

om

Polititjenestemænds oplysningspligt til

DEN UAFHÆNGIGE POLITIKLAGEMYNDIGHED

- *med særligt henblik på selvinkrimineringsgrundsætningen efter
Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*

on

Police officers duty to disclose information to

THE INDEPENDENT POLICE COMPLAINTS AUTHORITY

- *with particular reference to the privilege against self
incrimination by the European Convention on Human Rights*

1. Introduktion	4
1.1 Indledning	4
1.2 Problemformulering	5
1.3 Afgrænsning	5
1.4 Metode	5
1.4.1 Særligt om valget af kilder	6
1.5 Læsevejledning	7
2. Om Den Uafhængige Politiklagemyndighed	8
2.1 Tilblivelse og kompetencer	8
2.2 Politiklagemyndighedens organisation	10
2.3 Hvilke sager behandles af Den Uafhængige Politiklagemyndighed?	11
2.3.1 Sondringen mellem de almindelige og specielle adfærdsklager	14
2.3.2 Om afgørelsen af sagerne	17
2.3.2.1 Sanktionerne i de almindelige adfærdsager	18
2.3.2.2 Sanktionerne i de specielle adfærdssager	19
3. Om polititjenestemænds oplysningspligt	21
3.1 Generelt om tjenestemandens pligter	22
3.1.1 Lydighedsforpligtelsen	22
3.1.2 Sandhedsforpligtelsen	23
3.1.3 Loyalitetsforpligtelsen	24
3.1.4 Decorum officiale	24
3.1.5 Disciplinæransvar	26
3.2 Kort om polititjenestemænds opgaver	27
3.3 Oplysningspligten i de almindelige adfærdsklager	28
3.3.1 Oplysningspligten for indklagedes kolleger	28
3.3.1.1 Sandhedspligt, selvinkriminering og vejledningspligt	32
3.3.2 Oplysningspligten for indklagede	34
3.3.2.1 Sandheds- og vejledningspligt	35
3.3.2.2 Særligt om identificeringsproblemer	37
3.4 Oplysningspligten i de specielle adfærdsklagesager	37
3.4.1 Oplysningspligten for indklagedes kolleger	38
3.4.2 Indklagedes oplysningspligt	40
3.5 Praktiske eksempler	41
4. Menneskeretlige instrumenter og selvinkriminering	45
4.1 Hvad er selvinkriminering	46
4.1.1 Den nationale ramme	47
4.1.2 Den menneskeretlige ramme	47
4.2 Retten til en retfærdig rettergang og selvinkriminering	48
4.2.1 I hvilken type sager gælder forbuddet	49
4.2.2 Straffesag i konventionens forstand og Engeldoktrinen	50

4.2.2.1 Den retlige kvalifikation i national ret	50
4.2.2.2 Overtrædelsens karakter	51
4.2.2.3 Karakteren og intensiteten af sanktionen	53
4.2.2 Anklaget for en forbrydelse - pre-trial spørgsmålet	54
4.2.3 Om oplysningspligter og forbud mod selvinkriminering	63
4.2.3.1 Anvendelse af oplysningspligt i straffesager	64
4.2.3.1.1 - Oplysningernes karakter og graden af tvang	66
4.2.3.1.2 - Offentlighedens interesse	67
4.2.3.1.1 - Relevante garantier	69
4.2.3.1.1 - Hvordan anvendes oplysningerne	69
4.2.4 Den grundlæggende betingelse i art. 6(1)	70
4.2.4.1 Oplysninger, som er tilvejebragt ved lovlige oplysningspligter	75
4.2.5 Afledte aspekter af forbuddet mod selvinkriminering	78
4.2.5.1 Tavshedsimplikationen	78
4.2.5.2 Skal den anklagede vejledes om sine rettigheder?	80
5. Polititjenestemænds oplysningspligt og forbuddet mod selvinkriminering	82
6. Konklusion	87
7. Litteraturliste	88
8. Doms og afgørelsesoversigt	92

1. Introduktion

1.1 Indledning

Der har både før og efter indførelsen af den nye politiklageordning i nogle tilfælde været problemer med at få nogle af klagesagerne fyldestgørende oplyst. Sagerne er derfor i enkelte tilfælde blevet henlagt, uden at det har været muligt at afgøre, om det skulle have haft disciplinære eller strafferetlige følger for de implicerede polititjenestemænd.

I nogle af disse tilfælde har sagerne vakt offentlig forargelse, da det kan være svært for befolkningen at forstå, hvordan der kan være problemer med at få polititjenestemænd til at medvirke til opklaringen af sagerne, da det strider mod den grundlæggende kontrakt, der er mellem befolkningen og de, som i deres stilling skal forfølge lovovertrædelser. I nogle af de omtalte tilfælde har den manglende sagsoplysning beroet på problemer med at få polititjenestemænd til at opfylde deres oplysningspligt. Et mindretal, professor emeritus Gorm Toftegaard Nielsen, i udvalget bag betænkning 1507/2009 anførte, at problemstillingen i disse tilfælde ofte er, at:

»den polititjenestemand, der selv risikerer et formelt juridisk ansvar i form af straf- eller disciplinæransvar er omfattet af selvinkrimineringsforbuddet«

Denne problemstilling er emnet for denne afhandling.

1.2 Problemformulering

Jeg vil undersøge og analysere polititjenestemænds oplysningspligt i forhold til det gældende retsgrundlag for politiklageordningen, såvel som i forhold til selvinkrimineringsgrundsætningen efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6(1).

På baggrund af undersøgelsen vil jeg afgøre, om det i relation til forbuddet mod selvinkriminering, juridisk er muligt, at ændre reglerne for oplysningspligten i politiklageordningen og samtidig respektere selvinkrimineringsgrundsætningen.

1.3 Afgrænsning

En afhandling om polititjenestemænds oplysningspligt kunne indeholde mange flere aspekter end dem, der bliver behandlet i nærværende fremstilling. Det kunne bl.a. være relevant at inddrage statens pligt til effektiv efterforskning efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions¹ art. 2 og 3, samt at berøre spørgsmålet om retten til negativ ytringsfrihed efter art. 10. Oplysningspligten har berøringsflader til retssikkerhedsmæssige, retsfilosofiske, socio- og kriminologiske spørgsmål, som alle kunne være interessante at inddrage.

Alle disse mange væsentlige aspekter af emnet kan af omfangsmæssige årsager ikke rummes i en kandidatafhandling, hvorfor de er fravalgt til fordel for en strengt juridisk behandling af oplysningspligten efter politiklageordningen og forbuddet mod selvinkriminering efter EMRK.

1.4 Metode

Da målet med fremstillingen er at klarlægge gældende ret, er fremstillingen først og fremmest retsdogmatisk. Begrebet »gældende ret« bruges her i bred forstand, hvorfor det indeholder alt fra sikre konstateringer af retstilstanden på baggrund af primære retskilder til mindre sikre konstateringer af, hvordan retstilstanden må antages at være, men hvor primære retskilder ikke er tilstrækkeligt klare til at give et endegyldigt svar, hvorfor sekundære retskilder må inddrages i vurderingen.

¹ Herefter benævnt »EMRK« eller »Konventionen«

Begrebet »primær(e) retskilde(r)« anvendes her om retskilder, som foreligger i en autoritativ form, dvs. enten et dokument(f.eks. retsfor skrifter og retsafgørelser) udstedt af en kompetent instans eller en udtalelse(f.eks. fra Justitsministeriet) afgivet af en (offentlig)institution, som har en særlig kompetence indenfor området. Begrebet »sekundære (rets)kilder« anvendes om kilder hvis synspunkter bygger på en fortolkning af de primære (rets)kilder, dvs. den retsvidenskabelige litteratur.

1.4.1 Særligt om valget af kilder

Med hensyn til udvælgelsen af de afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol², som bliver behandlet i afhandlingen, er de for størstedelens vedkommende blevet udvalgt på baggrund af deres plads i de sekundære kilder, men en væsentlig del er desuden medtaget på baggrund af EMD's referencer til dem i førstnævnte afgørelser. En mindre del er desuden blevet fundet ved stikordssøgning i databasen HUDOC³. I forhold til afgørelser fra EMD har arbejdet med afhandlingen mødt en væsentlig udfordring, som vel kan karakteriseres som en egentlig mangel; jeg kan hverken tale eller læse fransk. Af denne årsag er de af EMD's afgørelser, som kun er tilgængelige på dette sprog i al væsentlighed udeladt af fremstillingen. I enkelte tilfælde har jeg vurderet, at et væsentligt aspekt ville gå tabt ved ikke at nævne afgørelsen, hvorfor jeg i disse tilfælde refererer afgørelsens pointe på baggrund af gengivelsen i en sekundær kilde. I disse tilfælde gøres der udtrykkeligt opmærksom herpå i en note.

Den retsvidenskabelige litteratur, som anvendes i afhandlingen, er valgt på baggrund af såvel værkernes som forfatterens anerkendelse i juridiske kredse og i anmeldelser. Det skal her bemærkes, at alle bøger, som anvendes, er bredt anerkendte og anvendes i både undervisnings- og praktisk sammenhæng. Jeg har ydermere indhentet anerkendte engelsksprogede værker til analysen af EMRK, men i forhold til de danske bøger har jeg ikke fundet dem anvendelige. De er derfor alene anvendt til baggrund.

² Herefter benævnt »EMD« eller »Domstolen«

³ HUDOC er Domstolens egen database og indeholder alle afgørelser truffet af EMD.

1.5 Læsevejledning

Læseren vil opleve, at flere af afgørelserne fra EMD går igen i forskellige afsnit i afhandlingen. Det skyldes for det første, at afgørelserne er relevante for forskellige centrale aspekter af forbuddet mod selvinkriminering, og for det andet, at det bidrager til at sætte domstolens praksis ind i en større sammenhæng, hvilket forhåbentligt giver læseren en bedre forståelse af bestemmelsens omfang og udstrækning. Der er foretaget et bevidst valg om at referere mange af afgørelsernes faktum og anvende citater fra afgørelser i vidt omfang, da det er nødvendigt for at læseren kan forstå mine slutninger og ræsonnementer i afhandlingen.

2. Om Den Uafhængige Politiklagemyndighed

2.1 Tilblivelse og kompetencer

På baggrund af længere tids offentlig debat om politiklagesystemet navnlig omhandlende nogle konkrete sager, hvor politiforretninger havde haft dødelig udgang, nedsatte Justitsministeriet i december 2006 et udvalg, der skulle⁴ ⁵:

»gennemgå retsplejelovens regler om behandlingen af klager over politiet, straffesager mod politipersonale og politiklagenævn (retsplejelovens kap. 93 b - 93 d) med henblik på - på baggrund af de indhøstede erfaringer mv. - at overveje, om den gældende ordning fungerer tilfredsstillende, eller om der er behov for at foretage ændringer af klageordningen.«

Udvalget afgav i februar 2009 betænkning nr. 1507, som anbefalede at oprette en ny myndighed, Den Uafhængige Politiklagemyndighed⁶, som skulle overtage statsadvokaternes arbejde i forbindelse med behandlingen af klager over politipersonalet og delvist overtage statsadvokaternes kompetence i straffesager mod politipersonalet. Politiklagemyndigheden skulle efter udvalgets forslag overtage undersøgelses- og afgørelseskompetencen fra statsadvokaterne, jf. retsplejelovens⁷ dagældende kapitel 93 b, i sager vedrørende polititjenestemænds adfærd i tjenesten. Endvidere skulle Politiklagemyndigheden tillægges efterforskningskompetencen, jf. retsplejelovens dagældende kap. 93 c, i sager, der vedrører polititjenestemænds mulige strafbare forhold i tjenesten, herunder færdselsstraffesager, samt sager hvor en person er afgået ved døden eller er kommet alvorligt til skade som følge af politiets indgriben, eller mens den pågældende var i politiets varetægt.

⁴ De konkrete sager var bl.a. *Tilstsagen* og *Løgstørsagen*.

⁵ Betænkning 1507/2009 s. 10

⁶ Herefter benævnt »DUP« eller »Politiklagemyndigheden«.

⁷ Herefter benævnt »RPL«

I sidstnævnte sagstyper overgik tiltalekompetencen, dvs. afgørelseskompetencen, imidlertid ikke til den nye myndighed, hvorfor det stadig er den pågældende statsadvokat, som på baggrund af Politiklagemyndighedens efterforskning afgør, om der skal rejses tiltale, jf. RPL § 1020 d, stk. 1⁸. Endvidere har statsadvokaten stadig kompetencen til at indstille efterforskningen i denne type sager, jf. RPL § 1020 d, stk. 3, jf. RPL § 749, stk. 2.

Udover de her nævnte ændringer, samt den væsentligt ændrede organisering af klagebehandlingen, er de væsentligste nyskabelser med oprettelsen af den nye politiklagemyndighed, at den såkaldte notitssagsbehandling, som var udviklet i praksis, blev lovfæstet⁹. Endvidere blev der foretaget visse ændringer for at nedbringe sagsbehandlingstiden, og den forenklede procedure for erstatningskrav i anledning af strafferetlig forfølgning, jf. RPL kap. 93 a, blev udvidet til også at omfatte erstatningskrav i sager om personer, der er afgået ved døden eller er kommet væsentligt til skade som følge af politiets indgriben, eller mens den pågældende var i politiets varetægt¹⁰. I forhold til den konkrete sagsbehandling, dvs. undersøgelses- og efterforskningsmåden, er der ikke sket ændringer.

Udvalgets anbefalinger blev gennemført med mindre justeringer, og oprettelsen af Den Uafhængige Politiklagemyndighed blev vedtaget ved lov nr. 404 af 21. april 2010 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (ny politiklageordning m.v.) med ikrafttrædelse den 1. januar 2012. Fra denne dato er det således Politiklagemyndigheden, som undersøger og træffer afgørelse i sager om politipersonales adfærd i tjenesten, og efterforsker sager om mulige strafbare forhold begået af politipersonalet.

⁸ I visse tilfælde tilkommer påtalekompetencen rigsadvokaten eller justitsministeren. Disse særlige tilfælde behandles ikke i denne fremstilling.

⁹ Notitssager indebærer, at en almindelig adfærdsklagesag afsluttes ved en samtale mellem klageren og en overordnet polititjenestemand. Notitssagsbehandling forudsætter, at klager er indforstået hermed, jf. RPL § 1019 k, stk. 1, og politiklagemyndigheden kan forlange, at sagen behandles som en almindelig adfærdsklagesag, jf. RPL § 1019, stk. 4. Da notitssager således behandles hos politiet, behandles de ikke videre i fremstillingen.

¹⁰ Fogtdal & Hjortenberg, Politiklageordningen, 1. udg., 2012, s. 38f

2.2 Politiklagemyndighedens organisation

For at understrege den nye myndigheds uafhængighed og adskillelse fra politi og anklagemyndighed blev udvalgets forslag om at indsætte bestemmelserne om Politiklagemyndighedens virksomhed i et særskilt afsnit i retsplejeloven fulgt, jf. RPL kap. 11 a¹¹.

Det fremgår af RPL § 118, stk. 3(lovudkastets § 118, stk. 2), at »*Politiklagemyndigheden udøver sine funktioner i fuld uafhængighed*«, ligesom det af stk. 1 fremgår at:

»Den Uafhængige Politiklagemyndighed[...] er en selvstændig myndighed, der ledes af Politiklagerådet og en direktør.«

DUP er administrativt placeret under Justitsministeriet, men er som følge af uafhængigheden efter RPL § 118 ikke underlagt hverken politiet, anklagemyndigheden eller Justitsministeriet i faglig henseende. Politiklagemyndighedens afgørelser i de almindelige adfærdsklagesager kan derfor ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. RPL § 1019 m. Uanset uafhængigheden skal DUP dog følge de generelle instrukser, direktiver og forskrifter fra rigsadvokaten i relation til sin efterforskning i de specielle adfærdsklagesager(traffesager). Endvidere kan Politiklagemyndighedens afvisning af anmeldelser om påståede strafbare forhold begået af politipersonale, jf. RPL § 1020 d, stk. 2, 1. pkt., jf. RPL § 749, stk. 1, indbringes for statsadvokaten, jf. RPL § 1020 d, stk. 2, 2. pkt¹².

Den organisatoriske ændring har således medført, at der ikke længere eksisterer et arbejdsfællesskab, herunder et over-/underordningsforhold, mellem dem, der behandler klager, og dem, der er klaget over, hvilket var et væsentligt kritikpunkt under den gamle ordning.

¹¹ Betænkning 1507/2009 s. 202f

¹² *Jesper Hjortenberg* i Gomard et al., Kommenteret retsplejelov, Bind I, 9. udg., 2013, note 1, s. 251

Uafhængighed var det primære omdrejningspunkt i den debat og kritik, som ledte til nedsættelsen af udvalget og den senere oprettelse af DUP, hvorfor den organisatoriske ændring er den vel nok største og mest betydningsfulde ændring, som den nye ordning har medført.

2.3 Hvilke sager behandles af Den Uafhængige Politiklagemyndighed?

Da den nye politiklageordning har til formål at behandle klager over politiet, er det kun klager over adfærd begået af politipersonale over for en borger, som falder ind under ordningens anvendelsesområde. En klage fra en polititjenestemand over en kollegas adfærd over for ham, kan således ikke behandles af Politiklagemyndigheden^{13 14}.

Med politipersonale menes ansatte hos politiet, som har politimyndighed, dvs. de kan benytte såvel formelle som reelle magtmidler, dvs. henholdsvis tvangsindgreb og magtanvendelse. Det er derfor alene politijurister og polititjenestemænd, som er omfattet af politiklageordningen¹⁵. Da den overvejende majoritet af klagesagerne vedrører det politiuddannede personale, vil fremstillingen i det følgende anvende udtrykket »*polititjenestemand*« eller »*polititjenestemænd*«, som synonym for retsplejelovens betegnelse »politipersonale«.

Adfærden, såvel den strafbare som den ikke-strafbare, skal tillige være begået *i tjenesten* for at være omfattet af anvendelsesområdet for politiklageordningen, jf. RPL §§ 1019, stk. 1 og 1020 a, stk. 1.

Begrebet »i tjenesten« skal efter forarbejderne fortolkes udvidende, hvilket indebærer, at det ikke nødvendigvis kun er handlinger og adfærd begået i tilknytning til en

¹³ Henricson, Politiret, 6. udg., 2016, s. 952f.

¹⁴ En klage fra én polititjenestemand over en anden polititjenestemands adfærd over for ham kan dog behandles efter de almindelige tjenestemandsretlige regler af ansættelsesmyndigheden, jf. »Polititjenestemænds retsstilling i forbindelse med tjenstlige undersøgelser m.v.« En rapport afgivet af et udvalg under Justitsministeriets Centrale Samarbejdsudvalg for Politiet, 1995, s. 23

¹⁵ Henricson, Politiret, 6. udg., 2016, s. 187 og 953. Se tillige Betænkning 1507/2009 s. 173f

politiforretning, som omfattes af begrebet. Om forseelsen er begået i tjenesten skal således afgøres efter en konkret vurdering¹⁶.

Det er indlysende, at handlinger begået af en polititjenestemand i tilknytning til en politiforretning er omfattet af begrebet, men også handlinger og adfærd begået uden for tjenesten, dvs. uden for arbejdstid, kan efter omstændighederne alligevel anses for at være begået *i tjenesten*. Det vil f.eks. være tilfældet, hvis en polititjenestemand har påberåbt sig politimyndighed, har legitimeret sig som politimand eller har optrådt i uniform uden for tjenesten¹⁷.

Klager over politiet kan opdeles i to hovedkategorier: klager over politiets dispositioner; som igen kan deles op i dispositioner inden for og uden for strafferetsplejen, og klager over politiets adfærd; som igen kan deles yderligere op i, om adfærden er udøvet i eller uden for tjenesten, samt om adfærden kan karakteriseres som strafbar eller ikke-strafbar.¹⁸

Den førstnævnte kategori, politiets dispositioner, falder som udgangspunkt uden for politiklageordningen, og dermed uden for denne fremstillings ramme¹⁹. Imidlertid er det en væsentlig sondring for den overordnede forståelse af politiklageordningen at afgrænse denne type af klager over for adfærdsklagerne, hvilket i praksis ofte har givet anledning til vanskeligheder.²⁰

¹⁶ Betænkning 1507/2009 s. 32

¹⁷ Betænkning 1507/2009 s. 32

¹⁸ Henricson, Politiret, 6. udg., 2016, s. 937

¹⁹ Under særlige omstændigheder kan klager over politiets dispositioner behandles (undersøges eller efterforskes) af Politiklagemyndigheden, hvis dispositionen har nær sammenhæng med en igangværende efterforskning af en adfærds- eller straffesag hos Politiklagemyndigheden, jf. RPL §§ 1019 q og 1020 i. Såfremt en klage over en disposition behandles af DUP, træffer myndigheden også afgørelse i sagen, hvis den har sammenhæng med en adfærdsklage, jf. RPL § 1019 q. Hvis klagen behandles sammen med en straffesag, er det dog statsadvokaten, der træffer afgørelse, jf. RPL § 1020 i, stk. 3.

²⁰ Fogtdal & Hjortenberg, Politiklageordningen, 1. udg., 2012, s. 88

En dispositionsag vedrører en politimæssig *afgørelse*, f.eks. en beslutning om at anholde en person, hvorimod en adfærdsklagesag omhandler *måden* personen anholdes på, f.eks. hvis klager mener, at anholdelsen har været hårdhændet eller lignende.²¹

En borger kan altså klage til Politiklagemyndigheden over den behandling, han har fået under sin anholdelse, men han kan ikke klage til Politiklagemyndigheden over, at han er blevet anholdt.

Tibetsagen er et illustrativt eksempel på forskellen imellem de to typer af klager. Under den kinesiske præsidents besøg i København i 2012 blev præsidentens kortege afskærmet af politiets vogne og nogle demonstranter blev tilbageholdt og deres flag blev taget fra dem. Da nogle af demonstranterne klagede til Politiklagemyndigheden, afviste denne at behandle klagerne, da politiets konfiskering af flag og hindring af, at demonstranterne kunne demonstrere deres utilfredshed, var en politimæssig disposition. En af demonstranterne anlagde herefter erstatningssag for ulovlig frihedsberøvelse, og under denne sag kom en optagelse af radiokommunikationen fra politioperationen frem. Af optagelsen fremgik, at betjente havde fået ordre om at »tage flaget fra dem«, hvilket stod i stærk kontrast til de oplysninger, som Københavns Politi havde givet til brug for justitsministerens svar på Folketingets spørgsmål. I modsætning til politiets konfiskering af flag og hindring af præsidentkortegens udsyn til demonstranterne var der her tale om muligt tjenestemisbrug eller -forsømmelse, hvilket er strafbart jf. straffelovens²² §§ 155 og 157, hvorfor Politiklagemyndigheden var kompetent til at efterforske sagen, jf. RPL § 1020 a, stk. 1, som et muligt strafbart forhold begået af politifolk i tjenesten.²³

Da dispositionssager som nævnt kun behandles af Politiklagemyndigheden under særlige omstændigheder vil denne type klager ikke blive behandlet yderligere.

²¹ Henricson, Politiret, 6. udg., 2016, s. 937

²² Herefter benævnt »STRF«

²³ Sagerne er journaliseret hos Politiklagemyndigheden som: DUP-2015-313-0471 og DUP-2015-313-0510

Adfærdsklagerne kan, som allerede nævnt, opdeles i, om det er en almindelig adfærdsklage, jf. RPL § 1019, stk. 1, eller en speciel adfærdsklage, dvs. en klage hvor der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold er begået, jf. RPL § 1020 a, stk. 1. Sondringen skal behandles mere indgående i det følgende.

2.3.1 Sondringen mellem de almindelige og specielle adfærdsklager

De almindelige adfærdssager, jf. RPL § 1019, stk. 1, er defineret i Justitsministeriets vejledning nr. 7 af 18. januar 1982²⁴. Af vejledningens punkt A(5) fremgår det, at det centrale område for de almindelige adfærdsklager er:

- A. Klager over vold og hårdhændet behandling i forbindelse med anholdelse, under opløb og lignende.
- B. Klager over myndighedsmisbrug, f.eks. i forbindelse med anholdelse eller ransagning.
- C. Klager over anden ukorrekt fremgangsmåde under udførelsen af tjenesten.
- D. Klager over uhøflig tiltale eller anden ukorrekt personlig optræden.

Som det fremgår, har i hvert fald punkt A-C berøringsflade med forhold, som kan være strafbare efter straffeloven. Det er derfor væsentligt i Politiklagemyndighedens praktiske arbejde, hvordan de almindelige adfærdsklager, jf. RPL § 1019, afgrænses over for de specielle adfærdsklager, jf. RPL § 1020 a, stk. 2.

Afgrænsningen sker på baggrund af RPL § 1020 a, stk 1, som har følgende ordlyd:

»Politiklagemyndigheden iværksætter efter anmeldelse eller af egen drift efterforskning, når der er rimelig formodning om, at politipersonale i tjenesten har begået et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige.«

²⁴ Justitsministeriets vejledning nr. 7 af 18. januar 1982 vedrørende behandlingen af klagesager, der henhører under lokalnævnene vedrørende politiets virksomhed

Bestemmelsen har stor lighed med RPL § 742, stk. 2 , som har følgende ordlyd:

»Politiet iværksætter efter anmeldelse eller af egen drift efterforskning, når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået.«

Som det fremgår, er bestemmelserne nogenlunde enslydende, idet begge bestemmelserne anvender udtrykket: *»når der er rimelig formodning om«* i relation til, om et strafbart forhold er begået. Trods den forskellige ordstilling må bestemmelserne antages at have samme materielle betydning. Bedømmelsen af, om polititjenestemænd har begået noget strafbart, er dermed den samme som for almindelige borgere, men dog med den modifikation, at vurderingen i forhold til polititjenestemænd skal inddrage den særlige samfundsfunktion, som polititjenestemænd udøver og herunder deres kompetence til at anvende magt, dvs. de formelle og reelle magtmidler.

Ordene *»rimelig formodning«* angiver den nedre grænse for, hvornår en sag skal efterforskes som en straffesag. Det må antages, at ordene *»rimelig formodning«* tilsiger, at der ikke skal meget til, før kravet er indfriet. Hvis f.eks. en anmelder udpeger en bestemt person, eller hvis omstændighederne i øvrigt peger på en bestemt person som gerningsmand, er dette nok til, at kravet i bestemmelsen er opfyldt. Det krævede mistankeniveau er derfor lavere end niveauet for at rejse sigtelse²⁵.

I og med at vurderingen skal foretages i lyset af polititjenestemænds magtanvendelseskompetence, vil vurderingen dog adskille sig væsentligt i forhold til den almindelige borgers. Hvis en klage indeholder en beskyldning om, at en anholdelse er foretaget unødigt hårdhændet, dvs. borgeren har en opfattelse af at have været udsat for vold, vil den som udgangspunkt skulle behandles som en almindelig adfærdsklage efter RPL § 1019, stk. 1, da magtanvendelse må anses som nødvendig for

²⁵ Hans Gammeltoft-Hansen i Gomard et al., Kommenteret retsplejelov, bind III, 9. udg., 2013, note 4, s. 123

gennemførelsen af en anholdelse. Såfremt klagen eller anmeldelsen giver anledning til en formodning om, at der har været anvendt grov eller unødvendig vold, må klagen dog skulle behandles som en sag om påstået strafbart forhold efter RPL 1020 a, stk. 1, jf. Justitsministeriets vejledning nr. 7 af 18. januar 1982 punkt A(6)²⁶. Skillelinien mellem de almindelige og de specielle adfærdsklager er således ikke altid klar. Såfremt klagen om unødigt magtanvendelse angår en situation, hvor magtanvendelse ikke har været nødvendig, f.eks. ved en afhøring eller en forkyndelse, skal sagen behandles som en speciel adfærdsklagesag(traffesag) hos Politiklagemyndigheden. Det bemærkes, at klagers betegnelse af forholdet i anmeldelsen kan give vejledning i forhold til, om sagen skal behandles som en almindelig eller speciel adfærdsklage, men at betegnelsen ikke er afgørende for Politiklagemyndighedens rubricering. Såfremt klager fastholder, at der er tale om en anmeldelse af et strafbart forhold, har klageren krav på, at der tages stilling til spørgsmålet²⁷.

Sager, der vedrører situationer, hvor en borger er kommet alvorligt til skade eller er afgået ved døden, som følge af politiets indgriben, skal altid efterforskes af Politiklagemyndigheden, jf. RPL § 1020, stk. 2, som en straffesag, dvs. i strafferetsplejens former, uanset om der er en formodning for, at der er begået noget strafbart. Kravet om *»rimelig formodning om, at [der er] begået et strafbart forhold«* er således fraveget i denne type sager. Dette har efter forarbejderne to primære årsager. Dels at der i tilfælde af død eller tilskadekomst i situationer, hvor polititjenestemænd er impliceret, er et behov for en grundig undersøgelse, og dels at en sådan undersøgelse vil være unødigt belastende for de(n) implicerede polititjenestemænd, hvis den skulle være begrundet i en formodning om, at der er begået et strafbart forhold²⁸.

Til de specielle adfærdsklager hører også færdselsstraffesager, jf. RPL § 1020 b, stk. 1. Disse sager efterforskes ikke af Politiklagemyndigheden, hvis den pågældende erkender

²⁶ Justitsministeriets vejledning nr. 7 af 18. januar 1982 vedrørende behandlingen af klagesager, der henhører under lokalnævnene vedrørende politiets virksomhed

²⁷ Lovforslag L 88 FT A 2009/10, s. 31

²⁸ Betænkning nr. 1507(2009) s. 49

sig skyldig, hastighedsovertrædelsen ikke skønnes at ville medføre anden sanktion end bøde eller betinget frakendelse af førerretten og hastighedsovertrædelsen ikke involverer tredjemand. Bestemmelsen er kumulativ, og Politiklagemyndigheden skal således efterforske færdselstraffesagen, hvis en eller flere af betingelserne ikke er opfyldt.

Da de ovenfor gennemgåede forskellige sagstyper inden for de specielle adfærdsklager i relation til fremstillingens emne, polititjenestemænds oplysningspligt, skal efterforskes efter samme regelsæt, vil der ikke blive skelnet yderligere imellem dem i det følgende.

2.3.2 Om afgørelsen af sagerne

I de almindelige adfærdssager er det Politiklagemyndigheden, der undersøger og træffer afgørelse i sagen, jf. RPL § 1019, stk. 1. Afgørelsen er endelig og kan ikke påklages til anden administrativ myndighed, jf. RPL § 1019 m, 2. pkt.. Årsagen til, at Politiklagemyndighedens afgørelser i adfærdssagerne ikke kan påklages, begrundes med ønsket om myndighedens uafhængighed af Justitsministeriet og herunder rigsadvokaten og statsadvokaterne²⁹.

Uanset den manglende rekursmulighed må det dog antages, at afgørelsen kan påklages til Folketingets Ombudsmand, jf. Ombudsmandsloven § 7, stk. 1, eller indbringes for domstolene, jf. Grundlovens § 63.

I de specielle adfærdssager er det alene efterforskningen som varetages af Politiklagemyndigheden, jf. RPL § 1020 a. I sin efterforskning udøver Politiklagemyndigheden de beføjelser efter retsplejeloven, som ellers er tillagt politiet, jf. RPL §§ 1020 d, stk. 2, jf. 749, stk. 1.

Påtalekompetencen, dvs. afgørelseskompetencen, er fortsat hos statsadvokaten og i særlige tilfælde hos rigsadvokaten eller justitsministeren, jf. RPL § 1020 d, stk. 1.

²⁹ Henricson, Politiret, 6. udg., 2016, s. 961

Statsadvokaten har desuden kompetence til at indstille efterforskningen i de specielle adfærdssager, jf. RPL § 1020 d, stk. 3, jf. 749, stk. 2.

2.3.2.1 Sanktionerne i de almindelige adfærdssager

Politiklagemyndighedens undersøgelser i adfærdssagerne kan efter rigsadvokatens cirkulæreskrivelse af 30. maj 2000 munde ud i følgende afgørelser³⁰:

1. Klagen afvist som ubegrundet
2. Burde have handlet anderledes
3. Grundlag for kritik:
 1. Udtryk som *kritisabel* og *kritisabelt* anvendes til beskrivelse af den mildeste form for kritik.
 2. Alvorligere forhold beskrives som *meget kritisabelt*.
 3. Til den skarpeste kritik bør anvendes udtryk som *særdeles*, *stærkt* eller *yderst kritisabelt*.
4. Objektiv beklagelse, systemkritik m.v.

Politiklagemyndighedens reaktionsmuligheder i adfærdssagerne udgøres således af en fast kritikskala.

Det er alene de under punkt 3 nævnte formuleringer, som er udtryk for egentlig kritik af den indklagede polititjenestemand, men en tilkendegivelse efter punkt 2 kan efter omstændighederne også føre til formelle og uformelle disciplinære tiltag over for indklagede.

Politiklagemyndighedens har ikke mulighed for at tage disciplinære tiltag over for den indklagede polititjenestemand, da sådanne tiltag tilhører ansættelsesmyndigheden, dvs. rigspolitiet.

³⁰ Rigsadvokatens cirkulæreskrivelse af 30. maj 2000 vedrørende forenkling og standardisering af formuleringen af afgørelser i adfærdssager

DUP underretter rigspolitiet om såvel indledningen som afgørelsen af en adfærdsklagesag, jf. RPL § 1019 o, stk. 1.

I henhold til Rigspolitichefens kundgørelse I nr. 10, pkt. 3.5 er udgangspunktet, at såfremt DUP har udtalt kritik eller beklagelse af en polititjenestemand, bør dette følges op på tjenestestedet som led i en ledelsesmæssig disposition. Endvidere er det »Rigspolitiets opfattelse, at enhver kritik eller beklagelse af en polititjenestemands adfærd over for borgerne skal have tjenstlige konsekvenser«³¹.

De tjenstlige konsekvenser for den indklagede, når der alene er udtrykt beklagelse af forholdet, er en tjenstlig samtale, hvor polititjenestemanden indskærpes reglerne for korrekt optræden og advares mod gentagelser, hvilket kan betegnes som en uformel disciplinær sanktion.

Når der udtales egentlig kritik af en polititjenestemand »er [det] Rigspolitiets generelle opfattelse, at sager, hvori der udtales kritik, som udgangspunkt bør føre til egentlige disciplinærsager«³².

Med egentlige disciplinærsager menes der et formelt disciplinært ansvar efter tjenstemandslovens³³ § 24, jf. nærmere herom nedenfor afsnit 3.1.5.

2.3.2.2 Sanktionerne i de specielle adfærdssager

Når Politiklagemyndigheden har afsluttet efterforskningen af en sag om muligt strafbart forhold begået af en polititjenestemand, videresendes den til statsadvokaten med henblik på afgørelse af tiltalespørgsmålet, jf. § RPL 1020 e, stk. 1.

Politiklagemyndigheden skal i den forbindelse udarbejde en redegørelse for sagens faktiske omstændigheder og en gennemgang af efterforskningen, jf. § RPL 1020 e, stk.

2. Redegørelsen kan, men skal ikke, indeholde Politiklagemyndighedens vurdering af de beviser, der er fremkommet i sagen, jf. RPL § 1020 e, stk. 2 in fine.

³¹ Rigspolitichefens kundgørelse I nr. 10 af 31. oktober 2011 om disciplinærsagers behandling s. 15

³² Rigspolitichefens kundgørelse I nr. 10 af 31. oktober 2011 om disciplinærsagers behandling, s. 15

³³ Herefter benævnt »TJM«.

Statsadvokaten kan anmode Politiklagemyndigheden om yderligere efterforskning, jf. RPL § 1020 e, stk. 3. På baggrund af efterforskningen kan statsadvokaten herefter afgøre, om der skal rejses tiltale mod den pågældende polititjenestemand, jf. RPL 1020 d, stk. 1. Såfremt statsadvokaten ikke rejser tiltale, kan Politiklagemyndigheden, inden for en nærmere angiven frist påklage denne afgørelse til rigsadvokaten, jf. RPL § 1020 e, stk. 4. Statsadvokatens afgørelser om indstilling af efterforskningen efter RPL § 1020 d, stk. 3 kan ligeledes påklages til rigsadvokaten af Politiklagemyndigheden, jf. RPL § 1020 e, stk. 4.

Såfremt en polititjenestemand tiltales og dømmes for et strafbart forhold, sker sanktionsfastsættelsen på baggrund af straffelovens almindelige bestemmelser herom. Det skal her særligt bemærkes, at det efter STRF § 81, stk. 1, nr. 8, i almindelighed skal anses som en skærpende omstændighed, at gerningen er begået i udførelsen af offentlig tjeneste, jf. f.eks. U 1993.886 H, hvor en polititjenestemands straf for underslæb af Højesteret blev fastsat til 8 måneders ubetinget fængsel, da underslæbet var begået i tjenesten. Byretten havde idømt den pågældende samfundstjeneste, men dette var senere blevet skærpet til 1 års ubetinget fængsel af Østre Landsret på baggrund af, at gerningen var begået under den pågældendes hverv som polititjenestemand. Det skal endvidere bemærkes, at en domfældelse som hovedregel vil betyde, at der også er begået en tjenesteforseelse³⁴. Såfremt en polititjenestemand bliver idømt ubetinget frihedsstraf, vil det i almindelighed medføre afskedigelse for den pågældende³⁵. Afskedigelse fra tjenestemandsstilling kan ved straffens fastsættelse efter omstændighederne indgå som en formidlende omstændighed, jf. STRF § 82, nr. 12³⁶.

³⁴ Rigspolitichefens kundgørelse I nr. 10 af 31. oktober 2011 om disciplinærsagers behandling, s. 4

³⁵ Henricson, Politiret, 6. udg., 2016, s. 1028

³⁶ Betænkning 1424/2003, s. 984f sammenholdt med s. 316f

3. Om polititjenestemænds oplysningspligt

Reglerne for polititjenestemænds oplysningspligt, herunder udstrækningen af dén, til Politiklagemyndigheden er komplicerede og forskelligartede.

Det er for det første afgørende, om den afhørte polititjenestemand har status som indklaget, eller om han alene afhøres som vidne til episoden.

For det andet gælder der i et vist omfang forskellige regler afhængigt af sagstemaet, dvs. om det er en almindelig adfærdsklagesag efter reglerne i RPL kap. 93 b, eller om det er en speciel adfærdsklagesag efter RPL kap. 93 c, om muligt strafbart forhold begået af polititjenestemænd i tjenesten. I sidstnævnte kategori falder, som allerede nævnt, også færdselsstraffesager og sager, hvor en person er død eller kommet alvorligt til skade som følge af politiets indgriben, eller mens den pågældende var i politiets varetægt.

I det følgende vil der på baggrund af de relevante bestemmelser for hvert sagstema, henholdsvis bestemmelserne efter RPL kap. 93 b og kap. 93 c, blive givet en redegørelse for oplysningspligtens omfang for såvel indklagede som for de af dennes kolleger, som bliver afhørt som vidner til den episode, som undersøges eller efterforskes af Politiklagemyndigheden. Redegørelsen for de enkelte sagstemaer vil i et vist omfang overlappe hinanden, men det er nødvendigt for korrekt at belyse retsstilingen for såvel ikke-indklagede som indklagede.

Redegørelsen vil blive fulgt af nogle praktiske eksempler, som vil blive gennemgået med henblik på at illustrere oplysningspligtens omfang og begrænsninger, samt at identificere eventuelle problemer.

Inden da er det dog nødvendigt indledningsvist at gøre nogle korte bemærkninger om nogle tjenestemand- og politiretlige aspekter, da disse har betydning for oplysningspligtens omfang for såvel indklagede som for indklagedes kolleger.

3.1 Generelt om tjenestemandens pligter

Som følge af deres ansættelse som tjenestemænd har polititjenestemænd nogle ansættelsesretlige goder og pligter, som ikke alle er særegne for tjenestemandsforsholdet, men som i nogle tilfælde går videre end dem, der følger af andre former for ansættelse. De for denne fremstillings emne særligt relevante forhold skal kort berøres her.

3.1.1 Lydighedsforpligtelsen

Hvis en virksomhed, såvel privat som offentlig, skal fungere effektivt, er det nødvendigt, at medarbejderne følger de retningslinjer, som ledelsen udstikker. Det følger heraf, at den overordnede har ret til at lede og fordele arbejdet, og at den ansatte har en forpligtelse til at følge den overordnedes anvisninger (tjenestebefalinger), henholdsvis benævnt instruktionsbeføjelsen og lydighedsforpligtelsen³⁷.

Lydighedsforpligtelsen er bl.a. udtrykt i straffelovens § 156, som har følgende ordlyd:

»Når nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, nægter eller undlader at opfylde pligt, som tjenesten eller hvervet medfører, eller at efterkomme lovlige tjenstlig befaling, straffes han med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. [...].«

Det følger derfor, at en tjenestemand, som ulovligt nægter at efterkomme en ordre fra en overordnet, i yderste konsekvens kan risikere en fængselsstraf. Det er dog sjældent forekommende i praksis, at der gøres et strafansvar gældende, og normalt vil der i stedet blive tale om et disciplinært ansvar for tjenesteforseelse, jf. mere herom nedenfor³⁸.

Lydighedsforpligtelsen kan også udledes af TJM § 10, 1. led, hvorefter en tjenestemand *»[...] samvittighedsfuldt [skal] overholde de regler, der gælder for hans stilling [...].«*, hvoraf det følger, at en tjenestemand ikke kun skal overholde de generelle og formelle regler, f.eks. love, cirkulærer og lokale retningslinjer, men også konkrete tjenestebefalinger³⁹. Det er væsentligt at holde sig for øje, at lydighedsforpligtelsen kun gælder for *lovlige* ordrer, samt at den kun gælder i et over-/underordningsforhold. Det

³⁷ Vejledning nr. 10285 af 15. december 2017 om god adfærd i det offentlige, s. 4

³⁸ Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 2. udg. 2009, s. 32ff

³⁹ Rigspolitichefens kundgørelse I nr. 10 af 31. oktober 2011 om disciplinærsagers behandling, s. 3

følger heraf, at en tjenestemand ikke skal følge en ordre om at udføre noget, som er *klart ulovligt*, samt at tjenestemanden ikke har lydighedspligt over for ordrer, som gives af en person som organisatorisk eller kompetencemæssigt ikke kan give den ansatte ordrer⁴⁰.

3.1.2 Sandhedsforpligtigelsen

Embedsmænd, herunder tjenestemænd, er underlagt en sandhedsforpligtigelse i kraft af tjenesteforholdet.

Sandhedsforpligtelsen indebærer, at tjenestemanden hverken bevidst eller uagtsomt må videregive oplysninger om faktiske forhold, der er urigtige, eller medvirke til at andre gør det. Tjenestemanden må ej heller ved fortielser medvirke til, at oplysninger bliver vildledende. Sandhedspligten gælder såvel i forhold til andre myndigheder, som til borgere og offentligheden i al almindelighed, dvs. at den gælder principielt i alle forhold, hvor den pågældende optræder i egenskab af tjenestemand⁴¹.

I U 2012.2387 H udtalte Højesteret, at:

»Sandhedspligten er af fundamental betydning i tjenesteforhold, og tilsidesættelse af denne pligt er som udgangspunkt en grov tilsidesættelse af de pligter, der gælder i tjenesten.«

Manglende iagttagelse af sandhedspligten kan derfor efter omstændighederne medføre såvel straf- som disciplinæransvar.

⁴⁰ *Kaj Larsen* i Gammeltoft-Hansen et al., Forvaltningsret, 2. udg., s. 194. Se tillige Jørgen Matthiasen, Forvaltningspersonellet, 2. udg., 2000, s. 96

⁴¹ Betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration, DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe, 1993, s. 147f

3.1.3 Loyalitetsforpligtelsen

Såvel i den private som i den offentlige sektor har ansatte en loyalitetsforpligtigelse overfor arbejdsgiveren. Forpligtelsen går længere end til blot at adlyde arbejdsgiverens anvisninger og tjenestebefalinger og er således bredere end den netop omtalte lydighedsforpligtigelse. Loyalitetsforpligtigelsen var tidligere udtrykkeligt lovbestemt for tjenestemænd som en troskabspligt, men udledes nu af den generelle bestemmelse i TJM § 10⁴².

Forpligtelsen indebærer, at den ansatte inden for lovens rammer skal handle på en måde, så ansættelsesmyndighedens interesser og målsætninger fremmes.

Tjenestemanden skal dermed handle i overensstemmelse med ledelsens synspunkter, også uden at der foreligger direkte tjenestebefalinger⁴³.

Udstrækningen af loyalitetsforpligtigelsen påvirkes af samfundsudviklingen, og indholdet varierer derfor over tid; det der blev regnet for ikke loyal optræden i f.eks. 1950'erne, regnes ikke nødvendigvis som illoyalt idag. Det kan derfor være vanskeligt præcist at fastlægge, hvor grænsen går⁴⁴.

3.1.4 Decorum officiale

I tjenestemandens retten findes en særlig målestok for passende opførsel: det såkaldte krav om decorum, som med et mere nutidigt sprogbrug kaldes et værdighedskrav.

Princippet følger af TJM § 10, stk. 1, 2. led som har ordlyden:

»[...] såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver.«

Det følger heraf, at tjenestemanden både i og uden for tjenesten skal optræde på en måde, så den pågældende ikke ved sine handlinger skader sit eget eller sit embedes

⁴² Kaj Larsen i Gammeltoft-Hansen et al., Forvaltningsret, 2. udg., s. 189. Se tillige Jørgen Matthiasen, Forvaltningspersonellet, 2. udg., 2000, s. 99, og Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 2. udg., 2009, s. 30f

⁴³ Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 2. udg., 2009, s. 30f

⁴⁴ Jørgen Matthiasen, Forvaltningspersonellet, 2. udg., 2000, s. 102

omdømme. Kravet er begrundet i, at en tjenestemand er en offentlig person, som udøver sit hverv på statens vegne, hvorfor han ikke må optræde på en måde, der kan svække befolkningens tillid⁴⁵.

Decorumkravet bliver oftest aktualiseret i forbindelse med tjenestemænds strafbare handlinger, men efter omstændighederne kan kravet også være tilsidesat, uden at handlingen er strafbar⁴⁶.

I en ikke offentliggjort sag om en vagthavendes manglende disponering, har Folketingets Ombudsmand om decorumkravet udtalt⁴⁷:

»Hvorvidt en tjenestemand har begået en tjenesteforseelse i tjenesten vil således afhænge af, hvorvidt der foreligger en tilregnelig tilsidesættelse af normen for god og korrekt tjenstlig adfærd. Det konkrete indhold af denne norm vil selvsagt afhænge af stillingens nærmere art og indhold. Normen kan ikke kun fastlægges af skriftlige kilder (retsregler, tjenestebefalinger og skriftlige vejledninger), men kan også følge af myndighedens praksis, almindelig forsvarlig tjenesteudøvelse eller forholdets natur.«

Decorumkravet er derfor dynamisk, idet det varierer efter samfundets moralopfattelse og i forhold til, hvilken stilling tjenestemanden indtager⁴⁸. Kravet kan derfor være vanskeligt entydigt at fastlægge. Af praksis fremgår det, at for polititjenestemænds vedkommende er decorumkravet af betydelig styrke.

I en sag om afskedigelse af en polititjenestemand for butikstyveri af en barberskraber udtalte Rigspolitichefen således til ombudsmanden, at⁴⁹:

⁴⁵ Adam Diderichsen, Etik for politifolk, 1. udg., 2011, s. 75

⁴⁶ Kaj Larsen i Gammeltoft-Hansen et al., Forvaltningsret, 2. udg., s. 195.

⁴⁷ Rigspolitichefens kundgørelse I nr. 10 af 31. oktober 2011 om disciplinærsagers behandling s. 3

⁴⁸ Kaj Larsen i Gammeltoft-Hansen et al., Forvaltningsret, 2. udg., s. 196. Se tillige Jørgen Matthiasen, Forvaltningspersonellet, 2. udg., 2000, s. 94

⁴⁹ FOB 1999.239

»[...] der eksisterer et særligt strengt værdighedskrav for polititjenestemænd.«

Denne udtalelse erklærede Folketingets Ombudsmand sig enig i, idet han udtalte, at:

»[...] ansatte i politiet må anses for undergivet et decorumskrav som er strengere end for de fleste ansættelsesgrupper i den offentlige forvaltning.«

Om decorumkravet til polititjenestemænd fremgår det endvidere af Rigspolitichefens kundgørelse I nr. 10 af 31. oktober 2011 om disciplinærsagers behandling, at:

»Det er Rigspolitiets opfattelse, at der eksisterer et særligt højt værdighedskrav for polititjenestemænd. Det følger af den særlige stilling politiet indtager i samfundet, hvilket igen hænger sammen med de vidtgående magtbeføjelser, som den enkelte polititjenestemand har over for befolkningen.«

Polititjenestemænd er derfor underlagt betydeligt højere krav til deres optræden, såvel i som uden for tjenesten, end andre tjenestemænd.

3.1.5 Disciplinæransvar

Hvis en polititjenestemand ikke overholder de til hans stilling netop gennemgæede adfærdskrav, begår han principielt en tjenesteforseelse. Forseelsen kan efter omstændighederne ske såvel inden for som uden for arbejdstiden. Hvis en polititjenestemand f.eks. nægter at efterkomme en lovlige tjenstlig ordre fra en overordnet, kommer han i konflikt med sin lydighedsforpligtelse. Hvis han uden for arbejdstiden stjæler en barberskraber i et supermarked, overtræder han ikke kun straffeloven, men også decorumkravet i tjenestemandslovens § 10, jf. FOB 1999.239.

Hvis en tjenestemand har tilsidesat sine pligter efter tjenestemandsloven, kan der indledes disciplinærfølgning efter tjenestemandslovens kap. 4.

Såfremt den disciplinære forfølgning fastslår, at der er sket en tjenesteforseelse, og der dermed skal gøres et formelt disciplinært ansvar gældende over for den pågældende, er de mulige sanktioner, som ansættelsesmuligheden kan gøre brug af, reguleret efter TJM § 24. En disciplinær straf er en administrativ afgørelse, som har til formål at »rense« ansættelsesmyndigheden⁵⁰. De mulige sanktioner er efter TJM § 24 en formel irrettesættelse eller advarsel, en bøde, overførelse til andet arbejde, andet arbejdssted eller stilling, degradering eller afsked. Opregningen af de formelle sanktioner er udtømmende, hvorfor andre disciplinære tiltag, f.eks. en tjenstlig samtale, er af uformel karakter. Sanktionsfastsættelsen er principielt fri for ansættelsesmyndigheden, men de almindelige forvaltningsretlige principper om saglighed, ligebehandling og proportionalitet skal følges ved afgørelsen af hvilken sanktion, der i den konkrete sag skal udmøntes.

Det er Rigspolitiets generelle opfattelse, at såfremt Politiklagemyndigheden udtaler kritik i en af de almindelige adfærdsklagesager, bør dette som udgangspunkt føre til en egentlig disciplinærsag⁵¹.

3.2 Kort om polititjenestemænds opgaver

Politiets overordnede formål er at arbejde for tryghed, sikkerhed, fred og orden i samfundet, jf. politilovens⁵² indledende formålsparagraf, jf. PL § 1, stk. 1, 1. pkt.. Formålet skal fremmes gennem forebyggende, hjælpende og håndhævende virksomhed, jf. PL § 1, stk. 1, 2. pkt..

Politiets, og dermed den enkelte polititjenestemænds, opgaver er bl.a. at bringe strafbar virksomhed til ophør samt efterforske og forfølge strafbare forhold, jf. PL § 2, nr 3. Når bestemmelsen sammenholdes med RPL § 742, stk. 2, hvorefter politiet skal iværksætte efterforskning efter anmeldelse eller af egen drift, når der er rimelig

⁵⁰ Revsbech, Forvaltningspersonalet, 2. udg., 2009, s. 94

⁵¹ Rigspolitechefens kundgørelse I nr. 10 af 31. oktober 2011 om disciplinærsagers behandling s. 15

⁵² Herefter benævnt »PL«

formodning om, at et strafbart forhold er begået, kan det dermed udledes, at politiet har pligt til at efterforske og skride ind over for strafbare forhold⁵³.

Endvidere skal politiet afværge fare for enkeltpersoners sikkerhed, jf. PL § 2, nr. 2.

3.3 Oplysningspligten i de almindelige adfærdsklager

Som anført ovenfor kan der i de almindelige adfærdsklagesager, jf. RPL § 1019, stk. 1, alene udtales kritik efter en fast kritikskala, når Politiklagemyndigheden finder, at der er grundlag herfor. Den følgende redegørelse for oplysningspligten og dens udstrækning i de almindelige adfærdsklagesager har derfor som grundlæggende præmis, at der for den enkelte polititjenestemand alene er risiko for, at Politiklagemyndighedens afgørelse kan medføre et senere disciplinært ansvar overfor ansættelsesmyndigheden⁵⁴.

3.3.1 Oplysningspligten for indklagedes kolleger

I forbindelse med en episode, som har givet anledning til en klage fra en borger, vil der oftest have været mindst to polititjenestemænd til stede under den episode, som har givet anledning til Politiklagemyndighedens undersøgelse.

I nogle tilfælde vil det være begge polititjenestemænd, der er klaget over. I andre tilfælde vil det kun være den ene. I sidstnævnte tilfælde er den ikke-indklagede polititjenestemand altså vidne til hændelsen og kan derfor bidrage til oplysning af sagen.

Kollegeres vidneudsagn bliver ofte afgørende og kan være udslagsgivende for sagens afgørelse, da kollegaen i mange tilfælde vil være det eneste vidne til episoden udover klager og indklagede.

⁵³ Henricson, Politiloven med kommentarer, 4. udg., 2017, s. 28

⁵⁴ Det bemærkes dog, at hvis sagens faktum, efter Politiklagemyndighedens indledende rubricering som en almindelig adfærdsklagesag, ændrer sig, kan sagen overgå til behandling som en speciel adfærdsklagesag (straffesag). I det tilfælde er det redegørelsen for oplysningspligten i kap. 93 c som er gældende.

Der er ikke i bestemmelserne om de almindelige adfærdsklager, jf. RPL kap. 93 b, eksplicit taget stilling til indklagedes kollegers oplysningspligt til Politiklagemyndigheden.

Af RPL § 1019 c, sidste pkt., fremgår, at »Politiklagemyndigheden kan indhente oplysninger fra klageren, indklagede og andre«. Andre må antages at omfatte såvel indklagedes kolleger som andre »almindelige« vidner til episoden. Ud fra bestemmelsens ordlyd kan det ikke umiddelbart antages, at bestemmelsen indeholder en pligt for vidner, herunder kolleger til indklagede, til at afgive forklaring. Denne fortolkning er i overensstemmelse med det generelle princip, om at ingen er forpligtet til at afgive forklaring til politiet, jf. RPL § 750.

Imidlertid har polititjenestemænd i kraft af deres stilling nogle særlige forpligtelser, som omtalt ovenfor afsnit 3.1, hvorfor det kan tænkes, at de på den baggrund har en tjenstlig forpligtelse til at afgive forklaring til Politiklagemyndigheden.

Under den gamle ordning var udgangspunktet, at polititjenestemænd var forpligtede til at afgive forklaring om forhold vedrørende tjenesten overfor statsadvokaten, som overordnet, medmindre de ved at afgive forklaring risikerede at udsætte sig selv for straf- eller disciplinæransvar⁵⁵. I rapporten om »polititjenestemænds retsstilling i forbindelse med tjenstlige undersøgelser m.v.« anføres det, at⁵⁶:

*»Udgangspunktet er, at en polititjenestemand i kraft af tjenstforholdet er forpligtet til **over for ledelsen** at fremkomme med oplysninger om forhold vedrørende tjenesten.«*

(min udhævnings)

Det nævnte udgangspunkt hvilede altså på den lydighedsforpligtelse, som polititjenestemanden var underlagt i kraft af under-/overordningsforholdet til statsadvokaten.

⁵⁵ Betænkning 1278/1994 s. 123. Se tillige Betænkning 1507/2009 s. 11

⁵⁶ Polititjenestemænds retsstilling i forbindelse med tjenstlige undersøgelser m.v. En rapport afgivet af et udvalg under Justitsministeriets Centrale Samarbejdsudvalg for Politiet, 1995, s. 11

I den nye politiklageordning er undersøgelseskompetencen imidlertid blevet flyttet fra statsadvokaten til Politiklagemyndigheden, som er uafhængig og ikke overordnet politimyndighed. Udgangspunktet kan derfor tænkes forladt.

Problemstillingen er sparsomt behandlet i forarbejderne til den nye ordning. Et mindretal i udvalget bag betænkning 1507, Gorm Toftegaard Nielsen, anfører⁵⁷:

»at politipersonalet næppe efter almindelige forvaltningsretlige regler har pligt til at afgive oplysninger til Politiklagemyndigheden«

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget anfører Justitsministeriet om mindretallets synspunkt⁵⁸:

»at det [...] er forudsat, at politipersonale vil have pligt til at udtale sig udenretligt over for Politiklagemyndigheden i samme omfang, som de i dag har pligt til at udtale sig over for statsadvokaterne.

[...]

Det må som udgangspunkt anses for omfattet af politipersonalets tjenstlige forpligtelser at udtale sig til den myndighed, som efter lovgivningen behandler klager over politiet og anmeldelser om politipersonales strafbare forhold«

De retsvidenskabelige fremstillinger på området viderefører Justitsministeriets holdning.

Fogtdal & Hjortenberg og *Henricson* anfører, at hvis en polititjenestemand, som ikke risikerer et formelt personligt ansvar, undlader at afgive forklaring udenretligt til Politiklagemyndigheden, vil det kunne medføre, at den pågældende herved begår en selvstændig tjenesteforseelse. Det samme vil være gældende, såfremt der afgives forklaring, men denne er urigtig⁵⁹ ⁶⁰.

⁵⁷ Betænkning 1507/2009 s. 194

⁵⁸ Lovforslag L 88 FT A 2009/10, almindelige bemærkninger s. 40

⁵⁹ Fogtdal & Hjortenberg, Politiklageordningen, 1. udg., 2012, s. 113

⁶⁰ Henricson, Politiret, 6. udg., 2016, s. 963

Der er argumenter for begge synspunkter. For Gorm Toftegaard Nielsens synspunkt taler, at Politiklagemyndighedens uafhængighed antageligt må medføre, at den tidligere begrundelse, som beroede i over-/underordningsforholdet mellem statsadvokaten og polititjenestemænd, må forlades, idet der ikke længere er en lydighedsforpligtigelse i kraft af dette forhold.

På den anden side gælder der, som nævnt ovenfor, også andre forpligtigelser i kraft af tjenesteforholdet, som er relevante for problemstillingen, og som støtter Justitsministeriets opfattelse af spørgsmålet.

På baggrund af den loyalitetsforpligtigelse som udspringer af tjenesteforholdet, kan det med nogen ret hævdes, at en polititjenestemand, som ikke risikerer straf- eller disciplinæransvar, er forpligtiget til at medvirke til sagens oplysning hos den myndighed, Politiklagemyndigheden, som ved lov er tillagt kompetencen til at undersøge og oplyse sagen, da det må anses som værende i ansættelsesmyndighedens, dvs. rigspolitiets, interesse, at disse sager oplyses bedst muligt.

Endvidere kan forpligtigelsen til at afgive forklaring støttes på decorumkravet efter TJM § 10, stk. 1, 2. led, da det må anses som korrekt tjenstlig adfærd for en polititjenestemand at medvirke til oplysning af et hændelsesforløb, som en borger har opfattet som uhensigtsmæssigt.

På den baggrund, og under hensyn til, at decorumkravet til polititjenestemænd, som anført af rigspoliet og Folketingets Ombudsmand, er særligt stærkt, må det antages, at der for ikke-indklagede polititjenestemænd er en tjenstlig forpligtigelse til at afgive forklaring til Politiklagemyndigheden.

Såfremt en ikke-indklaget polititjenestemand uden lovlig grund nægter at afgive forklaring, vil det efter omstændighederne udgøre en tjenesteforseelse, som kan

forfølges disciplinært⁶¹. Det samme vil være tilfældet, såfremt der afgives urigtig forklaring i strid med sandhedsforpligtigelsen.

Så vidt ses volder det normalt ikke problemer at få ikke-indklagede polititjenestemænd til at afgive forklaring⁶². I de tilfælde hvor en polititjenestemand ikke vil afgive forklaring udenretligt, har Politiklagemyndigheden mulighed for at bestemme, at forklaringen skal afgives indenretligt, jf. § RPL § 1019 h, stk. 1. I disse tilfælde vil det således være en dommer, som skal tage stilling til om en polititjenestemand har pligt til at afgive forklaring, hvilket udvalget bag betænkning 1507/2009 i øvrigt også fandt mest hensigtsmæssigt⁶³.

Afgives forklaring i retten, har den ikke-indklagede polititjenestemand vidne- og sandhedspligt, jf. RPL §§ 168, stk. 1 og 181, stk. 1, 2. pkt.. Såfremt en polititjenestemand, som ikke risikerer straf- eller disciplinæransvar, vægrer sig ved at afgive forklaring i retten, skal forholdet behandles efter de almindelige regler i RPL § 178, ligesom en eventuel usandfærdig forklaring kan straffes efter STRF § 158, stk. 1. Såfremt den, der afgiver forklaring har haft føje til at antage, at en sandfærdig forklaring kunne medføre, at han ville ifalde straf- eller disciplinæransvar, vil han dog efter princippet i STRF § 159, stk. 1, ikke kunne straffes, jf. U 1982.1090 H.

3.3.1.1 Sandhedspligt, selvinkriminering og vejledningspligt

Som nævnt gælder oplysningspligten ikke, såfremt en polititjenestemand risikerer at pådrage sig straf eller disciplinært ansvar. Der vil i praksis formentlig forekomme tilfælde, hvor en ikke-indklaget polititjenestemand under afgivelse af forklaring til Politiklagemyndigheden eller i retten pådrager sig mistanke om, at han har handlet i strid med de regler, der gælder for tjenesten. I disse tilfælde vil den ikke-indklagedes status i sagen skifte fra vidne til indklaget, da han nu risikerer et straf- eller disciplinæransvar. I disse tilfælde vil der derfor ikke længere være en forpligtigelse til at

⁶¹ Lovforslag L 88 FT A 2009/10, almindelige bemærkninger s. 40

⁶² Fogtdal & Hjortenberg, Politiklageordningen, 1. udg., 2012, s. 112

⁶³ Betænkning 1507/2009, s. 176

afgive forklaring til Politiklagemyndigheden, jf. RPL § 1019 g, stk. 1 eller i retten, jf. RPL § 1019 i, stk. 3. Politiklagemyndigheden henholdsvis retten skal vejlede den polititjenestemand, som risikerer straf- eller disciplinæransvar, om hans retsstilling, jf. §§ RPL 1019 g, stk. 2 og 1019 i, stk. 3, sidste pkt.⁶⁴.

Hvornår statusændringen indtræder er svært præcist at fastlægge og må afgøres efter en konkret vurdering i den enkelte sag. Det antages, at en fjern og teoretisk risiko for, at polititjenestemanden kan pådrage sig et retligt ansvar i form af straf- eller disciplinærfølgning ikke er nok til at fritage polititjenestemanden for forpligtigelsen til at afgive oplysninger⁶⁵. Riskoen skal være konkret og aktuel.

Efter forarbejderne forudsættes det endvidere, at en risiko for, at en polititjenestemand kan risikere et uformelt disciplinært tiltag, f.eks. en tjenstlig samtale, ikke medfører, at beskyttelsen mod selvinkriminering indtræder⁶⁶.

Det antages på den baggrund, at polititjenestemanden er forpligtet til at fremkomme med oplysninger om rent faktiske forhold af tjenstlig karakter, f.eks. tilstedeværelsen ved og forløbet af en politiforretning, uanset om politiforretningen har givet anledning til en klage eller anmeldelse⁶⁷.

Skillelinien antages dermed formentlig at være, hvor afgivelsen af oplysninger får karakter af en erkendelse af, at der er begået en forseelse, eller hvor oplysningerne i øvrigt kan skade den pågældende polititjenestemand⁶⁸. Bedømmelsen heraf må antages at være den samme som anlægges efter RPL § 171, stk. 2, nr. 1 om vidnefritagelse.

⁶⁴ Polititjenestemænds retsstilling i forbindelse med tjenstlige undersøgelser m.v. En rapport afgivet af et udvalg under Justitsministeriets Centrale Samarbejdsudvalg for Politiet, 1995, s. 14

⁶⁵ Polititjenestemænds retsstilling i forbindelse med tjenstlige undersøgelser m.v. En rapport afgivet af et udvalg under Justitsministeriets Centrale Samarbejdsudvalg for Politiet, 1995, s. 12f.

Se tillige Fogtdal & Hjortenberg, Politiklageordningen, 1. udg.(2012) s. 111.

⁶⁶ Lovforslag L 88 FT A 2009/10, bemærkninger til § 1019 g s. 49 og de almindelige bemærkninger s. 38ff

⁶⁷ Betænkning 1278/1994 s. 123

⁶⁸ Polititjenestemænds retsstilling i forbindelse med tjenstlige undersøgelser m.v. En rapport afgivet af et udvalg under Justitsministeriets Centrale Samarbejdsudvalg for Politiet, 1995, s. 12f

De her anførte antagelser om, at en polititjenestemand, som risikerer et tjenstligt ansvar, er forpligtet til at afgive forklaring om rent faktiske forhold af tjenstlig karakter, er modstridende med Folketingets Ombudsmands udtalelse i FOB 1993.283. I sagen anfører ombudsmanden, at en tjenestemand hverken ved et egentlig tjenstemandsforhør eller ved en tjenstlig afhøring kan antages at have pligt til at afgive forklaring om faktiske forhold, hvis det må anses som sandsynligt, at sagen kan ende med en alvorlig tjenstlig sanktion i form af afskedigelse.

Retsstillingen for såvidt pligten til at afgive forklaring om rent faktiske forhold af tjenstlig karakter, må derfor anses som uafklaret i forhold til den (politi)tjenestemand, som risikerer afskedigelse.

3.3.2 Oplysningspligten for indklagede

Den indklagede polititjenstemands oplysningspligt i de almindelige adfærdsklagesager er reguleret i RPL § 1019 g, stk. 1. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»Indklagede har ikke pligt til at afgive forklaring til Politiklagemyndigheden, hvis forklaringen må antages at ville udsætte den pågældende for strafansvar eller disciplinæransvar«

Som det fremgår, har polititjenestemanden ikke pligt til at afgive forklaring, hvis han derved risikerer et strafferetligt eller disciplinært ansvar, hvilket må antages at være den normale situation for en polititjenestemand, som er indklaget i en almindelig adfærdsklagesag.

I forhold til det disciplinære ansvar skal det dog bemærkes, at det alene er risikoen for et formelt disciplinært ansvar efter sanktionsstigen i TJM § 24, som fritager polititjenestemanden fra at afgive forklaring. En risiko for, at episoden kan give anledning til en tjenstlig tilkendegivelse fra ledelsen, forudsættes efter forarbejderne ikke at medføre, at polititjenestemanden bliver fritaget for sin oplysningspligt⁶⁹.

⁶⁹ Lovforslag L 88 FT A 2009/10, bemærkningerne til § 1019 g, s. 49

Endvidere antages det, at polititjenestemanden i kraft af tjenesteforholdet er forpligtet til at fremkomme med oplysninger om rent faktiske forhold af tjenstlig karakter, f.eks. forløbet, herunder tilstedeværelsen, ved en politiforretning, uanset om politiforretningen har givet anledning til en klage⁷⁰. Som anført ovenfor i afsnit 3.3.1.1 er det vanskeligt præcist at fastlægge grænsen for denne forpligtigelse. De oplysninger, som polititjenestemanden er forpligtiget til at afgive, må i hvert fald ikke have karakter af en egentlig erkendelse af, at den pågældende har begået en forseelse eller i øvrigt være skadelige for den pågældende⁷¹.

Som anført samme sted må retsstillingen, for så vidt pligten til at afgive oplysninger om rent faktiske forhold af tjenstlig karakter anses for uafklaret, da der er uoverensstemmelse mellem ombudsmandens synspunkt, jf. FOB 1993.283, og det øvrige kildemateriale.

3.3.2.1 Sandheds- og vejledningspligt

Den indklagede polititjenestemand skal senest inden han afgiver forklaring vejledes om, at han ikke har pligt til at afgive forklaring til Politiklagemyndigheden, hvis han derved risikerer et retligt ansvar, jf. RPL § 1019 g, stk. 2, jf. RPL § 1019 g, stk. 1. Endvidere skal indklagede vejledes om, at han skal have udleveret en fremstilling af sagens faktiske omstændigheder, og at han har ret, men ikke pligt, til at udtale sig herom, jf. RPL § 1019 e.

Afgives forklaringen indenretligt skal retten vejlede indklagede om, at han ikke har pligt til at afgive forklaring, jf. RPL § 1019 i, stk. 3, sidste pkt..

Som anført har den indklagede efter politiklageordningen ikke pligt til at afgive forklaring uden- eller indenretligt i de almindelige adfærdsklagesager. Spørgsmålet er så, om den polititjenestemand, som alligevel vælger at udtale sig til Politiklage-

⁷⁰ Betænkning 1278/1994 s. 123 og Betænkning 1507/2009 s. 38

⁷¹ Polititjenestemænds retsstilling i forbindelse med tjenstlige undersøgelser m.v. En rapport afgivet af et udvalg under Justitsministeriets Centrale Samarbejdsudvalg for Politiet, 1995, s. 12f

myndigheden, har pligt til at tale sandt. I forarbejderne antages det, at den polititjenestemand, som risikerer et formelt disciplinært ansvar ikke kan straffes for at afgive urigtig erklæring til Politiklagemyndigheden eller falsk forklaring for retten. Det samme antages at gælde, hvis han har haft føje til at antage, at en sandfærdig forklaring kunne medføre et formelt disciplinært ansvar⁷².

Antagelsen står i kontrast til det i vejledningen »om god adfærd i det offentlige« anførte om sandhedspligten i disciplinærsager⁷³:

»Hvis den ansatte [som risikerer et disciplinært ansvar] vælger at udtale sig, har den ansatte pligt til at sige sandheden. Det gælder dog ikke, hvis det drejer sig om strafbare forhold [...].«

Vejledningens synspunkt er i overensstemmelse med ombudsmandens udtalelser i FOB 1990.339(417) og FOB 1991.207(236), hvor ombudsmanden, om vidnepligten ved tjenestelige forhør, i begge sager anfører, at:

»På den anden side må det antages, at parten har sandhedspligt i den udstrækning, parten vælger at udtale sig vedrørende ikke-strafbare forhold, der indgår i tjenestemandssagen; jf. herved tjenestemandslovens § 21, stk. 4, 2. pkt., smh. med straffelovens § 159, stk. 2.«

I såvel FOB 1991.207(237ff) som den senere FOB 1993.283 har ombudsmanden klargjort, at han finder, at denne retsstilling også må være gældende ved *tjenstlige afhøringer*, hvilket afhøringer foretaget af Politiklagemyndigheden i forbindelse med de almindelige adfærdsklagesager vel må karakteriseres som, da de afgives som et led i tjenesten.

Den i forarbejderne anførte antagelse om retsstillingen, for så vidt indklagedes urigtige erklæring til Politiklagemyndigheden, i de almindelige adfærdsklagesager, må på den baggrund anses som usikker, men dog uafklaret, indtil den har været forelagt domstolene.

⁷² Betænkning 1507/2009, s. 11f

⁷³ Vejledning nr. 10285 af 15. december 2017 om god adfærd i det offentlige, s. 30

3.3.2.2 Særligt om identificeringsproblemer

Når der indgives en klage til Politiklagemyndigheden, vil den i nogle tilfælde være rettet mod én eller flere identificerede polititjenestemænd. I andre tilfælde vil det ikke ud fra klagen eller andre omstændigheder være muligt umiddelbart at identificere den eller de polititjenestemænd, som klagen angår.

I de tilfælde, hvor det ikke ud fra klagen eller andre omstændigheder er muligt at identificere, hvem klagen omhandler, må det ovenfor anførte om oplysningspligtens udstrækning for indklagede antages at gælde for alle de polititjenestemænd, som har været til stede ved episoden. Dette kan f.eks. være tilfældet, såfremt en klage angår en politiforretning, hvor klager mener sig forkert behandlet af én polititjenestemand, men hvor flere polititjenestemænd har været tilstede, og det ikke umiddelbart er muligt ud fra klagerens beskrivelse eller andre omstændigheder at identificere den polititjenestemand, som der er klaget over⁷⁴.

Såfremt klagen angår en eller flere identificerede polititjenestemænd, men hvor flere har været tilstede, er det kun dem, der er indklaget, dvs. mistænkte, som nyder den retsstilling som der er redegjort for ovenfor.

3.4 Oplysningspligten i de specielle adfærdsklagesager

I efterforskningen af de specielle adfærdsklagesager(traffesager) udøver Politiklagemyndigheden de beføjelser, der ellers tilkommer politiet, jf. RPL § 1020 c, stk. 1. Det er således RPL's almindelige bestemmelser indenfor strafferetsplejen, herunder særligt 2. afsnit om efterforskning, tvangsindgreb m.v., som skal anvendes i disse sager.

⁷⁴ Polititjenestemænds retsstilling i forbindelse med tjenstlige undersøgelser m.v. En rapport afgivet af et udvalg under Justitsministeriets Centrale Samarbejdsudvalg for Politiet, 1995, s. 14

Oplysningspligten i de specielle adfærdssager er i store træk den samme som i de almindelige adfærdsklagesager. Der henvises derfor til redegørelsen ovenfor, men dog med de modifikationer og tilføjelser, som anføres i det følgende.

3.4.1 Oplysningspligten for indklagedes kolleger

Efter RPL § 750, 1. pkt., kan politiet foretage afhøringer, men ingen har pligt til at afgive forklaring. For en umiddelbar betragtning skulle dette medføre, at ikke-indklagede polititjenestemænd ikke har pligt til at afgive forklaring til Politiklage-myndigheden. Imidlertid bør bestemmelsen ses i lyset af PL's bestemmelser om politiets opgaver. PL § 2, nr. 3, smh. med RPL § 742, stk. 2, medfører, som redegjort for i afsnit 3.2, at politiet og den enkelte polititjenestemand har pligt til at efterforske og forfølge strafbare forhold. På den baggrund, og af de ovenfor i afsnit 3.3.1 anførte tjenstlige grunde, må det antages, at en polititjenestemand har pligt til at afgive forklaring til Politiklagemyndigheden i sager, hvor der er en rimelig formodning for, at en kollega har begået et strafbart forhold.

Forklaringen skal i overensstemmelse med sandhedsforpligtigelsen være sandfærdig og må ikke ved fortællinger eller andet være egnet til at frembringe en vildfarelse hos Politiklagemyndigheden.

Det må antages, at det her anførte, såfremt det ikke iagttages af den afhørte, efter omstændighederne kan medføre, at han derved begår en tjenesteforseelse, som kan medføre et retligt ansvar for den pågældende.

Under særlige omstændigheder kan der i de specielle adfærdssager anmodes om indenretlig afhøring af vidner, jf. RPL § 747, stk. 1. Den normale situation inden for politiklageordningen vil formentlig være sager, hvor vidnet er af udenlandsk herkomst, og man frygter, at vidnet ikke vil møde op, når sagen berammes. Der kan her være brug for bevissikring i form af anticiperet bevisførelse i form af en indenretlig afhøring af vidnet, jf. RPL § 747, stk. 2, nr. 1.

I forhold til indenretlig afhøring af ikke-indklagede polititjenestemænd vil dette normalt ikke være tilfældet, men der kan tænkes andre omstændigheder, som gør indenretlig afhøring i de specielle adfærdsklagesager nødvendig eller ønskelig. Efter RPL § 747, stk. 2, nr. 3 kan der begæres indenretlig afhøringer, hvis det »må antages at være af betydning for efterforskningen eller af hensyn til en offentlig interesse.«.

Det kan f.eks. være nødvendigt at lade afhøringen ske indenretligt, såfremt en polititjenestemand ikke ønsker at afgive forklaring udenretligt til Politiklagemyndigheden, og forklaringen må antages at være af betydning for efterforskningen. I den forbindelse kan nævnes sagen U 2007.1367 V, hvor et vidne ikke ønskede at afgive forklaring til politiet, hvilket var vidnets rettighed efter RPL § 750. Alligevel tog landsretten begæringen til følge, da forklaringen måtte antages at være betydning for efterforskningen⁷⁵.

Endvidere kan hensynet til at informere offentligheden i visse opsigtsvækkende sager, som har stor offentlig interesse, motivere, at afhøringen sker i retten for åbne døre⁷⁶. Dette kunne i forhold til de specielle adfærdsklagesager f.eks. være tilfældet, hvor der foreligger beskyldninger om overdreven magtanvendelse(vold), og dette har givet anledning til (betydelig)offentlig forargelse.

Afgives forklaring i retten, har den ikke-indklagede polititjenestemand vidne- og sandhedspflicht, jf. RPL §§ 168, stk. 1 og 181, stk. 1, 2. pkt.. Såfremt en polititjenestemand, som ikke risikerer straf- eller disciplinæransvar, vægrer sig ved at afgive forklaring i retten, skal forholdet behandles efter de almindelige regler i RPL § 178, ligesom en eventuel usandfærdig forklaring kan straffes efter STRF § 158, stk. 1. Såfremt den, der afgiver forklaring har haft føje til at antage, at en sandfærdig forklaring kunne medføre, at han vil ifalde straf- eller disciplinæransvar, vil han dog efter STRF § 159, stk. 1, ikke kunne straffes, jf. U 1982.1090 H.

⁷⁵ Hans Gammeltoft-Hansen i Gomard et al., Kommenteret retsplejelov, bind III, 9. udg., 2013, note 7, s. 136

⁷⁶ Hans Gammeltoft-Hansen i Gomard et al., Kommenteret retsplejelov, bind III, 9. udg., 2013, note 8, s. 136

3.4.2 Indklagedes oplysningspligt

Efter RPL § 1020 a, stk. 1, iværksætter Politiklagemyndigheden efterforskning, når der er *»en rimelig formodning om, at politipersonale i tjenesten har begået et strafbart forhold«*.

Som anført ovenfor afsnit 2.3.1. er mistankegrundlaget lavere end for at rejse sigtelse. Det må dog formentlig alligevel antages, at en indklaget polititjenestemand i de specielle adfærdsklagesager nyder en sigtets retsstilling, da der enten er grundlag for at rejse sigtelse, eller hvor efterforskningen dog gør, at den pågældende på baggrund af efterforskningen og/eller anmeldelsen må anses som hovedmistænkt⁷⁷.

Den indklagede har derfor ikke pligt til at afgive forklaring til Politiklagemyndigheden, jf. RPL § 752, stk. 1. Ved indenretlige afhøringer, jf. 3.4.1, gælder samme retsstilling, jf. RPL § 754, stk. 1 og RPL § 171, stk. 2, nr. 1. Politiklagemyndigheden henholdsvis retten skal gøre den indklagede bekendt hermed, jf. RPL §§ 752, stk. 1 og § 754, stk. 1.

Den indklagede polititjenestemand har ikke sandhedspligt, hvis han afgiver forklaring til Politiklagemyndigheden, jf. FOB 1990.339(417) og FOB 1991.207(236).

Afgives forklaringen i retten, kan den indklagede ikke straffes for falsk forklaring, jf. STRF § 159, stk. 1.

Der henvises i øvrigt til det anførte om indklagedes oplysningspligt i de almindelige adfærdsklagesager.

⁷⁷ Polititjenestemænds retsstilling i forbindelse med tjenstlige undersøgelser m.v. En rapport afgivet af et udvalg under Justitsministeriets Centrale Samarbejdsudvalg for Politiet, 1995, s. 22

3.5 Praktiske eksempler

Eksempel 1 (Speciel adfærdsklagesag - RPL § 1020)

En patrulje er kaldt ud, da en borger, som er nabo til den kendte skuespiller M, har anmeldt, at M tæver sin hustru(K). Da patruljen når frem, træffer de M i lejligheden i meget beruset tilstand. De konstaterer, at K har låst sig inde på badeværelset og har synlige tegn på at have været udsat for vold. M bliver herefter anholdt.

Under transporten til stationen befinder den ene betjent(P1) sig på bagsædet med M, og den anden betjent(P2) fører bilen. På vej til stationen er M meget højroestet og fortæller begge betjente sin uforbeholdne mening om dem og deres arbejde. Det medfører, at P1 til sidst mister besindelsen og i ophidselse giver M et knytnæveslag.

Straks ved ankomsten til stationen anmelder M til vagthavende, at han er blevet udsat for vold af P1. Vagthavende videregiver herefter i overensstemmelse med RPL § 1020, 2. pkt. sagen til Politiklagemyndigheden, som herefter indleder efterforskning om muligt strafbart forhold begået af en polititjenestemand i tjeneste. Politiklagemyndigheden foretager afhøringer af P1 og P2.

Oplysningspligt P1:

Sagen vedrører et muligt strafbart forhold begået af en polititjenestemand i tjenesten. Der er derfor tale om en speciel adfærdsklagesag.

Da P1 bliver udpeget som gerningsmand af M, må han anses som hovedmistænkt og nyder derfor, som anført i afsnit 3.4.2, en sigtets retsstilling. Han er derfor ikke forpligtet til at afgive forklaring til politiklagemyndigheden, og politiklagemyndigheden skal oplyse ham om dette, jf. RPL § 752, stk. 1. Såfremt han alligevel afgiver forklaring, er han ikke forpligtet til at tale sandt.

Oplysningspligt P2:

Da M har anmeldt hændelsen umiddelbart, og før P2 har haft mulighed for selv at foretage sig noget i anledning af det passerede, risikerer han ikke et ansvar. På den

baggrund har han en tjenstlig pligt til at afgive forklaring til Politiklagemyndigheden. Hans forklaring skal være i overensstemmelse med sandheden og må ikke ved fortællinger eller andet være vildledende. Såfremt P2 afgiver urigtig forklaring, risikerer han selv et tjenstligt ansvar.

Eksempel 2

Samme faktum som i eksempel 1, men med den forskel at P2 ved ankomsten til politistationen meddeler P1, at hans handling var uacceptabel, og at han vil foretage en indberetning til ledelsen. P2 indberetter i sin rapport om anholdelsen og den efterfølgende episode, at P1 har slået den anholdte.

Oplysningspligt P1:

P1 har samme retsstilling som foregående eksempel.

Oplysningspligt P2:

Da P2 udøver korrekt tjenstlig adfærd og umiddelbart skrider ind over for P1, risikerer han ikke et ansvar i forbindelse med sagen. Han har derfor fuld oplysningspligt til Politiklagemyndigheden og forklaringen skal være sandfærdig.

Eksempel 3:

Samme faktum som i eksempel 1, men med den forskel, at hverken P1, P2 eller M anmelder det passerede.

P1 udfærdiger dog politirapport om anholdelsen, men uden oplysning om knytnæveslaget.

M fortæller sin bekendte Ekstrabladsjournalisten J om episoden. J fortæller senere historien på redaktionen, hvorefter redaktør L. Øgnhals straks udbryder: »RYD FORSIDEN!«

Historien er dagen efter på bladets spisesedler, og Politiklagemyndigheden indleder herefter efterforskning af egen drift, jf. RPL 1020 a, stk. 1.

Oplysningspligt P1:

P1 har samme retsstilling som i de foregående eksempler.

Oplysningspligt P2:

P2 burde ved hændelsen have reageret umiddelbart eller have anmeldt det passerede, jf. PL § 2, nr. 3. Da han ikke har gjort det, risikerer han et ansvar og har derfor ikke pligt til at udtale sig til politiklagemyndigheden, jf. § 1019 g, stk. 1. Hvis han vælger at udtale sig, har han dog formentlig sandhedspligt, da han alene risikerer et disciplinært ansvar, jf. FOB 1990.339(417) og FOB 1991.207(236).

Eksempel 4

Efter rydningen af et ungdomshus i det københavnske nordvestkvarter henvender flere af de unge sig efterfølgende til Politiklagemyndigheden.

Under rydningen blev de unge samlet på et areal ved siden af ungdomshuset, hvor de sad på jorden med hænder fastholdt på ryggen med plastikstrips. Den betjent, der holdt opsyn med dem var i dårligt humør, fordi kæresten havde forladt ham dagen før. Han lader sin vrede gå ud over de tilbageholdte ved på nedladende måde at kommentere deres påklædning og deres formodede politiske sympatier.

Klagerne til Politiklagemyndigheden indeholder en påstand om, at en betjent(P1) verbalt har nedgjort de tilbageholdte for deres politiske tilhørsforhold og deres udseende. De udpeger alle den betjent(P1), der holdt opsyn med de tilbageholdte på arealet, men kan ikke visuelt beskrive ham, da alle betjentene var iført kampuniformer og hjelme.

Politiklagemyndigheden undersøger sagen som en almindelig adfærdsklagesag, jf. RPL § 1019.

Ud fra politiets rapportmateriale er det ikke umiddelbart muligt for Politiklagemyndigheden at identificere den pågældende polititjenestemand.

Politiklagemyndigheden foretager derfor afhøringer af alle de involverede politifolk. Da

Politiklagemyndigheden ikke har en formodning om hvem af betjentene, som har udvist den dårlige adfærd, vejleder de alle betjentene om deres ret til ikke at udtale sig, jf. RPL § 1019 g, stk. 2, hvis de risikerer et ansvar.

Oplysningspligt P1

P1 risikerer formentligt alene et disciplinært ansvar, men har, jf. RPL § 1019 g, stk. 1. ret til ikke at udtale sig. På baggrund af ombudmandsudtalelserne i FOB 1990.339(417) og FOB 1991.207(236) har han dog antageligt sandhedspligt, hvis han vælger at udtale sig.

Oplysningspligt P2

P2 har ikke overværet hændelsen, da han var optaget inde i ungdomshuset. Han har derfor oplysnings- og sandhedspligt til politiklagemyndigheden.

Oplysningspligt P3

P3 har løbende under aktionen transporteret de tilbageholdte ud til P1, hvorfor han er vidende om, at det formentlig er hans kollega P1, som Politiklagemyndigheden vil indlede en sag imod. Han har dog ikke overværet, at P1 har opført sig forkert.

Da P3 ikke har overværet episoden og derfor ikke haft pligt til at skride ind over for P1's adfærd, risikerer han ikke et retligt ansvar. P3 har derfor oplysnings- og sandhedspligt. Hvis Politiklagemyndigheden spørger ham, om han ved, hvem det er, de søger, men ikke svarer sandfærdigt på spørgsmålet, kan han, hvis det kan bevises, selv risikere et tjenstligt ansvar, da han bør oplyse Politiklagemyndigheden om, at det var P1, som holdt opsyn med de tilbageholdte.

4. Menneskeretlige instrumenter og selvinkriminering

Danmark har tiltrådt flere bindende internationale menneskeretlige instrumenter med relevans for nærværende fremstillings tema.

De mest centrale bindende internationale menneskerettighedskonventioner, som Danmark har tilsluttet sig, er Den Europæiske Menneskerettighedskonvention⁷⁸ og FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder⁷⁹, som begge regulerer individets grundlæggende menneskerettigheder.

Begge de nævnte konventioner har fundet inspiration i FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder fra 1948⁸⁰ ⁸¹. På trods af at konventionen ikke er juridisk bindende, må UDHR antages at være det vigtigste og mest anerkendte internationale dokument om menneskerettigheder.

De bindende konventioner ICCPR og EMRK er begge ratificeret af Danmark, og for EMRK's vedkommende er konventionen ydermere inkorporeret i dansk ret i 1992 og indgår i retskildehierakiet over de almindelige love, men (selvsagt) under Grundloven⁸². EMRK's bestemmelser har derfor efter den såkaldte formodningsregel forrang for national lovgivning, medmindre de strider mod Grundloven eller nationale retsregler, der eksplicit har tilsigtet modstrid med konventionens bestemmelser⁸³.

På baggrund af den retskildemæssige værdi, der følger af inkorporeringen i dansk ret, samt den righoldige praksis fra den til konventionen tilknyttede domstol, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol⁸⁴, må EMRK antages at være den menneskeretlige retskilde, som har størst praktisk betydning i Danmark⁸⁵.

Redegørelsen for det menneskeretlige forbud mod selvinkriminering vil derfor alene fokusere på denne konvention og praksis fra EMD.

⁷⁸ Herefter benævnt »EMRK« eller »Konventionen«

⁷⁹ Herefter benævnt »ICCPR«

⁸⁰ Rytter, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - og dansk ret, 2. udg. 2006, s. 26f

⁸¹ Herefter benævnt »UDHR«

⁸² Rytter, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - og dansk ret, 2. udg. 2006, s. 34ff.

⁸³ Betænkning 1407/2001, s. 26

⁸⁴ Herefter benævnt »EMD« eller »Domstolen«

⁸⁵ Blume, Juridisk metodelære, 5. udg. 2009, s. 203

4.1 Hvad er selvinkriminering

Beskyttelsen mod selvinkriminering indeholder både en ret til tavshed og en ret til ikke at inkriminere sig selv.

Retten til tavshed og forbuddet mod selvinkriminering, hvorefter en anklaget har ret til tavshed og til ikke at medvirke til sin egen domfældelse, er anerkendte og fundamentale principper såvel menneskeretligt som i dansk straffeprocessuel retspleje.

Principperne, dvs. henholdsvis forbuddet mod selvinkriminering og retten til tavshed, er tæt forbundne og komplementerer hinanden. Det første vedrører truslen om straf, hvis en anklaget ikke afgiver oplysninger, mens det sidste vedrører spørgsmålet, om der kan drages negative slutninger af en anklagets tavshed⁸⁶.

Det er i og for sig misvisende, at princippet kaldes et forbud, da princippet ikke forbyder en anklaget at inkriminere sig selv ved f.eks. *frivillig* tilståelse af forholdet. Princippet forbyder alene myndighederne at *tvinge* den anklagede til at inkriminere sig selv ved vidnesbyrd eller fremlæggelse af bevis mod sig selv.

Det er den anklagedes ret til tavshed, der skal respekteres, hvorfor beviser, som består uafhængigt af den anklagedes vilje, og som kan indhentes ved hjælp af tvangsforanstaltninger, f.eks. blod- og vævsprøver til dna-analyse eller dokumenter frembragt ved ransagning, ikke krænker forbuddet mod selvinkriminering⁸⁷.

Der er flere bagvedliggende hensyn, som begrunder princippet. Det ene er, at det grundlæggende må anses som urimeligt, hvis lovovertrædere havde pligt til at anmelde sig selv eller til at give forklaring mod sig selv⁸⁸. I tilfælde af, at der var pligt til at give forklaring, ville en anklaget have valget imellem at tilstå forbrydelsen - dvs. forråde sig selv - eller at lyve. Et andet hensyn, som EMD har anført flere gange, er, at forbuddet mod selvinkriminering har til hensyn at undgå justitsmord⁸⁹.

Princippet har nær sammenhæng med uskyldsformodningen, som er et andet grundlæggende princip i et retssamfund, hvorefter den anklagede skal anses som

⁸⁶ *Ashworth*, »Self-incrimination in European Human Rights Law - A pregnant pragmatism?«, *Cardozo Law Review*, 2008, s. 754

⁸⁷ Kjølbro, *EMRK for praktikere*, 4. udg., 2017, s. 639. Se tillige *Jakob Lund Poulsen* i Smith et al., *Straffeprocessen*, 2. udg. 2008, s. 204

⁸⁸ *Jakob Lund Poulsen* i Smith et al., *Straffeprocessen*, 2. udg., 2008, s. 201f

⁸⁹ Se bl.a. *Allan v. United Kingdom* - afgørelse i sag 48539/99 af 05.11.2002, præmis 44

uskyldig, til det modsatte er bevist⁹⁰. Uskyldsformodningen og statens pligt til at bevise den anklagedes skyld er indeholdt i UDHR art. 11(1), ICCPR art. 14(2) og EMRK art. 6(2).

4.1.1 Den nationale ramme

I dansk ret har forbuddet mod selvinkriminering bl.a. fundet udtryk i retsplejelovens bestemmelser om vidnefritagelse, såfremt man risikerer at udsætte sig selv for straf eller tab af velfærd, jf. RPL § 171, stk. 2, nr. 1, og i bestemmelserne om, at en sigtet ikke har pligt til at udtale sig ved en politiafhøring, jf. RPL § 752, stk. 1, heller ikke selvom afhøringen finder sted i retten, jf. RPL § 754, stk. 1. Forbuddet mod selvinkriminering er ligeledes lovfæstet for tiltalte i straffesager, jf. RPL § 861, stk. 1 og forudsætningsvist RPL § 863, stk. 1, hvorefter den tiltalte ikke har pligt til at udtale sig under hovedforhandlingen. Indenfor politiklageordningen er der, som allerede behandlet ovenfor, tilsvarende bestemmelser i retsplejelovens kapitel 93 b om adfærdsklager, jf. RPL §§ 1019 g og 1019 i, stk. 3, og i straffesager mod politipersonalet efter kapitel 93 c gælder de almindelige bestemmelser i retsplejeloven, jf. RPL §§ 171, stk. 2, nr. 1, 752, stk. 1, 861, stk. 1 og 863, stk.1.

Efter retssikkerhedslovens ikrafttræden i 2005 er princippet også blevet lovfæstet i dansk ret udenfor strafferetsplejen.

4.1.2 Den menneskeretlige ramme

I menneskeretten er forbuddet mod selvinkriminering som nævnt bl.a. reguleret i ICCPR og EMRK.

ICCPR tager udtrykkeligt stilling til spørgsmålet om selvinkriminering i art. 14(3)(g), hvorefter enhver er berettiget til *»ikke at blive tvunget til at vidne imod sig selv eller erkende sig skyldig«*. EMRK har ikke en tilsvarende udtrykkelig bestemmelse om forbud mod selvinkriminering, men Menneskerettighedsdomstolen har i en række

⁹⁰ Dette er bl.a. fremhævet af EMD i *Murray v. the United Kingdom* - Afgørelse i sag 18731/91 af 08.02.1996, præmis 68

domme indfortolket forbuddet som et centralt element i kravet om en retfærdig rettergang, jf. EMRK 6(1)⁹¹.

4.2 Retten til en retfærdig rettergang og selvinkriminering

Første gang, EMD indfortolkede forbuddet mod selvinkriminering i retten til en retfærdig rettergang efter art. 6(1), var i *Funke mod Frankrig*⁹². EMD fastslog i sin afgørelse, at enhver anklaget for en forbrydelse har retten til at forholde sig tavs og til ikke at bidrage til sin egen domfældelse(*præmis 44*). I den senere *Saunders mod Storbritannien*⁹³ uddybede EMD dette med, at disse rettigheder er generelt anerkendte og internationale standarder, som udgør centrale elementer i retten til en retfærdig rettergang(*præmis 68*).

Såvel indholdet som udstrækningen af forbuddet mod selvinkriminering efter EMRK art. 6(1) er svært entydigt at fastlægge, da EMD i sin praksis synes at have fulgt forskellige retninger.

I forhold til nærværende fremstillings tema, polititjenestemænds oplysningspligt, er det relevant at få fastslået i hvilken type sager, forbuddet mod selvinkriminering er gældende, hvornår det tidsmæssigt gælder fra, og om forbuddet er absolut, således at myndighederne under ingen omstændigheder må anvende tvang, f.eks. strafsanktionerede oplysningspligter, til at indhente oplysninger til brug i en verserende eller anteciperet straffesag⁹⁴. I sammenhæng med sidstnævnte er det endvidere væsentligt om oplysninger, der er frembragt under tvang, kan anvendes i bevisførelsen i en straffesag, samt om den anklagedes tavshed kan tillægges bevismæssig betydning.

⁹¹ Christoffersen, »Selvinkriminering - Menneskerettighedsdomstolens praksis«, Juristen nr. 2, 2000, s. 45

⁹² Funke v. France - afgørelse i sag 10828/84 af 25.02.1993 -

⁹³ Saunders v. the United Kingdom - afgørelse i sag 19187/91 af 17.12.1996

⁹⁴ Kjølbro, EMRK for praktikere, 4. udg., 2017, s. 641

4.2.1 I hvilken type sager gælder forbuddet

Der var tidligere tvivl om forbuddet mod selvinkriminering kunne påberåbes i civile sager eller om princippet alene fandt anvendelse i straffesager. I *Funke* anvendte Domstolen ordene »*charged with a criminal offence*«(præmis 67), men udledte alligevel beskyttelsen af retten til retfærdig rettergang efter art. 6(1), som efter ordlyden: »*In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair [...] hearing [...]*.« er gældende i både civile sager og straffesager. De processuelle garantier efter bestemmelsens nummer 2 og 3 er derimod kun gældende for sigtede i straffesager(»*Everyone charged with a criminal offence [...]*«), hvorfor det ville have været naturligt at fortolke forbuddet ud af uskyldsformodningen efter art. 6(2), da Domstolen i flere senere domme har udtrykt, at selvinkrimineringsgrundsætningen har nær sammenhæng med dette princip. Med Domstolens afgørelse i *Vernon mod Storbritanien*⁹⁵ afgjorde EMD imidlertid, at beskyttelsen mod selvinkriminering ikke eksisterer i civile sager(*præmis 4 in fine*). Forbuddet mod selvinkriminering er dermed en straffeprocessuel retsgaranti, som kun finder anvendelse, hvor den anklagede risikerer straf⁹⁶. Imidlertid er det ikke kun almindelige straffesager, der efter EMD's praksis er straffesager *i konventionens forstand*, da EMD har fastlagt, at begrebet »*criminal charge*« i artikel 6(1) skal underlægges en autonom formålsfortolkning, hvilket betyder, at den retlige kvalifikation i den enkelte (indklagede)medlemsstat ikke er afgørende, men at EMD i stedet anlægger en helhedsvurdering af retsopfattelsen i alle medlemsstaterne⁹⁷. Afgrænsningen af, hvad der udgør en »*criminal charge*« vil blive behandlet mere indgående i det følgende.

⁹⁵ *Vernon v. the United Kingdom(dec)* - afgørelse i sag 38753/97 af 07.09.1999

⁹⁶ *Peer Lorenzen og Jonas Christoffersen* i Lorenzen et al., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer(art. 1-9), Bind 1, 3. udg., 2011, henholdsvis s. 366 og 437f

⁹⁷ *Peer Lorenzen* i Lorenzen et al., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer(art. 1-9), Bind 1, 3. udg., 2011, s. 549. Se endvidere *Jakob Lund Poulsen* i Smith et al., Straffeprocessen 2. udg., 2008, s. 205

4.2.2 Straffesag i konventionens forstand og Engeldoktrinen

I den ledende dom *Engel et al. mod Holland*⁹⁸, som omhandlede en militær disciplinærsag, skulle EMD tage stilling til, om disciplinære sanktioner kunne anses som straf og dermed, om der af denne grund var tale om en straffesag. I deres afgørelse udviklede Domstolen 3 alternative kriterier - den såkaldte Engeldoktrin - som domstolen lægger vægt på ved vurderingen af, om en sag er en *straffesag i konventionens forstand*(præmis 82). At kriterierne er alternative betyder, at de ikke alle skal være opfyldt, men at de hver for sig eller i samspil med hinanden, efter en helhedsbedømmelse kan karakterisere en sag som en straffesag i konventionens forstand⁹⁹.

4.2.2.1 Den retlige kvalifikation i national ret

Som det første kriterie angav Domstolen at:

*»[...] it is first necessary to know whether the provision(s) defining the offence charged belong, according to the legal system of the respondent State, to criminal law, disciplinary law or both concurrently. [...]«
(præmis 82)*

Det første kriterie efter Engel-doktrinen omhandler altså placeringen af de regler, som påstås overtrådt i den indklagede stats nationale retssystem.

Såfremt de regler, der påstås overtrådt efter national ret, tilhører strafferetten, vil sagen allerede af denne grund blive betragtet som en straffesag i konventionens forstand. Der er således tale om et tilstrækkeligt, men ikke nødvendigt kriterie. Såfremt de regler, der påstås overtrådt, ikke er placeret i straffeloven, men overtrædelsen behandles i strafferetsplejens former, vil dette blive inddraget af EMD som et moment i deres (helheds)bedømmelse af forholdet. Det første kriterie i Engeldoktrinen har kun relativ

⁹⁸ Engel et al. v. Holland - afgørelse i sagerne 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72 & 5370/72 af 08.06.1976

⁹⁹ Kjølbro, EMRK for praktikere, 4. udg., 2017, s. 482f

betydning, da de kontraherende stater ellers frit ville kunne udhule rækkevidden af beskyttelsen i artikel 6 ved at undlade at placere bestemmelserne i straffeloven. Det første kriterie danner derfor kun udgangspunkt for domstolens vurdering af, om sagen er en straffesag i konventionens forstand¹⁰⁰. EMD har ofte tilkendegivet, at dette kriterie tillægges mindst vægt i deres bedømmelse¹⁰¹.

4.2.2.2 Overtrædelsens karakter

Det andet kriterie i Engel-doktrinen omhandler en bedømmelse af overtrædelsens karakter, dvs. hvis forseelsen efter forholdets natur er »*criminal*«, er der en formodning for, at sagen er en straffesag i konventionens forstand. I bedømmelsen kan forskellige momenter tillægges betydning, f.eks.¹⁰²:

- om den regel eller forskrift, der påstås overtrådt, er rettet mod en specifik persongruppe, eller om den retter sig mod alle borgere¹⁰³
- om sagen er indledt af en offentlig myndighed med fuldbyrdelsesbeføjelser¹⁰⁴
- om reglen har et pønalt eller et afskrækkende formål¹⁰⁵
- hvorvidt pålæggelsen af en sanktion indebærer en bedømmelse af udvist skyld¹⁰⁶
- hvordan sammenlignelige procedurer klassificeres i andre medlemsstater¹⁰⁷

Hvis de regler, der påstås overtrådt, er normative regler specifikt rettet mod bestemte persongrupper for at få dem til at handle på en bestemt måde, taler det for, at sagen ikke

¹⁰⁰ Kjølbros, EMRK for praktikere, 4. udg., 2017, s. 483. Se tillige *Jakob Lund Poulsen* i Smith et al., *Straffeprocessen*, 2. udg., 2008, s. 205

¹⁰¹ *Peer Lorenzen* i Lorenzen et al., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer*(art. 1-9), Bind 1, 3. udg., 2011, s. 551

¹⁰² Council of Europe/European Court of Human Rights, *Guide on article 6 - Right to a fair trial*(criminal limb), 2014, s. 6f

¹⁰³ *Bendenoun v. France* - afgørelse i sag 12547/86 af 24.02.1994, præmis 47

¹⁰⁴ *Benham v. the United Kingdom* - afgørelse i sag 19380/92 af 10.06.1996, præmis 56

¹⁰⁵ *Öztürk v. Germany* - afgørelse i sag 8544/79 af 21.02.1984, præmis 53 og *Bendenoun v. France* - afgørelse i sag 12547/86 af 24.02.1994, præmis 47

¹⁰⁶ *Benham v. the United Kingdom* - afgørelse i sag 19380/92 af 10.06.1996, præmis 56

¹⁰⁷ *Öztürk v. Germany* - afgørelse i sag 8544/79 af 21.02.1984, præmis 53

er en straffesag i konventionens forstand. Det kan f.eks. være disciplinære regler for ansatte i militæret.

I *Batur mod Tyrkiet*¹⁰⁸ var en officer blevet afskediget pga. overtrædelser af den militære disciplin. I EMD's bedømmelse lagde Domstolen vægt på, at klager frivilligt havde underkastet sig det militære system og de begrænsninger i hans rettigheder, der fulgte heraf. Domstolen anførte endvidere, at disciplinære sanktioner havde til formål at få medlemmer af grupper til at overholde adfærdskrav, der er specifikke for gruppen. På den baggrund fandt EMD ikke, at sagen var en straffesag i konventionens forstand.

Der slutes modsat, hvis reglerne er rettet mod alle borgere, som f.eks. vold, drab, osv., og reglen har et afskrækkende og straffende formål, vil der være tale om en straffesag i konventionens forstand¹⁰⁹.

Endvidere tillægges det i bedømmelsen betydning, om sagen er behandlet af en offentlig myndighed med fuldbyrdelses- eller afgørelsesbeføjelser. I *Dubus S.A. mod Frankrig*¹¹⁰ blev et banktilsyns sager mod finansielle virksomheder således anset som straffesager i konventionens forstand p.g.a deres kompetence til at fratage virksomheder, der ikke overholdt reglerne, deres status af finansielle virksomheder, samt mulighed for at pålægge meget store bøder eller uddele advarsler, som kunne have stor betydning for den finansielle virksomheds kreditvurdering(*præmis 37*). Endelig tager EMD i bedømmelsen, som en udløber af det første kriterie i doktrinen, hensyn til, hvordan sammenlignelige procedurer klassificeres i andre medlemsstaters retssystemer, dvs. om de er af civil- eller strafferetlig karakter¹¹¹.

¹⁰⁸ *Batur v. Turkey(dec)* - afgørelse i sag 38604/97 af 04.07.2000. Afgørelsen forefindes kun på fransk, hvorfor gengivelsen bygger på Peer Lorenzens omtale i »Lorenzen et al., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer(art. 1-9)«, Bind 1, 3. udg., 2011, s. 552, samt egen oversættelse.

¹⁰⁹ Kjølbro, EMRK for praktikere, 4. udg., 2017, s. 485. Se også *Peer Lorenzen* i Lorenzen et al., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer(art. 1-9), Bind 1, 3. udg., 2011, s. 550

¹¹⁰ *Dubus S.A. v. France* - afgørelse 5242/04 i sag af 11.06.2009. Afgørelsen forefindes kun på fransk, hvorfor gengivelsen bygger på Kjølbro's omtale i »Kjølbro, EMRK for praktikere«, 4. udg., 2017, s. 485

¹¹¹ Kjølbro, EMRK for praktikere, 4. udg., 2017, s. 485

4.2.2.3 Karakteren og intensiteten af sanktionen

Ved det sidste kriterie i Engeldoktrinen vurderer Domstolen karakteren og intensiteten af den straf, som muliggøres af overtrædelsen. Hvis der er mulighed for frihedsstraf, er det et vægtigt moment, der skaber en formodning for, at sagen er en straffesag i konventionens forstand, men domstolen har dog i enkelte tilfælde afvist en sag som straffesag i konventionens forstand, selvom der var mulighed for og faktisk blev idømt en frihedsstraf af kort varighed. Dette var tilfældet i *Engel et al. mod Holland*¹¹², hvor den ene af klagerne, Engel, blev idømt 2 dages arrest(*præmis 35*). EMD fandt ikke, at denne straf var nok til at betegne sagen som en straffesag i konventionens forstand(*præmis 85*). I samme sag fandt EMD i forhold til 3 af de andre klagere, at en mulighed for at blive idømt op til 4 måneders tjeneste i en disciplinær enhed bevirkede, at sagen måtte anses som en straffesag i konventionens forstand(*ibid.*).

Andre sanktioner end frihedsstraf kan dog være så indgribende og have en så straffende og afskrækkende virkning, at der trods manglende mulighed for frihedsstraf alligevel kan være tale om en straffesag i konventionens forstand. Som eksempel kan nævnes tab af valgbarhed eller udelukkelse fra at besidde bestemte stillinger. I *Matyjek mod Polen*¹¹³ havde klageren som parlamentsmedlem afgivet en urigtig erklæring om, at han ikke havde samarbejdet med sikkerhedspolitiet under det tidligere styre i den kommunistiske periode. Som sanktion for forseelsen mistede klageren sin plads i parlamentet og kunne ikke stille op til valg eller indtage offentligt embede i en periode på 10 år. EMD fandt, at sanktionen, uagtet at den ikke indebar frihedsberøvelse, var af så indgribende karakter, at sagen måtte anses som en straffesag i konventionens forstand(*præmis 54-58*).

¹¹² Engel et al. v. Holland - afgørelse i sagerne 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72 & 5370/72 af 08.06.1976

¹¹³ Matyjek v. Poland - afgørelse i sag 38184/03 af 30.06.2006

4.2.2 Anklaget for en forbrydelse - pre-trial spørgsmålet

Som netop anført gælder forbuddet mod selvinkriminering i straffesager i konventionens forstand, hvorfor enhver »charged with a criminal offence« nyder denne rettighed.

Det er imidlertid væsentligt fra hvilket tidspunkt beskyttelsen indtræder, hvorfor det er nødvendigt nærmere at fastlægge, hvornår en person kan anses som »charged«, det vil sige anklaget i konventionens forstand.

Allerede i *Neumeister mod Østrig*¹¹⁴ anførte EMD, at begrebet »charge« skulle forstås »within the meaning of the convention«(præmis 18). Domstolen har fastholdt denne fortolkning lige siden. Begrebet »charge« eller »anklage« er altså et selvstændigt(autonomt) konventionsbegreb, hvorfor man må se på Domstolens praksis for at definere betydningen af begrebet. Praksis vedrørende dette spørgsmål er navnlig fastlagt i sager, der vedrører bedømmelsen af retten til »rettergang inden rimelig tid« efter art. 6, hvorfor der i det følgende primært vil blive taget udgangspunkt i sager omhandlende denne problemstilling.

I *Deweere mod Belgien*¹¹⁵ udtalte domstolen, at:

»The »charge« could, for the purposes of Article 6 [...] be defined as the official notification given to an individual by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence.«
(præmis 46)

I den senere *Eckle mod Tyskland*¹¹⁶ udtalte Domstolen, at:

»In criminal matters, the [...]»Charge«, for the purposes of Article 6 par. 1, may be defined as »the official notification given to an individual by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence«, a definition

¹¹⁴ Neumeister v. Austria - afgørelse i sag 1936/63 af 27.06.1968

¹¹⁵ Deweer v. Belgium - afgørelse i sag 6903/75 af 27.02.1980

¹¹⁶ Eckle v. Germany - afgørelse i sag 8130/78 af 15.07.1982

*that also corresponds to the test whether »the situation of the [suspect] has been substantially affected« [...]«
(præmis 73 - min udhævning)*

Af udtalelsen i *Deweer* kan udledes, at en officiel tilkendegivelse fra en kompetent myndighed indeholdende en beskyldning om en lovovertrædelse medfører, at en person skal anses som anklaget i konventionens forstand. I *Eckle* gentager Domstolen dette, men uddyber med, at dette svarer til, om situationen for den mistænkte er blevet mærkbart ændret.

Det er dermed uden videre klart, at en person skal anses som anklaget i konventionens forstand fra det tidspunkt, hvor et anklageskrift er blevet forkyndt for ham. Endvidere må en sigtelse anses som en officiel tilkendegivelse, der medfører, at personen skal anses som anklaget, hvilket er blevet fastslået i flere domme fra EMD. I teorien anføres det, at hvis en person bliver afhørt med en sigtets rettigheder, vil dette formentlig ikke være tilstrækkeligt til, at personen skal anses som anklaget¹¹⁷. Såvidt ses foreligger der ikke praksis for netop denne situation¹¹⁸.

Tvangsindgreb som ransagning og beslaglæggelse vil være at betragte som en officiel tilkendegivelse, hvorimod tvangsindgreb som f.eks. aflytning, hvor den mistænkte ikke er vidende om indgrebet, ikke vil medføre, at personen kan anses som anklaget¹¹⁹.

For så vidt spørgsmålet om, hvornår situationen for den mistænkte er mærkbart ændret, kan man spørge, om det, at der indledes en efterforskning eller undersøgelse, alene kan gøre, at situationen for den person som gøres til genstand for en sådan efterforskning på baggrund af en mistanke er mærkbart påvirket.

¹¹⁷ Peer Lorenzen i Lorenzen et al., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer(art. 1-9), Bind 1, 3. udg., 2011, s. 470

¹¹⁸ Jf. dog diskussionen i relationen til afgørelsen i *Ibrahim et. al. mod Storbritanien* nedenfor, hvor problemstillingen tilnærmelsesvist aktualiseres.

¹¹⁹ Peer Lorenzen i Lorenzen et al., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer(art. 1-9), Bind 1, 3. udg., 2011, s. 470

Som der nærmere bliver redegjort for straks nedenfor, vil dette efter Domstolens praksis som udgangspunkt ikke være tilfældet.

I *McFarlane mod Irland*[GC]¹²⁰ havde de irske myndigheder klageren mistænkt for, at han under en flugt fra fængslet, hvor han afsonede en dom for medvirken til et IRA bombeangreb, havde deltaget i en højt profileret kidnapningssag.

Kidnapningen var sket i 1983 og ud fra fingeraftryk på gerningsstedet blev klageren identificeret i dagene umiddelbart efter kidnapningssagen. Klager blev efterlyst for sin involvering i sagen i politiets interne system, men han blev først anholdt i 1986 i Holland, hvorfra han knap et år senere blev udleveret til Irland. Han blev indsat til videre afsoning af den fængselsdom, som han var flygtet fra, men irsk politi afhørte ham ikke i forbindelse med kidnapningssagen. Klageren blev prøveløsladt i januar 1998, men umiddelbart herefter anholdt og sigtet for sin deltagelse i kidnapningen i 1983.

På trods af den lange periode, hvor myndighederne havde klageren under mistanke og efterforskning, og herunder havde efterlyst ham i deres interne systemer, fandt Storkammeret ikke, at klageren havde været mærkbart påvirket, hvorfor han ikke kunne anses som anklaget i konventionens forstand(*præmis 144*).

I *Pedersen og Baadsgaard mod Danmark*[GC]¹²¹ var klagerne, som var journalister, blevet politianmeldt for fremsættelse af æreskrænkende udtalelser om en kriminalinspektør i et tv-program om Pedal-Ove sagen. Klagerne var vidende om anmeldelsen, men blev først afhørt og sigtet 6 måneder senere. Efter Domstolens opfattelse kunne de først anses for at være anklaget i konventionens forstand fra tidspunktet for sigtelsen(*præmis 44*).

¹²⁰ *McFarlane v. Irland*[GC] - afgørelse i sag 31333/06 af 10.09.2010 (1)

¹²¹ *Pedersen and Baadsgaard v. Denmark*[GC] - afgørelse i sag 49017/99 af 17.12.2004

I *Hasslund mod Danmark*¹²², som omhandlede en sag om selskabstømning, havde klageren i medierne kunnet læse, at han var genstand for efterforskning. Klager informerede herefter politiet om, at han stod til rådighed, såfremt de ønskede at afhøre ham. Politiet bekræftede, at de var ved at efterforske, og at de ønskede at afhøre ham på et senere tidspunkt. 1 år senere blev klager anholdt og sigtet i sagen. I sin afgørelse afgjorde EMD, at klager ikke var mærkbart påvirket førend hans anholdelse og sigtelse(*præmis 26*).

I *Šubinski mod Slovenien*¹²³ var en skolelærer mistænkt for krænkelser af børn. Politiet havde under deres indledende efterforskning afhørt en af den mistænkte kollegaer om hans forhold til børn. I deres afgørelse udtalte EMD, at afhøring af kollegaer, samt anden efterforskning i denne sagstype, udgjorde et indgreb i den mistænkte privatliv efter artikel 8. På den baggrund, sammenholdt med det sociale stigma som denne slags sager medfører, fandt Domstolen, at den mistænkte situation allerede i efterforskningsfasen var mærkbart påvirket, hvorfor han måtte anses som anklaget i konventionens forstand(*præmis 65-68*). *Kjølbro*¹²⁴ anfører, at afgørelsen i *Šubinski* antyder, at hvis anklagemyndigheden på baggrund af en begrundet mistanke begærer en efterforskning indledt, kan dette bevirke, at der foreligger en anklage i konventionens forstand. Det synes at være en for vidtstrakt konklusion, da EMD meget klart i sin begrundelse henviser til, at den mistænkte situation var mærkbart påvirket allerede i efterforskningsfasen grundet det faktum, at efterforskningen direkte angik hans ret til privatliv efter artikel 8, samt det sociale stigma som politiets efterforskningsskridt(afhøring af bekendte) medførte(*præmis 65 og 68*). Afgørelsen ses desværre ikke omtalt andre steder i litteraturen, men *Øyen*¹²⁵ anfører tilnærmelsesvis samme standpunkt i relation til en anden sag. Om tidspunktet for, hvornår der foreligger en anklage, anfører *Øyen*, at dette sker: »Der politiet eller retten betragter en person som mistenkt, foreligger det en «charge» i henhold til art. 6 nr. 1«.

¹²² Hasslund v. Denmark - afgørelse i sag 36244/06 af 11.12.2008

¹²³ Šubinski v. Slovenia - afgørelse i sag 19611/04 af 18.01.2007

¹²⁴ Kjølbro, EMRK for praktikere, 4. udg., 2017, s. 712, note 6.

¹²⁵ Øyen, Vernet mot selvinkriminering i straffeprosessen, 1. udg. 2010, s. 148

Øyen henviser i sin argumentation til *Serves mod Frankrig(1)(præmis42)*¹²⁶. I sagen havde klager, som var kaptajn i den franske hær, været ansvarlig for en deling af soldater, som under en patruljering havde dræbt en krybskytte i den Centralafrikanske Republik. Efterfølgende havde klager beordret soldaterne til at tilbageholde oplysninger i sagen og forfalsket rapporter til sine overordnede om hændelsen. Forholdet blev alligevel opdaget, og klager blev i rapporter fra sine overordnede holdt »fuldt ansvarlig« for hændelsen. Umiddelbart herefter blev såvel klager som hans deling tilbagesendt til Frankrig, hvor klager efterfølgende blev tiltalt og kortvarigt fængslet. Imidlertid blev tiltalen mod klager senere frafaldet, hvorimod der blev indledt efterforskning for mord mod nogle af de underordnede soldater. Klager blev i forbindelse hermed indkaldt til at vidne for en militær undersøgelsesdommer ved tre lejligheder. Klager mødte alle tre gange, men nægtede at vidne med henvisning til, at han muligvis ville inkriminere sig selv. På baggrund af nægtelsen af at aflægge vidneudsagn blev klager idømt bøder alle tre gange. Klager indbragte herefter sagen for EMD med påstand om krænkelse af selvinkrimineringsforbuddet. I spørgsmålet om, hvorvidt klager kunne anses for anklaget udtalte domstolen efter en henvisning til deres tidligere praksis i *Deweer og Eckle*, at:

»[...] the Court accepts that when Mr Serves was summoned to appear as a witness and fined under Article 109 of the Code of Criminal Procedure, he could be considered the subject of a »charge« within the autonomous meaning of Article 6 § 1.«
(præmis 42 in fine)

Det var altså først fra tidspunktet for indkaldelsen til at vidne, at klager kunne anses for at være anklaget. På dette tidspunkt havde sagen allerede verseret i mere end 2 år, og klager havde været mistænkt - og kortvarigt fængslet - i løbet af denne periode(*præmis 42*). Dermed forelå der åbentlyst en mistanke længe før det tidspunkt, hvor Domstolen i den konkrete sag anså klager for at være anklaget.

¹²⁶ *Serves v. France(1)* - afgørelse i sag 20225/92 af 20.10.1997

Efter min opfattelse kan dommen derfor ikke tages til indtægt for det af *Øyen* angivne synspunkt, om at alene en mistanke fra myndighedernes side har den virkning, at en person er anklaget i konventionens forstand. Afgørelsen synes nærmere at være udtryk for en “i det mindste” opfattelse af flertallet, da det i den konkrete sag ikke var væsentligt i relation til selvinkrimineringsforbuddet, hvorvidt klager var anklaget før tidspunktet for afgivelse af vidneudsagn for undersøgelsesdommeren. Såfremt sagen havde omhandlet retten til en retfærdig rettergang inden rimelig tid, ville det formentlig have været et andet og tidligere tidspunkt, som Domstolen havde lagt til grund, da klagers situation var mærkbart påvirket længe før vidneindkaldelsen pga. handlinger foretaget af myndighederne. *Øyens* opfattelse kan derfor ikke tilsluttes¹²⁷.

I den nylige Storkammerafgørelse *Ibrahim et al. mod Storbritanien*[GC]^{128 129}, som havde sit udspring i fire bombninger i Londons undergrundsbane i sommeren 2005, havde den ene af klagerne, Ismail Abdurahman, frivilligt taget med til forhør hos politiet som vidne i sagen.

Politiet var ud fra overvågningsvideoer allerede på daværende tidspunkt vidende om, at han havde været i selskab med den ene af de mistænkte gerningsmænd i dagene efter angrebet. I løbet af forhøret kom klageren med selvinkriminerende udtalelser. De betjente, som forestod afhøringen, afbrød forhøret for at konsultere deres overordnede, om klageren skulle informeres om hans ret til en forsvarer. Den overordnede instruerede betjentene om at genoptage forhøret og stadig behandle klageren som vidne. Under den

¹²⁷ Det bør for fuldstændighedens skyld nævnes, at *Øyen* i sit indledende afsnit om anvendt terminologi anfører, at ordet »*mistenkt*« anvendes som fællesbetegnelse for mistænkte, sigtede og tiltalte, jf. *Øyen*, Vernet mot selvinkriminering i straffeprosessen, 1. udg. 2010, s. 25. Det fremgår ikke af det ovenfor omtalte afsnit »Når foreligger det en «charge» i henhold til art. 6 nr. 1?« om det er fællesbetegnelsen der er lagt til grund, men sondringen mellem på den ene side mistænkte og på den anden side sigtede og tiltalte, er efter min opfattelse helt afgørende i relation til problemstillingen, hvorfor det havde været ønskeligt, om forfatteren havde været mere præcis. Reelt har det dog ikke betydning, da det uanset hvilken af betegnelserne, der er brugt, vil medføre en forkert afgørelse af, hvornår man er anklaget i henhold til konventionen. En forklaring kan dog være, at *Øyen's* værk udelukkende beskæftiger sig med forbuddet mod selvinkriminering. I den kontekst kan hans synspunkt opretholdes, da denne rettighed i hvert fald vil blive aktiveret fra det tidspunkt, den mistænkte afhøres af myndighederne, jf. *Serves*.

¹²⁸ *Ibrahim and others v. United Kingdom*[GC] - afgørelse i sag 50541/08; 50571/08; 50573/08; 40351/09 af 13.09.2016

¹²⁹ Sagen omtales kun i relation til den fjerde klager.

efterfølgende straffesag blev de udtalelser, som klageren havde afgivet under forhøret, anvendt som bevis imod ham, og klageren blev idømt i alt 10 års fængsel. Ved appelsagen blev dette nedsat til i alt 8 års fængsel.

Klageren indbragte sagen for EMD bl.a. med påstand om, at hans ret til tavshed og forbuddet mod selvinkriminering efter EMRK art. 6(1) var krænket. I Domstolens stillingtagen til, hvornår artikel 6 i strafferetlig kontekst var anvendelig, dvs. hvornår den anklagede kunne anses som anklaget efter konvention, udtalte flertallet generelt om denne problematik, at¹³⁰:

*»[...] A »criminal charge« exists from the moment that an individual is officially notified by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence, or from the **point at which his situation has been substantially affected by actions taken by the authorities as a result of a suspicion against him** (see *Deweere v. Belgium*, 27 February 1980, §§ 42-46, Series A no. 35; *Eckle v. Germany*, 15 July 1982, § 73, Series A no. 51; and *McFarlane v. Ireland [GC]*, no. 31333/06, § 143, 10 September 2010).«*
(præmis 249 - min udhævning og understregning)

Som min udhævning og understregning viser, går EMD's flertal her videre end i de tidligere ledende domme, som de henviser til, idet der i forhold til udtalelserne i de ovenfor behandlede *Deweere*, *Eckle* og *McFarlane*, tilføjes en sætning til den oprindelige test af, om en person kan anses for anklaget i konventionens forstand. Den hidtil brugte test udvides altså af flertallet, således at for så vidt om den mistænkte situation er mærkbart ændret, skal ændringen være begrundet i myndighedernes handlinger på baggrund af deres mistanke imod ham. Flertallet giver ikke nogen begrundelse for denne udvidelse, og ændringen eller udvidelsen af testen kan da også for en umiddelbar betragtning virke bagatelagtig, nærmest en præcisering af tidligere praksis. Tilføjelsen og præciseringen er således f.eks. i overensstemmelse med *Šubinski*, hvor klager netop skulle anses for

¹³⁰ Der var ikke i sagen tvivl om de andre kriterier for artikel 6 anvendelsesområde, dvs. om der skulle »træffes afgørelse« eller om sagen kunne anses som en straffesag i konventionens forstand.

anklaget i konventionens forstand på baggrund af, at de efterforskningskridt, som myndighederne anvendte, mærkbart påvirkede hans situation i form af et socialt stigma, hvilket berørte hans ret til privatliv efter artikel 8.

Imidlertid synes flertallet at gå endnu længere i deres afgørelse af, hvornår klager i den konkrete sag skulle anses som anklaget:

*»[...] The Court accepts that, at that stage, **the police did not suspect him of involvement in a criminal offence and that he cannot claim to have been substantially affected by actions taken as a result of a suspicion against him [...]. However, during the witness interview, the fourth applicant began to incriminate himself and the police officers conducting the interview suspended it to seek instructions from their superior. The Court is satisfied that at that point a suspicion that the fourth applicant had committed a criminal offence had crystallised, such that from that moment onwards his situation was substantially affected by the actions of the police and was accordingly subject to a »criminal charge« within the autonomous meaning of Article 6 of the Convention.**«*
(præmis 296 - min udhævnings)

Præmissen kan efter min opfattelse læses på to måder, nemlig (1) at fra det øjeblik myndighederne får en (begrundet)mistanke, må den pågældende anses som anklaget i konventionens forstand¹³¹, eller (2) fra det øjeblik myndighederne får en (begrundet)mistanke og afhører den pågældende, må han anses som anklaget i konventionens forstand, da han bliver mærkbart påvirket alene af den omstændighed, at han bliver afhørt på baggrund af en (begrundet)mistanke. Såfremt opfattelsen efter (1) er den korrekte, er implikationen, at Domstolen markant har udvidet fastlæggelsen af, hvad der konstituerer en anklage i konventionens forstand. Det vil betyde, at alle mistænkte, uanset om der fra officielt hold er tilkendegivet en anklage i form af en sigtelse eller tiltale, og

¹³¹ I sin mindretalsudtalelse giver dommer Mahoney udtryk for, at flertallets begrundelse må opfattes som anført under (1), jf. Ibrahim and others v. United Kingdom[GC] - afgørelse i sag 50541/08; 50571/08; 50573/08; 40351/09 af 13.09.2016 - »CONCURRING OPINION OF JUDGE MAHONEY«, para. 10.

uanset om hans situation - bortset fra mistanken - er mærkbart ændret, vil nyde rettigheder efter artikel 6 fra det tidspunkt, som myndighederne får en mistanke mod dem. I det tilfælde ville McFarlane have været anklaget i konventionens forstand allerede i 1983, hvor myndighederne fandt hans fingeraftryk på gerningsstedet, og ikke først, da han blev anholdt og sigtet i 1998 som fastslået i afgørelsen. En sådan fortolkning vil være et eklatant opgør med tidligere praksis og medføre en udvidelse af anvendelsesområdet for artikel 6, som ikke kan antages som holdbar.

Såfremt det er opfattelsen anført under (2), som er den korrekte, er implikationen mindre. I givet fald er det så først fra afhørings tidspunktet, at situationen for den mistænkte er mærkbart ændret. I det tilfælde kan det af *Peer Lorenzen*¹³² anførte synspunkt om, »[at det] næppe i sig selv [er] tilstrækkeligt, at en person afhøres med en sigtets retsstilling« antageligt ikke opretholdes, da det må have formodningen for sig, at afhøring med en sigtets rettigheder sker på baggrund af en mere eller mindre konkret mistanke.

Under hensyn til, at EMD i afgørelsen henviser til deres tidligere - langvarige - praksis, og at flertallet ikke eksplicit udtrykker, at de vil fragå denne, må det antages, at det er den under (2) anførte fortolkning, som er den korrekte. EMD's Storkammer har da også i den senere afgørelse i *Simeonovi mod Bulgarien*¹³³, som i skrivende stund er den nyeste offentliggjorte afgørelse, der tager stilling til problemstillingen, gentaget formuleringen fra *Ibrahim*, og præciseringen af testen må herefter antages at være gældende ret¹³⁴. I *Simeonovi* gennemgår domstolen generelt principperne for hvornår man er anklaget efter konventionen. Domstolen udtaler bl.a.:

»[...] A »criminal charge« exists from the moment that an individual is officially notified by the competent authority of an allegation that he has committed a

¹³² *Peer Lorenzen* i Lorenzen et al., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer(art. 1-9), Bind 1, 3. udg., 2011, s. 470. Synspunktet er omtalt i begyndelsen af dette afsnit.

¹³³ *Simeonovi v. Bulgarien*[GC] - afgørelse i sag 21980/04 af 12.05.2017

¹³⁴ *Simeonovi v. Bulgarien*[GC] - afgørelse i sag 21980/04 af 12.05.2017, para. 110

criminal offence, or from the point at which his situation has been substantially affected by actions taken by the authorities as a result of a suspicion against him [...].«
(Præmis 111)

[...]

»Thus, for example [...] a suspect questioned about his involvement in acts constituting a criminal offence [...].«
(præmis 112)

Sammenfattende må det herefter lægges til grund, at tidspunktet for, hvornår en person kan siges at være anklaget i konventionens forstand, i hvert fald er tidspunktet, hvor den pågældende formelt bliver sigtet og tiltalt, jf. f.eks. *McFarlane* og *Pedersen og Baadsgaard*. Imidlertid vil der i praksis ofte forekomme situationer, hvor den pågældende må anses for anklaget før dette tidspunkt, nemlig såfremt en mistænkt bliver mærkbart påvirket af myndighedshandlinger, som foretages på baggrund af mistanken, f.eks. når der foretages afhøringer af den pågældende, også uden at han formelt er sigtet, men hvor han må anses for reelt sigtet, jf. f.eks. *Ibrahim*. Efter omstændighederne kan der endda foreligge en anklage i konventionens forstand før dette tidspunkt, f.eks. hvis der afhøres personer i den mistænkte omgangskreds og afhøringstemaet vedrører den mistænkte ret til privatliv efter artikel 8, jf. *Šubinski*, og dette medfører, at situationen for den mistænkte derfor bliver mærkbart påvirket.

4.2.3 Om oplysningspligter og forbud mod selvinkriminering

I praksis om forbuddet mod selvinkriminering efter art. 6 har almindelige lovbestemte oplysningspligter, f.eks. i forbindelse med færdselssager, tiltrukket sig Domstolens opmærksomhed.

Oplysningspligter i relation til art. 6 rummer to forskellige, men alligevel sammenhængende situationer, nemlig på den ene side om der kan anvendes tvang

til at oplyse en sag, og på den anden side om oplysninger af inkriminerende karakter, som er frembragt ved tvang, kan anvendes i bevisførelsen i en senere straffesag mod den pågældende¹³⁵.

Anvendelsen af tvangsmæssige oplysningspligter i sager, hvor der allerede foreligger en anklage for en forbrydelse i konventions forstand, behandles i det følgende. Om brugen af oplysninger, som er tilvejebragt, før der foreligger en anklage for en forbrydelse i konventionens forstand, eller som er tilvejebragt i sager, der falder uden for artikel 6's anvendelsesområde, henvises til afsnit 4.2.4.1.

4.2.3.1 Anvendelse af oplysningspligt i straffesager

Hvis en person er anklaget for en forbrydelse i konventionens forstand, er det klare udgangspunkt, at denne person ikke må tvinges til at udtale sig eller fremlægge beviser mod sig selv¹³⁶. Imidlertid er dette kun et udgangspunkt, da EMD har udtalt, at ikke enhver form for direkte tvang vil krænke konventionen.

I *O'Hallaran og Francis mod Storbritanien*[GC]¹³⁷ udtalte Domstolen således om direkte tvang:

»It is true [...] that in all the cases to date in which »direct compulsion« was applied to require an actual or potential suspect to provide information which contributed, or might have contributed, to his conviction, the Court has found a violation of the applicant's privilege against self-incrimination. It does not, however, follow that any direct compulsion will automatically result in a violation.«
(præmis 53)

¹³⁵ Kjølbros, EMRK for praktikere, 4. udg., 2017, s. 640f. Se tillige *Jonas Christoffersen i Lorenzen et al.*, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer (art. 1-9), Bind 1, 3. udg., 2011, s. 442f.

¹³⁶ Kjølbros, EMRK for praktikere, 4. udg., 2017, s. 641

¹³⁷ *O'Hallaran og Francis v. United Kingdom*[GC] - afgørelse i sag 15809/02 og 25624/02 af 29.06.2007

EMD fastslår dermed, at direkte tvang ikke nødvendigvis er uforeneligt med forbuddet mod selvinkriminering. Der er derfor ikke tale om et absolut forbud mod anvendelse af oplysningspligter i relation til forbuddet mod selvinkriminering og den anklagedes ret til tavshed.

Om Domstolens bedømmelse af, om anvendelse af tvang krænker kernen i forbuddet mod selvinkriminering, har EMD i *Jalloh mod Tyskland[GC]*¹³⁸ udtalt, at:

*»In order to determine whether the applicant's right not to incriminate himself has been violated, the Court will have regard, in turn, to the following factors: the nature and degree of compulsion used to obtain the evidence; the weight of the public interest in the investigation and punishment of the offence in issue; the existence of any relevant safeguards in the procedure; and the use to which any material so obtained is put.«
(præmis 117)*

EMD vil dermed i sin vurdering af, om forbuddet mod selvinkriminering er krænket, foretage en proportionalitetstest, som udgøres af tre, måske fire, elementer: (1) oplysningernes karakter og graden af tvang, som er anvendt, (2) offentlighedens interesse i efterforskning og pålæggelse af strafansvar for den konkrete forseelse, (3) tilstedeværelsen af (retssikkerheds)garantier i processen og endelig (4) hvordan de oplysninger, som bliver tilvejebragt, anvendes. Det bemærkes, at kriteriet om offentlighedens interesse i efterforskning og pålæggelse af strafansvar for den konkrete forseelse alene er fremført af EMD i *Jalloh*, men hverken i den tidligere *Allan mod Storbritanien*¹³⁹ eller den efterfølgende *O'hallaran og Francis* angående samme problemstilling. Det henstår derfor

¹³⁸ *Jalloh v. Germany[GC]* - afgørelse i sag 54810/00 af 11.07.2006

¹³⁹ *Allan v. United Kingdom* (afgørelse i sag 48539/99 af 05.11.2002)

usikkert i hvilket omfang kriteriet kan tillægges vægt^{140 141}. Afgørelsen i *Jalloh* er dog truffet af EMD's Storkammer, hvorfor kriteriet vil blive inddraget i fremstillingen.

4.2.3.1.1 - Oplysningernes karakter og graden af tvang

I proportionalitetstestens første element - karakteren og graden af anvendt tvang - er det karakteren («*nature*») af de oplysninger, der søges tilvejebragt og den anvendte tvang («*degree of compulsion*») for manglende opfyldelse af oplysningspligten, der bliver vurderet.

I førnævnte *O'Hallaran og Francis mod Storbritanien[GC]*¹⁴² var sagens baggrund, at klagers bil var blevet fotograferet i en automatisk hastighedskontrol, hvorfor myndighederne forlangte, at ejeren af bilen skulle oplyse identiteten på føreren. Sanktionen for manglende efterkommelse af myndighedernes påbud var en straf svarende til den, som den påståede trafikforseelse kunne medføre, nemlig op til £1.000 og 3 klip i kørekortet (*præmis 56*). Den ene af klagerne, O'Hallaran, efterkom myndighedernes påbud, men anfægtede det under den senere retssag. Dog uden held. Klager blev idømt en bøde på £100, sagsomkostninger på £150 og 6 klip i kørekortet for trafikforseelsen (*præmis 13*). Den anden klager, Francis, nægtede at efterkomme påbuddet, hvorfor han blev idømt en bøde på £750, sagsomkostninger på £250 og 3 klip i kørekortet for manglende efterkommelse af påbuddet (*præmis 24*).

¹⁴⁰ Det Europæiske Råd inddrager kriteriet I deres vejledning til artikel 6, hvorfor det antageligt kan tillægges vægt, jf. Council of Europe/European Court of Human Rights, Guide on article 6 - Right to a fair trial (criminal limb), 2014, s. 23f. Det bemærkes dog at vejledningen ikke er bindende for Domstolen.

¹⁴¹ De tre andre kriterier (*the nature and degree of the compulsion, the existence of any relevant safeguards in the procedures and the use to which any material so obtained is put*) blev anført af EMD i *Allan v. United Kingdom* (afgørelse i sag 48539/99 af 05.11.2002) og *O'Halloran and Francis v. United Kingdom[GC]* (afgørelse i sag 15809/02 og 25624/02 af 29.06.2007).

¹⁴² *O'Hallaran og Francis v. United Kingdom[GC]* - afgørelse i sag 15809/02 og 25624/02 af 29.06.2007

For så vidt karakteren af de oplysninger, der søgtes tilvejebragt, anførte EMDs flertal, at identiteten på føreren af en motorkøretøj på et bestemt tidspunkt var af specifik og begrænset karakter i modsætning til den tidligere afgørelse i *Funke mod Frankrig*¹⁴³, hvor klageren skulle udlevere »papers and documents of any kind relating to operations of interest to [the] department« (præmis 58).

For så vidt graden af tvang udtalte Domstolen, at tvangsbøder var af "direct nature«, men at de var af moderat størrelse, og at der alene var tale om bødestraf og ikke frihedsstraf. Domstolen lagde herudover vægt på, at bilejere (frivilligt)underkaster sig et særligt reguleringsregime, hvor der er en pligt til at oplyse identiteten af føreren (præmis 57-58). Den anvendte tvang var derfor efter Domstolens opfattelse ikke uproportional.

4.2.3.1.2 - Offentlighedens interesse

Det andet element i proportionalitetstesten - offentlighedens interesse i efterforskning og pålæggelse af strafansvar for den konkrete forseelse - er omdiskuteret¹⁴⁴. Det er som nævnt kun blevet inddraget som selvstændigt kriterie i *Jalloh mod Tyskland[GC]*¹⁴⁵, men har bl.a. tidligere været frembragt af en stat som argument for brud på selvinkrimineringsforbuddet i *Heaney & McGuinness mod Irland*¹⁴⁶.

I *Jalloh mod Tyskland[GC]*¹⁴⁷ var en tysk borger blevet anholdt for at sælge stoffer på gadeplan. Inden anholdelsen slugte klageren en plastikpose, som politiet formodede indeholdt narkotika.

Politiet bragte efterfølgende klager til hospitalet, hvor han ved brug af fysisk tvang fik indført et brækmiddel. Posen indeholdt 0,22 gram kokain. Klager

¹⁴³ Funke v. France - afgørelse i sag 10828/84 af 25.02.1993

¹⁴⁴ Se bl.a. *Ashworth*, »Self-incrimination in European Human Rights Law - A pregnant pragmatism?«, *Cardozo Law Review*, 2008, s. 766f

¹⁴⁵ *Jalloh v. Germany[GC]* - afgørelse i sag 54810/00 af 11.07.2006

¹⁴⁶ *Heaney and McGuinness v. Ireland* - afgørelse i sag 34720/97 af 21.12.2000

¹⁴⁷ *Jalloh v. Germany[GC]* - afgørelse i sag 54810/00 af 11.07.2006

indbragte sagen for EMD, som om offentlighedens interesse i effektiv strafforfølgning udtalte, at

*»As regards the weight of the public interest in using the evidence to secure the applicant's conviction, the Court observes that, as noted above, the impugned measure targeted a street dealer who was offering drugs for sale on a comparatively small scale and who was eventually given a six-month suspended prison sentence and probation. In the circumstances of the instant case, the public interest in securing the applicant's conviction could not justify recourse to such a grave interference with his physical and mental integrity.«
(præmis 118)*

Domstolen lagde dermed vægt på, at der var tale om "småhandel" med narkotika, og at forholdet alene medførte 6 måneders betinget fængsel. Under disse omstændigheder var offentlighedens interesse i strafforfølgning ikke tungtvejende nok til at krænke hans rettigheder.

I *Heaney & McGuinness*¹⁴⁸ var to personer mistænkt for at være medlemmer af IRA og at have været involveret i et bombeangreb, som havde kostet 6 britiske soldater livet. De to mistænkte blev efter deres anholdelse bedt om at redegøre for deres færden i et bestemt tidsrum. De nægtede begge at afgive oplysninger og blev derfor begge idømt 6 måneders fængsel for manglende opfyldelse af deres oplysningspligt.

Under sagen for EMD argumenterede den irske regering for, at hensynet til den offentlige sikkerhed og til effektiv retsforfølgning i terrorsager retfærdiggjorde brug af strafpålagte oplysningspligter(*præmis 33*).

I sin bedømmelse udtalte EMD:

»The Court [...] finds that the security and public order concerns relied on by the Government cannot justify a provision which extinguishes the very essence of the

¹⁴⁸ Heaney and McGuinness v. Ireland - afgørelse i sag 34720/97 af 21.12.2000

applicants' rights to silence and against self-incrimination guaranteed by Article 6 § 1 of the Convention.«
(præmis 58)

Selv en situation som den nordirske konflikt, hvor landet var plaget af jævnlige terrorangreb, kunne altså ikke retfærdiggøre at pålægge en anklaget at udtale sig eller fremlægge beviser mod sig selv.

4.2.3.1.1 - Relevante garantier

Ved det tredje element i proportionalitetstesten bedømmer EMD, om der i forbindelse med en oplysningspligt er indbygget relevante (retssikkerheds)garantier i processen.

I førnævnte *O'Hallaran og Francis mod Storbritanien[GC]*¹⁴⁹ var ejerne af bilen efter engelsk ret fritaget for at oplyse identiteten på føreren, hvis de kunne sandsynliggøre, at de ikke vidste eller burde vide, hvem føreren havde været på det pågældende tidspunkt, dvs. der var ikke et objektivt ansvar i forbindelse med afgivelsen af oplysningerne(*præmis 59*). EMD fandt derfor, at garantierne var tilstrækkelige.

I *Jalloh mod Tyskland*¹⁵⁰ anførte Domstolen, at den tvangsmæssige indføring af brækmiddel efter tysk ret var betinget af en positiv lægeundersøgelse, før indgrebet blev foretaget. I den konkrete sag var lægeundersøgelsen imidlertid utilstrækkelig pga. klagers mangelfulde engelskkundskaber og udtrykte modvilje til at medvirke(*præmis 120*). EMD fandt derfor, at garantierne var utilstrækkelige.

4.2.3.1.1 - Hvordan anvendes oplysningerne

Det sidste element, som inddrages i vurderingen af, om anvendelse af direkte tvang udgør en krænkelse af forbuddet mod selvinkriminering, er på hvilken måde de oplysninger, der frembringes, senere bliver anvendt.

¹⁴⁹ O'Hallaran og Francis v. United Kingdom[GC] - afgørelse i sag 15809/02 og 25624/02 af 29.06.2007

¹⁵⁰ Jalloh v. Germany[GC] - afgørelse i sag 54810/00 af 11.07.2006

I *O'Hallaran og Francis mod Storbritanien[GC]*¹⁵¹ anførte EMD, at identitetsoplysningerne kun udgjorde et element i bevisførelsen for hastighedsoverskridelsen, og at anklagemyndigheden i øvrigt skulle bevise den tiltaltes(O'Hallarans) skyld(*præmis 60*). Identitetsoplysninger var dermed efter EMDs opfattelse ikke det eneste eller afgørende bevis i sagen, hvorfor der bl.a. af denne grund ikke blev statueret krænkelse. Begrundelsen synes noget akademisk, da anklagemyndigheden (formentlig)ikke ville have kunnet løfte sagen uden identitetsoplysningerne. Selvom identiteten på føreren kun udgør et led i beviset for en hastighedsoverskridelse, må oplysningen efter min opfattelse alligevel anses for at være så vigtig, at den bliver afgørende for sagens udfald, således at der formentlig burde have været statureret krænkelse. Afgørelsen er da også omdiskuteret i den juridiske litteratur¹⁵².

4.2.4 Den grundlæggende betingelse i art. 6(1)

Af ordlyden til artikel 6(1) fremgår det, at det er en grundlæggende betingelse, for at bestemmelsen finder anvendelse, at »*der skal træffes afgørelse*« i en sag.

Betingelsens placering i første stykke af artikel 6 indebærer, at betingelsen gælder i både den civile og den strafferetlige del af bestemmelsen.

Det er derfor ved analysen af praksis ikke afgørende, om sagen har civil- eller strafferetlig karakter, da kravet om, at »*der træffes afgørelse*«, er ens for begge sagstyper. Begge sagstyper vil derfor blive inddraget i den følgende gennemgang af praksis, selvom det allerede er blevet fastslået, at forbuddet mod selvinkriminering kun er gældende i straffesager i konventionens forstand.

¹⁵¹ O'Hallaran og Francis v. United Kingdom[GC] - afgørelse i sag 15809/02 og 25624/02 af 29.06.2007

¹⁵² Se navnlig *Ashworth*, »Self-incrimination in European Human Rights Law - A pregnant pragmatism?«, *Cardozo Law Review*, 2008, s. 762ff, men også *Jonas Christoffersen* i Lorenzen et al., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer*(art. 1-9), Bind 1, 3. udg., 2011, s. 443.

I *Ninn-Hansen mod Danmark*¹⁵³ havde Folketinget på baggrund af en kritisk udtalelse fra Folketingets Ombudsmand nedsat en undersøgelseskommission til at undersøge forløbet i Tamil-sagen. Undersøgelseskommissionens opgave var at undersøge beslutningsprocessen og administrationen i de tamilske familiesammenføringsager, herunder om der kunne gøres et retligt ansvar gældende overfor nogle af de involverede politikere og embedsmænd. På baggrund af undersøgelseskommissionens beretning valgte et flertal i Folketinget at rejse tiltale mod forhenværende justitsminister Erik Ninn-Hansen for overtrædelse af Ministeransvarsloven. Ved Rigsrettens dom¹⁵⁴ blev Ninn-Hansen idømt 4 måneders betinget fængsel.

Efterfølgende indbragte Ninn-Hansen sagen for EMD, bl.a. med påstand om, at undersøgelseskommissionens behandling af sagen havde krænket hans ret til en retfærdig rettergang iht. EMRK art. 6(1). Efter deres undersøgelse af sagen udtalte EMD:

*»In the present case the Court notes that the purpose of the proceedings conducted by the Court of Inquiry and the report eventually issued by that court was to form a basis for Parliament to decide on whether to press charges against certain persons who were, or had been, entrusted with public authority, for having disregarded their duties whilst in office. **These proceedings were therefore not as such concerned with »determining the charge.«***
(s. 18 - min udhævning og understregning)

Da undersøgelseskommissionen således ikke havde afgjort tiltalespørgsmålet, men alene havde undersøgt og oplyst det faktiske hændelsesforløb til brug for Folketingets afgørelse af tiltalespørgsmålet, fandt EMD ikke, at der var tale om en afgørelse i konventionens forstand, og artikel 6 var derfor ikke anvendelig. Det tillagdes således afgørende vægt, at det ikke var undersøgelseskommissionen, men Folketinget, som havde kompetencen til at afgøre tiltalespørgsmålet.

¹⁵³ Ninn-Hansen v. Denmark(dec)- afgørelse i sag 28972/95 af 18.05.1999

¹⁵⁴ U 1995.672 R

I forhold til spørgsmålet om retfærdig rettergang og herunder forbuddet mod selvinkriminering er det væsentligt, at Domstolen i sin kendelse i *Ninn-Hansen mod Danmark* fremhæver, at Ninn-Hansen under sin afhøring i undersøgelseskommission var beskyttet mod selvinkriminering¹⁵⁵. Det kan altså ikke af afgørelsen udledes, at forbuddet mod selvinkriminering ikke kan gøres gældende, selvom undersøgelsesorganet ikke træffer (endelig)afgørelse i konventionens forstand, jf. mere herom nedenfor afsnit 4.2.4.1.

I *Fayed mod Storbritanien*¹⁵⁶ var nogle inspektører, som var uafhængigt udpeget af den engelske Secretary of State, sat til at undersøge forholdene i forbindelse med Fayed-brødrenes overtagelse af et selskab. Udpegningen af inspektørerne skete med hjemmel i den engelske selskabslov, hvorefter ministeren kunne iværksætte en inspektør-undersøgelse af et selskab, hvis der var omstændigheder, som indikerede forseelser, herunder:

»that the company's affairs are being or have been conducted with intent to defraud its creditors or the creditors of any other person, or otherwise for a fraudulent or unlawful purpose, or in a manner which is unfairly prejudicial to some part of its members«
(præmis 36)

Efter engelsk ret havde folk med tilknytning til det selskab, som blev undersøgt, oplysningspligt overfor inspektørerne. Manglende samarbejdsvilje kunne om nødvendigt indbringes for domstolene, hvor strafferammen spændte fra bøde til 2 års fængsel¹⁵⁷, og de oplysninger, den afhørte afgav til inspektørerne, kunne blive brugt imod ham under en senere straffesag(præmis 38). Der blev ikke efterfølgende rejst straffesag mod Fayed-brødrene, men brødrene mente, at inspektørernes undersøgelse havde skadet deres gode navn og rygte, hvorfor de

¹⁵⁵ Ninn-Hansen v. Denmark(dec)- afgørelse i sag 28972/95 af 18.05.1999, s. 18

¹⁵⁶ Fayed v. United Kingdom - afgørelse i sag 17101/90 af 21.09.1994

¹⁵⁷ Strafferammen fremgår af *Saunders v. the United Kingdom*(afgørelse i sag 19187/91 af 17.12.1996), præmis 50. Afgørelsen er behandlet mere indgående nedenfor.

indbragte sagen for EMD med påstand om krænkelse af deres civile rettigheder iht. artikel 6(1). EMD udtalte i deres begrundelse:

»[...] the Court is satisfied that the functions performed by the Inspectors were, in practice as well as in theory, essentially investigative [...] The Inspectors did not adjudicate, either in form or in substance. [...] They did not make a legal determination as to criminal or civil liability concerning the Fayed brothers, and in particular concerning the latter's civil right to honour and reputation. The purpose of their inquiry was to ascertain and record facts which might subsequently be used as the basis for action by other competent authorities - prosecuting, regulatory, disciplinary or even legislative [...] In short, it cannot be said that the Inspectors' inquiry »determined« the applicants' civil right to a good reputation, for the purposes of Article 6 para. 1, or that its result was directly decisive for that right.« (præmis 61)

Domstolen fandt altså ikke, at der forelå krænkelse, da inspektørernes undersøgelse ikke havde karakter af en »afgørelse« om et ansvar i civil- eller strafferetlig henseende. EMD lagde herved vægt på, at inspektørernes opgave alene havde været fastlæggelse af et faktisk hændelsesforløb, som andre myndigheder eventuelt efterfølgende kunne bruge til afgørelse af, om der skulle gøres et ansvar gældende.

I *Saunders mod Storbritanien*¹⁵⁸ blev undersøgelsesorganets manglende tiltalekompetence også tillagt vægt. I sagen, som omhandlede insiderhandel i forbindelse med en virksomhedsfusion, havde nogle inspektører - på samme måde som i Fayed-sagen - til opgave at undersøge og klarlægge omstændighederne i forbindelse med bryggeriet Guinness' overtagelse af en konkurrent. Inspektørerne indkaldte i den forbindelse direktøren Saunders til afhøring ni gange, heraf to gange efter at han formelt var blevet sigtet. Under alle afhøringerne var der repræsentanter fra anklagemyndigheden til stede. Saunders havde ligesom Fayed-brødrene pligt til at afgive forklaring og manglende samarbejde kunne indbringes

¹⁵⁸ Saunders v. the United Kingdom - afgørelse i sag 19187/91 af 17.12.1996

for domstolene, hvor forholdet kunne sanktioneres med bøde eller fængsel i op til 2 år. Da Saunders efterfølgende blev tiltalt i sagen, blev hans forklaringer til inspektørerne dokumenteret for retten og brugt imod ham som bevis på skyld. Ved EMD's pådømmelse af forholdet udtalte Domstolen, bl.a med henvisning til den tidligere sag *Fayed mod Storbritanien*¹⁵⁹, om inspektørernes rolle:

*»the functions performed by the inspectors [...] were essentially investigative in nature and [...] they did not adjudicate either in form or in substance. **Their purpose was to ascertain and record facts which might subsequently be used as the basis for action by other competent authorities - prosecuting, regulatory, disciplinary or even legislative** [...] As stated in that case, a requirement that such a preparatory investigation should be subject to the guarantees of a judicial procedure as set forth in Article 6 para. 1 would in practice unduly hamper the effective regulation in the public interest of complex financial and commercial activities[...].«*

(præmis 67 - min udhævning)

Som i Fayed-sagen lagde domstolen altså afgørende vægt på, at inspektørerne ikke selvstændigt kunne rejse tiltale, men alene havde til opgave at fastlægge det faktiske hændelsesforløb, til brug for andre myndigheders stillingtagen til et eventuelt ansvars placering. Domstolen lagde i sin afgørelse endvidere vægt på, at, som også gjort gældende i Fayed-sagen, såfremt garantierne i artikel 6(1) skulle opretholdes allerede under myndighedernes indledende undersøgelse, ville dette i praksis eliminere myndighedernes evne til regulering i komplekse erhvervs- og finansforhold.

Som det er fremgået, vil myndigheder og andre organers undersøgelser, som alene har til formål at fastlægge et faktisk hændelsesforløb, men ikke at tage stilling til spørgsmål om tiltalerejsning, disciplinær forfølgning, lovgivningstiltag eller lignende, som udgangspunkt falde uden for anvendelsesområdet for artikel 6. Dette udgangspunkt gælder også, hvor undersøgelsen eventuelt senere kan danne

¹⁵⁹ Fayed v. United Kingdom - afgørelse i sag 17101/90 af 21.09.1994

grundlag for andre myndigheders vurdering, herunder afgørelse om tiltalerejsning og disciplinærforfølgning, jf. f.eks. *Saunders* og *Ninn-Hansen*.

4.2.4.1 Oplysninger, som er tilvejebragt ved lovlige oplysningspligter

Selv om et undersøgelsesorgan ikke træffer afgørelse, er det imidlertid ikke givet, at de processuelle garantier efter artikel 6 ved en senere bedømmelse af hele sagsforløbet ikke vil blive inddraget, da EMD i sin prøvelse af, om klager har fået en retfærdig rettergang, anlægger en helhedsvurdering af forløbet.

I en parallel sag til *Saunders, I.J.L and others v. United Kingdom*¹⁶⁰, havde *Saunders*' medtiltalte klaget over brugen af deres tvangsmæssigt afgivne vidneudsagn til inspektørerne i den senere straffesag.

»[...] the applicants are not correct in their assertion that a legal requirement for an individual to give information demanded by an administrative body necessarily infringes Article 6 of the Convention. «
The Court considers that whether or not information obtained under compulsory powers by such a body violates the right to a fair hearing must be seen from the standpoint of the use made of that information at the trial.[...]«
(præmis 100)

I *Saunders* anførte Domstolen, at:

»[...] the fact that statements [to the inspectors] were made by the applicant prior to his being charged does not prevent their later use in criminal proceedings from constituting an infringement of the right [to silence and not to incriminate oneself].«
(præmis 74 in fine)

¹⁶⁰ *I.J.L and others v. United Kingdom* - afgørelse i sag 29522/95; 30056/96; 30574/96; af 19.09.2000

Det afgørende for, om forbuddet mod selvinkriminering og dermed retten til en retfærdig rettergang er overtrådt, bliver derefter, hvordan oplysninger, som er frembragt ved brug af en strafsanktioneret oplysningspligt, bliver anvendt.

I *Saunders*, hvor klagers vidneudsagn til inspektørerne var blevet anvendt, lagde Domstolen vægt på, at anklagemyndigheden i så udstrakt grad havde brugt vidneudsagnet til at inkriminere og så tvivl om klagers troværdighed, at det havde været det afgørende bevis for klagers skyld. Af denne grund fandt EMD, at forbuddet mod selvinkriminering var krænket(*præmis 67-76*).

Med samme begrundelse blev der ligeledes statueret krænkelser i *I.J.L and others*(*præmis 101*).

I *Serves mod Frankrig(2)*¹⁶¹ angik klagen, at vidneudsagn afgivet i forbindelse med disciplinære forhør blev brugt i en senere straffesag, hvor klager blev dømt for meddelagtighed til mord. Sagen er en efterfølger til *Serves mod Frankrig(1)*¹⁶², som er omtalt ovenfor afsnit 4.2.2.

Om brugen af oplysninger hidrørende fra de disciplinære forhør udtalte Domstolen, at:

»The Court further notes that while the [disciplinary]reports do not express a view on the applicant's criminal responsibility, they state categorically that he had incurred "disciplinary" responsibility. There is therefore little doubt that their addition to the criminal file strengthened the case for the prosecution, especially as their author's status lent them undeniable authority.

That is not sufficient, however, for the Court to conclude that there has been a breach of Article 6 of the Convention; what matters is the use to which the statements thus obtained were put in the course of the criminal trial [...]. It does not appear from the judgment delivered by the First Indictment Division of the Paris Court of Appeal on 28 February 1994 that the applicant's indictment was

¹⁶¹ *Serves v. France(2)*(dec.) - afgørelse i sag 38642/97 af 04.05.2000

¹⁶² *Serves v. France(1)* - afgørelse i sag 20225/92 af 20.10.1997.

based to any significant extent on the statements he made during the commanding-officer inquiry; on the contrary, the judgment states that the Division based the indictment on the facts as established during the judicial investigation, in particular by interviewing a large number of witnesses. Nor does any of the evidence establish that the prosecution made use of the impugned commanding-officer reports during the trial at the Paris Military Court notwithstanding an objection by the applicant or referred to them in their addresses to the court. It is also clear from the record of the proceedings that the court heard evidence from a large number of witnesses, examined by the prosecution and the defence; so that, in any event, the reports were not the only evidence before it.[...]In conclusion, the Court does not find that there has been any breach of Article 6 of the Convention. [...]«
(præmis 25)

Brugen af erklæringerne fra de disciplinære forhør havde styrket anklagemyndighedens sag, men det var ikke i sig selv en krænkelse af forbuddet mod selvinkriminering. Det afgørende var, hvordan disse oplysninger blev brugt i den senere straffesag. Ved sin vurdering heraf lagde Domstolen vægt på, at anklagemyndigheden havde afhørt en række andre vidner, hvis vidneudsagn havde underbygget, at der skulle rejses tiltale. Domstolen lagde endvidere vægt på, at såvel forsvaret som anklagemyndigheden under retssagen havde kunnet afhøre disse vidner, hvorfor erklæringerne afgivet ved de disciplinære forhør kun havde udgjort en del af bevismaterialet og dermed ikke været det eneste bevis for klagers skyld. Domstolen fandt på den baggrund, at artikel 6 ikke var krænket.

Opsummerende kan det derfor fastslås, at undersøgelser foretaget af administrative myndigheder og andre organer, som udgangspunkt falder udenfor artikel 6's anvendelsesområde, såfremt myndigheden eller organet ikke skal træffe afgørelse i sagen. Dette gælder, selvom det i undersøgelsen tilvejebragte materiale senere kan anvendes af en myndighed til afgørelse af, om der skal indledes straf- eller disciplinærfølgning. De oplysninger, som myndigheden eller undersøgelsesorganet har tilvejebragt ved brug af oplysningspligter, kan bruges i

en senere straffesag, men må ikke være det eneste eller afgørende bevis for klagers skyld.

4.2.5 Afledte aspekter af forbuddet mod selvinkriminering

Forbuddet mod selvinkriminering og retten til tavshed afføder udover det allerede anførte to væsentlige spørgsmål; om det, at den anklagede vælger at forholde sig tavs, kan bruges af myndighederne som indikation på skyld hos den anklagede, og om den, der er anklaget, har krav på at blive vejledt om sin ret til tavshed og til ikke at inkriminere sig selv. Spørgsmålene bliver behandlet i det følgende.

4.2.5.1 Tavshedsimplikationen

EMD har i flere sager taget stilling til den bevismæssige betydning af, at tiltalte har valgt ikke at udtale sig. Selvom EMD i sine afgørelser om selvinkriminering har lagt vægt på, at forbuddet mod selvinkriminering og en sigtets ret til tavshed er generelt anerkendte internationale standarder, som er en fundamental del af kravet om en retfærdig rettergang efter artikel 6, har Domstolen alligevel i flere afgørelser afgjort, at forbuddet ikke er absolut i den forstand, at en tiltalts tavshed ikke kan blive tillagt bevismæssig betydning¹⁶³.

Den ledende dom om spørgsmålet er *Murray mod Storbritanien*¹⁶⁴, hvor klageren var blevet antruffet af politiet på vej ned af trappen fra det rum i huset, hvor politiinformanten L var tilbageholdt af en gruppe personer med tilknytning til IRA. Klageren havde på trods af vidneudsagn fra forurettede L om hans deltagelse i tilbageholdelsen, både under sin anholdelse og under den efterfølgende retssag, nægtet at give nogen forklaring på sin tilstedeværelse i huset. Klageren blev under retssagen advaret om, at manglende forklaring fra hans side uden en begrundelse herfor efter rettens skøn kunne tages med i overvejelserne om hans skyld. På trods heraf valgte

¹⁶³ Jonas Christoffersen i Lorenzen et al., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer(art. 1-9), Bind 1, 3. udg., 2011, s. 447

¹⁶⁴ Murray v. the United Kingdom - Afgørelse i sag 18731/91 af 08.02.1996

klageren efter råd fra sin sagfører ikke at vidne. Klageren blev herefter fundet skyldig i ulovlig frihedsberøvelse og idømt 8 års fængsel. Under den efterfølgende indbringelse for EMD udtalte domstolene sig om problemstillingen:

»On the one hand, it is self-evident that it is incompatible with the immunities under consideration to base a conviction solely or mainly on the accused's silence or on a refusal to answer questions or to give evidence himself. On the other hand, the Court deems it equally obvious that these immunities cannot and should not prevent that the accused's silence, in situations which clearly call for an explanation from him, be taken into account in assessing the persuasiveness of the evidence adduced by the prosecution.

Wherever the line between these two extremes is to be drawn, it follows from this understanding of »the right to silence« that the question whether the right is absolute must be answered in the negative.

It cannot be said therefore that an accused's decision to remain silent throughout criminal proceedings should necessarily have no implications when the trial court seeks to evaluate the evidence against him.

[...]

Whether the drawing of adverse inferences from an accused's silence infringes Article 6 is a matter to be determined in the light of all the circumstances of the case, having particular regard to the situations where inferences may be drawn, the weight attached to them by the national courts in their assessment of the evidence and the degree of compulsion inherent in the situation.«

(præmis 47)

Af Domstolens udtalelse kan dermed udledes, at retten til tavshed ikke er absolut, da det, hvis omstændighederne kræver det, er nødvendigt for den tiltalte at give en nærmere forklaring. I dette tilfælde var klageren blevet anholdt i et hus, hvor en person blev holdt til fange, og denne person havde efterfølgende udpeget ham som én af gerningsmændene. I dét tilfælde var en forklaring altså nødvendig fra den tiltalte. Det kan endvidere udledes, at en tiltaltes tavshed ikke i sig selv kan udgøre det eneste eller det afgørende bevis for skyld, men at den tiltaltes tavshed, i lys af alle omstændighederne i sagen, kan tillægges bevismæssig betydning, dvs. det kan få processuel skadevirkning for den anklagede.

Om der sker krænkelse af artikel 6, skal afgøres ud fra en konkret vurdering, hvor EMD særligt vil vurdere, hvilken vægt de nationale domstole har tillagt tiltaltes tavshed, og de slutninger domstolene drager heraf og endelig graden af tvang i situationen. I den konkrete sag mente EMD, at på baggrund af omstændighederne ved Murrays anholdelse og vidneudsagnet imod ham, var det naturligt, at den nationale domstol, i mangel af forklaring fra Murray, drog den følgeslutning at han derfor havde været medvirkende til forbrydelsen.

I forhold til vurderingen af tvang anførte EMDs flertal, at Domstolen anerkendte, at et system, der advarede den anklagede mod, at der kunne drages følgeslutninger (»inferences«) af hans tavshed, havde en vis grad af indirekte tvang indbygget.

Imidlertid var klager beskyttet af retssikkerhedsgarantier, nemlig at det var en erfaren dommer, som afgjorde sagen, at klager var advaret mod, at hans tavshed kunne tillægges betydning, at anklagemyndigheden skulle føre bevis for tiltaltes skyld, og endelig at klagers tavshed ikke måtte være det eneste eller afgørende bevis(*præmis 50-51*).

Opsummerende kan det derfor konstateres, at Domstolen i *Murray* slår fast, at en tiltaltes tavshed kan indgå i vurderingen af tiltaltes skyld, såfremt de konkrete omstændigheder og andre beviser påkalder en forklaring fra tiltalte. Imidlertid kan tavshed fra tiltalte aldrig stå som eneste eller afgørende bevis i sagen, og det er anklagemyndigheden, der skal bevise tiltaltes skyld. Det tillægges endvidere vægt, at det er en juridisk dommer, som foretager vurderingen af i hvilket omfang den manglende forklaring kan tillægges betydning.

4.2.5.2 Skal den anklagede vejledes om sine rettigheder?

I relation til forbuddet mod selvinkriminering er det relevant, om myndighederne skal vejlede den anklagede om denne rettighed, da den ellers kan blive illusorisk.

I den ovenfor i afsnit 4.2.2 behandlede afgørelse *Ibrahim et al. mod Storbritanien*[GC]¹⁶⁵ var klager blevet afhørt som vidne, men kom i løbet af afhøringen med oplysninger, der implicerede ham i den forbrydelse, han blev afhørt omkring. Domstolen slog i sin afgørelse fast, at fra det tidspunkt var klager at betragte som anklaget i konventionens forstand. Om klagers ret til at blive vejledt om retten til tavshed udtalte Domstolen, at

»The Convention is intended to guarantee rights that are practical and effective and not theoretical and illusory [...].

[...]

The Court therefore finds that it is inherent in the privilege against self-incrimination, the right to silence and the right to legal assistance that a person "charged with a criminal offence" for the purposes of Article 6 has the right to be notified of these rights.«

(præmis 272)

»In the light of the nature of the privilege against self-incrimination and the right to silence, the Court considers that in principle there can be no justification for a failure to notify a suspect of these rights.[...]«

(præmis 273)

Det kan dermed udledes, at det er en fundamental del af selvinkrimineringsgrundsætningen, at den anklagede bliver informeret og vejledt om sine rettigheder, før afhøringer foretages. Domstolen bemærker endvidere, at der principielt ikke kan findes grunde, der kan berettige til ikke at vejlede den anklagede om disse rettigheder.

¹⁶⁵ *Ibrahim and others v. United Kingdom*[GC] - afgørelse i sag 50541/08; 50571/08; 50573/08; 40351/09 af 13.09.2016

5. Polititjenestemænds oplysningspligt og forbuddet mod selvinkriminering

På baggrund af den gennemførte undersøgelse og analyse af polititjenestemænds oplysningspligt og forbuddet mod selvinkriminering efter EMRK art. 6(1), er det, for at kunne svare på afhandlingens problemformulering, nødvendigt at sammenholde resultaterne.

Det væsentligste spørgsmål i forhold til at afgøre i hvilken udstrækning, forbuddet mod selvinkriminering efter EMRK art. 6(1) finder anvendelse på politiklageordningen, er, hvorvidt sagstyperne er straffesager i konventionens forstand, da selvinkrimineringsforbuddet ikke kan påberåbes i sager, som ikke opfylder dette kriterie. Indledningsvist vil der derfor blive taget udgangspunkt i dette spørgsmål.

Ved afgørelsen af, om en sag er en straffesag i konventionens forstand, lægger EMD efter Engeldoktrinen vægt på tre alternative kriterier.

Det første kriterie omhandler den retlige kvalifikation af de retsregler, der regulerer forholdet. For politiklageordningens vedkommende er reglerne placeret i retsplejelovens straffeprocessuelle del.

Sanktionsfastsættelsen sker dog efter to forskellige regelsæt, nemlig for de almindelige adfærdsklagers vedkommende efter tjenestemandslovens bestemmelser og for de specielle adfærdsklagesagers vedkommende efter straffelovens bestemmelser.

Det er derfor åbenlyst, at det første kriterie efter Engeldoktrinen uden videre vil medføre, at i hvert fald de specielle adfærdsklagesager vil blive karakteriseret som straffesager i konventionens forstand, da opfyldelsen af det første kriterie er tilstrækkeligt. For så vidt de almindelige adfærdsklagesager er spørgsmålet mere åbent. At reglerne er placeret i retsplejelovens straffeprocessuelle del taler for, at sagen vil blive betragtet som en straffesag i konventionens forstand. Under hensyn til, at reglerne

er placeret i et særligt afsnit, som alene gælder for en specifik gruppe, polititjenestemænd, samt at sanktionsfastsættelsen sker efter tjenestemandsløven, må det dog efter min opfattelse alligevel antages, at dette ikke er tilstrækkeligt til at karakterisere sagstypen som en straffesag i konventionens forstand. Det er derfor nødvendigt at inddrage de andre kriterier i bedømmelsen for så vidt de almindelige adfærdsklagesager.

Det andet kriterie er overtrædelsens karakter, hvor Domstolen bedømmer om den forseelse, som sagen omhandler, naturligt er »*criminal*«. Såfremt Domstolen finder, at den er dét, er der en formodning for, at sagen er en straffesag i konventionens forstand. Ved bedømmelsen, af om en sag er »*criminal*«, lægger Domstolen bl.a. vægt på, om den regel, der påstås overtrådt, er rettet mod alle borgere eller en specifik gruppe, om myndigheden har fuldbyrdelsesbeføjelser, om pålæggelsen af en sanktion indebærer en bedømmelse af udvist skyld, og om reglen har et pønalt eller afskrækkende formål.

De regler, som regulerer de almindelige adfærdsklagesager, er alene rettet mod polititjenestemænd, mens de regler, som regulerer sanktionsfastsættelsen, er rettet mod alle tjenestemænd. Reglerne er derfor rettet mod en specifik gruppe af personer. Politiklagemyndighedens mulighed for at udtrykke kritik i de almindelige adfærdsklagesager indebærer, at der er en bedømmelse af skyld i deres afgørelser. Imidlertid har myndigheden ikke som i *Dubus S.A* vægtige afgørelses- eller fuldbyrdelsesbeføjelser, da disse er hos ansættelsesmyndigheden. Endelig er reglerne af afskrækkende og ikke pønalt karakter, da de har til formål at regulere polititjenestemænds optræden.

Det andet kriterie efter Engeldoktrinen kan derfor efter min opfattelse ikke føre til, at de almindelige adfærdsklagesager kan karakteriseres som straffesager i konventionens forstand.

Det tredje kriterie omhandler karakteren og intensiteten af den sanktion, som kan udløses ved overtrædelsen af de pågældende regler. Mulighed for frihedsstraf giver en kraftig formodning for, at sagen er en straffesag i konventionens forstand. Mulighed for at blive udelukket fra at besidde bestemte stillinger, som f.eks. at kunne stille op til et parlament, jf. *Matyjek*, trækker ligeledes i retning af, at sagen er en straffesag i konventionens forstand. Imidlertid gælder dette formentlig ikke, når udelukkelsen er begrundet i afskedigelse som disciplinær sanktion, jf. *Batur*.

I de almindelige adfærdsklagesager kan Politiklagemyndigheden maksimalt udtrykke, at et forhold er »*stærkt eller yderst kritisabelt*«. Det er endvidere ikke Politiklagemyndigheden, men ansættelsesmyndigheden, der fastsætter en sanktion for forholdet. Imidlertid er ansættelsesmyndighedens kraftigste sanktionsmulighed efter TJM § 24 afskedigelse, og som *Batur* afgørelsen viste, er dette ikke nok til at statuere, at sagen er en straffesag i konventionens forstand.

Efter en helhedsbedømmelse af de tre kriterier må det derfor antages, at de almindelige adfærdsklagesager ikke kan karakteriseres som værende straffesager i konventionens forstand. Disse sager falder derfor helt uden for anvendelsesområdet for forbuddet mod selvinkriminering.

Såfremt lovgiver måtte ønske det, er der derfor mulighed for at ændre reglerne for oplysningspligten i politiklageordningens bestemmelser om de almindelige adfærdsklagesager.

Der vil således være mulighed for at indføre strafsanktionerede oplysningspligter over for såvel ikke-indklagede som indklagede polititjenestemænd i de almindelige adfærdsklagesager.

Da de almindelige adfærdsklagesager således ikke er straffesager i konventionens forstand, er det ikke nødvendigt at behandle dem yderligere i relation de andre aspekter af og betingelser for forbuddet mod selvinkriminering.

De specielle adfærdsklagesager er derimod allerede i kraft af deres tilknytning til straffeloven straffesager i konventionens forstand, hvorfor selvkrimineringsgrundsætningen efter denne betingelse finder anvendelse i denne sagstype. Det er derfor relevant at få fastslået fra hvilket tidspunkt, beskyttelsen indtræder.

Som belyst i afhandlingen indtræder beskyttelsen fra det tidspunkt, hvor den pågældende er »anklaget i konventionens forstand«

En person skal efter Domstolens nyeste praksis i *Simeonovi* anses som anklaget, når han får en officiel tilkendegivelse fra en kompetent myndighed indeholdende en beskyldning om en lovovertrædelse, hvilket svarer til at situationen for den anklagede er blevet mærkbart påvirket som følge af handlinger foretaget af myndighederne.

I de specielle adfærdsklagesager vil den indklagede derfor formentlig skulle anses som anklaget i konventionens forstand fra tidspunktet for Politiklagemyndighedens afhøring af ham, jf. *Ibrahim*.

Imidlertid vil der i nogle af de specielle adfærdssager ske suspension af den pågældende allerede inden dette tidspunkt, jf. TJM § 19. I disse tilfælde vil den pågældendes situation være mærkbart ændret, hvorfor han allerede fra dette tidspunkt skal anses som anklaget efter konventionen. Det er efter Domstolens praksis et krav, at den anklagede vejledes om sin ret til tavshed inden afhøringen foretages, jf. *Ibrahim*. Efter politiklageordningens bestemmelser om de specielle adfærdsklagesagers behandling skal en sådan vejledning også gives, hvorfor ordningen er i overensstemmelse med selvkrimineringsprincippet, jf. RPL §§ 1020 c, stk. 1 og 752, stk. 1.

Som anført i afsnit 4.2.4 er det en grundlæggende betingelse, for at artikel 6(1) finder anvendelse, at der »træffes afgørelse« i sagen.

I de specielle adfærdsklagesager er det Politiklagemyndighedens opgave at efterforske mulige strafbare forhold begået af polititjenestemænd i tjenesten, jf. RPL § 1020 a, stk. 1.

Når Politiklagemyndigheden har færdigefterforsket en sag, fremsendes den til den relevante statsadvokat med henblik på dennes afgørelse af tiltalte spørgsmålet, jf. RPL § 1020 e, stk. 1.

Der kan derfor argumenteres for, at Politiklagemyndigheden ikke træffer afgørelse i sagen i henhold til konventionens krav, da Politiklagemyndigheden ikke har tiltalekompetencen i sagerne.

Såfremt dette antages, vil artikel 6 ikke finde anvendelse. Der vil derved kunne anvendes strafsanktionerede oplysningspligter i Politiklagemyndighedens efterforskning, uden at den indklagede er beskyttet af forbuddet mod selvinkriminering, jf. *Saunders*. I det tilfælde vil de oplysninger, som Politiklagemyndigheden tilvejebringer via oplysningspligter, kunne anvendes i en senere straffesag mod den indklagede polititjenestemand, men oplysningerne må ikke være det eneste eller afgørende bevis, jf. *Saunders*. Anklagemyndigheden vil dermed stadig skulle bevise den indklagedes skyld ved hjælp af yderligere beviser end dem, som den indklagede har afgivet under tvang.

Det er dog antageligt for vidtgående at drage en sådan konklusion.

Politiklagemyndighedens efterforskning i de specielle adfærdsklagesager har godt nok alene til formål at fastlægge de faktiske omstændigheder i forbindelse med et muligt strafbart forhold begået af en polititjenestemand i tjenesten, men i deres efterforskning udøver Politiklagemyndigheden de beføjelser, som ellers tilkommer politiet, jf. RPL § 1020 c, hvilket, sammenholdt med at statsadvokaten, som har tiltalekompetencen, kan anmode Politiklagemyndigheden om yderligere efterforskning, jf. § 1020 e, stk. 3, giver indtryk af en så nær sammenhæng mellem disse myndigheder, at det ikke med sikkerhed vil kunne antages, at EMD ikke i en eventuel bedømmelse af påtvungne oplysningspligter for polititjenestemænd i egne straffesager vil finde, at der sker en krænkelse af art. 6 (1).

6. Konklusion

Formålet med afhandlingen har været at undersøge om reglerne for polititjenestemænds oplysningspligt overholder de betingelser, der kræves, for at selvinkrimineringsgrundsætningen efter Den Europæiske Menneskerettigheds-konventions artikel 6(1) er respekteret.

Undersøgelsen er foretaget ved en grundig undersøgelse af de relevante bestemmelser i retsplejelovens kapitel 93 b og c, samt ved en analyse af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols efterhånden righoldige praksis vedrørende forbuddet mod selvinkriminering og retten til tavshed.

På baggrund af undersøgelsen og analysen kan det konkluderes, at de danske regler for polititjenestemænds oplysningspligt i de almindelige adfærdsklagesager begrænser den oplysningspligt, der er mulig i forhold til forbuddet mod selvinkriminering efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6(1). Det er derfor juridisk muligt at indføre strafsanktioneret oplysningspligt for såvel ikke-indklagede som indklagede polititjenestemænd i de almindelige adfærdsklagesager.

For så vidt de specielle adfærdsklagesager, straffesagerne, finder undersøgelsen, at der muligvis på baggrund af den særlige indretning af politiklageordningen, hvor Den Uafhængige Politiklagemyndighed efterforsker det faktiske hændelsesforløb, og statsadvokaten afgører tiltalespørgsmålet, efter praksis om Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6(1) muliggør indførelsen af strafsanktionerede oplysningspligter for polititjenestemænd i disse sager. De oplysninger, som på denne måde indhentes fra en indklaget polititjenestemand, kan dog ikke anvendes som det eneste eller afgørende bevis i en senere straffesag imod ham. Anklagemyndigheden vil dermed stadig skulle bevise den indklagedes skyld ved hjælp af yderligere beviser end dem, som den indklagede har afgivet under tvang.

Det er dog ikke på baggrund af undersøgelsen muligt endeligt at fastslå, om Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vil acceptere en sådan ændring af reglerne, da Politiklagemyndighedens og statsadvokatens beføjelser i et vist omfang er flettet ind i hinanden.

7. Litteraturfortegnelse

Bøger:

Blume, Peter

Juridisk Metodelære

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 5. udg. 2009

Diderichsen, Adam

Etik for Politifolk

Samfundslitteratur, 1. udg. 2011

Fogtdal, Hans & Hjortenbergt, Jesper:

Politiklageordningen

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udg. 2012

Gammeltoft-Hansen, Hans, Andersen, Jon, Larsen, Kaj, Loiborg, Karsten,

Engberg, Morten og Olsen, Jens:

Forvaltningsret

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udg. 2003

Gomard, Bernhard, Møller, Jens. Talevski, Oliver og Thønnings, Peter:

Kommenteret Retsplejelov Bruxelles I-Forordning

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Bind I, 9. udgave, 2013

Gomard, Bernhard, Møller, Jens. Talevski, Oliver og Thønnings, Peter:

Kommenteret Retsplejelov Bruxelles I-Forordning

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Bind III, 9. udgave 2013

Henricson, Ib:

Politiloven med kommentarer

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 4. udg. 2017

Henricson, Ib:

Politiret

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 6. udg. 2016

Lorentzen, Peer, Christoffersen, Jonas, Holst-Christensen, Nina, Vedel Kessing, Peter, Schaumburg-Müller, Sten og Vedsted-Hansen, Jens:

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer(art. 1-9)

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Bind 1, 3. udg. 2011

Kjølbro, Jon Fridrik:

EMRK for Praktikere

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 4. udg. 2017

Mathiassen, Jørgen:

Forvaltningspersonellet - Tjenestemænd og overenskomstansatte

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udg. 2000

Revsbech, Karsten:

Forvaltningspersonalet

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udg. 2009

Rytter, Jens Elo

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - og dansk ret

Karnov Group Denmark, 2. udg. 2006

Smidt, Eva, Jochimsen, Jørgen, Kistrup, Michael og Lund Poulsen, Jakob:

Straffeprocessen

Karnov Group Denmark, 2. udg. 2008

Øyen, Ørnulf

Vernet mot selvinkriminering i straffeprosessen

Fakbokforlaget, 1. udg. 2010

Artikler:

Ashworth, Andrew:

»Self-incrimination in European Human Rights Law - A pregnant pragmatism?«

Cardozo Law Review, 2008, s. 751-774

Christoffersen, Jonas:

»Selvinkriminering - Menneskerettighedsdomstolens praksis«

Juristen nr. 2, 2000, s. 45-57

Betænkninger:

- | | |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Betænkning 1278/1994 | Om behandling af klager over politipersonalet |
| Betænkning 1407/2001 | Om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret. |
| Betænkning 1424/2003 | Straffelovrådets betænkning om straffastsættelse og strafferammer |
| Betænkning 1507/2009 | Behandling af klager over politiet |
| Betænkning 1557/2015 | Om opfølgning på Christiania-sagen |

Kundgørelser:

Rigspolitechefen:

Rigspolitechefens kundgørelse I nr. 10 af 31. oktober 2011 om disciplinærsagers behandling

Rapporter:

Justitsministeriets Centrale Samarbejdsudvalg for Politiet:

Polititjenestemænds retsstilling i forbindelse med tjenstlige undersøgelser mv.

København, 2. februar 1995

Cirkulærer:

Rigsadvokatens cirkulæreskrivelse af 30. maj 2000 vedrørende forenkling og standardisering af for- muleringen af afgørelser i adfærdssager

Vejledninger:

Council of Europe/European Court of Human Rights:

Guide on article 6 - Right to a fair trial(criminal limb), 2014

Finansministeriet:

Vejledning nr. 10285 af 15. december 2017 om god adfærd i det offentlige

Justitsministeriet:

Vejledning nr. 7 af 18. januar 1982 vedrørende behandlingen af klagesager, der henhører under lokalnævnene vedrørende politiets virksomhed

8. Doms og afgørelsesoversigt

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

Allan v. United Kingdom

- afgørelse i sag 48539/99 af 05.11.2002 **(CR)**

Batur v. Turkey(dec.)

- afgørelse i sag 38604/97 af 04.07.2000 **(2)**

Benham v. the United Kingdom[GC]

- afgørelse i sag 19380/92 af 10.06.1996 **(1*)**

Bendenoun v. France

- afgørelse i sag 12547/86 af 24.02.1994 **(1*)**

Deweere v. Belgium

- afgørelse i sag 6903/75 af 27.02.1980 **(1*)**

Dubus S.A. v. France

- afgørelse 5242/04 i sag af 11.06.2009 **(2)** (Fransk)

Eckle v. Germany

- afgørelse i sag 8130/78 af 15.07.1982 **(1*)**

Engel et al. v. Holland[Plenary]

- afgørelse i sagerne 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72 & 5370/72 af 08.06.1976 **(1*)**

Fayed v. United Kingdom

- afgørelse i sag 17101/90 af 21.09.1994 **(1*)**

Funke v. France

- afgørelse i sag 10828/84 af 25.02.1993 **(1*)**

Hasslund v. Denmark

- afgørelse i sag 36244/06 af 11.12.2008 **(3)**

Heaney and McGuinness v. Ireland

- afgørelse i sag 34720/97 af 21.12.2000 **(CR)**

I.J.L and others v. United Kingdom

- afgørelse i sag 29522/95; 30056/96; 30574/96; af 19.09.2000 **(CR)**

Ibrahim and others v. United Kingdom[GC]

- afgørelse i sag 50541/08; 50571/08; 50573/08; 40351/09 af 13.09.2016 **(CR)**

Jalloh v. Germany[GC]

- afgørelse i sag 54810/00 af 11.07.2006 **(CR)**

Matyjek v. Poland

- afgørelse i sag 38184/03 af 30.06.2006 **(1)**

McFarlane v. Irland[GC]

- afgørelse i sag 31333/06 af 10.09.2010 **(1)**

Murray v. the United Kingdom[GC]

- Afgørelse i sag 18731/91 af 08.02.1996 **(1*)**

Neumeister v. Austria

- afgørelse i sag 1936/63 af 27.06.1968 **(1*)**

Ninn-Hansen v. Denmark(*dec.*)

- afgørelse i sag 28972/95 af 18.05.1999 **(CR)**

O'Hallaran og Francis v. United Kingdom[GC]

- afgørelse i sag 15809/02 og 25624/02 af 29.06.2007 **(CR)**

Pedersen and Baadsgaard v. Denmark[GC]

- afgørelse i sag 49017/99 af 17.12.2004 **(CR)**

Saunders v. the United Kingdom[GC]

- afgørelse i sag 19187/91 af 17.12.1996 **(1*)**

Serves v. France(1)

- afgørelse i sag 20225/92 af 20.10.1997 **(2)**

Serves v. France(2)(*dec.*)

- afgørelse i sag 38642/97 af 04.05.2000

Simeonovi v. Bulgarien[GC]

- afgørelse i sag 21980/04 af 12.05.2017 **(CR)**

Šubinski v. Slovenia

- afgørelse i sag 19611/04 af 18.01.2007 **(2)**

Öztürk v. Germany[Plenary]

- afgørelse i sag 8544/79 af 21.02.1984 **(1*)**

Rigsretten

U 1995.672 R

Højesteret

U 1982.1090 H

U 1993.886 H

U 2012.2387 H

Vestre Landsret

U 2007.1367 V

Den Uafhængige Politiklagemyndighed

DUP-2015-313-0471

DUP-2015-313-0510

Folketingets Ombudsmand:

FOB 1990.339

FOB 1991.207

FOB 1993.283

FOB 1999.239