelse af sundhedslovens § 42 a. Denne bestemmelse omhandler uberettigede opslag, hvorfor overlægen tillige havde gjort sig skyldig i overtrædelse af straffelovens § 155 om stillingsmisbrug. Det begåede forhold er utvivlsomt omfattet af denne bestemmelse, henset til, at overlægen måtte have haft den fornødne tilregnelse. Dette kom til udtryk ved, at denne havde fået at vide, at hun ikke måtte befinde sig på afdelingen og ikke havde behandlingsansvaret for hendes far. Derudover måtte pågældende som overlæge have været bekendt med Lægeforeningens etiske principper, hvoraf det fremgår, at læger bør undgå at behandle sine nærmeste for alvorlige helbredsproblemer. Ydermere havde hun anmodet hendes far om samtykke til at foretage opslag i hans sundhedsjournal. Overlægen forklarede imidlertid, at hun var i god tro om at indgå i behandlingen af hendes far, hvilket de behandlende læger afviste med henvisning til, at overlægen ikke måtte have haft en berettiget forventning herom. Uanset overlægens forklaring, kan det samlet set udledes, at hun havde det fornødne forsæt til de begåede handlinger. Endvidere er betingelsen om, at pågældende skal have virket i tjenesten ligeledes opfyldt, idet overlægen alene havde adgang til at foretage ovenstående dispositioner i kraft af hendes stilling, jf. blandt andet U 2017.2737 Ø om sygeplejersken der ikke var ansat til at slå patienter ihjel. Det forekommer klart, at betingelsen om, at forholdet skal være af en vis grovhed tillige er opfyldt, henset til, at overlægen blandt andet havde foretaget flere uberettigede opslag samt blandet sig i farens behandling. Det må herefter antages, at forholdet er omfattet af

straffelovens § 155. Antagelsen herom støttes af TfK 2019.336, hvor en polititjenestemand ifaldt ansvar for overtrædelse af straffelovens § 155 ved at have foretaget tre uberettigede opslag vedrørende dennes underbo. Endvidere må det antages, at sagen om overlægen er af grovere karakter af hensyn til, at denne, udover at have foretaget uberettigede opslag, ligeledes havde involveret sig i behandlingen af hendes far, hvilket må formodes at udgøre en skærpende omstændighed. Samtidig ses det dog i RPD 2001.14¹⁶², at forhold vedrørende uberettigede opslag på nærtstående familiemedlemmer tilsyneladende er en formildende omstændighed i forbindelse med fastlæggelsen af et eventuelt strafansvar. Det vil sige, at der både er elementer der kan antages at udgøre henholdsvis formildende og skærpende omstændigheder. Det er således tvivlsomt, hvorvidt forholdet reelt ville have medført, at overlægen ville blive fundet skyldig i forseelsen, hvis forvaltningsmyndigheden havde anmeldt forholdet til politiet. Såfremt overlægen herefter var blevet fundet skyldig i forseelserne, kan det antages at udgøre en formildende omstændighed, at overlægen på tidspunktet for strafudmålingen var blevet afskediget som disciplinær sanktion, jf. princippet i straffelovens § 82, nr. 12. Uanset om overlægen var blevet fundet skyldig eller ej, ville det utvivlsomt kunne bidrage til fastlæggelsen af bagatelgrænsen mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar.

At forhold ikke bliver politianmeldt af forvaltningsmyndigheden, problematiserer dermed fastlæggelsen af bagatelgrænsen. Dette gør sig tillige gældende for så vidt angår sagerne om fængselsfunktionæren og præsten, hvorved der ligeledes ikke blev foretaget en politianmeldelse, omend de begåede forseelser objektivt set kunne henføres under straffelovsbestemmelser. Det skal hertil bemærkes, at politiet i medfør af retsplejelovens § 742, stk. 2 af egen drift kan iværksætte en efterforskning, når der er en rimelig formodning om, at der er begået et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige. Dette forudsætter naturligvis, at de får kendskab til tjenesteforseelsen. Der kan i den forbindelse stilles spørgsmålstegn ved, hvordan sager om eksempelvis uberettigede opslag i sundhedsjournaler, som i sagen om overlægen, kommer til politiets kendskab, når de ikke bliver politianmeldt. I relation hertil må det således kunne antages, at sådanne forhold alene mødes med strafansvar, såfremt forvaltningsmyndigheden vælger at anmelde den begåede forseelse til politiet.

Såfremt der gjaldt en anmeldelsespligt for forvaltningsmyndigheden, ville bagatelgrænsen formentlig være lettere at fastlægge. Dette henset til, at anklagemyndigheden eller statsadvokaten i så fald skulle vurdere ethvert anmeldt forhold, hvorefter grovhedsvurderingen ville blive overladt til bestemte

¹⁶² Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1034

myndigheder, navnlig anklagemyndigheden. Anklagemyndigheden ville således skulle vurdere, hvorvidt der skal rejses tiltale, hvorefter domstolene afgør skyldsspørgsmålet. Dette ville formentlig resultere i en mere ensartet bedømmelse af sagerne. Vurderingen af sagerne ville således blive foretaget ud fra praksis på området, hvorefter en bagatelgrænse formentlig ville komme til syne. Det må formodes, at en af grundende til, at der ikke foreligger en anmeldelsespligt for begåede tjenesteforseelser er begrundet i ressourcemæssige hensyn, idet en sådan alt andet lige vil medføre en u hensigtsmæssig arbejdsbyrde for politiet og anklagemyndigheden. Man kan herefter forestille sig, at mange sager ville blive afgjort med en påtaleopgivelse eller et tiltalefrafald på baggrund af ressourcemæssige hensyn, idet nogle sager formentlig vil være bagatelsager.

Såfremt der forelå en anmeldelsespligt, ville en sådan formentlig tillige styrke retsfølelsen hos den enkelte borger. Dette begrundet i, at det kan forekomme urimeligt for borgeren, at uberettigede opslag foretaget af en embedsmand ikke i alle tilfælde bliver mødt med strafansvar, dette blandt andet begrundet i, at forvaltningsmyndigheden undlader at politianmelde den begåede tjenesteforseelse. Ret sfølelsen må herved formodes at blive svækket og dette særligt i sager af stor mediemæssig interesse, idet disse sager kommer til offentlighedens, og derved den enkelte borgers, kendskab. Såfremt en anmeldelsespligt forelå, må det modsat antages, at tilliden til forvaltningen styrkes, idet de enkelte borgere herved ikke på samme vis skal frygte, at en embedsmand i kraft af sin stilling eksempelvis kan foretage et uberettiget opslag uden at dette vil medføre strafferetlige konsekvenser for denne.

Endvidere ville en anmeldelsespligt tillige have en indvirkning på indretningssynspunktet. Denne formodning begrundes i, at der som nævnt ville blive fastlagt en tydeligere grænse for, hvornår tjenesteforseelser er grove nok til at kunne blive mødt med strafansvar, og dermed ville embedsmænd kunne indrette sig herpå. Det skal dog samtidig bemærkes, at de øvrige omstændigheder, som nævnt i afsnit 5.2. om sammenlignelige sager med forskellige udfald, fortsat skal tages i betragtning, og at disse fortsat skal tillægges en stor betydning, jf. eksempelvis U 2017.145 Ø og TfK 2019.336. En anmeldelsespligt ville således medføre, at en embedsmand i nogen grad ville kunne indrette sig på, at visse forseelser er af en sådan grovhed, at disse kan medføre et strafferetligt ansvar.

5.4.1. Nedre grænse

Som det fremgår af diskussionen ovenfor, ville en anmeldelsespligt formentlig medføre en tydeliggørelse af bagatelgrænsen mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar. Det kan imidlertid

overvejes, hvorvidt anklagemyndigheden har en nedre grænse for, hvad de vil rejse tiltale for. Formodningen herom understøttes blandt andet af afgjorte disciplinærsager fra 2019, sagsnr. 4¹⁶³, hvor en polititjenestemand foretog et uberettiget opslag i politiets interne registre på én som pågældende som privatperson havde handlet med på Den Blå Avis. Politiklagemyndigheden afleverede sagen til statsadvokaten med henblik på tiltalerejsning, idet de fandt, at der var tilstrækkelige beviser til, at forholdet kunne henføres under straffelovens § 155. Statsadvokaten afviste imidlertid dette, henset til at de vurderede, at forseelsen ikke var af en sådan grovhed, at denne kunne medføre strafansvar. Forseelsen blev herefter alene behandlet som en adfærdsklage, hvilket resulterede i en disciplinær sanktion. Det må således kunne antages, at denne forseelse var under den nedre grænse for, hvad statsadvokaten vil rejse tiltale for. Denne antagelse kan begrundes i, at statsadvokaten ikke valgte at rejse tiltale, omend forholdet objektivt set var omfattet af straffelovens § 155, samt at der fandtes bevis for den begåede tjenesteforseelse. Lignende kan ses i afgjorte disciplinærsager 2017, sagsnr. 1¹⁶⁴, hvor en polititjenestemand havde foretaget et uberettiget opslag i politiets interne registre på sig selv, som forurettet, i en straffesag. Statsadvokaten fandt heller ikke i denne sag, at forholdet kunne medføre tiltalerejsning. Formodningen om, at anklagemyndigheden og statsadvokaten har en nedre grænse, for hvad de vil rejse tiltale for, kan således understøttes af de to ovenfor nævnte afgørelser. En sådan nedre grænse kan være begrundet i økonomiske hensyn, herunder procesbesparende hensyn. Man kan dog forestille sig, at sager af bred samfundsmæssig interesse vil blive rejst til trods for, at der er tale om en sag af bagatelagtig karakter. Dette er eksempelvis tilfældet i Hærchef-sagens forhold 5, hvor hærchefen var tiltalt for at have instrueret underordnet personale i at printe og tilskære private invitationer. Omend der principielt var tale om en overtrædelse af den militære straffelovs § 27, der som nævnt i afsnit 4.3.2. om straffelovens §§ 156-157, svarer til straffelovens § 157, blev hærchefen frifundet for forseelsen, idet den ikke fandtes at være af en sådan grovhed, at den var strafbar. Forseelsen blev således af landsretten vurderet at være under bagatelgrænsen. Man kan herefter forestille sig, at såfremt denne sag ikke havde haft en så bred samfundsmæssig interesse, ville anklagemyndigheden ikke have rejst tiltale for forholdet. Omend anklagemyndigheden og statsadvokaten muligvis har en nedre grænse for, hvad de vil rejse tiltale for, er de dog underlagt objektivitetsprincippet i retsplejelovens § 96, stk. 2, hvorefter anklagemyndigheden er forpligtet til at rejse tiltale, hvor de skønner, at tiltalerejsningen vil føre til domsfældelse. Det skal dog bemærkes, at spørgsmålet om,

¹⁶³ <https://politi.dk/-/media/mediefiler/landsdaekkende-dokumenter/statistikker/disciplinaersager/disciplinrsagsresum-2019.pdf?la=da&hash=8FECF2F2DD018E5ABC09C63BD8207B8337A2E39C>, tilgået den 11. marts 2021 kl. 14.15

¹⁶⁴ <https://politi.dk/-/media/mediefiler/landsdaekkende-dokumenter/statistikker/disciplinaersager/disciplinrsagsresum-2017.pdf?la=da&hash=E7ABA44D9220F07C6B81774B2513B8AE2477A81C>, tilgået den 11. marts 2021 kl. 14.19

hvorvidt anklagemyndigheden har en nedre grænse ikke kan statueres og derved er ovenstående alene en formodning.

Omend der er en formodning om, at anklagemyndigheden og statsadvokaten har en nedre grænse for, hvornår der skal ske tiltalerejsning, er det imidlertid svært at sige, hvilke hensyn der bliver lagt til grund herfor. Et sådant hensyn kan, som nævnt ovenfor, være et økonomisk hensyn, herunder et procesbesparende hensyn. Det er dog tvivlsomt, hvorvidt en sag der formentlig reelt henlægges på baggrund af procesbesparende hensyn, kan bidrage til fastlæggelsen af bagatelgrænsen. Tvivlen herom begrundes i, at sagerne netop ikke henlægges på baggrund af manglende opfyldelse af betingelserne for strafansvar, herunder eksempelvis grovhedskravet. Til trods herfor må det dog antages, at en sådan sag må være af en mindre alvorlig karakter, og derved vil denne alligevel i et vist omfang kunne bidrage til fastlæggelsen af bagatelgrænsen. Hvorvidt en sag er sluttet på baggrund af procesbesparende hensyn, vil selvsagt ikke fremgå af sagen og ovenstående er således alene forfatterne af denne afhandlings formodning.

Det forekommer derimod klart, at hvor anklagemyndigheden eller statsadvokaten ikke vælger at rejse tiltale som følge af manglende grovhed, kan dette selvsagt tjene til indtægt for fastlæggelsen af bagatelgrænsen mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar.

5.5. By- og landsrettens forskellige udfald

Som diskussionen ovenfor viser, kan der ikke på nuværende tidspunkt fastlægges en bagatelgrænse mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar for embedsmænd. Dette understøttes yderligere af, at by- og landsretten i flere tilfælde bedømmer de begåede forseelser forskelligt. Dette kommer til udtryk i flere af de i afhandlingen analyserede domme, herunder blandt andet Døvblinde-sagen.

Døvblinde-sagen omhandlede blandt andet, som nævnt i kapitel 4 om strafferetlig forfølgning, en forstander, der for arbejdspladsens midler blandt andet havde været på flere rejser, med og uden ledsager. Byretten fandt, at disse forhold var omfattet af straffelovens § 155 og derved blev forstanderen kendt skyldig heri, hvilket må betyde, at byretten fandt, at forholdene var af en sådan grovhed, at disse kunne medføre strafansvar. Omvendt frifandt landsretten forstanderen for samtlige forhold, henset til blandt andet disses grovhed. At by- og landsretten i deres vurdering af sagen kom frem til så forskellige afgørelser indikerer således, at grovhedsgrænsen forekommer flydende. Dette kan

ligeledes ses i sagen om politiassistentens 22 uberettigede opslag på en nærmere bestemt voldtægts-sag, som gennemgået tidligere i afsnit 5.2.1 om uberettigede opslag. I denne sag fandt byretten, at politiassistenten var skyldig i overtrædelse af straffelovens § 155, henset til grovheden af forholdet. Landsretten var enig i byrettens vurdering om, at der var sket en tjenesteforseelse. Landsretten frifandt imidlertid, henset til at forholdet ikke udgjorde en sådan krænkelse af den private ret, at det kunne straffes efter straffelovens § 155. Det vil sige, at landsretten ikke fandt forholdet groft nok til at medføre strafansvar, henset til sagens øvrige omstændigheder. Som det ligeledes kan udledes af Døv-blinde-sagen, forekommer bagatelgrænsen flydende. Dette henset til, at by- og landsretten netop ikke var enige i, hvorvidt forholdene var af en sådan grovhed, at disse kunne henføres under straffelovens bestemmelser om stillingsmisbrug. Derudover ses den flydende grænse tillige i Hærchef-sagens forhold 5, hvor hærchefen, som tidligere nævnt, havde instrueret underordnet personale i at printe og tilskære private invitationer. Byretten fandt i sagens forhold 5, at den begåede forseelse var af en sådan grovhed, at denne kunne medføre strafansvar. Landsretten fandt derimod, at den udviste pligt-forsømmelse ikke kunne medføre strafansvar, henset til forseelsens karakter. Det vil sige, at på samme måde som i sagen om de 22 uberettigede opslag var forholdet objektivt set en tjenesteforseelse, som umiddelbart ville kunne medføre strafansvar. For at ifalde et sådant ansvar kræves imidlertid, at en række betingelser er opfyldt, herunder at forholdet skal være af en vis grovhed.

Ovenstående sager tydeliggør således problematikken vedrørende fastlæggelsen af bagatelgrænsen mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar. Det forekommer klart, at grænsen er flydende, når selv by- og landsretten ikke er enige om, hvor groft et forhold skal være for at kunne medføre et strafferetligt ansvar. Dog kan der formentlig opstilles en grovhedsgrænse inden for de i afhandlingens nævnte bestemmelser i kapitel 4, herunder straffelovens §§ 155-157. Dette begrundes dels i bestemmelsernes ordlyd, dels i betingelsen om tilregnelser. Dette er dog ikke relevant at belyse yderligere i relation til afhandlingens problemformulering, som alene angår fastlæggelsen af bagatelgrænsen mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar, og derved ikke en fastlæggelse af grovhedsgrænsen bestemmelserne imellem.

5.6. Opsummering på grovhedsgrænsen

Sammenfattende kan det udledes, at det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at fastlægge en entydig bagatelgrænse for, hvornår embedsmænd ifalder henholdsvis disciplinært og/eller strafferetligt ansvar for begåede tjenesteforseelser. Dette tydeliggøres gennem de i kapitlet belyste afgørelser og

domme. Omend en entydig bagatelgrænse ikke kan fastlægges, kan visse omstændigheder dog tjene til indtægt for, hvilke hensyn der skal tages i betragtning ved vurderingen af sagerne. Sådanne omstændigheder kan være henholdsvis formildende eller skærpende. Som det fremgår af RPD 2001.14¹⁶⁵, er det en formildende omstændighed, at uberettigede opslag bliver foretaget på nærtstående familiemedlemmer. Omvendt er det en skærpende omstændighed, at de foretagne opslag foretages på andre uvedkommende personer, hvilket var tilfældet i blandt andet TfK 2019.336. At der foreligger en skærpende omstændighed, er dog ikke ensbetydende med, at embedsmanden ifalder strafferetligt ansvar. Dette kom blandt andet til udtryk i U 2017.145 Ø om en politiassistent's 22 uberettigede opslag. I denne sag blev den begåede forseelse ikke fundet grov nok til, at politiassistenten blev mødt med strafansvar, henset til, at formålet med forseelsen blev anset som en formildende omstændighed og dermed tillagt afgørende vægt i vurderingen af grovheden. Formildende omstændigheder i forbindelse med strafudmålingen kan tillige være, at pågældende for den begåede forseelse allerede er ikendt en disciplinær sanktion. Endvidere kan det udledes, at det ligeledes indgår som en formildende omstændighed, at embedsmanden ikke tidligere har gjort sig skyldig i tjenesteforseelser, jf. blandt andet RPD 2011.74¹⁶⁶ om 2-3 slag med en politistav. Omvendt må gentagne tjenesteforseelser udgøre en skærpende omstændighed, hvilket blandt andet kan udledes af U 2005.822 Ø om folkeskolelærerens manglende iagttagelse af underretningspligten.

Det kan endvidere udledes, at det faktum, at der ikke foreligger en anmeldelsespligt tillige problematiserer fastlæggelsen af bagatelgrænsen. I afsnit 5.4. om politianmeldelse er den ikke-eksisterende anmeldelsespligt diskuteret og belyst, idet denne er med til at understøtte mulighederne for at fastlægge bagatelgrænsen mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar. Hertil kan sammenfattende opsummeres, at den ikke-eksisterende anmeldelsespligt for forseelser, der objektivt set kan henføres under blandt andet straffelovens §§ 155-157 er en medvirkende årsag til, at bagatelgrænsen umiddelbart er vanskelig at fastlægge. Dette henset til, at grovhedsvurderingen ikke altid overlades til bestemte myndigheder. Såfremt der forelå en anmeldelsespligt for forvaltningsmyndigheden, ville vurderingen af, hvornår en sag er grov nok til at medføre strafansvar, formentlig være mere ensartet og dermed vil grovhedsgrænsen blive lettere at fastlægge. Det kan dog være problematisk med en sådan anmeldelsespligt, idet mindre forseelser i så fald vil blive kriminaliseret. Dette kan udgøre en uforholdsmæssig byrde for embedsmændene, idet det må forekomme klart, at der skal være en vis

¹⁶⁵ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1034

¹⁶⁶ Henricson, I. (2016). *Politiret*, s. 1035

margin for disse til at begå mindre fejltagelser uden at det befrygtes, at denne bliver politianmeldt. Samtidig må det formodes, at anklagemyndigheden har en nedre grænse for, hvad de vil rejse tiltale for. Uanset om sagerne bliver henlagt eller rejst, vil dette kunne bidrage til fastlæggelsen af bagatelgrænsen. Det kan imidlertid ikke udledes, hvorvidt fordelene ved en anmeldelsespligt vil opveje ulemperne ved samme, idet dette er en politisk diskussion, som denne afhandling ikke har til formål at undersøge.

I relation til problemstillingen om at undersøge bagatelgrænsen mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar for offentligt ansatte skal det endvidere bemærkes, at disciplinærsager som udgangspunkt ikke kommer til offentlighedens kendskab. Dette vanskeliggør tillige fastlæggelsen af bagatelgrænsen, henset til, at sagernes fulde faktum ikke fremgår af henholdsvis Rigspolitiets og politidirektørens sagsresuméer. Det må dog samtidig formodes, at de omstændigheder der fremgår heraf, må være de væsentligste i sagerne.

På baggrund af ovenstående kan det udledes, at der ikke på nuværende tidspunkt kan fastlægges en bagatelgrænse mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar, hvilket må skyldes, at hver enkelt sag beror på en konkret og individuel vurdering. Dette kan ydermere støttes af, at by- og landsretten i flere tilfælde er uenige om, hvorvidt en forseelse er grov nok til at kunne medføre strafansvar.

6. Konklusion

Formålet med denne afhandling var at undersøge, hvorvidt der kan fastlægges en bagatelgrænse mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar for offentligt ansatte, herefter benævnt embedsmænd. For at belyse afhandlingens problemformulering er den retsdogmatiske metode anvendt, som har til formål at beskrive, fortolke, analysere og systematisere den gældende retstilstand.

For at fastlægge bagatelgrænsen, har det først og fremmest været nødvendigt at undersøge, hvornår en embedsmand kan blive mødt med disciplinæransvar, samt hvilke retsregler der gør sig gældende. I henhold til retsgrundlaget sondres der i afhandlingen mellem tjenstemandsansatte, overenskomstansatte og ansatte på individuelle kontrakter, idet forskellige regelsæt gør sig gældende for disse. Hertil kan det konkluderes, at omend disciplinæransvar for overenskomstansatte og ansatte på individuelle kontrakter er baseret på en aftale mellem en arbejdsgiver og en arbejdstager, mens disciplinæransvar for tjenstemandsansatte er reguleret i tjenstemandsloven, gør de samme betingelser sig gældende for ikendelse af disciplinære sanktioner. Dette er understøttet af praksis og juridisk litteratur. Det samme gør sig gældende for så vidt angår værdighedskravet i tjenstemandslovens § 10, 2. led. Omend tjenstemandsloven ikke finder direkte anvendelse på øvrige ansættelsesformer, gælder værdighedskravet tillige for disse, hvilket følger af forholdets natur. Det følger af værdighedskravet, at embedsmænd skal vise sig værdige til den agtelse og tillid som stillingen kræver både i og uden for tjenesten, hvilket blandet andet er illustreret i U 2007.651. Betingelserne for ikendelse af disciplinæransvar er, at der objektivt set skal være begået en tjensteforseelse, at forseelsen skal kunne tilregnes embedsmanden som forsætlig eller uagtsom, og at forseelsen skal være af en vis grovhed. Det vil sige, at såfremt betingelserne for disciplinæransvar er opfyldt, kan forvaltningsmyndigheden vælge at indlede en disciplinær forfølgning. Forvaltningsmyndigheden kan frit vælge mellem de disciplinære sanktionsformer, herunder eksempelvis advarsel, forflyttelse og afskedigelse, under iagttagelse af de forvaltningsretlige regler og grundsætninger. Henset til, at forvaltningsmyndighedens valg af sanktionsform beror på et helhedsorienteret skøn, skal sagens øvrige omstændigheder selv sagt tages i betragtning. Af det gennemgåede praksis kan det konkluderes, at sagernes øvrige omstændigheder vægtes højt i valget af sanktionsform. Dette medfører, at sager der umiddelbart forekommer ens kan sanktioneres forskelligt, jf. blandt andet afgjorte disciplinærsager i politiet 2019, sagsnr. 4 og afgjorte disciplinærsager i politiet 2017, sagsnr. 1.

Det forekommer klart, at mindre alvorlige tjenesteforseelser bør medføre mildere disciplinære sanktioner end grovere forseelser, som modsat bør medføre mere indgribende disciplinære sanktioner. Dette af hensyn til proportionalitetsprincippet, jf. blandt andet FV 2018.0120. Herudover kan grovere forseelser tillige medføre strafferetligt ansvar efter blandt andet straffelovens §§ 155-157, henset til, at ne bis in idem-princippet ikke finder anvendelse. Grovhedsgrænsen forekommer imidlertid ikke uproblematisk at fastlægge.

Pålæggelse af strafansvar forudsætter som udgangspunkt, at forvaltningsmyndigheden anmelder den begåede forseelse til politiet. Såfremt forvaltningsmyndigheden vælger at politianmelde en begået tjenesteforseelse, som objektivt set kan henføres under én af de ovenfor nævnte bestemmelser, kræves en række betingelser opfyldt, førend strafansvar kan pålægges. Betingelserne herfor er, at der skal foreligge tilregnelser hos embedsmanden, at denne skal have virket i tjenesten, samt at forseelsen skal være af en vis grovhed. Det vil således sige, at omend gerningsindholdet i straffelovens §§ 155-157 objektivt set er opfyldt, bliver embedsmanden ikke nødvendigvis mødt med strafansvar. Dette begrundet i, at betingelserne ligeledes skal være opfyldt, jf. blandt andet Hærchef-sagens forhold 5 og Døvblinde-sagens forhold 8.

Det er ikke muligt at fastlægge en bagatelgrænse mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar for offentligt ansatte. Dette henset til, at vurderingen af forseelsens grovhed beror på en konkret og individuel vurdering. Hertil kan det konkluderes, at sagens omstændigheder i øvrigt vægtes højere end den objektivt set begåede forseelse, jf. blandt andet U 2017.145 Ø. I vurderingen af sagens grovhed, vil der i sagens natur indgå både formildende og skærpende omstændigheder. Hvordan disse omstændigheder vægtes er imidlertid ikke altid gennemskueligt, jf. blandt andet RPD 2001.14. Samtidig besværliggøres fastlæggelsen af bagatelgrænsen ved, at det er forvaltningsmyndighedens skøn, hvorvidt en given forseelse skal medføre disciplinæransvar, og hvorvidt forholdet skal politianmeldes og dermed strafferetligt forfølges. Det vil sige, at det faktum, at der ikke foreligger en anmeldelsespligt for forvaltningsmyndigheden, når et forhold objektivt set kan henføres under blandt andet straffelovens §§ 155-157, tillige besværliggør fastlæggelsen af bagatelgrænsen. Såfremt en anmeldelsespligt forelå, ville bagatelgrænsen blive tydeliggjort, henset til, at bedømmelsen af, hvorvidt en sag er af en sådan grovhed, at den kan henføres under straffelovens bestemmelser, overlades til bestemte myndigheder. Dette må formodes at skabe en mere ensartet bedømmelse af sagerne.

Det er forfatterne af denne afhandlings konklusion, at der ikke kan fastlægges en bagatelgrænse mellem det disciplinære og det strafferetlige ansvar for offentligt ansatte. Til støtte herfor ses endvidere, at by- og landsretten i flere tilfælde kommer frem til forskellige resultater i vurderingen af, hvorvidt en given forseelse er af en sådan grovhed, at denne kan henføres under blandt andet straffelovens §§ 155-157, jf. blandt andet U 2017.145 Ø, Hærchef-sagen og Døvblinde-sagen.

7. Litteraturliste

Lovgivning

National lovgivning

Lov 1953-06-05 nr. 169, Danmarks Riges Grundlov
(Benævnt Grundloven)

Lovbekendtgørelse 2020-11-17 nr. 1650, Straffeloven
(Benævnt straffeloven)

Lovbekendtgørelse 2020-09-29 nr. 1445, Retsplejeloven
(Benævnt retsplejeloven)

Lovbekendtgørelse 2017-05-18 nr. 511 om tjenestemænd
(Benævnt tjenestemandsløven)

Lovbekendtgørelse 2020-08-28 nr. 1287 om social service
(Benævnt serviceløven)

Lov 2005-06-24 nr. 530, Militær straffelov
(Benævnt militær straffelov)

EU-lovgivning

Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder, 2012/C 326/02

Forarbejder

Betænkning om ministrenes ansvar for regeringens førelse samt om, hvorvidt en særlig ministeransvarlighedslov bør gennemføres. Afgivet af den af statsministeriet den 6. oktober 1959 nedsatte kommission

Lovforslag 2018-19 (1. samling), L 22 Forslag til lov om ændring af straffeløven, pasløven og lov om politiets virksomhed

Praksis

Retspraksis

Ugeskrift for Retsvæsen

U 1974.628

U 1998.894

U 2002.1315 V

U 2005.822 Ø

U 2007.651

U 2007.1764 H

U 2010.1232 Ø

U 2012.670

U 2016.2240 Ø

U 2017.145 Ø

U 2017.777 Ø

U 2017.2737 Ø

Tidsskrift for Kriminalvidenskab

TfK 2012.1080

TfK 2013.807 V

TfK 2013.1054

TfK 2016.704 V

TfK 2018.153

TfK 2019.336

TfK 2021.159

Utrykte domme

V.L. S-0266-10

(Benævnt Døvblinde-sagen)

SS 3-12765/2019

(Benævnt Britta Nielsen-sagen)

V.L.S-164-20

(Benævnt Hærchef-sagen)

Administrativ praksis

Rigsadvokatens beretninger

RB 2003.219, jf. RPD 2001.61

RB 2008-09.54

Rigspolitichefens resumé over Disciplinærsager

RPD 2001.14

RPD 2001.16

RPD 2011.74

RPD 2012.15

RPD 2013.33

RPD 2013.34

RPD 2013.51

RPD 2014.66-77

Afgjorte disciplinærsager i politiet

Afgjorte disciplinærsager i politiet 2016, sagsnr. 35

(<https://politi.dk/-/media/mediefiler/landsdaekkende-dokumenter/statistikker/disciplinaersager/disciplinrsagsresum-2016.pdf?la=da&hash=F5F3C4206D751F785F6880FC5797D89749662D77> (tilgået den 11. marts 2021 kl. 14.30)).

Afgjorte disciplinærsager i politiet 2017, sagsnr. 1

(<https://politi.dk/-/media/mediefiler/landsdaekkende-dokumenter/statistikker/disciplinaersager/disciplinrsagsresum-2017.pdf?la=da&hash=E7ABA44D9220F07C6B81774B2513B8AE2477A81C> (tilgået den 11. marts 2021 kl. 14.19)).

Afgjorte disciplinærsager i politiet 2018, sagsnr. 56

(<https://politi.dk/-/media/mediefiler/landsdaekkende-dokumenter/statistikker/disciplinaersager/disciplinaersagsresume-2018.pdf?la=da&hash=5949E62C5088DD6087DF648C3D03041461C03937> (tilgået d. 11. marts 2021 kl. 14.00)).

Afgjorte disciplinærsager i politiet 2019, sagsnr. 4

(<https://politi.dk/-/media/mediefiler/landsdaekkende-dokumenter/statistikker/disciplinaersager/disciplinrsagsresum-2019.pdf?la=da&hash=8FECF2F2DD018E5ABC09C63BD8207B8337A2E39C> (tilgået den 11 marts 2021 kl. 14.15)).

Afgjorte disciplinærsager i politiet 2019, sagsnr. 30

(<https://politi.dk/-/media/mediefiler/landsdaekkende-dokumenter/statistikker/disciplinaersager/disciplinrsagsresum-2019.pdf?la=da&hash=8FECF2F2DD018E5ABC09C63BD8207B8337A2E39C> (tilgået den 11.03.21 kl. 14.15)).

Afgjorte disciplinærsager i politiet 2019, sagsnr. 47

(<https://politi.dk/-/media/mediefiler/landsdaekkende-dokumenter/statistikker/disciplinaersager/disciplinrsagsresum->

[2019.pdf?la=da&hash=8FECF2F2DD018E5ABC09C63BD8207B8337A2E39C](#) (tilgået den 11. marts 2021 kl. 14.10)).

Faglige voldgiftskendelser

FV 2015.0150

FV 2018.0021

FV 2018.0120

Folketingets Ombudsmands Beretninger

FOB 1999.239

FOB 2002.224

FOB 2011 20-3

Juridisk litteratur

Bøger

Bønsing, S. (2018). *Almindelig forvaltningsret*. Djøf Forlag.

Christensen, J. P. (1998). *Offentligt ansatte chefers ansvar - en udredning om visse forhold af betydning for offentligt ansatte chefers retsstilling*. Finansministeriet.

Diderichsen, A. (2011). *Etik for politifolk*. Samfundslitteratur.

Hasselbalch, O. (2002). *Ansættelsesretten*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Henricson, I. (2016). *Politiret*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Hurwitz, S. (1970). *Den danske kriminalret*. G.E.C. Gads Forlag.

Kristiansen, J. (2020). *Ansættelsesret*. Djøf Forlag.

Langsted, L.B. (2015). *Waaben Strafferettens almindelige del*. Karnov Group Denmark A/S.

Mathiassen, J. (2000). *Forvaltningspersonellet - Tjenestemænd og overenskomstansatte*. Jurist- og økonomforbundets Forlag.

Munk-Hansen, C. (2017). *Den juridiske løsning - introduktion til juridiske metode*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Munk-Hansen, C. (2018). *Retsvidenskabsteori*. Djøf Forlag.

Nielsen, R. (2020). *Dansk arbejdsret*. Djøf Forlag.

Nielsen, G. T., Elholm, T. og Jakobsen, M. N. (2017). *Kommenteret straffelov - speciel del*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Revsbech, K. m.fl. (2016). *Forvaltningsret - almindelige emner*. Jurist- og økonomforbundets Forlag.

Revsbech, K. (2019). *Forvaltningspersonalet*. Jurist- og økonomforbundets Forlag.

Schaumburg-Müller, P. og Emborg, O. (2010). *Offentlig arbejdsret*. Thomson Reuters.

Talevski, O., Christensen, J. P. og Dethlefsen, C. (2002). *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets Rolle*. Jurist- og økonomforbundets Forlag.

Artikler

Bønsing, S. (2016): *Det strafferetlige stillingsmisbrug - om straffelovens § 155*. Djøf Forlag.

Bønsing, S. (U.2016 B.33): *Embedsmænds pligter - en kommentar til "Kodex VII - Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen"*.

Bønsing, S. (U.2017B.376): *Når sandheden skal frem - om sandhedspligten og vildledningsforbudet*.

Christensen, L. D., Gudbergesen, A. Back, D. K. T. R og Moderniseringsstyrelsen, Juristen 2018: *Den ansættelsesretlige håndtering af medarbejders strafbare forhold*.

Vejledninger og fremstillinger

God adfærd i det offentlige (2017). Moderniseringsstyrelsen, KL, Danske Regioner.

Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen - Kodex VII Finansministeriet, september 2015. Moderniseringsstyrelsen.

Cirkulærer

Cirkulære nr. 219 10.11.1938, Cirkulære til samtlige Statsmyndigheder angaaende Anmeldelse til de strafforfølgende Myndigheder af Lovovertrædelser begået af Tjenestemænd og dermed ligestillede.

Cirkulære nr. 210 af 11/12/2000, Cirkulære om anvendelse af tjenestemandsansættelse i staten og folkekirken.

Cirkulære nr. 57 af 11/07/2005, Cirkulære om optagelse af rapport i færdselsuheldssager og om indberetning af færdselsuheldsdata.

Hjemmesider

Medarbejder- og kompetencestyrelsen:

<https://pav.medst.dk/Afskedigelse/Afskedigelse-begrundet-i-den-ansattes-forhold/Saerligt-om-tjenestemaend> (tilgået den 5. marts 2021, kl. 9.10).

8. Bilag

Bilag 1: Samarbejdsaftale

Bilag 2: Procesafsnit

Anslag

Vedlagt dokumentation for antal anslag, der omfatter al brødtekst, undtagen forside, fodnoter, abstract, indholdsfortegnelse, litteraturliste og bilag.

Ordoptælling

Statistik:

Sider 83

Ord 26.744

Tegn (uden mellemrum) 165.336

Tegn (med mellemrum) 191.941

Afsnit 347

Linjer 2.401

☐ Medtag fodnoter og slutnoter

Luk