

Grænsen mellem
bestikkelse og lovlig
modtagelse af gaver og
andre fordele i det
offentlige

The line between bribery and the
legitimate acceptance of gifts and other
benefits in the public sector

Af Stud. Jur. Marie Løvbjerg

Ved Syddansk Universitet, juni 2010

Vejleder: Thomas Elholm

Antal anslag: 176.233

I. INDLEDNING	4
II. METODE.....	5
III. DE STRAFFERETLIGE REGLER OM BESTIKKELSE; OPHAV OG OPRINDELIG UDFORMNING	6
III.A. STRAFFELOVEN AF 1866	6
III.A.1. Modtagelse af bestikkelse	6
III.A.2 Den strafbare bestikkelsesydelse	7
III.A.3. Forarbejderne til straffeloven af 1866	7
III.A.3.1. Formålet	7
III.A.3.2. Sondringen mellem pligtstridige og ikke pligtstridige handler	7
III.A.3.3. Formålet med sondringen	8
III.A.3.4. Gave i anledningen af embedsvirksomheden i almindelighed	8
III.A.4. Reglernes sammenhæng med myndighedsudøvelse	9
III.A.5. Delkonklusion	10
III.B. STRAFFELOVEN AF 1930	11
III.B.1. Kritik af bestikkelsesreglernes udformning i straffeloven af 1930	11
III.B.2. Ansvarssubjektet	12
III.B.3. Forholdet mellem de nye og de gamle regler om bestikkelse	13
III.B.4. Delkonklusion	14
IV. DE STRAFFERETLIGE REGLER OM BESTIKKELSE; DE NUVÆRENDE STRAFFEBESTEMMELSER OM BESTIKKELSE	15
IV.A. AFGRÆNSNING	15
IV.B. SAMMENHÆNG MELLEMLI BESTEMMELSERNE	15
IV.C. STRAFFELOVENS § 122	16
IV.C.1. Ansvarssubjekt	16
IV.C.2. Gerningsindholdet	17
IV.C.2.1. Gave eller anden fordel	17
IV.C.2.2. Gøre eller undlade noget i tjenesten	18
IV.C.2.3. En pligtstridig eller uberettiget adfærd	19
a. Lovændringen	19
b. Formålet med udtrykket "uberettiget"	20
IV.C.3. Forsæt	22
IV.C.4. Fuldbydelse og straf	22
IV.C.5 Delkonklusion	23
IV.D. STRAFFELOVENS § 144	25
IV.D.1. Ansvarssubjekt	25
IV.D.1.1. Offentlig tjeneste	25
a. Generelt	25
b. Ansatte i underordnede stillinger som ansvarssubjekt og ledelsesansvars betydning	26
IV.D.1.2. Offentligt hvern	28
IV.D.1.3. Udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hvern	28
IV.D.1.4 Delkonklusion	28
IV.D.2. Gerningsindholdet	29
IV.D.2.1. Modtagelse	29
IV.D.2.2. Pligtstridighed	30
IV.D.2.3. Sammenhæng med en bestemt handlemåde	31
a. Generelt	31
b. Kritik	32
c. Modsvar	33
d. Fortolkning	34
d.1. Kritisable contra strafbare handlinger	34
d.2. Hensynet til offentlige organers renhed og uangribelighed	34

d.3. Hensynet til at sikre borgerne mod misbrug	35
d.4. Sammenhængen med en bestemt handlemåde contra "i anledningen af virksomheden i almindelighed"	36
d.5. Det samlede omfang	38
e. Delkonklusion	39
IV.D.2.3 Uberettiget	40
a. Analyse af hvilket skøn der ligger i ordet "uberettiget"	41
a.1. Straffeloven af 1866	41
a.2. Straffeloven af 1930	41
a.3. Delkonklusion	42
b. Afgrænsning af det strafbare område, som konsekvens af ordet "uberettiget"	43
b.1. Egnet til at påvirke	43
b.2. Omfang og art	44
b.3. Ubertigede fordele og repræsentationsydelse	47
b.4. Sagligt begrundet	48
b.5. Modtagelsens offentlighed eller hemmeligholdelse, modtagelsens tilladelse fra overordnede	49
b.6. Begunstigelse eller betaling for udført arbejde	50
b.7. Generelle regler i kommunen eller på arbejdspladsen	51
b.8. Delkonklusion	52
IV.D.2.4. Gaver eller anden fordel	53
IV.D.3. Forsæt	53
IV.D.4. Fuldbyrkelse	54
IV.D.5. Straf	54
IV.D.5.1. Disciplinæransvar	54
IV.D.5.2. Andre momenter ved strafudmålingen	55
V. ANDRE REGLER OM MODTAGELSE AF GAVER OG ANDRE FORDELE	57
V.A. FORVALTNINGSRETTLIG REGULERING	57
V.A.1. Folketingets Ombudsmand	57
V.A.2. God adfærd i det offentlige	58
V.A.3. Habilitet	60
V.A.4. Delkonklusion	61
V.B. DECORUM OFFICIALE	62
V.B.1. Decorumkravet	62
V.B.1.1. Generelt	62
V.B.1.2. Indholdet af decorum officiale	63
V.B.2. Delkonklusion	64
V.C. SKATTERETTLIG REGULERING	65
V.C.1. Reklame- og repræsentation	65
V.C.2. Bestikkelse	66
V.C.3. Delkonklusion	67
VI. KONKLUSION	69
VIII. ENGLISH SUMMARY	77
IX. LITTERATURLISTE	79
BØGER	79
ARTIKLER	80
AFGØRELSER OG UDTALELSER	80
LOVE, VEJLEDNINGER, BETÆNKNINGER MV.	80
X. BILAG	IN FINE

I. Indledning

Der har de seneste år været en stigning i antallet af sager, hvor offentlige embedsmænd har modtaget gaver eller andre fordele i strid med reglen i straffelovens § 144 eller på grænsen til at være det.¹ Sagerne har blandt andet omhandlet modtagelse af jagt- og golfrejser, fodboldrejser og koncertbilletter. Fælles for sagerne er, at der er tale om situationer hvor offentligt ansatte i forbindelse med deres arbejde har kontakt eller samarbejde med den som yder "bestikkelsen". Havde begge parter ageret indenfor det private erhvervsliv, ville man nok kalde dem forretningspartnere. Dette får med det samme en dårlig klang når den ene part er ansat i en kommunal eller statslig myndighed. Men mange offentligt ansatte er i deres daglige virke i vidt omfang i kontakt med private virksomheder, og befinder sig derfor ofte i en situation, hvor de bliver konfronteret med kutymene i det private erhvervsliv.

De ovenfor nævnte sager tyder på at det i disse situationer kan være svært for den som er ansat i offentlig tjeneste eller hverv, at trække grænsen mellem hvornår der er tale om modtagelse af en lovlig gave, og hvornår der er tale om modtagelse af bestikkelse. Hvis det kunne siges, at det i alle tilfælde er ulovligt for offentligt ansatte at modtage gaver eller andre fordele, så ville retsstillingen være klar og der ville ikke være noget at stille spørgsmålstejn ved. Der er imidlertid situationer, hvor offentligt ansatte lovligt kan modtage gaver eller anden form for påskønnelse og der er situationer, hvor modtagelse af en gave ikke er i strid med straffelovens regler, men alligevel er kritisabel med risiko for en disciplinær sanktionering. Dette skaber en gråzone.

Med denne afhandling vil jeg undersøge området og denne problematik, i forhold til straffeloven såvel som anden relevant lovgivning, med hovedvægten på den strafferetlige regulering og straffelovens § 144. Jeg vil forsøge at give et præcist bud på hvor grænsen går mellem bestikkelse af offentligt ansatte i straffelovens betydning og lovlig modtagelse af gaver i situationer, hvor der er en forbindelse mellem parterne af forretningslignende karakter.

¹ Lov nr. 1034 af 29. oktober 2009, Straffeloven

II. Metode

Til undersøgelsen af mit problem har jeg først og fremmest anvendt det strafferetlige regelgrundlag for bestikkelse, hvilket hovedsageligt omfatter straffelovens § 122 og § 144. I min redegørelse for og vurdering af indholdet af de to bestemmelser, har jeg valgt at inddrage samtlige dele af bestemmelseernes indhold. Der er i den forbindelse områder som jeg ikke er gået lige så indgående ind i som andre og jeg har lagt størst vægt på § 144. Det er gjort ud fra en bedømmelse af hvilke dele af bestemmelserne der er relevante at undersøge yderligere i ovennævnt sammenhæng. Jeg har endvidere anvendt regelgrundlagets ophav i form af forarbejder, herunder lovændringer og kommissionsbetænkninger, samt relevant strafferetlig litteratur og artikler.

Til brug for undersøgelsen er anvendt retspraksis samt praksis fra Folketingets Ombudsmand. I forhold til retspraksis er jeg ret sent i forløbet blevet opmærksom på, at det formentlig ville have været mest hensigtsmæssigt med hensyn til afgørelsen U.1985.270Ø, at anvende udskriften fra retsbogen frem for Udskrift for Retsvæsens udgave, da der synes at være relevante elementer som er undladt her. Efter en ikke imødekommet ansøgning om en kopi af afgørelsen til Landsarkivet for Sjælland, har jeg desværre måtte indse at dette ikke er muligt indenfor den tidsramme der er sat. Der vil derfor i nogle tilfælde blive henvist til sekundær litteratur i stedet for originalkilden for så vidt angår denne afgørelse. Dom afsagt af Københavns Byret den 14. november 2006, er vedlagt som bilag til afhandlingen, fordi det er en utrykt dom, som er tillagt stor betydning for dele af afhandlingen.

Til sidst har jeg inddraget relevant lovgivning og litteratur indenfor andre juridiske discipliner end den strafferetlige, herunder forvaltningsret og skatteret. Det har haft til formål at give et klart billede af området og de strafferetlige reglers sammenspil med andre regler på området. I min redegørelse for decorum officiale, har jeg i vidt omfang anvendt en specialeafhandling som kilde. Afhandlingen har jeg vurderet som en troværdig kilde, dels fordi den er trykt i Justitia som redigeres af Professor, dr. jur., Bo Von Eyben, og dels fordi der er henvist direkte til denne afhandling i Karnovs Lovsamling i note 24 til § 10 i lovebkendtgørelse nr. 488 af 6. maj 2010 om tjenestemænd.

III. De strafferetlige regler om bestikkelse; ophav og oprindelig udformning

I undersøgelsen af de strafferetlige regler om bestikkelse er det relevant at inddrage reglernes ophav. Det er relevant for at få en forståelse for hvad der ligger til grund for reglerne, og i hvilket omfang dette kan anvendes i fortolkningen af de strafferetlige regler om bestikkelse i dag.

III.A. Straffeloven af 1866²

Strafferetlig regulering af bestikkelse kom med indførelsen af straffeloven af 1866. Før denne lov var der ikke almindelige, udtømmende regler om forbrydelser i embedsforhold. Inspirationen til de nye regler fandtes i den preussiske straffelov af 1851 og i den norske straffelov af 1842.³ Bestemmelserne blev indført i straffelovens kapitel 13 om forbrydelser i embedsforhold.

III.A.1. Modtagelse af bestikkelse

Ved kriminaliseringen af modtagelse af bestikkelse blev der i reglerne sondret mellem uberettiget modtagelse af gaver mv. uden at foretage en pligtstridig handling i tjenesten, og modtagelse af gaver mv. for en krænkelse af embedspligten. De to forhold var afsondret i hver sin bestemmelse (§§ 117 og 118), med hver sin strafferamme. Forhold hvor en uberettiget modtagelse af gaver mv. ikke havde medført en pligtstridig handling straffedes efter § 117. Straffen var bøde på ikke under 50 rigsdaler og op til fængsel eller embedsfortabelse. Et forhold hvor en gave var modtaget for at foretage en pligtstridig handling, straffedes efter § 118. Det medførte ubetinget embedsfortabelse og ikke under tre måneders simpelt fængsel eller forbedringshusarbejde. Det pligtstridige element var således bestemmende for om forholdet var strafbart efter § 117 eller efter § 118.

Dommeres modtagelse af bestikkelse var særskilt kriminaliseret i § 120, og medførte i alle tilfælde embedsfortabelse og under skærpende omstændigheder simpelt fængsel i ikke under 3 måneder. Såfremt dommeren gjorde sig skyldig i en uretfærdighed i sin dommervirksomhed kunne straffen skærpes efter § 123.⁴

² Almindelig borgerlig straffelov af 10. februar 1866

³ RT 1864/65 A, p. 667 og RT 1864/65 B, pp. 285-286

⁴ Strl. af 1866, kapitel 13, RT 1864/65B, p. 288, RT 1864/65A, pp. 669-671

III.A.2 Den strafbare bestikkelsesydelse

I kriminaliseringen af den som yder bestikkelse blev der også taget hensyn til, om gerningspersonens hensigt var at formå en pligtstridig handling hos den anden part. Hvis dette var hensigten, var forholdet strafbart efter § 119 og straffedes med fængsel eller bøde. Såfremt det ikke var tilfældet, var forholdet ikke strafbart. I følge motiverne til loven var det en forudsætning for at straffe den som ydede bestikkelse, at den pågældende indså eller burde indse, at den handling eller undladelse gaven ydedes for var pligtstridig. Ydelse af bestikkelse til dommere var ligeledes særskilt kriminaliseret i § 121, og straffedes i alle tilfælde med fængsel da det blev anset for at være en grov krænkelse af rettens værdighed.⁵

III.A.3. Forarbejderne til straffeloven af 1866

III.A.3.1. Formålet

I motiverne til loven fremgår det at formålet bag bestemmelserne var at våge over embedsstandens renhed, at staten have en hæderlig, uplettet og velanset embedsstand og at sikre borgerne mod embedsmisbrug.⁶ Der lå altså to hensyn bag reglerne om forbrydelser i embedsforhold i straffeloven af 1866. På den ene side et hensyn til staten og statens billede udadtil, og på den anden side et hensyn til borgeren og dennes sikring mod en uretfærdig behandling.

III.A.3.2. Sondringen mellem pligtstridige og ikke pligtstridige handler

Der blev i motiverne lagt stor vægt på sondringen mellem og adskillelsen af pligtstridige og ikke-pligtstridige handlinger. Der blev lagt vægt på at den som handlede pligtstridigt altid ansås for uværdig til fortsat at bestride embedet, og at der var mulighed for kun at anvende bødestraf hvis der var tale om et mindre graverende og ikke-pligtstridigt forhold.

Som eksempel på et mindre graverende, ikke-pligtstridigt forhold, nævnes en underordnet embedsmands modtagelse af betaling for at fremskynde en ekspedition. Som eksempel på en mere kvalificeret handling, som også var omfattet af bestemmelsen vedrørende ikke-pligtstridige handlinger, nævnes udstedelse af en resolution efter ønske fra yderen, selvom det ikke i og for sig var uretfærdigt.

En udstedelse af en resolution efter ønske, uden den udgør en uretfærdighed, må fortolkes sådan at der eksempelvis modtages bestikkelse for at give en tilladelse, som yderen af bestikkelse

⁵ Strl. af 1866, kapitel 13, RT 1864/65B, p. 288, RT 1864/65A, pp. 669-671

⁶ RT 1864/65B, p. 285, RT 1864/65A, p. 667, Strl. af 1866, kapitel 13

opfylder betingelserne for at modtage. Det formodes, at forholdet ikke kunne være mere omfattende end dette da det er en eksemplificering af et ikke-pligtstridigt forhold.

III.A.3.3. Formålet med sondringen

Sondringen mellem pligtstridige og ikke-pligtstridige handlinger havde til formål at give strafbestemmelserne en større vidde. Derigennem ville lovgiver sikre at også de mindre graverende forhold kom frem i lyset. Opfattelsen var den, at hvis man straffede hårdt for mindre graverende forhold så ville de mindre sager ikke komme frem i lyset, eller også ville bestemmelserne ikke blive taget i anvendelse af dommere og nævninge, fordi det ville syntes uforholdsmæssigt hårdt. Ved i lovgivningen at påse at der kunne tages hensyn til formildende omstændigheder, ønskede lovgiver at bevirke at selv små sager kom frem i lyset. Derved værnedes imod mindre betydeligt embedsmisbrug.⁷ Man mente altså at den differentiering og vejledning som lå i strafferammerne og i den måde bestemmelserne var opdelt på, kunne være med til at sikre at også de mindre forhold blev pådømt.

III.A.3.4. Gave i anledningen af embedsvirksomheden i almindelighed

Følgende fremgår af motiverne til straffeloven af 1866:

*"(...) det (kan) neppe i almindelighed (...) stemples som strafbart, at en Embedsmand som Erkjendthedsbevis i Anledningen af sin Embedsvirksomhed i Almindelighed modtager en Gave eller deslige, naar den ikke kan refereres til visse Embedshandlinger eller betragtes som ydet for at fremkalde, eller som Løn for, en vis Embedsvirksomhed, f. eks. hvor en Egn's Beboere ved Embedsjubilæum eller ved Embedsforflyttelse i Forening ved en Gave søge at vise deres Paaskønnelse af Embedsmandens Færd (...) iøvrigt er det en selvfølge, at det i paakommende Tilfælde maa bedømmes af Nævningerne efter et fornuftigt Skjøn over de tilstedeværende Omstændigheder, om Gaven skal anses at have den ene eller den anden Karakter."*⁸

En almindelig påskønnelse, eksemplificeret ved anledningerne jubilæum og forflyttelse, blev ikke anset for strafbar. Det gjaldt så længe erkendtligheden ikke kunne refereres til embedshandlinger, ikke var ydet for at fremkalde handling eller undladelse og ikke kunne betragtes som løn for embedsvirksomhed.

⁷ RT 1864/65 A, pp. 668-669 og Strl. af 1866

⁸ RT 1864/65 A, p. 670

For at give plads til sådanne påskønnelser valgte man netop ikke at bruge en formulering som ”i anledningen af ” eller ”med hensyn til sine embedshandlinger” i formuleringen af bestemmelserne. I stedet anvendtes formuleringerne ”for sine embedshandlinger” i § 117 og ”i sin dommervirksomhed” i § 120. På den måde gjorde man plads til en almindelige påskønnelse, og tydeliggjorde at al fordring eller modtagelse af gaver for en embedshandling ville være i strid med reglerne. Dette gjaldt både før og efter embedshandlingen, såvel som for enkelte eller flere embedshandlinger.⁹

Af ovenstående citat må desuden kunne udledes, at der i konkrete sager var overladt et relativt bredt skøn til domstolene angående ydelsens karakter, og dermed om der er tale om bestikkelse eller ej. Det er også fremhævet et andet sted i motiverne, der omhandler hvor graverende arten af forbrydelsen må anses for at være ved bestikkelse for ikke-pligtstridige handlinger. Her appelleres til at domstolene er opmærksomme på de formildende omstændigheder i deres skøn. Dette var for at sikre at der værnedes mod mindre betydeligt embedsmisbrug, ved også at få disse forbrydelser frem i lyset.¹⁰ Ovenstående taler således også for, at domstolene var overladt et vist skøn.

III.A.4. Reglernes sammenhæng med myndighedsudøvelse

Det er hævdet af Professor Bent Unmack Larsen, at bestikkelsesreglerne i straffeloven af 1866 hovedsagligt angår bestikkelse i sammenhæng med myndighedsudøvelse, forstået som ensidigt trufne beslutninger med retsvirkning for borgerne. Han skriver:

”Anden form for offentlig virksomhed, herunder almindelige forretningsforhold, hvori det offentlige indgår som part, ligger af historiske årsager udenfor, hvad man ved bestemmelsernes affattelse primært har haft for øje”.¹¹

Det er korrekt antaget, at motiverne til loven i hovedsagen beskæftiger sig med myndighedsudøvelse, når man ser på det anvendte ordvalg og eksemplificeringerne. Ordet ”Embedshandling” anvendes, og dette eksemplificeres ved ”... at afgive en Resolution...” og ”... fremskynde Ekspeditionen af et eller andet, f. eks. Beskrivelsen af en Forretning (...)”.¹²

⁹ RT 1864/65 A, p. 670 og Strl. af 1866, §§ 117 og 120.

¹⁰ RT 1864/65 A, p. 669

¹¹ U.1985B.49

¹² RT 1864/65A, pp. 668-669

Det må dog formodes hovedsagligt at finde sin årsag i, at den personkreds som kunne ifalde straf efter bestemmelserne i straffeloven af 1866, var mindre omfattende end den personkreds som er omfattet i dag. Ansvarssubjektet for modtagelse af bestikkelse i straffeloven af 1866 koncentrerede sig om højtstående ansatte hvilket ikke er tilfældet er i dag.¹³

Anden offentlig virksomhed, som faktisk forvaltningsvirksomhed og forretningsforhold hvori det offentlige indgår som part, er ikke positivt undtaget noget sted i reglerne eller motiverne. Det synes heller ikke at fremgå, at anden offentlig virksomhed ikke skulle kunne udgøre en del af "embedsgerningen" eller "embedsvirksomhed", som er de termer der anvendes om anvendelsesområdet i motiverne.¹⁴ Man har valgt disse termer i stedet for direkte at skrive "myndighedsudøvelse" og derfor må andet arbejde end myndighedsudøvelse også være omfattet af reglerne. Grunden til at motiverne koncentrerer sig om myndighedsudøvelse er formentlig at en embedsmands arbejde var mindre alsidigt i slutningen af 1800-tallet, og i høj grad koncentrerede sig om myndighedsudøvelsen. Man kan således også se den relativt brede terminologi der er anvendt som et tegn på, at der er taget højde for at en embedsmands arbejdsområde kan ændre sig over tid, og at det ikke vil medføre at nye arbejdsområder ikke er omfattet af disse regler.

Myndighedsudøvelse har, som Unmack hævder, helt klart været i fokus ved udformningen af straffeloven af 1866. Der er dog ikke noget holdepunkt for ikke at lade samtlige af 'embedsmændens gerninger' omfatte af reglerne, såfremt de udføres af den persongruppe som kunne ifalde straf efter reglerne.

III.A.5. Delkonklusion

Bestikkelse blev strafferetligt reguleret med straffeloven af 1866. Her blev der i høj grad lagt vægt på forholdets pligtstridighed. I reguleringen af modtagelse af bestikkelse var pligtstridige og ikke pligtstridige forhold afsondret i hver sin bestemmelse, med en hårdere straf såfremt en pligtstridighed havde fundet sted. Ydelse af bestikkelse var endvidere kun strafbart såfremt formålet var at få embedsmanden til at foretage en pligtstridig handling eller undladelse.

Tankgangen bag dette var, at give strafbestemmelserne vidde og påse, at små såvel som store bestikkelsessager blev pådømt. Herigennem værnedes der imod embedsmisbrug. Det overordnede formål var at sikre staten og dens billedes udadtil via en hæderlig, uplettet og velanset embedsstand og at sikre borgerne mod embedsmisbrug.

¹³ Se afsnit III.B.2. nedenfor

¹⁴ RT 1864/65 A, pp. 667-670

En erkendtlighed i anledningen af embedsmandens virksomhed i almindelighed var ikke i strid med reglerne om bestikkelse, hvis den ikke udgjorde løn, ikke var givet for at fremkalde en vis embedsvirksomhed og ikke i øvrigt kunne refereres til embedshandlinger. En sådan erkendtlighed eksemplificeres som en form for påskønnelse af egnens beboere i anledning af jubilæum eller forflyttelse. Reglerne omfattede embedsmænd og deres handlinger i forbindelse med myndighedsudøvelse, men deres øvrige virksomhed faldt ikke udenfor bestikkelsesreglernes anvendelsesområde.

III.B. Straffeloven af 1930¹⁵

Ved udformningen af straffeloven af 1930, som danner grundlag for den straffelov vi har i dag, blev bestemmelserne om bestikkelse ændret. Reglerne om bestikkelse blev samlet i § 122 om at yde bestikkelse og i § 144 om at modtage bestikkelse. Disse bestemmelser kom til at omfatte bestikkelse af embedsmænd og herunder dommere. For § 144's vedkommende, kom den til at omfatte modtagelse af bestikkelse for pligtstridige såvel som ikke-pligtstridige handlinger.

III.B.1. Kritik af bestikkelsesreglernes udformning i straffeloven af 1930

En samling af disse forhold under én bestemmelse er senere blevet kritiseret af Professor, dr. juris Fr. Vinding Kruse.¹⁶ Udformningen af loven kritiseres for at overlade for meget til dommerskønnet og lede dommeren hen imod de strengere straffe som det første. Dertil bliver det i kritikken set som en ulempe, at spørgsmålet om embedsfortabelse er undladt i bestemmelserne og overladt til administrationen. Vinding Kruse mener at straffelovens § 144 om straf for modtagelse af bestikkelse er blevet forenklet, og derved har fået en hårdhed som er ubegrundet og efterlader domstolene uden den fornødne vejledning. Det anføres desuden at reglerne om bestikkelse bør indeholde flere sondringer end den mellem pligtstridige og ikke-pligtstridige forhold. Vinding Kruse mener at bestemmelserne også bør sondre mellem bestikkelse som ydes før og efter en handling er udført, og mellem forhold som opstår efter krav fra embedsmandens side, og forhold hvor yderen af bestikkelse tager initiativet.

Kritikken er delvist berettiget. I overensstemmelse med legalitetsprincippet udtrykt i straffelovens § 1, må det kræves at et strafbart forhold har hjemmel i lov. Borgeren må desuden have mulighed for at få kendskab til de regler man kan ifalde straf for at overtræde. En sådan beskyttelse kan kun opnås hvis det kan læses ud af loven hvad der er strafbart, og det skal derfor

¹⁵ Borgerlig straffelov nr. 126 af 15. april 1930

¹⁶ U.1951B.129

angives rimelig præcist. I starten af 1900-tallet gik man fra en meget detaljeret skrivestil ved beskrivelse af de enkelte forbrydelser, med forbillede i Montesquieus tanke om at dommeren alene skal være loven mund, til en mere generel stil. Den mere generelle stil ses allerede i straffeloven af 1866, men kommer i højere grad til udtryk i straffeloven af 1930.¹⁷ Samlingen af reglerne om bestikkelse i færre bestemmelser med mere generelle formuleringer må ses som et udtryk for denne udvikling.

Den generalisering og forenkling af ordlyden der er sket i straffeloven af 1930, særligt i § 144, er dog ikke så upræcis at det bliver mere tvivlsomt end tidligere hvad der er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde. § 144 har dog, som anført af Vinding Kruse, fået en vis hårdhed sammenlignet med bestemmelserne i straffeloven af 1866 og et umiddelbart bredere skøn til domstolene. Dette kan ses ved at sondringen mellem pligtstridige og ikke-pligtstridige handlinger samt muligheden for at idømme embedsfortabelse er undladt, og at samtlige forhold er samlet under én strafferamme. Domstolenes råderum er imidlertid ikke bredere end hvad der er tradition for ved udformning af dansk straffelovgivning. De sondringer der nævnes i kritikken vil domstolene kunne finde vejledning til i motiverne til loven og dermed inddrage dem i vurderingen af straffen.¹⁸

Bestemmelsen efterlader ikke i højere grad end tidligere tvivl om hvad der er strafbart, og præciserer også indenfor rimelighedens grænser hvad straffen for en overtrædelse er. Derfor er formuleringen som udgangspunkt hensigtsmæssig, men indtrykket af en højere grad af strafværdighed for samtlige overtrædelser af § 144, synes at give denne bestemmelse en uberettiget hårdhed. Hårdheden er uberettiget fordi der ikke er tiltænkt en ændring for så vidt angår dette ved udformningen af straffeloven af 1930, jf. nedenfor afsnit III.B.3.

III.B.2. Ansvarssubjektet

Ansvarssubjektet for § 144 blev endvidere udvidet ved straffeloven af 1930. Straffeloven af 1866 omfattede kun embedsmænd og ligestillede forbrydelser, og derfor kunne bestemmelserne ikke anvendes på andre offentligt ansatte. Ansvarssubjektet blev i straffeloven af 1930 udvidet, og kom til at omfatte forbrydelser begået i "offentlig tjeneste eller hverv".¹⁹ En langt bredere personkreds som vil blive beskrevet nærmere senere i denne fremstilling. Udvidelsen af

¹⁷ Toftegaard Nielsen, p. 33 ff.

¹⁸ Toftegaard Nielsen, pp. 39-40 og 45-46

¹⁹ Strl. af 1930, Straffelovsbetænkning af 1917, p. 139 i motiverne, Hurwitz, pp. 74-75

ansvarssubjektet blev begrundet i ønsket om offentlige organers renhed og uangribelighed, og hensynet til at sikre borgeren mod misbrug.

Ved afgrænsningen af § 144's anvendelsesområde fandt man dog ikke grundlag for at udsondre mindre tjenesteforseelser fra det strafbare område, og gøre dem til genstand for en disciplinær forfølgning i stedet. Grundet den danske strafferetlige tradition fandt man det mest hensigtsmæssigt, ikke at unddrage mindre tjenesteforseelse fra de almindelige domstoles kompetence.²⁰

III.B.3. Forholdet mellem de nye og de gamle regler om bestikkelse

I det første lovudkast til straffeloven af 1930 var der indsat en definition af bestikkelse. Definitionen udgik senere. Den fandtes overflødig da de nye bestemmelser på området var beskrevet i nær tilknytning til bestemmelserne i straffeloven af 1866 og ændringerne hovedsagligt var redaktionelle.²¹ Dette må forstås sådan, at ændringerne af reglerne om bestikkelse ikke tilsigtede ændringer af det strafbare indhold som sådan. Det må også kunne tolkes sådan, at formålet med at have strafferetlige regler på dette område forbliver det samme som i straffelovens af 1866. Efter straffeloven af 1866 var formålet med reglerne at sikre en ren, hæderlig og uplettet embedsstand som er velanset, og at sikre borgerne mod embedsmisbrug. I motiverne til straffeloven af 1930 udtaler Professor Carl Torp sig om formålet med reglerne i forbindelse med en argumentation for udvidelsen af ansvarssubjektet til enhver der virker i offentlig tjeneste eller hverv. Han skriver:

*”Baade Ønskeligheden af, at disse offentlige Organers Renhed og Uangribelighed herigennem sikres, og Hensynet til at sikre Borgerne mod Misbrug af de disse Myndigheder tillagte Beføjelser gør denne Udvidelse naturlig.”*²²

På baggrund af dette må det kunne konkluderes, at hensynene bag bestemmelserne, til trods for den ændrede formulering, er de samme som i straffeloven af 1866.

Reglerne om bestikkelse har i deres affattelse og indhold generelt bibeholdt en tæt tilknytning til reglerne i straffeloven af 1866. Derfor vil forarbejderne til bestikkelsesreglerne i straffeloven af

²⁰ Straffelovsbetænkning af 1917, pp. 139-140 i motiverne

²¹ Straffelovsbetænkning af 1917, pp. 6 og 142 i motiverne

²² Straffelovsbetænkning af 1917, p. 139 i motiverne

1866 indgå i fortolkningen af den gældende straffelovs regler om bestikkelse i det omfang det er relevant.

III.B.4. Delkonklusion

Ved udformningen af straffeloven af 1930 sker der en forenkling af reglerne om bestikkelse. Den væsentligste ændring var at modtagelse af bestikkelse for pligtstridige og ikke pligtstridige handlinger, såvel som dommeres modtagelse af bestikkelse, samledes i én bestemmelse. Der er ikke noget retssikkerhedsmæssigt problem i samlingen, men strafbestemmelsen om modtagelse af bestikkelse får et hårdt udtryk. Det er hovedsagligt et resultat af, at de sondringer som tidligere fremgik af selve bestemmelsen, nu ikke er synlige for den som læser lovens tekst. Det fremgår dog ikke af reglerne eller forarbejderne, at en stramning af bestikkelsesreglerne er tilsigtet i forbindelse med udformningen af straffeloven af 1930. Sondringerne kan, såvel som andre hensyn, tages i betragtning ved vurderingen af konkrete sager.

De overordnede hensyn bag reglerne forblev de samme som dem bag straffeloven af 1866. Bag reglerne om bestikkelse ligger stadig et hensyn til staten og dens billede udadtil og et hensyn til at sikre borgerne mod misbrug. Hensynet til staten hedder bare hensynet til de offentlige organers renhed og uangribelighed og har således fået en moderne ordlyd.

Ved straffeloven af 1930 bliver ansvarssubjektet for bestemmelsen om modtagelse af bestikkelse desuden udvidet fra kun at omfatte embedsmænd til at omfatte ansatte i offentlig tjeneste eller hverv i det hele taget. Udvidelsen blev set som naturlig på grund af de overordnede hensyn bag reglerne.

Bestikkelsesbestemmelserne som sådan undergik kun redaktionelle ændringer ved udformningen af straffeloven af 1930. Bestikkelsesreglerne fra straffeloven af 1866 og deres forarbejder er derfor stadig relevante i vurderingen af indholdet af bestikkelsesreglerne i den ny straffelov.

IV. De strafferetlige regler om bestikkelse; De nuværende straffebestemmelser om bestikkelse

Bestikkelse er i dag kriminaliseret i straffelovens §§ 122 og 144, på samme måde som ved lovens tilblivelse og indførelse i 1930.²³

IV.A. Afgrænsning

Bestikkelse i private forhold er reguleret i straffelovens § 299, nr. 2, om returkommission, som blev indsat ved straffeloven af 1930. Bestemmelsen er ikke udarbejdet med udgangspunkt i nogle af de øvrige regler om bestikkelse, og vedrører ikke bestikkelse af den personkreds som er i fokus her, nemlig den offentligt ansatte. Derfor findes den ikke relevant at inddrage i denne fremstilling.

Straffelovens § 146 indeholder en bestemmelse vedrørende situationer, hvor en person med domsmyndighed begår en uretfærdighed ved sagens afgørelse. Bestemmelsen har i høj grad tilknytning til straffelovens § 122 og § 144 og har sit forbillede i den tilsvarende bestemmelse i straffeloven af 1866.²⁴ § 146 har imidlertid ikke relevans i forhold til afgrænsningen af hvilke fordele en offentligt ansat kan modtage og vil derfor ikke blive gennemgået nærmere i denne fremstilling.

IV.B. Sammenhæng mellem bestemmelserne

Straffelovens § 122 om at yde bestikkelse og § 144 om at modtage bestikkelse har den sammenhæng, at de begge er en del af kriminaliseringen af bestikkelse af personer i offentlig tjeneste eller hverv. Bestemmelserne kan derfor på mange måder spejle sig i hinanden i form af enslydende afgrænsninger og definitioner, da de ofte kredser om to sider af samme sag. §§ 122 og 144 kaldes også flere steder bestemmelserne om aktiv og passiv bestikkelse. Det at yde bestikkelse kaldes den aktive bestikkelse, da dette altid vil kræve en aktiv handling, og det at modtage bestikkelse kaldes passiv bestikkelse, da det ofte kan siges at være en passiv handling.²⁵

I denne afhandling vil betegnelserne "yderen" for den som straffes efter straffelovens § 122 og "modtageren" for den som straffes efter straffelovens § 144 blive anvendt. I en situation, hvor der er ydet bestikkelse fra en privat til en offentligt ansat, vil der også være en overtrædelse af begge bestemmelser, da der forefindes en som har ydet bestikkelse og en som har modtaget. Dette er dog ikke altid tilfældet. Yderen vil eksempelvis kunne straffes efter straffelovens § 122, selvom

²³ Lov nr. 1034 af 29. oktober 2009, Straffeloven

²⁴ Strl. af 1866, § 123

²⁵ Kommenteret straffelov, Speciel del, p. 68 og 122, Langsted, p. 219, Hurwitz p. 42

den tiltænkte modtager ikke tager imod tilbuddet.²⁶ Det hænger sammen med at bestemmelserne har hvert sit sigte. Straffelovens § 122 er indført i lovens kapitel 14 om forbrydelser mod den offentlige myndighed mv. og vedrører beskyttelse af den offentlige myndighed mod udefrakommende handlinger. Straffelovens § 144 er indført i lovens kapitel 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv mv. og har således det sigte, at beskytte den offentlige myndighed imod handling som kommer indefra, handlinger som begås i tjenesten. Denne opdeling skete ved indførslen af straffeloven af 1930 og adskiller de to bestemmelser, men ændrer ikke på det fælles formål, at sikre de offentlige organers renhed og uangribelighed og at sikre borgeren mod misbrug fra det offentliges side.

IV.C. Straffelovens § 122

Fordi straffelovens § 122 og § 144 har denne indbyrdes relation, er en beskrivelse og vurdering af begge bestemmelser nødvendig, for at give et fyldestgørende billede af det relevante område for denne afhandling. For forståelsens skyld skal det indledningsvist nævnes, at § 122 er et adfærdsdelikt med et subjektivt krav om forsæt og fremrykket fuldbyrdelsesmoment. Dette vil blive behandlet mere indgående senere i dette afsnit.

IV.C.1. Ansvarssubjekt

Den som ifalder straf efter § 122, er den som ”yder, lover eller tilbyder” bestikkelse. Bestemmelsen giver ikke som så anledning til tvivl om hvem der kan ifalde straf. Det kan den som enten yder eller på anden måde stiller en anden en gave eller anden fordel i sigte. Personkredsen kan således omfatte hvem som helst. Gerningspersonen vil oftest være en privat, eksempelvis en virksomhed eller en borger.

I tilfælde hvor bestikkelse bliver ydet, lovet eller tilbudt af borgere, har den offentligt ansatte ofte en bestemmende indflydelse på et forhold som vedrører borgeren, og vil have betydning for dennes fremtid. Som eksempler på dette kan fra retspraksis nævnes bestikkelse til en politibetjent i forbindelse med en hastighedsoverskridelse og til en bilprøveassistent i forbindelse med et ordinært bilsyn, hvor der konstateres mangler ved bilen. En anden sag omhandler bestikkelse til en motorsagkyndig i forbindelse med den praktiske køreprøve.²⁷

I tilfælde hvor bestikkelsen ydes, loves eller tilbydes af en virksomhed, er der ofte tale om at virksomheden og den offentlige institution hvor medarbejderen er ansat, har en form for samarbejde. Det kan eksempelvis være at virksomheden udfører en form for arbejde for den

²⁶ U.2007.1680/2Ø, U.1982.771H

²⁷ FM1996/63/3Ø, U.2007.1680/2Ø, Tfk2007.673Ø

offentlige institution.²⁸ Der kan dog også her være tale om situationer, hvor den offentligt ansatte person i kraft af sin stilling har indflydelse på et forhold som er vigtigt for virksomheden i fremtiden. Det kunne eksempelvis være udstedelse af en byggetilladelse eller ved indrejsekontrol på krydstogtskibe.²⁹

Der er desuden ikke noget i vejen for, at den som yder bestikkelse kan være en anden offentlig myndighed eller myndighedsperson.

De personer bestikkelsen ydes til er sammenfaldende med den personkreds som kan ifalde straf efter straffelovens § 144. Hvem der er omfattet heraf, er der derfor redegjort nærmere for i afsnit IV.D.1.

IV.C.2. Gerningsindholdet

Bestemmelsens gerningsindhold er uberettiget at yde, love eller tilbyde en gave eller anden fordel, med det formål at få modtageren til at gøre eller undlade noget i tjenesten.

IV.C.2.1. Gave eller anden fordel

I forhold til denne del af bestemmelsen er der tale om et af de punkter, hvor § 122 og § 144 spejler sig i hinanden og bidrager til hinandens fortolkning. Ordene ”gave eller anden fordel” går igen i de to bestemmelser, og hvad der er omfattet af ordene må også antages at være identisk. Den ”gave eller anden fordel” der ydes omfatter, som det mest indlysende, økonomiske fordele og herunder selvfølgelig pengebeløb. Som eksempler fra retspraksis er pengebeløb tilbudt for at slette en målt hastighedsoverskridelse og undlade at efterforske spirituskørsel.³⁰ Et andet eksempel fra praksis, er et tilbud på omkring 600.000 kr. for at fremme en byggesag og opnå en højere bebyggelsesgrad.³¹

En økonomisk fordel kan også være andet end penge som har en økonomisk værdi for modtageren. Her sætter kun fantasien grænser. I retspraksis er der set eksempler på cigaretter og cigarer, diverse varer svarende til et bestemt pengebeløb, spiritus, gratis radioreklamespots, rabatter, forplejning og rejser.³²

²⁸ U.1983.990H, U.1985.270Ø, U.2009.2049Ø

²⁹ U.1982.771H, TfK2003.100Ø

³⁰ U.1982.771H og U.1969.538/1V

³¹ U.2007.1680/2Ø

³² Kbh. byrets dom af 14. november 2006 sammenholdt med Langsted, p. 226, TfK2003.100Ø, U.1994.773/1Ø, U.1952.890Ø og U.1951.1018/2H, God adfærd i det offentlige (vejledning), 2007, p. 25

En gave eller anden fordel behøver dog ikke nødvendigvis at have økonomisk karakter.³³ I praksis, understøttet af teorien, er der som eksempler på sådanne gaver mv. set tilsagn om personlige gentjenester, protektion, rentefrie lån, en fordel for et medlem af modtagerens familie, eksempelvis en pels til den offentligt ansattes kone, samt retten til at leje en lejlighed til markedspris i en situation, hvor det er meget vanskeligt eller umuligt at få et lejemål.³⁴ Fordelen er således ikke nødvendigvis økonomisk, men heller ikke nødvendigvis til den offentligt ansatte person selv.

Såfremt fordelene ikke tilkommer personen selv, men i stedet eksempelvis et familiemedlem eller en forening som står den pågældende nær, må det dog kræves at personen enten indirekte kan drage fordel af det der er givet, eller på anden måde har en personlig interesse i den fordel som gives.³⁵ I bedømmelsen af gaver og fordele som ikke tilkommer den ansatte selv, er det afgørende om det som er ydet, i lige så høj grad kan påvirke varetagelsen af tjeneste eller hverv for den ansatte, som hvis ydelsen var kommet personen selv til gode.³⁶

IV.C.2.2. Gøre eller undlade noget i tjenesten

Den gave eller fordel, som ydes, loves eller tilbydes, skal have det formål at få modtageren til at "gøre eller undlade noget i tjenesten".

§ 122 er et adfærdsdelikt fordi bestemmelsen kriminaliserer en bestemt adfærd. Den kriminelle adfærd er at yde, love eller tilbyde bestikkelse. Men der kræves med overstående formulering yderligere, at bestikkelsen skal have et bestemt formål. Adfærden er således kun strafbart, såfremt yderen har forsæt til at formå modtageren til at gøre eller undlade noget i tjenesten.

Selve ordlyden "at gøre eller undlade noget i tjenesten" omfatter ikke alene myndighedsudøvelse, men også faktisk forvaltningsvirksomhed.³⁷ Dette behandles nærmere ved beskrivelsen af hvilken personkreds der er omfattet af straffelovens § 144. Grundet hertil er at afgrænsningen af hvem der er i offentlig tjeneste eller hverv, efter § 144 er identisk med afgrænsningen af hvem der kan ydes bestikkelse til og dermed også hvad personkredsens tjeneste, som sådan, omfatter.

³³ Straffelovsbetænkning af 1923, p. 249 i motiverne

³⁴ U.1983.990H, U.1951.1018/2H, U.1949.634V og Kommenteret straffelov, Speciel del, p. 69, Langsted, p. 221

³⁵ Skov-Madsen i Dansk Politi 1984, s. 272 ff. og Kommenteret straffelov, Speciel del, p. 69

³⁶ Langsted, p. 221

³⁷ Langsted, p. 226

IV.C.2.3. En pligtstridig eller uberettiget adfærd

Tidligere indeholdt bestemmelsen et krav om, at tjenestemandens handling skulle være pligtstridig for at yderen af bestikkelse kunne ifalde straf efter straffelovens § 122. Såfremt yderen af en gave eller anden fordel ikke havde intention om at få modtageren til at foretage en pligtstridig handling, straffedes yderen ikke efter straffelovens § 122. Dette selvom modtageren ifalder straf efter straffelovens § 144.³⁸ Det havde sin baggrund i de overvejelser man gjorde sig i forbindelse med vedtagelse af straffeloven af 1866.³⁹ Muligheden for at udvide straffebestemmelsen til også at omfatte ydelse af bestikkelse uden at have til formål at fremkalde en pligtstridig handlemåde, blev diskuteret ved arbejdet med straffeloven af 1930. Det blev vurderet, at der ikke var en praktisk trang til at foretage en sådan udvidelse af det strafbare område.⁴⁰

a. Lovændringen

Pligtstridighed blev slettet som strafbarhedskriterium ved en lovændring i 2000.⁴¹ Lovændringen skete i forbindelse med opfyldelsen af en række internationale konventioner som Danmark tiltrådte, herunder Europarådets korruptionskonvention. Konventionen har en lavere grænse for handlingens betydning i forhold til ansættelsesforholdet. Det kræves blot at der opnås en "utilbørlig fordel" og ikke at formålet er en pligtstridig handling.⁴² Derfor fandt man det mest korrekt at opgive kravet om pligtstridighed for at opfylde konventionens krav til fulde. I stedet indsatte man et generelt forbehold om at ydelsen skal være uberettiget.⁴³ Følgende anføres dog af Højesteretsdommer Poul Dahl Jensen:

*"Gerningsindholdet kan næppe antages at være blevet udvidet i noget videre omfang, idet opnåelse af en utilbørlig fordel typisk i Danmark også vil indebære, at den ansatte handler pligtstridigt."*⁴⁴

Udvidelsen er måske ikke særlig omfangsrig, men der synes dog at være tale om en reel udvidelse af gerningsindholdet. Efter ændringen omfatter § 122 situationer, hvor yderen har

³⁸ U.1994.773/1Ø, hvor radiostationens ydelse af gratis reklamespot ikke straffedes.

³⁹ Jf. ovenfor, afsnit III.A.2.

⁴⁰ Straffelovsbetænkning af 1912, p. 53 i loven, § 136 og straffelovsbetænkning af 1923, p. 235 i motiverne

⁴¹ Lov nr. 228 af 4. april 2000, om ændring af straffeloven

⁴² Criminal Law Convention on Corruption, CETS no. 173, artikel 2

⁴³ LFF nr. 15, af 6. oktober 1999, Forslag til lov om ændring af straffeloven, bemærkningerne pkt. 4.7.1 og Kommenteret straffelov, Speciel del, p. 69

⁴⁴ Kommenteret straffelov, Speciel del, p. 69

bevæget modtageren til at gøre eller undlade noget ikke-pligtstridigt i tjenesten, så længe den pågældende ydelse er "uberettiget". Dette fremhæves også i bemærkningerne til loven hvoraf det fremgår, at der i princippet vil være tale om to forskellige vurderinger. Dertil fremgår følgende af bemærkningerne til loven:

*"Det vil dog ikke kunne udelukkes, at der kan forekomme tilfælde, hvor der ydes en tjenestemand en fordel med henblik på at få den pågældende til at foretage en handling, der ikke er pligtstridig, men hvor fordelens desuagtet må anses for utilbørlig i korrupsionskonventionens forstand."*⁴⁵

Eksempler på sådanne tilfælde findes desværre hverken hos Poul Dahl Jensen eller i bemærkningerne til loven. I bemærkningerne til loven fremhæves det dog også, at der er tale om en mindre udvidelse af det strafbare område, hvilket er overensstemmende med Poul Dahl Jensens udlægning.⁴⁶

I tilfælde af bestikkelse af en person i udenlandsk tjeneste eller hverv må der også tages hensyn til hvad der er gældende ret i det pågældende land.⁴⁷

b. Formålet med udtrykket "uberettiget"

Formålet med at indsætte et forbehold om at ydelsen skal være "uberettiget", er ifølge Poul Dahl Jensen at begrænse gerningsindholdet i forskellige relationer.⁴⁸ Formuleringen må, ifølge Poul Dahl Jensen, for det første indebære en nedre grænse for bestemmelsens anvendelsesområde. Dernæst mener han, at en gave eller fordel som først ydes efter en offentlig ansats handling og uden forudgående løfte, som hidtil, falder udenfor anvendelsesområdet. Til sidst finder han, at ydelser af underordnet karakter, som er givet i forbindelse med den ansattes arbejde i almindelighed og ikke indebærer en risiko for at få indflydelse på tjenesten, også fortsat holdes udenfor anvendelsesområdet. Som eksempler på dette nævnes gaver som gives ved fratræden, jubilæum og lignende lejligheder. Som eksempel på passende gaver ved sådanne

⁴⁵ LFF nr. 15, af 6. oktober 1999, Forslag til lov om ændring af straffeloven, bemærkningerne pkt. 4.7.1., Se også Langsted, p. 227

⁴⁶ LFF nr. 15, af 6. oktober 1999, Forslag til lov om ændring af straffeloven, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, § 1, nr. 3

⁴⁷ Kommenteret straffelov, Speciel del, p. 69 og LFF nr. 15, af 6. oktober 1999, Forslag til lov om ændring af straffeloven, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, § 1, nr. 3

⁴⁸ Kommenteret straffelov, Speciel del, p. 70

lejligheder nævnes i personalestyrelsens vejledning, God adfærd i det offentlige, en flaske vin eller en bog.⁴⁹

Bestemmelsen kunne også tolkes sådan, at efterfølgende ydelse af gaver mv. uden forudgående tilsagn er undtaget, af den grund at de ikke gives for at formå den offentligt ansatte til at gøre eller undlade noget i tjenesten. Det synes derfor mest korrekt at henføre denne undtagelse til det faktum, at der med en efterfølgende gave uden forudgående tilsagn ikke er forsæt til det fulde gerningsindhold. I bemærkningerne til lovændringen henvises til, i overensstemmelse med Poul Dahl Jensen, at sådanne gaver ikke er uberettigede, hvorfor de som hidtil falder udenfor det strafbare område.⁵⁰ Derfor må hans tolkning af dette være korrekt.

I bemærkningerne til lovændringen er, udover ovenstående, nævnt at gaver i forbindelse med fratræden, jubilæum og lignende også fortsat falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde. Dette begrundes ligeså med at sådanne gaver ikke er uberettigede.⁵¹ Bemærkningerne omtaler imidlertid ikke, som Poul Dahl Jensen, at ordet uberettiget indebærer en nedre grænse for § 122's anvendelsesområde. En sådan nedre grænse kan måske antages at ligge i ordets betydning.

Det er i hvert fald klart, at der med indsættelsen af ordet uberettiget er overladt en skønsbeføjelse til domstolene. Der er som hidtil overladt domstolene et skøn i forhold til efterfølgende ydelser og ydelser i anledningen af den ansattes virksomhed i almindelighed, såsom jubilæums- og fratrædelsesgaver. Omfanget af dette skøn må til dels være det samme som det der gælder i forhold til "uberettiget" i § 144. Dette gør sig gældende i forhold til de afgrænsninger, som er ens i de to bestemmelser. Skønnet vil således være det samme for så vidt angår den nedre grænse for hvilke gaver og andre fordele der er omfattet og skønnet over gavers som gives i anledningen af den ansattes virksomhed i almindelighed. En nærmere beskrivelse af dette findes derfor i afsnit IV.D. Den nye ordlyd har endnu ikke givet anledning til bemærkninger i retspraksis og det er derfor svært at vide, om der vil blive fortolket en sådan nedre grænse ind i ordet. Det hævdes i teorien at ordet må fortolkes ganske som i § 144.⁵² Hvis "uberettiget" også på dette punkt skal fortolkes på samme måde som § 144, så vil der kunne fortolkes en form for nedre grænse ind i det.⁵³

⁴⁹ Personalestyrelsens vejledning, God adfærd i det offentlige, p. 27

⁵⁰ LFF nr. 15, af 6. oktober 1999, Forslag til lov om ændring af straffeloven, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, § 1, nr. 3

⁵¹ LFF nr. 15, af 6. oktober 1999, Forslag til lov om ændring af straffeloven, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, § 1, nr. 3

⁵² Langsted s. 227

⁵³ Se nedenfor, afsnit IV.D.2.3.

Af hensyn til det overordnede formål med denne afhandling vil de særlige problemer der kan være i forhold til bestikkelse og lignende ydelser til udenlandske embedsmænd ikke blive behandlet her.

IV.C.3. Forsæt

Det subjektive krav for at ifalde straf efter straffelovens § 122, er forsæt jf. straffelovens § 19.

§ 122 er som omtalt ovenfor et adfærdsdelikt. Der stilles dog ikke blot krav om den bestemte adfærd, at yde, love eller tilbyde en gave eller anden fordel til en person i offentlig tjeneste eller hverv. Der stilles også krav om at det gøres med et bestemt formål, nemlig at bevæge den pågældende til at gøre eller undlade noget i tjenesten. Derfor kunne man godt foranlediges til at tro, at bestemmelsens subjektive krav om forsæt indeholder et skærpet forsætskrav. Det skal forstås på den måde, at der må stilles krav om et direkte forsæt til formålet "at formå den pågældende til at gøre eller undlade noget i tjenesten", jf. bestemmelsens anvendelse af ordene "for at". Spørgsmålet blev prøvet i U.1982.771.H, hvor det blev fastslået, at der ikke er belæg for at fortolke et skærpet forsætskrav ind i bestemmelsen. Højesteret udtalte i dommen:

*"Der findes ikke i straffelovens § 122 at være hjemlet en skærpelse af de almindeligt gældende krav til forsæt."*⁵⁴

Det betyder, at § 122 ikke blot omfatter tilfælde hvor gerningspersonen handler med hensigt til eller viden om at det der ydes vil bevæge til at gøre eller undlade noget i tjenesten. § 122 omfatter også situationer hvor en lavere forsætsgrad gør sig gældende. Hvis der kan statuere et sandsynlighedsforsæt, så vil det også opfylde bestemmelsens krav om forsæt.⁵⁵ Det kunne eksempelvis være tilfælde hvor den pågældende måtte have anset det for overvejende sandsynligt, at det der blev ydet, lovet eller tilbudt, ville bevæge den anden til at gøre eller undlade noget i tjenesten.

IV.C.4. Fuldbordelse og straf

Forbrydelsen fuldbyrdes allerede ved fremsættelsen af tilbuddet eller løftet om bestikkelse, hvilket fremgår i bestemmelsens ordlyd hvor ordene "tilbyder" og "lover" netop anvendes. Det er således ikke et krav for fuldbyrdelsen af § 122, at den anden part tager imod et tilbud om at yde

⁵⁴ U.1982.771H

⁵⁵ Kommenteret straffelov, Speciel del, p. 70, U.1982.771H

en uberettiget gave.⁵⁶ I U.1982.771H blev der eksempelvis tilbudt en bestikkelsesydelse, i form af betaling for at fremme sagsbehandlingen og forøge byggegraden, men modtageren tog ikke imod tilbuddet. Den tiltalte kunne alligevel straffes efter straffelovens § 122, som en følge af det fremsatte tilbud. Bestemmelsen har således et fremrykket fuldbyrdelsesmoment, så man allerede kan ramme en overtrædelse af bestemmelsen som en fuldbyrdet forbrydelse ved fremsættelsen af tilbuddet.⁵⁷

Denne konstruktion virker fornuftig, fordi yderen af bestikkelse ikke har indflydelse på hvad der sker efter tilbuddet er fremsat, altså om modtageren tager imod tilbuddet eller afviser det. Yderen af bestikkelse har således udspillet sin aktive rolle efter fremsættelsen af tilbuddet.

Det er ikke et krav for at statuere forsæt til overtrædelse af § 122, at der klart og tydeligt fremsættes et tilbud. Handlingen vil også kunne fremstå mere indirekte eller passiv, eksempelvis ved at efterlade penge eller andet til modtageren i håbet om at denne vil agere efter hensigten, eller ved at presse pengesedler i hånden på modtageren.⁵⁸

Straffen for en overtrædelse af straffelovens § 122 er bøde eller fængsel indtil 3 år, hvilket giver relativt vide rammer for domstolene ved pådømmelsen af et konkret forhold.

IV.C.5 Delkonklusion

Ansvarssubjektet efter § 122 er enhver og bestemmelsens ansvarssubjekt refererer på den måde ikke til nogen bestemt persongruppe. Ansvarssubjektet vil ofte være private, enten virksomheder eller borgere og ofte i forbindelse med, at den offentligt ansatte har en bestemmende indflydelse på noget som vedrører den private eller i forbindelse med et samarbejde med den private.

En gave eller anden fordel efter § 122 (og § 144) kan være flere forskellige ting. Der kan for det første være tale om rede penge eller andet af økonomisk værdi. Men en gave eller anden fordel kan også være andet, som er af interesse eller kan have værdi for modtageren. Det kan også være noget som ikke engang er til den offentligt ansatte selv. I så fald kræves det, at det i lige så høj grad kan påvirke den offentligt ansatte, som hvis det var givet til den pågældende selv.

Som en del af gerningsindholdet i § 122, kræves det, at personen giver ydelsen for at få den offentligt ansatte til at gøre eller undlade noget. Tidligere var det en betingelse efter § 122, at den handling eller undladelse som personen ville formå modtageren til, var pligtstridig. Ved en lovændringen i 2000 blev den betingelse fjernet og der blev i stedet indsat en betingelse om, at

⁵⁶ Hurwitz, p. 43

⁵⁷ Toftegaard Nielsen, p. 78

⁵⁸ U.1975.671/1Ø, hvor penge trykkes i modtagerens hånd

ydelsen skal være uberettiget. Dette har medført en mindre udvidelse af det strafbare område og vurderingerne af de to betingelser er også forskellige. Ændringen lader dog ikke til at have medført eller være tiltænkt nogen egentlig ændring, men blot at loven bringes i overensstemmelse med de konventioner Danmark har tiltrådt på området. Ordet uberettiget i § 122 er endnu ikke anvendt i retspraksis, men det kan formentlig fortolkes på samme måde som i § 144. Formålet er fortsat at have en begrænsning af bestemmelsen anvendelsesområde. Ordet uberettiget indebærer en nedre grænse, en begrænsning i forhold til efterfølgende ydelse uden forudgående tilsagt og ydelse i anledningen af den ansattes virksomhed i almindelighed. Ydelser som disse vil efter omstændighederne ikke være omfattet af § 122's anvendelsesområde, som en følge af ordet "uberettiget".

§ 122 har et subjektivt krav om forsæt, men i den forbindelse er der ikke et skærpet forsætskrav i forhold til, at få modtageren til at gøre eller undlade noget. Det er det almindelige forsætskrav som gælder og dermed kan alle forsætsgrader tages i anvendelse. § 122 har desuden et fremrykket fuldbyrdelsesmoment, hvilket bevirker, at en strafbar overtrædelse af bestemmelsen allerede er sket ved fremsættelsen af et tilbud eller et løfte om gave eller anden fordel. En overtrædelse af § 122 straffes med bøde eller fængsel indtil 3 år.

IV.D. Straffelovens § 144

Straffelovens § 144 er yderst relevant for det overordnede formål med denne afhandling og derfor er der lagt stor vægt på redegørelsen for og vurderingen af indholdet af straffelovens § 144.

Ved bestemmelsen af det strafbare indhold af straffelovens § 144 er afgørelsen U.1985.270Ø principiel. Sagen udspringer af den såkaldte "Ålborgsag" (U.1983.990H), som også vil blive inddraget i det følgende. I Ålborgsagen var anklagemyndigheden i forbindelse med én sag kommet i besiddelse af omfattende bilagsmateriale, som gav anledning til flere sager. Anklagemyndigheden rejste 4 sager vedrørende bestikkelse modtaget af ansatte i kommunale varmforsyninger, hvoraf der skete frifindelse i de tre pga. manglende bevis. På den baggrund vil de ikke blive omtalt nærmere her. Den sidste sag var U.1985.270Ø. Her blev der, i højere grad end det er set i tidligere og senere sager, taget stilling til anvendelse af straffelovens § 144.⁵⁹ Sagen anvendes omfattende i nedenstående fremstilling, men da den er relevant i forhold til flere forskellige dele af bestemmelsen, findes det mest hensigtsmæssigt at inddrage og gengive passager hvor det findes relevant, frem for at give en samlet fremstilling af afgørelsen.

IV.D.1. Ansvarssubjekt

§ 144 er særlig på den måde at det kun er en afgrænset personkreds som kan ifalde straf efter bestemmelsen. Ansvarssubjektet for § 144 er således kun personer i " *offentlig tjeneste eller hverv*". Det omfatter først og fremmest enhver som virker i dansk tjeneste eller hverv. Begrebet inkluderer hovedsagligt personer som gør tjeneste i den statslige og kommunale administration.

IV.D.1.1. Offentlig tjeneste

a. Generelt

Udtrykket "*offentlig tjeneste*" omfatter personer ansat ved den offentlige forvaltning. Det inkluderer både personer som beskæftiger sig med at træffe afgørelser, anden myndighedsudøvelse samt personer der udfører faktisk forvaltningsvirksomhed. Da faktisk forvaltningsvirksomhed ofte minder mere om det arbejde som udføres i private virksomheder, kan man foranlediges til at tro, at der er mindre grund til at lade faktisk forvaltningsvirksomhed være omfattet af reglerne om bestikkelse. Det er imidlertid ikke afgørende for om et forhold er omfattet af § 144, at den pågældende har afgørelseskompetence, da faktisk forvaltningsvirksomhed ligeledes kan udøves under hensyntagen til gaver eller andre fordele.⁶⁰

⁵⁹ U.1985.270Ø, U.1985B.49, U.1985B.79 og Landsted 2

⁶⁰ Langsted, p. 220

Personer som er ansat i særlige forvaltningsenheder der ikke er en del af den kommunale eller statslige forvaltning, vil normalt også være omfattet af udtrykket "offentlig tjeneste". Modsat er tjeneste i koncessionerede selskaber ikke omfattet, medmindre dette er særskilt bestemt. Ved udarbejdelsen af straffeloven af 1930, ville man i første udkast lade ansatte i sådanne selskaber, som drives på bevilling fra staten, omfatte af reglerne i straffelovens kapitel 16. Det tog de senere udkast dog afstand fra.

Udtrykket "*offentlig tjeneste*" omfatter desuden dommere og øvrige medarbejdere ved domstolene. Medlemmer af udvalg og råd, som er oprettet ved lov, vil som udgangspunkt også være omfattet af udtrykket. Ansættelsesforholdets karakter er uden betydning og både tjenestemandsansatte, kontraktansatte og overenskomstansatte, såvel som personer med midlertidig ansættelse og personer ansat på deltid, er omfattet. Afgørende er oftest ansvarssubjektets status og ikke funktionens karakter.⁶¹

b. Ansatte i underordnede stillinger som ansvarssubjekt og ledelsesansvars betydning

Reglerne i straffelovens kapitel 16 har som bekendt deres oprindelse i kapitel 13 i straffeloven af 1866, om forbrydelser begået af embedsmænd. Derfor påpeger Højesteretsdommer Poul Dahl Jensen, at det kunne være tanken at kun tjeneste som stiller særlige krav til udførelsen eller til den ansattes hæderlighed og integritet skal være omfattet af reglerne. Han mener som en følge heraf, at underordnet personale ville være undtaget fra § 144's anvendelsesområde. Han finder dog ikke at der er belæg for dette i lovens ordlyd, hvor tjenestens rangmæssige status hverken i § 144 eller i de øvrige bestemmelser i kapitel 16 er defineret nærmere.⁶² Som omtalt ovenfor i afsnit III.A.4. synes motiverne til straffeloven af 1866, for så vidt angår omfanget af de handlinger som kunne tænkes omfattet af bestemmelserne, ikke at konkludere noget specifikt. Motiverne bruger desuden en underordnet embedsmand som eksempel på et mindre graverende forhold, så helt udenfor området synes de ikke at være, i hvert fald for så længe der er tale om "embedsmænd".⁶³

Anvendelsesområdets udvidelse ved straffeloven af 1930 synes ikke at efterlade tvivl. § 144's anvendelsesområde er ikke udelukkende tiltænkt ansatte til hvem der kan stilles særligt høje krav, og lovens ordlyd udelukker ingen ansatte i offentlig tjeneste eller hverv. Ifølge Hurwitz må urimelige konsekvenser af bestemmelsens formulering, for så vidt angår underordnede

⁶¹ Kommenteret straffelov, Speciel del, pp. 68-69 og p. 117 ff., Langsted p. 220, straffelovsbetænkning af 1912, § 165, straffelovsbetænkning af 1923, pp. 248-49 i motiverne

⁶² Kommenteret straffelov, Speciel del, p. 118

⁶³ RT 1864/65A, p. 668

medarbejdere og ansatte med en løse tilknytning, dog forhindres ved en restriktiv praksis fra anklagemyndigheden side.⁶⁴

Dommen U.1983.990H omhandlede bestikkelse i forbindelse med entreprenørarbejde for en kommunal varmforsyning. Her blev fem personer fundet skyldige i overtrædelse af straffelovens § 144. Blandt disse var en tjenestemandsansat ledningsmester samt to andre underordnede medarbejdere. Der blev ikke direkte lagt vægt på ansættelsens underordnede karakter i dommen. Alligevel blev der taget hensyn til det, på den måde at der blev lagt vægt på at forholdene på arbejdspladsen i moralsk henseende, var uheldigt præget af ledende medarbejdere som i større omfang have taget imod gaver og andre fordele.

Dommen viser at der i praksis ikke lægges stor vægt på hvilken funktion personen har haft, men derimod personens status i ansættelsesforholdet som offentligt ansat. Det skal dog fremhæves, at der i forhold til strafudmålingen blev lagt betydelig vægt på lederfunktioner hos de to som i øvrigt blev fundet skyldige i sagen. Hensynet bag denne vægtning var, for en rådmands vedkomne, at denne som valgt leder af en stor administrationsgren, burde have indset faren for at nedbryde tilliden til kommunalforvaltningens saglighed. Derudover fandt retten at den pågældende måtte bære et medansvar for den uheldige situation i form af omfattende bestikkelse i varmforsyningsenheden. På samme måde blev der lagt vægt på, at den daglige leder af varmforsyningen havde en særlig forpligtelse til at undlade en adfærd, som ansporede de andre ansatte til at begå tilsvarende lovovertrædelser. Hensyntagen til en ledende stillingsfunktion og beslutningskompetence er også omtalt i U.1985.270Ø, som momenter i afgørelsen af hvad der kan anses for tilladeligt.

På baggrund af ovenstående kan det konkluderes, at det som altovervejende hovedregel ikke tillægges betydning om den ansatte besidder en underordnede stilling, en stilling uden stor beslutningskompetence eller en stilling hvor der ikke stilles høje krav til hæderlighed og integritet. Samtlige af disse er omfattet af § 144. Det har dog en vis betydning for strafudmålingen, og dermed i forhold til vurderingen af strafværdigheden af en overtrædelse af § 144, hvilken funktion og hvilket ansvar den pågældende har og i hvor høj grad den ansattes adfærd vil udgøre et eksempel for andre ansatte eller for offentligheden.

⁶⁴ Hurwitz, p. 75

IV.D.1.2. Offentligt hverv

Udtrykket "*offentligt hverv*" omfatter både personer som er valgt, personer som er kontraktmæssigt ansat og personer som gør pligtmæssig tjeneste. Omfattet er således personer som er medlem af en kommunalbestyrelse og medlemmer af Folketinget. Ministre anses også for omfattet. Funktioner som er organiseret i erhvervsdrivende selskaber, men på vegne af det offentlige, må normalt også anses for omfattet af "*offentligt hverv*". Herudover er en række andre personer omfattet via henvisninger fra speciallovgivningen, eksempelvis retsplejelovens § 129.⁶⁵ I forhold til flere af de hverv der er omfattet, må det, på baggrund af ovenstående argumentation antages at det netop for disse hverv har stor betydning, at de i høj grad udgør et eksempel for offentligheden. I U.1983.990H blev dette også anset for vægtigt ved bedømmelsen af en rådmands modtagelse af bestikkelse.

IV.D.1.3. Udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv

Personkredsen blev desuden udvidet i 2000 til også at omfatte personer som virker i "*udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv*", såfremt forholdet er omfattet af dansk straffemyndighed i overensstemmelse med reglerne i straffelovens §§ 6-12. Omfattet er herefter bl.a. enhver som udfører tjeneste ved EU, Europarådet, Nato og FN.⁶⁶ I forbindelse med udvidelsen er det muligt, at den ansattes funktion i højere grad må tages i betragtning, under hensyntagen til OECD's kommentarer deres til bestikkelseskonvention.⁶⁷ Af hensyn til det overordnede formål med denne afhandling, vil bestikkelse af personer i udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv ikke blive behandlet nærmere.

IV.D.1.4 Delkonklusion

Ansvarssubjektet for straffelovens § 144 er begrænset til personer i offentlig tjeneste eller hverv, dansk såvel som international og udenlandsk. Overordnet set, omfatter § 144 som udgangspunkt alle offentligt ansatte og alle personer i offentligt hverv. Ser man bort fra ansatte i koncessionerede selskaber, så er det svært at pege på offentligt ansatte, som ikke er omfattet. Selv funktioner i erhvervsdrivende selskaber er omfattet, såfremt de varetager funktioner på det offentliges vegne.

I vurderingen af om en person i offentlig tjeneste eller hverv er omfattet af § 144 som ansvarssubjekt, er ansættelsens karakter, status, funktion, tilknytning og arbejdsområde ikke

⁶⁵ Kommenteret straffelov, Speciel del, pp. 68-69 og p. 117 ff., Langsted p. 220, LFF nr. 15, af 6. oktober 1999, Forslag til lov om ændring af straffeloven, bemærkningerne pkt. 4.6.1

⁶⁶ Lov nr. 228 af 4. april 2000 og Kommenteret straffeloven, Speciel del, pp. 69-70 og 123

⁶⁷ Kommenteret straffelov, Speciel del, p. 69, Lov nr. 228 af 4. april 2000, om ændring af straffeloven

afgørende. Disse momenter kan til gengæld tillægges betydning i strafskærpende retning. Det anses således for mere strafværdigt hvis modtageren har en ledende stilling, hvis modtageren udgør et eksempel for andre ansatte i kraft af stilling eller hvis modtageren har en stilling med stor offentlig bevågenhed. Det sidstnævnte må især have stor betydning for personer i offentlige hverv.

IV.D.2. Gerningsindholdet

Selve gerningsindholdet i straffelovens § 144 er uberettiget modtagelse, fordring eller tilsigelse af gave eller anden fordel.

IV.D.2.1. Modtagelse

Den kriminelle handling består i at "modtage, fordre eller lade sig tilsige" en gave eller anden fordel. Netop derfor er det kun delvist korrekt at kalde § 144 for "passiv bestikkelse". Det som er kriminaliseret, kan være en passivitet hvis den pågældende blot modtager en ydelse som bliver tilbudt, eller lader sig tilsige en ydelse. At fordre, at der ydes en gave eller anden fordel, forstås derimod sådan at der ydes noget aktivt fra modtagerens side. Dette kunne eksempelvis være at ytre ønske om, eller ligefrem kræve, at få noget til gengæld for sit arbejde, og derved være primus motor bag lovovertrædelsen. Østre Landsretten har taget stilling til spørgsmålet i forbindelse med afgrænsningen af § 144's anvendelsesområde, hvor følgende udtales:

"Det vil også kunne have betydning, om den ansatte har udfoldet initiativ for at opnå ydelsen eller ej(...)"⁶⁸

I U.1983.990H er det tillagt betydning for strafudmålingen i forhold til en af de tiltalte. Her udtaler retten:

"(...)at tiltalte i udtalt grad selv har været aktiv med hensyn til at skaffe sig gratisydelse(...)"

Det kan altså tillægges betydning om pågældende selv har fordret modtagelsen, både i forhold til strafudmålingen, men også ved vurderingen af om en konkret modtagelse er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde eller ej.

⁶⁸ U.1985.270Ø

Bestemmelsen omfatter i lige så høj grad modtagelse af en gave eller anden fordel som finder sted efterfølgende, også selvom denne ikke gives efter forudgående tilsagn.⁶⁹ Dette var tilfældet i U.1994.773/1Ø, hvor et byrådsmedlem blev fundet skyldig i overtrædelse af § 144. Byrådsmedlemmet havde deltaget i behandlingen af radiostationens ansøgning om sendetilladelse i Radio- og TV-nævnet. Efter et afslag på den første ansøgning havde der været personlig dialog mellem byrådsmedlemmet og formanden for foreningen bag radiostationen. Radiostationen endte med at få sendetilladelse og byrådsmedlemmet tog efterfølgende, i forbindelse med valgkampen op til kommunalvalget, imod et tilbud om gratis reklamespots.

IV.D.2.2. Pligtstridighed

Modtagelse af bestikkelse efter straffelovens § 144 er både strafbart hvor der handles pligtstridigt som en følge heraf, og hvor dette ikke er tilfældet, jf. afsnit III.B. ovenfor. Der er dog forskel på strafværdigheden af en pligtstridig og en ikke-pligtstridig handling eller undladelse. Et forhold hvor der ikke er handlet pligtstridigt, anses for klart mindre strafværdig end et forhold hvor gerningspersonen har handlet i strid med sine pligter.⁷⁰ Dette har sin baggrund helt tilbage i straffeloven af 1866, hvor pligtstridige og ikke-pligtstridige handlinger var afsondret i hver sin strafbestemmelse.

Forskellen er også ofte kommet til udtryk i retspraksis, som bekræfter ovenstående påstand. I dom af 14. november 2006 fremgår det således, at retten har vurderet og lagt vægt på dette. Retten anså det for en formildnende omstændighed, at der ikke var begået sagsbehandlingsfejl i sager behandlet af tiltalte og retten lagde til grund for afgørelsen, at tiltalte ikke havde ladet sig påvirke af de modtagne gaver i sin sagsbehandling. I U.1959.1018/2H er det beskrevet mere direkte. Her lægger retten i sin bedømmelse til grund, at tiltalte ikke havde gjort sig skyldig i et pligtstridigt forhold. I U.1985.270Ø er pligtstridighed også berørt og her fremgår, at det i forbindelse med straffeudmålingen er tillagt betydning, at det ikke kan lægges til grund at modtagelserne har givet anledning til et pligtstridigt forhold. I TfK2007.420Ø er det omvendt tillagt strafskærpende betydning, at tiltalte havde handlet pligtstridigt.

Om en modtagelse har givet udslag i en pligtstridig handling, kan således tillægges betydning for straffen, men ikke for om modtagelsen er omfattet af bestemmelsen anvendelsesområde eller ej.

⁶⁹ Kommenteret straffelov, Speciel del, p. 122, straffelovsbetænkning af 1923, p. 249 i motiverne

⁷⁰ Kommenteret straffelov, Speciel del, p. 122, U.1951B.129

IV.D.2.3. Sammenhæng med en bestemt handlemåde

a. Generelt

Efter ordlyden i straffelovens § 144, skal den uberettigede modtagelse af gave eller anden fordel været sket "i udøvelse af" offentlig tjeneste eller hverv. Ifølge Poul Dahl Jensen må der derfor være forbindelse mellem det som ydes modtageren og tjenesteudøvelsen, men det er ikke et krav at der kan bevises en sammenhæng mellem begunstigelsen og en bestemt handlemåde.⁷¹ Det beskrives af Professor Lars Bo Langsted således:

*"Modtagelsen af ydelsen behøver i henhold til § 144 ikke at have nogen tilknytning til en bestemt tjenestehandling, men ydelsen skal naturligvis have en relation til den pågældendes arbejde."*⁷²

I U.1985.270Ø lagde anklagemyndigheden ikke direkte vægt på hvorvidt de ydelser der var modtaget havde medført en bestemt handlemåde. Anklagemyndigheden gjorde blot gældende, at den tiltalte i sin egenskab af afdelingsleder i varmforsyningen, uberettiget havde modtaget begunstigelser fra ansatte i et privat selskab, som havde udført arbejde for 39 mio. kr. vedrørende den kommunale varmforsyning. Ydelserne fandtes af Østre Landsret "alt taget i betragtning at være modtaget i udøvelsen af tjenesten.". Det blev således hverken gjort gældende eller bevist for retten, at ydelserne havde sammenhæng med en bestemt handlemåde. Anklagemyndigheden havde i sagen nedlagt påstand om uberettiget modtagelse af gaver og andre fordele i omkring 122 tilfælde. Heraf faldt der dom for overtrædelse af § 144 i de 8 af tilfældene. Mængden af de ydelser tiltalte blev dømt for, var altså ikke stor i forhold til anklagen. De modtagelser retten fandt udgjorde en overtrædelse af § 144, var modtaget over en årrække ved særlige lejligheder. Landsretten valgte alligevel at dømme for overtrædelse af straffelovens § 144. Landsretten dømte efter et additionsprincip og fandt således ikke, at den enkelte gavemodtagelse udgjorde en overtrædelse af § 144, men det samlede omfang.⁷³

Landsretten fandt ikke at tiltalte havde overtrådt straffeloven ved at modtage de øvrige ydelser, som for en stor dels vedkomne blev karakteriseret som repræsentation. Retten mente desuden, at disse ydelser formentlig måtte bedømmes anderledes i forvaltningsretlig henseende. Retten udtalte i forbindelse med bedømmelsen af de strafferetlige bestemmelser i forhold til forvaltningsretten:

⁷¹ Kommenteret straffelov, Speciel del, p. 122

⁷² Langsted, p. 221

⁷³ Langsted s. 223, U.1985B.49

"I strafferetlig henseende findes lignende overvejelser som i forvaltningsretten at være afgørende, men med den betydelige grad af sikkerhed, der må kræves for at kunne statuere et strafansvar, vil grænsen for det retligt acceptable efter straffelovens § 144 efter omstændighederne blive videre end i forvaltningsretlig henseende."

b. Kritik

Domstolens fortolkning af straffelovens § 144 i U.1985.270 Ø og vurderingen af, hvorvidt gaverne var modtaget "i udøvelse af" tjenesten, er kritiseret af Professor Bent Unmack Larsen i U.1985B.49. Han mener, at den traditionelle fortolkning af § 144 er parallel med fortolkningen af § 122. Derfor mener han, at § 144 kun omfatter tilfælde, hvor bestikkelse sker med det formål, at få tjenestemanden til at gøre eller undlade noget i tjenesten eller som belønning for, at der er fortaget eller undladt noget i tjenesten. Dette mener Unmack har sin hjemmel i den hidtidige praksis og teori. Her henvises der til Kommenteret straffelov, hvor Per Lindegaard har beskrevet det sådan, at formålet med eller grunden til ydelsen skal være en bestemt handlemåde. For så vidt angår efterfølgende bestikkelse, skriver han at begunstigelsen må have forbindelse med tjenesten og være opnået fordi der er handlet på en vis måde.⁷⁴ Unmack fremhæver, at det hidtil ikke har været strafbart:

*"(...) at en person i offentlig tjeneste eller hverv modtager gaver eller andre fordele i anledningen af selve tjenesten eller hvervet, hvis der ikke er nogen sammenhæng mellem begunstigelsen og den måde, hvorpå tjenesten eller hvervet udføres (...)"*⁷⁵

Unmack mener ikke, at al anden gavemodtagelse er hævet over kritik, men at de falder udenfor det strafbare område. Han mener, at det strafbare område for § 144 er omgivet af et område, som omfatter kritisabel, men ikke strafbar, adfærd. Unmack mener, at dette er i overensstemmelse med de hovedsagligt uskrevne regler om decorum officiale, som vil kunne være disciplinært sanktioneret. Dette kritisable område menes at have tilknytning til det strafbare område med hensyn til vurderingskriterierne og begrundelsen herfor. Reglerne om decorum officiale vil blive omtalt nærmere senere i afhandlingen.

Unmack finder også støtte for sin argumentation i motiverne til straffeloven af 1866. Her henviser han til valget af formuleringen "for" sine embedshandlinger og ikke "i anledningen af"

⁷⁴ U.1985B.49 og Kommenteret straffelov, Speciel del, 1983, p. 89

⁷⁵ U.1985B.49, p. 2, 1. spalte

eller "med hensyn til" sine embedshandlinger.⁷⁶ Ordlyden blev, ved straffeloven af 1930, ændret til "i udøvelse af" offentlig tjeneste eller hverv, men intentionerne bag formuleringen forblev de samme. Den valgte ordlyd mener Unmack ikke vil have nogen selvstændig betydning, hvis man fortolker modtagelse af ydelser i anledningen af tjenesten eller hvervet ind i bestemmelsen. Han mener dog, at grænsedragningen er overladt til domstolenes skøn, som en følge af anvendelsen af ordet uberettiget. Unmack mener alligevel, at retten i den konkrete sag har anlagt et bredere skøn, end der er hjemmel til i bestemmelsen og dennes forarbejder. Det menes dertil ikke, at hensyn til offentlige organers renhed og uangribelighed, kan lægge til grund for sagens afgørelse, som det afgørende hensyn. Det afgørende hensyn kan, ifølge Unmack, kun være hensynet til at sikre borgeren imod misbrug. Unmack mener, at et sådan dobbelt hensyn på mere eller mindre tydelig vis ligger bag alle straffelovens regler, men at det kun er almindeligt at straffe af hensyn til borgerne.⁷⁷

c. Modsvær

Som svar på Unmacks kritik argumenterer statsadvokat Birgitte Vestberg for, at den hidtidige fortolkning af reglen er et resultat af, at de hidtidige sager hovedsageligt har omhandlet enkeltstående forhold med et begrænset sigte.⁷⁸ I modsætning til dette står omfattende smøring af det kommunale system, hvor gaverne har det formål at bevare en konstant velvilje overfor yderen, som der har været tale om i U.1985.270Ø. Birgitte Vestberg mener, at det offentlige i højere grad end tidligere, varetager opgaver som minder om almindelig erhvervsvirksomhed. Derfor mødes offentligt ansatte med sædvaner og kutymer, som ikke er egnede til en opretholdelse af en formodning for, den offentligt ansattes uafhængighed af usaglige hensyn.

Hun argumenterer desuden for, at gaver som gives i anledningen af den offentligt ansattes virksomhed i almindelighed samt private gaver, må befinde sig indenfor det borgerlige jævnmål, for at være undtaget fra det strafbare område af § 144. Dette mener hun gælder, når gaver mv. gives af private som den ansatte har en arbejdsmæssig forbindelse med, der kan karakteriseres som en forretningsforbindelse. Birgitte Vestbergs synspunkt er, at enhver gave eller fordel, som kan skabe tvivl om hvorvidt der tages hensyn til gavmildheden ved modtageres udøvelse af sine beføjelser, må være omfattet af straffelovens § 144.

⁷⁶ Se også ovenfor afsnit III.A.3.4.

⁷⁷ U.1985B.49

⁷⁸ U.1985B.79

d. Fortolkning

d.1. Kritisable contra strafbare handlinger

Ser man på rettens begrundelse i U.1985.270Ø, så er der taget højde for, at der er en zone udenfor § 144's anvendelsesområde, hvor modtagelsen af gaver mv. er kritisabel, men ikke strafbar. Det er i dommen bevist, at tiltalte har modtaget en række ydelser og det er kun i få af disse tilfælde landsretten finder, at der er sket en overtrædelse af § 144. Retten henviser, i tilknytning til det direkte, til de forvaltningsretlige regler for så vidt angår de øvrige modtagelser. Landsretten mener, at en del af de modtagne ydelser falder udenfor § 144's anvendelsesområde, men at de formentlig vil blive bedømt anderledes i forvaltningsretlig henseende. Landsretten mener altså at modtagelsen nok er kritisabel, men ikke strafbar efter § 144. Retten indtager dette synspunkt, med henvisning til den grad af sikkerhed, der må kræves for at kunne statuere strafansvar.

I den begrundelse ligger der en henvisning til, at der stilles strengere krav til lovhjemmel indenfor strafferetten, end tilfældet er for anden offentlig myndighedsudøvelse. Det er således en henvisning til legalitetsprincippet i straffelovens § 1. Herefter kan et forhold kun pålægges straf, hvis strafbarheden har hjemmel i lov, herunder er kravet til reglerne klarhed. Det er også en henvisning til kravet om forsæt til gerningsindholdet jf. straffelovens § 19. Herefter kræves det, at gerningspersonen har forsæt til gerningsindholdet og at dette kan bevises ud over enhver rimelig tvivl.⁷⁹

På baggrund af ovenstående menes det ikke, at retten har indtaget en sådan holdning, at der er et område af kritisable begunstigelser af offentligt ansatte, hvor modtagelsen generelt ligger udenfor det strafbare område. Det landsretten påpeger er blot, at det skal kunne bevises at straffelovens § 144 er overtrådt med de skærpede krav, som gør sig gældende for det strafferetlige område. Hvis et forhold ikke kan leve op til dette, kan det stadig godt være kritisabelt og sanktioneres efter andre, ikke strafferetlige regler. Dette synes også i overensstemmelse med motiverne til straffeloven af 1930, hvor man ikke fandt det hensigtsmæssigt at undtage mindre tjenesteforseelser fra det strafbare område, men fandt det bedst at lade dem omfatte af de almindelige domstoles kompetence.⁸⁰

d.2. Hensynet til offentlige organers renhed og uangribelighed

I U.1985.270Ø foreligger der ikke noget egentligt bevis for, at tiltaltes modtagelse af gaver mv. har givet udslag i en konkret handling i tjenstlig sammenhæng. Det der kan ses er, at der er

⁷⁹ Toftegaard Nielsen, p. 33ff. og p. 59 ff.

⁸⁰ Jf. ovenfor, afsnit III.B.2.

modtaget en hel del gaver og andre fordele i perioden, nogle kritisable og nogle i strid med straffelovens § 144, og at der i samme periode er handlet en hel del med den pågældende virksomhed. Dermed synes Unmack som udgangspunkt at have ret i, at der er lagt stor vægt på det overordnede hensyn, der ligger bag bestemmelserne vedrørende de offentlige organers renhed og uangribelighed. Der er ikke umiddelbart sket en krænkelse af borgerne og på den måde kan det ikke direkte være hensynet til at sikre borgerne mod misbrug, der er lagt vægt på.

Det synes dog naturligt, at lægge stor vægt på hensynet til de offentlige organers renhed og uangribelighed, i forbindelse med overtrædelse af bestemmelserne i straffelovens kapitel 16. Hensynet er inddraget i motiverne til disse bestemmelser, både i straffeloven af 1866 og straffeloven af 1930. De handlinger som er kriminaliseret i straffelovens kapitel 16, har endvidere en så tæt tilknytning til de offentlige organers renhed og uangribelighed, at det ville synes mærkværdigt ikke at tillægge hensynet afgørende vægt. Personer i offentlig tjeneste eller hverv varetager jo netop det offentliges interesser i deres daglige arbejde.

Såfremt det overordnede hensyn bag bestemmelserne ikke skulle tillægges afgørende betydning i konkrete sager, ville det virke mindre velbegrunder at lade modtagelse af gave eller anden fordel uden relation til pligtstridighed være strafbart efter § 144. Det synes i hvert fald svært at forestille sig en situation, hvor et direkte hensyn til at sikre borgeren mod misbrug er relevant, selvom der ikke er handlet pligtstridigt. Det overordnede hensyn er også tillagt betydning i en senere afgørelse. I Tfk2007.673Ø udtalte landsretten:

”Tiltalte har som led i sin stilling som bilprøveassistent godkendt biler til syn til trods for fejl og mangler, hvilket er egnet til at svække tilliden til bilsynsordningen.”⁸¹

Det tillægges her vægt, at tiltaltes handlinger har været egnet til at svække tilliden til bilsynsordningen. Det må ses som et udtryk for, at der lægges vægt på det overordnede hensyn til ”renhed og uangribelighed”. Hvis bilsynsordningen ikke er ”ren og uangribelig” vil det modsat give anledning til mistillid.

d.3. Hensynet til at sikre borgerne mod misbrug

Man kan også anskue det sådan, at det ikke kan udelukkes, at den omfattende smøring i form af gaver og andre fordele, har haft indflydelse på den offentligt ansattes beslutning om hvem der blev tilbudt arbejdsopgaver for varmforsyningen. Derfor er det overvejende sandsynligt, at varmforsyningen ikke har fået arbejdet udført af den mest konkurrencedygtige leverandør og

⁸¹ Tfk.2007.673Ø

dermed ikke til den bedst mulige pris. Hvis situationen anskues sådan, er hensynet til at sikre borgerne imod misbrug relevant, da det i sidste ende er kommunens borgere som betaler for ydelsen. Det samme ville gøre sig gældende, hvis den ansatte havde ladet sig influere til at foretage unødvendige køb hos virksomheden.⁸² I U.1985.270Ø udtaler landsretten:

*”De modtagne ydelser har (...) været egnet til at påvirke tiltalte under varetagelsen af kommunens interesser i forhold til firmaet eller i hvert fald til at skabe usikkerhed i offentligheden med hensyn til, om kommunens interesser blev korrekt varetaget af tiltalte.”.*⁸³

Hvis ydelserne har påvirket den tiltalte, vil hensynet til at sikre borgerne mod misbrug være tillagt størst vægt, da tiltalte i så fald ikke har anvendt borgernes skattekrone forsvarligt. Hvis tiltalte ikke har ladet sig påvirke, så må det være hensynet til de offentlige organers renhed og uangribelighed, som er tillagt størst vægt. Da det ikke er bevist, at offentlige midler er blevet brugt på en merudgift til en ikke konkurrencedygtig ydelse, må det overordnede hensyn til de offentlige organers renhed og uangribelighed have vejet tungest. At situationen har været egnet til at påvirke tiltalte inddrager hensynet til borgeren.

Dermed er begge hensyn således tillagt betydning af landsretten, men hensynet til de offentlige organers renhed og uangribelighed vejer tungest. På baggrund af ovenstående, menes det ikke at være betænkeligt at dømme for en overtrædelse af straffelovens § 144, hovedsagligt i varetagelse af hensyn til de offentlige organers renhed og uangribelighed. Landsretten har efter alt at dømme samme holdning i U.1985.270Ø.

d.4. Sammenhængen med en bestemt handlemåde contra ”i anledningen af virksomheden i almindelighed”

Som anført tidligere, fremgår det af forarbejderne og af teorien, at gaver modtaget i anledningen af den ansattes virksomhed i almindelighed ikke er omfattet af § 144's anvendelsesområde. Gaver i anledningen af den ansattes virksomhed i almindelighed eksemplificeres med jubilæumsgaver og gaver i forbindelse med fratræden. Modtagelse af gave eller anden fordel i udøvelse af tjenesten er derimod strafbart efter § 144.

I U.1985.270Ø foreligger der ikke noget egentligt bevis for, at tiltaltes modtagelse af gaver mv. har givet udslag i en konkret handling ”i udøvelse af” tjenesten. Man kan i den forbindelse spørge,

⁸² Dette var tilfældet i U.1932.393Ø

⁸³ U.1985.270Ø

hvad formålet med alle de gaver og andre fordele ellers skulle være, andet end at bevæge den ansatte i udøvelse af tjenesten?

Unmack mener ikke de gaver tiltalte blev dømt for i U.1985.270Ø blev modtaget ”i udøvelse af ” tjenesten, fordi det ikke blev bevist at gaverne havde forbindelse med en bestemt handlemåde. Han finder støtte for sin argumentation i hidtidig teori og praksis. Han henviser til Per Lindegaards beskrivelse af forudgående bestikkelse. Den lyder således, at formålet med eller grunden til forudgående bestikkelse, er en bestemt handlemåde. Efterfølgende bestikkelse beskrives af Per Lindegaard som noget der er opnået for at handle på en vis måde.⁸⁴ Unmack hævder, at praksis hidtil har været i overensstemmelse med Per Lindegaards beskrivelse af gerningsindholdet, hvilket også synes at være korrekt. Men der er i den hidtidige praksis ikke taget stilling til en sag, hvor der ret generelt gives gaver og andre fordele, i almindelighed og i udøvelse af tjenesten. Man kan på sin vis sige at gavmildheden sker i et fejl vurderet virksomhedsrepræsentationsøjemed, med den forhåbning, at der generelt vil blive taget hensyn til ydelserne, fra den offentlig ansatte persons side.⁸⁵ Den hidtidige praksis omhandler sager, hvor bestikkelsen har været mere kortsigtet og konkret i forhold til en bestemt handling eller undladelse.⁸⁶ Derfor synes den hidtidige praksis ikke i lige så høj grad at være relevant ved vurderingen af et forhold som dette.

Modtagelsen af ydelser i U.1985.270Ø synes dog ikke at være i strid med Per Lindegaards beskrivelse. Det er klart, at hvis det gøres gældende at der ved modtagelse af en ydelse, er tale om efterfølgende bestikkelse, så må ydelsen kunne henvises til en handling eller undladelse, som går forud. I andre tilfælde hævder Per Lindegaard, at formålet eller grunden til bestikkelsen er en bestemt handlemåde. Ser man på gennemgangen af den skatteretlige regulering af repræsentationsydelser mv. nedenfor, så fremgår det netop, at formålet med sådanne ydelser hovedsagligt er, at opnå salg af varer og tjenesteydelser.⁸⁷ Den private virksomheds overordnede formål med sin gavmildhed overfor den offentligt ansatte er, at få den ansatte til at købe virksomhedens varer, hvilket der er blevet gjort for 39 mio. kr. i den pågældende sag. Det er svært at fastslå om samhandlen skyldes gaverne eller ej, men formålet med dem er en bestemt handlemåde og dermed synes forholdet også at kunne omfattes af Per Lindegaards beskrivelse. Giverens hensyn må i denne sammenhæng også kunne tillægges betydning.

De ydelser tiltalte blev dømt for at modtage i U.1985.270Ø var lejlighedsgaver og blev således modtaget i anledningen af den ansattes virksomhed i almindelighed, hvilket medførte, at de som

⁸⁴ Kommenteret straffelov, Speciel del, 1983, s. 89

⁸⁵ Om repræsentation og formålet med repræsentationsudgifter se nedenfor, afsnit V.C.1.

⁸⁶ Se eksempelvis U.1951.1018/2H

⁸⁷ Se afsnit V.C.1.

udgangspunkt ikke var omfattet af betegnelsen ”i udøvelse af” tjenesten. Der var nærmere bestemt tale om fire julegaver, i fire på hinanden følgende år, én gave i anledningen af en rund fødselsdag, én i anledningen af et jubilæum, én i anledningen af en 30 års bryllupsdag og én uden særlig anledning. Samtlige gaver blev givet i samme tidsrum som julegaverne. For størstedelen af gavernes vedkommende, vurderedes de desuden til at befinde sig udenfor det borgerlige jævnmål. En gennemsnitlig julegave lå således i et prisniveau der i dag vil svare til omkring 2000 kr. Prisen på den dyreste gave, en jubilæumsgave, ville i dag svare til ca. 3500 kr.⁸⁸ I det lys synes det svært, at se de gaver der er modtaget ved særlige lejligheder, som et erkendtlighedsbevis i anledningen af modtagerens virksomhed i almindelighed, uden relation til modtagerens ”udøvelse af” tjenesten. Dommen viser således, at modtagelse af gaver mv. i anledningen af den ansattes virksomhed i almindelighed, prismæssigt må være indenfor det borgerlige jævnmål for ikke at være omfattet af § 144’s anvendelsesområde.

d.5. Det samlede omfang

Anklagemyndigheden anvendte et additionsprincip i U.1985.270Ø i forhold til lejlighedsgaverne, hvilket landsretten tiltrådte. Landsretten fandt således ikke at de enkelte gaver var en overtrædelse af § 144, men at gavernes samlede omfang udgjorde en overtrædelse.⁸⁹ Det forekommer umiddelbart betænkeligt, da de forudgående gaver, som er modtaget over en årrække, på den måde først kommer i strid med § 144 som en følge af de senere, hvilket Unmack også er inde på i sin kritik.⁹⁰

For størstedelen af gavernes vedkommende, ligger de imidlertid prismæssigt lagt ud over hvad der kan anses for acceptable lejlighedsgaver. Modtageren må derfor, subjektivt set, have indset sammenhængen mellem gaverne og den arbejdsmæssige relation til yderen. Dermed må modtageren også have indset, at det i hvert fald var kritisabelt at modtage gaverne og at der var en overvejende sandsynlighed for at modtagelsen tilmed var strafbar. Der er derfor ikke et værdigt beskyttelseshensyn til den offentligt ansatte i denne sag. Der er ikke tale om et tvivlsspørgsmål i forhold til beviset for, at gerningsindholdet i § 144 er opfyldt og at der har været forsæt til dette. Der er snarere tale om et lovfortolkningsspørgsmål angående forbrydelsens grænser, som sjældent, og heller ikke her, er helt præcise. Den dømte har bevæget sig på grænsen af det strafbare område, hvilket ikke nødvendigvis bør begrunde en indskrænkende fortolkning. I stedet vil man kunne nedsætte straffen eller lade den bortfalde efter reglerne i

⁸⁸ Gennemsnit af julegavepriserne, samt prisen på den dyreste gave, reguleret i overensstemmelse med Danmarks Statistiks forbrugerprisindeks fra 1980-niveau til 2010-niveau.

⁸⁹ U.1985.270Ø og U.1985B.49

⁹⁰ U.1985B.49, Langsted, p. 223

straffelovens kapitel 10 om straffen fastsættelse, hvis der er grund til det.⁹¹ På den baggrund, menes det ikke at være problematisk at dømme for en overtrædelse af § 144, som en følge af gavernes samlede omfang.

At gaverne af retten ikke vurderes til, enkeltvis at udgøre en overtrædelse af straffelovens § 144, synes at være et udtryk for, at de falder udenfor bestemmelsens anvendelsesområde, fordi de ligger indenfor et bagatelområde. Det må forstås sådan, at landsretten mener der kan statuere forsæt til gerningsindholdet i § 144 i forhold til samtlige gaver, men at det størrelsesmæssigt kun er det samlede omfang, der begrunder en overtrædelse af straffelovens § 144. Det indikerer, at der er en relativt høj bagatelgrænse for gaver, som er givet i anledningen af den ansattes virksomhed i almindelighed. Gaverne har for flertallets vedkommende en værdi, som i dag svarer til omkring 2000 kr. stykket og for én gaves vedkommende, omkring 3500 kr. Sætter man det i forhold til gaver eller andre fordele, som er ydet eller modtaget direkte i tjeneste, så er der faldet dom i henhold til straffelovens § 122 og § 144 for gaver mv. til en betydelig lavere værdi.⁹² Det samlede omfang, som i dag vil have en værdi på godt 15.000 kr., blev vurderet til at ligge over en sådan bagatelgrænse.⁹³

e. Delkonklusion

Hvorvidt grænsen for hvad der kan anses for omfattet af § 144 og ”i udøvelse af” tjeneste har rykket sig med U.1985.270Ø, eller om sagens faktum blot har givet anledning til at se bestikkelse i et andet lys end hvad tilfældet var tidligere, synes svært at besvare. Det ses i hvert fald, at beskrivelsen af anvendelsesområdet for § 144 i litteraturen har ændret sig. I 1983 var forudgående bestikkelse beskrevet sådan, at formålet med eller grunden til ydelsen er en bestemt handlemåde. I dag er det beskrevet således, at der må være en forbindelse mellem det som ydes til modtageren og tjenesteudøvelsen, men det er ikke et krav at der kan påvises en sammenhæng mellem begunstigelsen og en bestemt handlemåde. Den tidligere beskrivelse menes, som anført ovenfor, ikke at udelukke modtagelser som dem i U.1985.270Ø fra det strafbare område, da formålet med virksomheders repræsentationsgaver er, at påvirke til at handle. Den nye formulering giver under alle omstændigheder ikke anledning til tvivl.

Faktum synes med sikkerhed at være, at § 144 som bestemmelsen forstås i dag, har et bredere anvendelsesområde end § 122. Det er tilstrækkeligt at bevise en relation eller en forbindelse

⁹¹ Toftegaard Nielsen, pp. 44-45

⁹² Se bl.a. FM1996.63/3Ø og U.2007.1680/2Ø

⁹³ 5.374 kr. jf. U.1985.270Ø, reguleret i overensstemmelse med Danmarks Statistiks forbrugerprisindeks fra 1980-niveau til 2010-niveau.

mellem tjenestehandlinger og begunstiging, men ikke nødvendigt at det kan bevises, at en bestemt tjenestehandling er et direkte udslag af en begunstiging.

Det fremgår endvidere, at der vil være modtagelser, som ikke kan straffes efter § 144, men alligevel godt kan være kritisable og sanktioneret efter de forvaltningsretlige regler. Grunden til dette er, at der må kræves en betydelig grad af sikkerhed for at statuere strafansvar, end hvad tilfældet er for anden offentlig myndighedsudøvelse. Der er således et kritisabelt område i kraft af de krav der må stilles for at pålægge en strafferetligt sanktion.

Det kan dertil konkluderes, at begge hensyn bag bestemmelserne i straffelovens kapitel 16 tages i betragtning, og begge hensyn kan veje tungest ved domstolenes vurdering af en overtrædelse af straffelovens § 144.

Det kan endvidere konkluderes, at der i bedømmelsen af om en gave eller anden fordel kan anses for modtaget i udøvelse af tjenesten eller i anledningen af den ansattes virksomhed i almindelighed, tages hensyn til den bredere sammenhæng i hvilken modtagelsen har fundet sted. Herunder kan der tillægges betydning hvad yderens hensigt er, og hvorvidt det der ydes ligger indenfor det borgerlige jævnmaal. Sammenhængen bliver tillagt betydning ved vurderingen af, om begunstigelsen kan henføres til tjenesten og om gerningspersonen må have været i stand til at se denne sammenhæng.

Det slås også fast, at der er en nedre grænse for § 144's anvendelsesområde i økonomisk henseende og at den er relativt høj, for så vidt angår gaver modtaget i anledningen af den ansattes virksomhed i almindelighed. Såfremt en modtagelse befinder sig under denne grænse, vil den alligevel være omfattet af § 144, hvis der også er modtaget andre ydelser og det samlede omfang ikke kan betragtes som en bagatel. I sådanne tilfælde brydes den nedre grænse således af hensyn til det samlede omfang.

IV.D.2.3 Uberettiget

Ordet "uberettiget" er indsat for at afgrænse det strafbare område. "Uberettiget" i § 144 er i teorien blevet kaldt en forbeholdsklausul, et skøn, som giver domstolene mulighed for at sætte en undergrænse i forhold til ydelser af underordnet, uskyldig karakter, der ikke indebærer en risiko for indflydelse på tjenesten.⁹⁴ Ved at indsætte ordet uberettiget gør man opmærksom på, at der er nogle gaver og andre fordele som ikke er uberettigede og vurdering af dette er op til domstolenes skøn. Men hvad omfatter det skøn, som er overlagt til domstolene?

⁹⁴ Hurwitz pp. 43-44, Kommenteret straffelov, Speciel del, p. 123

a. Analyse af hvilket skøn der ligger i ordet "uberrettiget"

a.1. Straffeloven af 1866

Ser man på bestikkelsesbestemmelserne i straffeloven af 1866, så anvendtes udtrykket "uberrettiget" kun i forhold til § 117, bestemmelsen om modtagelse af bestikkelse for foretagelse af en ikke-pligtstridig handling. Det er tilsvarende kun i forhold til denne bestemmelse skønnen i ordet uberrettiget omtales i motiverne. Heraf kunne man tolke, at denne sondring mellem det pligtstridige og det ikke-pligtstridige, fortsat må gælde i forhold den forbeholdsklausul der ligger i ordet "uberrettiget". Så vil man komme frem til, at skønnen over det uberettigede kun kan omfatte en vurdering af om en ikke-pligtstridig handling er strafbar. Denne påstand finder også sin klare berettigelse i ordet i sig selv. Såfremt der er handlet pligtstridigt fra den offentligt ansattes side, som en følge af det der er ydet, må der altid være tale om en uberettiget handling og overtrædelse af straffelovens § 144.

Skønnen omtales i relation til to forhold i motiverne til straffeloven af 1866. Det omtales for det første i relation til vurderingen af, hvor graverende arten af forbrydelsen må anses for at være, for så vidt angår bestikkelse for de ikke-pligtstridige handlinger. Her appelleres der til domstolenes skønsomhed og at domstolene er opmærksomme på de formildende omstændigheder i deres skøn. Det har til formål at sikre, at der værnes mod mindre betydeligt embedsmisbrug, ved også at få disse forbrydelser frem i lyset. Skønnen omtales desuden i relation til vurderingen af, om en modtagelse har fundet sted i anledningen af den ansattes virksomhed i almindelighed eller om den kan refereres til visse embedshandlinger.

a.2. Straffeloven af 1930

Ser man på motiverne til straffeloven af 1930, står der:

*"Er der derimod Tale om en Gave, der modtages som Erkendtlighedsbevis i Anledning af den paagældendes Virksomhed i Almindelighed, f. Eks. ved Jubilæum eller i Anledning af Afsked eller ved Forflyttelse, vil Forholdet i Almindelighed falde udenfor det strafbares Omraade. Hvorledes Grænsen i det enkelte Tilfælde her vil være at drage, maa overlades til Domstolenes Skøn, og man har for at antyde dette i Beskrivelsen af Handlingen optaget Ordet »uberrettiget«."*⁹⁵

⁹⁵ Straffelovsbetænkning af 1923, pp. 250-251 i motiverne

Her synes skønnet altså kun at henvise til gaver mv., som modtages i anledningen af den ansattes virksomhed i almindelighed. Skønnet relateres ikke i særlig grad til det ikke-pligtstridige eller til vurderingen af mindre graverende forhold, som i straffeloven af 1866. At der ikke henvises til pligtstridige handlinger, synes at kunne begrundes i, at denne sondring ikke er medtaget i bestemmelsen i straffeloven af 1930. I forhold til de mindre graverende forhold, så kan en undladelse af at beskrive skønnet i forhold til dem skyldes, at der på dette tidspunkt er indført særlige regler om disciplinæransvar for tjenestemænd. Embedsfortabelse er derfor ikke længere en sanktionsmulighed efter de strafferetlige bestemmelser. Dette er beskrevet nærmere senere i denne afhandling.

Den pågældendes virksomhed i almindelighed må forstås som stående i modsætning til den pågældendes konkrete arbejdsopgaver. Den grænsedragning domstolene står overfor kan derfor tolkes som en vurdering af, om gaver mv. der modtages i anledningen af den ansattes virksomhed i almindelighed, rent faktisk kan relateres til den pågældendes "udøvelse af" offentlig tjeneste mv. Den fortolkning står i modsætning til Unmacks argumentation ovenfor, hvor han mener, at domstolene af gået for langt ved straffe for modtagelse af ydelser, som ikke kan relateres til en bestemt handling eller undladelse i tjenesten.

a.3. Delkonklusion

Det er vanskeligt at afgøre, hvad det skøn som ligger i ordet "uberettiget" omfatter. I dag er det i teorien almindeligt anerkendt, at ordet "uberettiget" giver domstolene mulighed for at holde ydelser af underordnet karakter udenfor bestemmelsens anvendelsesområde og er dermed et udtryk for at der opereres med en bagatelgrænse.⁹⁶ Det kan heller ikke udelukkes, at det er indeholdt i ovenstående formulering i motiverne til straffeloven af 1930, særligt med motiverne til straffeloven af 1866 in mente.

Det synes svært at forestille sig en situation, hvor modtagelse af en ydelse som medfører en pligtstridig handling, ikke skulle være omfattet af bestemmelsen. Derfor menes skønnet i overensstemmelse med forarbejderne til straffeloven af 1866, kun at kunne omfatte det område hvor en pligtstridig handling ikke kan bevises. Det skøn der ligger i ordet "uberettiget" omfatter desuden en vurdering af, hvorvidt modtagelsen kan relateres til den pågældendes arbejde, eller om der er tale om en gave modtaget i anledningen af den ansattes virksomhed i almindelighed, hvilket har hjemmel i forarbejderne til straffeloven af 1930, samt U.1985.270Ø.

Det skøn der ligger i ordet "uberettiget" menes således at omfatte en vurdering af, om forholdet kan karakteriseres som en bagatel, men det omfatter også en vurdering af, om

⁹⁶ Kommenteret straffelov, Speciel del p. 123 og p. 69, ang. det samme udtryk i § 122, Langsted, p. 223

forholdet kan siges at have en sådan relation til tjeneste, at modtagelsen af ydelsen kan siges at være sket "i udøvelse af" offentlig tjeneste eller hverv. Skønnet menes endvidere kun at kunne anvendes i relation til ikke-pligtstridige forhold.

b. Afgrænsning af det strafbare område, som konsekvens af ordet "uberettiget"

Anvendelsen af ordet uberettiget afgrænser det strafbare område i forskellige retninger. Det er i mange tilfælde ganske indlysende om en handling eller undladelse kan betragtes som uberettiget eller ej. Det synes således indlysende, at det er uberettiget at modtage 1800 cigaretter i forbindelse med indrejsekontrol af krydstogtskibe, eller 500 kr. for at lade biler med fejl og mangler gå igennem det pligtmæssige bilsyn.⁹⁷ Men når forhold ikke er så indlysende bliver det interessant at se nærmere på hvor grænsen drages. Her er der i praksis anvendt forskellige parametre i vurderingen af denne afgrænsning.

b.1. Egned til at påvirke

I domstolens vurdering af, om modtagelse af en gave eller anden fordel er uberettiget, er der i praksis lagt vægt på, hvorvidt det der er modtaget er egned til at påvirke modtageren. I U.1985.270Ø udtaler landsretten følgende, for så vidt angår samtlige af de ydelser der er rejst tiltale for modtagelse af:

"De modtagne ydelser har efter en generel vurdering af deres omfang og art for størstedelens vedkommende været egned til at påvirke tiltalte (...)"⁹⁸

Først herefter går retten ind og vurderer, om der er sket en overtrædelse af § 144 ved modtagelse af de forskellige ydelser. Det er altså en vurdering retten foretager i forhold til samtlige ydelser, inden de konkrete begunstigelser vurderes i forhold til strafbestemmelserne. I dom afsagt den 14. november 2006 af Københavns byret, udtaler retten sig således:

"(...) domsmandsretten finder det videre bevist, at rejserne - også fratrukket tiltaltes egen betaling for en dels vedkommende af den ene rejse - har en så væsentlig og betydelig karakter, at gaverne kunne skabe tvivl om, hvorvidt tiltalte udøvede sine beføjelser uden hensyn til gaverne."⁹⁹

⁹⁷ TfK2003.100Ø og TfK2007.673Ø

⁹⁸ U.1985.270Ø

⁹⁹ Dom af 14. november 2006, afsagt af Københavns Byret

Heri ligger også en vurdering af, hvorvidt begunstigelsen er egnet til at påvirke modtageren.

I U.1959.309H bliver der af Højesteret ligeledes lagt vægt på, at tiltaltes modtagelse af andele af andres honorarer "har været egnet til at medføre nærliggende fare for" at der vil blive taget hensyn hertil.

Om en gave eller en anden fordel er egnet til at påvirke den som virker i offentlig tjeneste eller hverv synes, på baggrund af ovenstående, at være en forudsætning for at tage forholdet i betragtning som en overtrædelse af straffelovens regler om bestikkelse.

Der er tale om en vurdering af, om modtagelsen er uberettiget og ikke en vurdering af forsættet. Såfremt den gave eller anden fordel der er modtaget ikke kan anses for egnet til at påvirke, må forholdet falde udenfor bestemmelsens anvendelsesområde udfra en bagatelbetragtning. Den nedre grænse for hvad der kan anses for omfattet af straffelovens § 144, må derfor i denne henseende drages ved modtagelse af gaver mv., som ikke er egnet til at påvirke og således falder udenfor det strafbare område.

I dommen afsagt den af 14. november 2006 blev rejser til en værdi af 15.000 kr. anset for egnet til at påvirke, hvilket svarer til værdien af de gaver som blev anset for at være modtaget i strid med § 144 i U.1985.270.Ø.¹⁰⁰

b.2. Omfang og art

I vurderingen af om en gave mv. er uberettiget, fremhæves det i U.1985.270Ø at ydelsernes omfang og art må tillægges væsentligt betydning. Det er altså et afgørende moment i vurderingen af, om modtagelsen er uberettiget. Når ordet "omfang" anvendes, kan det referere til to ting. Det kan dels referere til ydelsens økonomiske værdi og det kan dels referere til, antallet af ydelser.

I U1985.270Ø blev der lagt vægt på det samlede omfang, udfra en prismæssig vurdering af de modtagne gaver. Ordet "omfang" er også anvendt i vurderingen af om de modtagne ydelser var uberettiget i TfK.2004.649Ø. Her anvendes det i direkte forbindelse med den samlede opgørelse over de ydelser der var modtaget. Der var i sagen tale om flere checks, som både enkeltvis og tilsammen udgjorde store beløb. Vurderingen af omfanget henviser altså til den økonomiske værdi af det der er modtaget, samt til antallet af modtagelser. I U.2009.2049Ø anvendes ordet karakter dog i samme betydning, således at retten lagde vægt på forholdets karakter og herunder at der var tale om et stort pengebeløb. Det viser, at der er et vidst overlap i anvendelse af ordene.

¹⁰⁰ 5374 kr. reguleret i overensstemmelse med Danmarks Statistiks forbrugerprisindeks fra 1980-niveau til 2010-niveau.

I U.1983.990H, lagde Højesteret vægt på, at de modtagne ydelser efter deres "karakter og omfang" var uberettigede og i Tfk2004.649Ø er ordet "karakter" også anvendt. Ydelsens karakter og ydelsens art synes at kunne sidestilles i denne sammenhæng. Vurderingen af ydelsens karakter eller art hænger sammen med et andet vurderingsparameter, som også er fremhævet i U.1985.270Ø. De hænger således sammen med vurderingen af, om ydelsen har haft en direkte økonomisk betydning for den pågældende. En direkte økonomisk betydning må efter rettens vurdering i U.1985.270Ø anses for mere egnet til at påvirke, end fordele som ikke har det, og som ikke modsvares i besparelser for den pågældende.

Her må penge naturligvis ses som den ydelse, der efter art eller karakter, i allerhøjeste grad har en direkte økonomisk betydning. I U.1985.270Ø dømtes der ikke for modtagelse af penge, men for modtagelse af gaver i form af fysiske ting, herunder en cykel og flere piber. Her fandt landsretten at disse gaver måtte have en direkte økonomisk betydning for den pågældende, i det omfang der kunne findes anvendelse for gaverne. Det er således ikke tillagt betydning, om den pågældende konkret har kunnet bruge gaverne, herunder om han røg pibe eller ej, men blot at hvis gaverne kunne bruges, så har de en direkte økonomisk betydning og tillægges derfor en direkte økonomisk betydning.

I dom af 14. november 2006, afsagt af Københavns Byret, lagde retten til grund, at den tiltalte således som det var forklaret, ikke var blevet økonomisk beriget af de rejser han havde modtaget. Retten fandt dog, at rejserne af hensyn til deres karakter, kunne skabe tvivl om hvorvidt der blev taget hensyn til dem og derfor at modtagelsen af rejserne var uberettiget. I bedømmelsen af rejsernes karakter udtalte retten, at der var lagt vægt på antallet og værdien af rejserne. Der var tale om 4 rejser til en værdi af godt 15.000 kr.

Retten har formentlig lagt vægt på, at den tiltalte aldrig selv ville have købt rejserne, hvis det ikke var blevet tilbudt. Det kan dog ikke være en begrundelse for, at rejserne ikke har haft en økonomisk betydning for den pågældende. På samme måde som ved fysiske gaver, må det antages at have en direkte økonomisk betydning, såfremt den pågældende har kunnet finde anvendelse for ydelserne. Lars Bo Langsted har taget stilling til rettens vurdering i denne sag og skriver således vedrørende det faktum at den pågældende næppe selv ville være taget af sted, hvis det ikke var blevet tilbudt:

”Dette forhold i sig selv kan dog næppe begrunde en manglende økonomisk berigelse. Det er således også de færreste ansatte, der selv ville anskaffe en stor diamant, et krydstogtskib eller andre stærkt luksuriøse varer.”¹⁰¹

Rejser, og andre ikke rørlige gaver og fordele, udgør altså også en berigelse og de må, som fysiske gaver, antages at have en direkte økonomisk betydning.

Dommen og rettens vurdering af rejsernes økonomiske betydning, illustrerer dog meget godt den gradvise overgang der er, når ydelsernes art eller karakter skal vurderes. Det er let at se at penge efter art eller karakter har en direkte økonomisk betydning, det bliver lidt sværere med gaver, men der er dog stadig tale om en fysisk ting. Rejser, middage og lignende oplevelser er derimod sværere at bedømme, fordi de er mindre håndgribelige og forgår når oplevelsen er ovre. De udgør dog stadig en værdi og kan derfor ses som en berigelse. Samtlige af ovenstående ydelser har en direkte økonomisk betydning, men penge nok mere direkte end andet.

De fordele som ikke modsvarer i besparelser hos den pågældende, synes at ligge nederst i det strafbare område, ved vurderingen af om de efter deres art eller karakter har været uberettiget. Som et eksempel kan man forestille sig en arbejdsfrokost, betalt af den private samarbejdspartner, hvor der bestilles en sjælden delikatess som er ekstraordinært dyr. Det vil ikke være i strid med § 144, at der modtages mad fra virksomheden til det som kan karakteriseres som en arbejdsfrokost og fordelene er således ikke en besparelse for den offentligt ansatte.¹⁰² Det skal dog være indenfor det borgerlige jævnmaal, som omtalt ovenfor, og derfor er der modtaget en fordel, da den offentligt ansatte har fået noget ekstra. Modtagelsen må vurderes til at være uberettiget efter sit omfang, da maden var ekstraordinært dyr, men ydelsen synes ikke efter sin art eller karakter at være lige så uberettiget som modtagelse af et pengebeløb ville have været.

Ydelser af uhåndgribelig art må vurderes på sammen måde som fysiske gaver. Der må således ses på om de omfangsmæssigt er uberettigede og herefter, at såfremt der er mulighed for at den pågældende kan finde anvendelse for dem, må de anses for at have en direkte økonomisk betydning. En fordel som ikke udgør en besparelse for modtageren, er også en berigelse, men på grund af dens art eller karakter har den ikke i lige så høj grad en direkte økonomisk betydning for modtageren og ligger derfor i udkanten af det strafbare område.

¹⁰¹ Landsted, p. 226

¹⁰² Jf. U.1985.270Ø

b.3. Uberettigede fordele og repræsentationsydelser

Det kan være svært at skelne mellem uberettigede fordele og ydelser i forbindelse med repræsentation i situationer hvor arbejdet ikke består i myndighedsudøvelse. Det var tilfældet i U.1985.270Ø. Her var der netop ikke tale om myndighedsudøvelse, men arbejde som vedrørte forretningsmæssige dispositioner, i form af kommunens køb af ydelser fra et privat selskab. Ifølge Poul Dahl Jensens må der i sådanne tilfælde tages hensyn til, om ydelsen giver anledning til tvivl om hvorvidt der tages hensyn til den ydede gave eller fordel, nu såvel som i fremtiden. Alle ydelser som skaber i sådan tvivl, er ifølge Poul Dahl Jensen omfattet af § 144.¹⁰³ Birgitte Vestbergs synspunkt beskrevet ovenfor tages altså til følge af Poul Dahl Jensen, for så vidt angår skelnen mellem uberettigede fordele og repræsentation.

I U.1985.270Ø udtaler landsretten, at der bør gælde snævre grænser for offentligt ansattes modtagelse af gaver mv. i forbindelse med repræsentation, samt begunstigelser i det hele taget fra personer eller virksomheder de er i tjenstlig berøring med. Retten udtaler desuden, at selvom det er acceptabelt i det private erhvervsliv, medfører det ikke at en tilsvarende praksis er acceptabel for offentligt ansatte.

Dette må forstås således, at fordi den offentligt ansatte er underlagt nogle andre regler, herunder straffelovens § 144, end personer som er privat ansat, vil en offentligt ansat ikke blot kunne agere efter de kutymers, som gælder for privat ansatte og stadig handle i overensstemmelse med de regler, som gælder for offentligt ansatte. Netop derfor gælder der særligt snævre grænse for modtagelse af gaver eller andre fordele, hvor den offentligt ansatte er en tæt kontakt med private, som ikke er omfattet af de samme begrænsninger.

Den snævre grænse som omtales i dommen, synes dog ikke nødvendigvis at være en grænse trukket mellem det legitime og det strafbare område, men nærmere en grænse trukket mellem det legitime og det kritisable, men ikke strafbare område. De ydelser der i dommen bliver karakteriseret som repræsentation, omfattede restaurationsbesøg i forbindelse med møder og i mere festlig anledning, så som til julefrokoster og sommerfrokoster, herunder også samvær i private hjem. Disse begunstigelser fandtes ikke at udgøre en overtrædelse af straffelovens § 144, til trods for en samlet værdi af, hvad der i dag, svarer til omkring 33.500 kr.¹⁰⁴ Begunstigelserne fandtes i stedet formentlig at ville blive bedømt anderledes i forvaltningsretlig henseende. Begrundelsen for ikke at lade dem omfatte af § 144 var, at de ikke havde en direkte økonomisk betydning for den offentligt ansatte, men kun havde givet ham et ikke ekstravagant merforbrug.

¹⁰³ Kommenteret straffelov, Speciel del, pp. 122-123

¹⁰⁴ 12.118 kr. jf. U.1985.270Ø, reguleret i overensstemmelse med Danmarks Statistiks forbrugerprisindeks fra 1980-niveau til 2010-niveau.

Retten lagde med hensyn til disse begunstigelser til grund, at der var tale om arbejdsfrokoster i sammenhæng med et sagligt begrundet møde, uden deltagelse af uvedkomne og uden overdreven spiritusindtag.

Dommen må forstås således, at der er meget snævre grænser for, hvornår en begunstigelse der kan karakteriseres som repræsentation, må anses for at være kritisk og dermed formentlig i strid med de forvaltningsretlige regler. Hvis der skal være tale om en overtrædelse af den strafferetlige regulering må det kræves, at ydelsen har økonomisk betydning for den pågældende, herunder falder merforbrug af ekstravagant karakter. Dertil må det tillægges betydning, om der er tale om noget som har en naturlig forbindelse til arbejdet, som en arbejdsfrokost. Her tillægges det betydning, for om begunstigelsen har en sådan naturlig forbindelse med arbejdet, om uvedkomne har deltaget og om der er blevet indtaget alkohol udover det almindelige.

For sådanne arbejdsfrokoster og lignende ydelser er grænsen for hvornår en modtagelse er uberettiget og indenfor § 144's anvendelsesområde relativ højt, hvorimod grænsen for hvornår en sådan modtagelse er kritisk i forvaltningslighed forstand er meget lav. Det afgørende element ligger i den manglende økonomiske betydning og det vil være det, som er udslagsgivende i vurderingen af en modtagelse af sådanne ydelser en konkret sag.

b.4. Sagligt begrundet

Anklagen i U.1985.270Ø omfattede også begunstigelser i form af rejser til Århus og til udlandet, men landsretten frifandt den tiltalte for så vidt angik rejserne. Der blev i forhold til rejserne til udlandet lagt vægt på, at det ikke kunne afvises, at de var sagligt begrundede studierejser. I forhold til rejserne til Århus, fandt de sted i forbindelse med regnskabsmøder og fandtes derfor sagligt begrundet.

Der er her tale om to forskellige begrundelser for at rejserne er saglige. Rejserne til udlandet karakteriseres som studieture og det saglige indhold synes således at udgøres af fagligt indhold. Rejserne til Århus har fundet sted i forbindelse med nogle regnskabsmøder og minder på den måde mere om restaurationsbesøgene, som kunne karakteriseres som arbejdsfrokoster. Det må herefter kunne antages, at rejser med et arbejdsmæssigt formål og rejser med et fagligt formål kan anses for sagligt begrundet. Såfremt der er en saglig begrundelse for rejsen, så er den ikke omfattet af det strafbare område, den er ikke uberettiget. Det er dog et krav, at den offentligt ansatte ikke får dobbeltdækning for sine udgifter, på den måde, at virksomheden betaler for rejsen og måltider mv. i forbindelse hermed og den offentligt ansatte samtidig får diæter af kommunen til at dække disse udgifter.

”Sagligheden” i vurderingen af om en ydelse er uberettiget synes også at kunne overføres til andre begunstigelser. Såfremt der kan gælde et saglighedskriterium i forhold til rejser som har et fagligt indhold, her i form af en studierejse, så må det også kunne overføres til et kursus eller lignende fagligt relevant arrangement. Den tolkning kan derimod ikke overføres til en fysisk gave eller anden fordel, som har en økonomisk eller tilsvarende betydning for den offentligt ansatte.

En saglig begrundelse har altså den betydning, at modtagelsen ikke er uberettiget. Hvis den offentligt ansatte får noget i forbindelse med rejsen eller som en del af rejsen, som har en direkte økonomisk betydning, herunder merforbrug af ekstravagant karakter, vil det menes at kunne bringe den ellers saglige rejse indenfor § 144’s anvendelsesområde.

b.5. Modtagelsens offentlighed eller hemmeligholdelse, modtagelsens tilladelse fra overordnede

Ved fastlæggelsen af grænserne for det tilladelige, udtaler landsretten i U.1985.270Ø at der må lægges vægt på, om modtagelsen er sket mere eller mindre offentligt eller om den har været hemmeligholdt, herunder om modtagelse er sket med tilladelse fra overordnede. Dette er i samme sag tillagt vægt, ved vurderingen af om modtagelse af et antal rejser var en overtrædelse af straffelovens § 144. I bedømmelsen af rejserne udtaler landsretten:

”(…)det (kan) (…) ikke afvises (…), at de er foretaget enten med godkendelse af tiltaltes foresatte eller sammen med medlemmer af et kommunalt udvalg eller andre personer, der repræsenterede offentlige myndigheder, og som modtog samme ydelser, som tiltalte.”.¹⁰⁵

Det antages at ovenstående ikke skal forstås sådan, at retten anser modtagelse af gaver mv. for ikke at være uberettiget, hvis de er modtaget med tilladelse fra overordnede eller samtidig med andres modtagelse. I forhold til straffastsættelse ses det jo netop som en straffskærpene omstændighed, at begå en strafbar handling i fællesskab, jf. straffelovens § 81, nr. 2. En tilladelse fra overordnede synes heller ikke at kunne bevirke, at en uberettiget modtagelse ikke længere er uberettiget. Det strafferetlige udgangspunkt for så vidt angår handlen efter ordre er, at det ikke medfører straffrihed. En tilladelse fra overordnede kan ikke sidestilles med en ordre, da der ikke ligger det samme pres bag og derfor synes den strafferetlige praksis og teori på dette område ikke relevant i denne kontekst.¹⁰⁶ Såfremt modtageren tror, at en tilladelse vil bevirke at en uberettiget modtagelse ikke er strafbar, vil der være tale om en egentlig retsvildfarelse. Den pågældende har

¹⁰⁵ U.1985.270Ø

¹⁰⁶ Toftegaard Nielsen, p. 145 ff.

forsæt til at realisere gerningsindholdet, uden viden om at det er strafbart. Derfor vil der stadig skulle dømmes for en overtrædelse af § 144.¹⁰⁷

I U.1983.990H blev tre underordnede ansatte da også dømt for en overtrædelse af § 144, selvom overordnede personer havde ansporet modtagelsen. Det blev dog tillagt betydning ved strafudmålingen, at forholdene på arbejdspladsen på uheldig måde havde været præget af de overordnedes mere omfattende modtagelse af bestikkelse. Det må således antages, at det kan tillægges betydning ved strafudmålingen om der er givet tilladelse, enten mundtligt eller ved en accepterende adfærd, eksempelvis i form af selv at modtage uberettigede gaver. Men en tilladelse kan ikke begrunde, at en modtagelse ikke skulle være omfattet af det strafbare område.

At modtagelsen sker i fuld offentlighed kan heller ikke begrunde, at modtageren af den grund ikke kan ifalde straf efter § 144. Såfremt modtagelsen er hemmeligholdt, vil det imidlertid indikere, at den ansatte ikke mener modtagelsen er berettiget. Dermed vil det være et indicium, som peger på at modtagelse er uberettiget. Det må antages at være det der menes af landsretten i U.1985.270Ø. I U.1985.270Ø blev den offentligt ansatte da også dømt for modtagelse af gaver, som var sket i fuld offentlighed. Modsat blev der i dom af 14. november 2006 afsagt af Københavns Byret, i vurderingen af det uberettigede i modtagelsen, lagt vægt på, at det var holdt hemmeligt for den pågældendes kollegaer og overordnede, at rejserne var betalt af den private part og ikke af den ansatte selv.

Der må således være tale om elementer, som kan indgå i vurderingen af om en modtagelse er uberettiget, men som ikke alene kan være bestemmende for dette. Igen synes der at være tale om, at ordet "uberettiget" til dels kan gradbøjes.

b.6. Begunstigelse eller betaling for udført arbejde

Vederlag for ekstraarbejde, for eksempel en offentlig ansat som holder foredrag og modtager penge herfor, falder som udgangspunkt udenfor det strafbare område, da det ikke kan anses for uberettiget.¹⁰⁸ Udførelsen af arbejde ved siden af den almindelige ansættelse, kan være reguleret internt i den offentlige forvaltning og såfremt ekstraarbejdet har en relation til den offentlige ansattes almindelige arbejde, vil det ofte stride imod de forvaltningsretlige grundsætninger.¹⁰⁹ Det skal desuden kunne bevises, at der er tale om reelt arbejde og det skal kunne sandsynliggøres at vederlaget er forholdsmæssigt. Såfremt det ikke er tilfældet, vil der kunne være tale om et

¹⁰⁷ Toftegaard Nielsen, p. 89

¹⁰⁸ Kommenteret straffelov, Speciel del, p. 123, Langsted p. 223

¹⁰⁹ U.1982.771H

forsøg på at kamuflere bestikkelse.¹¹⁰ En gave eller anden fordel som gives for at fremskynde et arbejde, eksempelvis en ekspedition, er derimod omfattet af § 144.¹¹¹

b.7. Generelle regler i kommunen eller på arbejdspladsen

I flere afgørelser er der lagt vægt på om kommunen, generelt eller konkret på den kommunale arbejdsplads, har haft interne regler og retningslinjer for i hvilket omfang de ansatte kan modtage gaver fra forretningsforbindelser.

Det synes ikke direkte at være en del af vurderingen af, hvorvidt modtagelsen er uberettiget i henhold til § 144, da en mangel på interne regler ikke udelukker straf efter § 144. Der er dog alligevel en relation mellem vurderingen af om modtagelsen kan anses for uberettiget og interne regler. Interne regler er anvendt i relation til vurderingen af om modtagelsen var uberettiget i TfK2004.649Ø. Her havde den offentligt ansatte skriftligt bekræftet, at denne havde modtaget en skriftlig vejledning for personale ansat i Enhedsplejen, at denne var forpligtet til at overholde vejledningens forskrifter og at denne havde fået en mundtlig vejledning om dette. Vejledningens forskrifter omhandlede bl.a. modtagelse af gaver og anden form for vederlag. Landsretten udtalte i sagen:

”Det lægges efter bevisførelsen til grund, at tiltalte (...) efter både de for tjenesten særligt fastsatte regler og ydelseernes karakter og omfang har været uberettiget til at modtage dem. Herefter findes tiltalte skyldig i overtrædelse af straffelovens § 144 (...)”¹¹²

Generelle regler og retningslinjer i kommunen eller på arbejdspladsen synes også at kunne have relation til forsættet i § 144 på den måde, at hvis der er fastsat interne regler eller retningslinjer om at man ikke må modtage gaver eller andre fordele, så må der være en højere grad af sandsynlighed for, at den offentligt ansatte har indset at modtagelsen er uberettiget. Men det leder som det ses igen hen til det uberettigede.

I U.1985.270Ø valgte retten at lade straffen bortfalde, som en følge af en undskyldelig misforståelse af retsregler, jf. (i dag) straffelovens § 82, nr. 4, jf. § 83, bl.a. under hensyn til manglende generelle regler på området i kommunen. Her er manglen på generelle regler i kommunen således anvendt i forhold til strafudmåling og ikke skyldsspørgsmålet.

¹¹⁰ U.1959.309/1H, U.2009.2049Ø

¹¹¹ Kommenteret straffelov, Speciel del, p. 123, Langsted p. 223, U.1959.309/1H om ekstraarbejde

¹¹² TfK2004.649Ø

Regler eller retningslinjer i kommunen eller på den offentlige arbejdsplads er ikke afgørende for at straffe efter straffelovens § 144 og er som sådan ikke direkte relevante for denne bestemmelse. Såfremt disse interne regler eller retningslinjer er kendelige for de ansatte, kan de dog bidrage til vurderingen af, om den ansatte har indset sammenhængen og indset at modtagelse af en gave eller anden fordel er uberettiget, samt i forhold til straffastsættelsen.

b.8. Delkonklusion

”Uberettiget” afgrænser gerningsindholdet af straffelovens § 144 i flere retninger. Ovenstående bidrager på forskellig vis til denne afgrænsning.

Hvorvidt en gave eller anden fordel er egnet til at påvirke den ansatte, er en forudsætning for at overveje om modtagelsen er uberettiget og indenfor § 144’s anvendelsesområde. Det er således et moment der indgår i vurderingen af den nedre grænse for hvad der kan anses for uberettiget. I den forbindelse er gaver og andre fordele til en værdi af 15.000 kr. blevet anset for at være uberettigede.

Ydelsens omfang og karakter eller art indgår også i vurderingen af, om en gave eller anden fordel er uberettiget. Her må der ses på den økonomiske værdi af det som er modtaget, såvel som antal og hvorvidt det kan være af økonomisk betydning for modtageren. Om det der er modtaget er af økonomisk værdi for modtageren, afgøres efter en generel vurdering og ikke om det har en økonomisk betydning for den konkrete modtager. Gaver og fordele af økonomisk betydning kan være penge og fysiske gaver, men også andre ydelser, som udgør en økonomisk værdi. ”Uberettiget” kan i denne forbindelse gradbøjes og gaver og andre fordele af større omfang, anses i højere grad for uberettiget, såvel som ydelsens art også kan bevirke en højere grad af uberettigethed. Gaver og andre fordele, som repræsenterer en mindre økonomisk værdi eller har en mindre økonomisk betydning, bevæger sig således tættere på undergrænsen for bestemmelsens anvendelsesområde.

I forbindelse med repræsentationsydelser tillægges det igen betydning i strafferetlig henseende, om ydelsen er af økonomisk betydning. Som udgangspunkt vil modtagelse af en ydelse som ikke er det, ikke være strafbar efter straffelovens § 144. En fordel af økonomisk betydning omfatter også et ekstravagant merforbrug, hvilket er særligt relevant i denne forbindelse. Der skal derimod ikke meget til før en sådan ydelse er kritisabel i forvaltningsretlig henseende. De offentligt ansatte er underlagt andre regler end de som gælder for det private erhvervsliv og derfor kan de ikke bruge private forretningsforbindelsers kutymer som rettesnor. Det tillægges betydning i vurderingen af om en repræsentationsydelse er uberettiget, om den har en naturlig forbindelse til arbejdet. Hvis en repræsentationsydelse har en sådan naturlig

forbindelse vil den som udgangspunkt ikke være uberettiget efter § 144. En naturlig forbindelse med arbejdet og en manglende økonomisk værdi kan således bevirke, at en modtagelse ikke er uberettiget i strafferetlig henseende.

En saglig begrundelse kan endvidere have betydning for, om modtagelse af en form for repræsentationsydelse ikke kan anses for at være uberettiget og holdes udenfor det strafbare område. Herunder er arrangementer med fagligt indhold også omfattet.

En hemmeligholdelse eller interne regler og retningslinjer på arbejdspladsen kan ikke være af afgørende betydning for om en modtagelse er uberettiget i strafferetlig henseende. Om modtagelse af en fordel er blevet holdt hemmeligt for kollegaer eller overordnede kan være en indikation om at ydelsen er uberettiget og kan på den måde indgå i vurderingen af et konkret forhold. På samme måde vil de interne regler og retningslinjer kunne indgå i vurderingen, især af om modtageren har indset den sammenhæng modtagelsen sker i. Dette relaterer sig således i højere grad til forsættet. Hvorvidt der gives tilladelse fra overordnede eller modtagelsen sker med overordnedes eller offentlighedens viden herom, kan heller ikke være afgørende for om modtagelsen udgør en overtrædelse af § 144.

Løn for udført arbejde falder udenfor det strafbare område, da det ikke kan karakteriseres som uberettiget, såfremt der reelt er tale om udført arbejde.

IV.D.2.4. Gaver eller anden fordel

I forhold til hvilken gave eller anden fordel der kan være omfattet af § 144 henvises der til afsnit IV.C.2.1. om § 122, da denne del af gerningsindholdet har samme betydning i de to bestemmelser.

IV.D.3. Forsæt

Det subjektive krav i § 144 er forsæt, jf. straffelovens § 19. Der kræves både forsæt i forhold til forståelsen af, at der er tale om en gave og i forhold til gavens sammenhæng med tjenesten.¹¹³

I den forbindelse kan det tillægges betydning, om der er interne regler og retningslinjer på arbejdspladsen, da de vil være medvirkende til forståelsen af denne sammenhæng mellem gaven og arbejdet.¹¹⁴

Indser gerningspersonen først efterfølgende sammenhængen mellem begunstigelsen og en bestemt handlemåde kræves der, for ikke at ifalde straf efter straffelovens § 144, at personen tager initiativ til eks. at betale for det der er ydet eller returnerer det. Dette ses i U.1951.1018/2H.

¹¹³ Kommenteret straffelov, Speciel del, p. 123, Kbh. byret, dom af 14. november 2006

¹¹⁴ Jf. ovenfor, afsnit IV.D.2.3 - b.7.

Her havde en politiinspektør på ikke-pligtstridig vis bistået i forbindelse med en indrejse- og opholdstilladelse i form af en henvendelse til Justitsministeriet. Efterfølgende blev politiinspektøren ikke opkrævet betaling for en dyr pels, som dennes kone havde bestilt hos den person som havde anmodet politiinspektøren om hjælp med opholdstilladelsen. Politiinspektøren rykkede flere gange for prisen på pelsen, men det blev slået hen. Politiinspektøren blev senere anmodet om at acceptere en veksel fra den pågældende uden at betaling for pels blev opkrævet ved samme lejlighed. Her fandt retten, at tiltalte måtte have indset at pelsen var ment som en gave, som ikke kunne have anden motivation end bistanden ved opholdstilladelsen. Politiinspektøren blev dømt for overtrædelse af straffelovens § 144.

En lignende situation ses i U.1994.773/1Ø, hvor den tiltalte efter at have indset ydelsens karakter og sammenhæng, skulle have taget skridt til enten at standse ydelsen eller foranledige en faktura og betale.

IV.D.4. Fuldbyrkelse

§ 144 indeholder på samme måde som straffelovens § 122 et fremrykket fuldbyrdelsesmoment, jf. anvendelsen af ordet "fordre". Fuldbyrkelse indtræder således allerede, når kravet om at modtage en gave eller anden fordel i udøvelse af offentlig tjeneste eller hverv, fremsættes.¹¹⁵ Såfremt modtageren ikke selv fordrer at der gives en gave eller anden fordel, men vælger at modtage en ydelse som bliver tilbudt denne, vil forbrydelsen fuldbyrdes ved accepten af tilbuddet eller ved selve modtagelsen af ydelsen, hvis der ikke går noget forud for dette.

IV.D.5. Straf

Overtrædelse af straffelovens § 144 straffes med bøde eller fængsel indtil 6 år. Strafferammen er således højere end strafferammen i straffelovens § 122. Det viser, at man anser den offentligt ansattes modtagelse af bestikkelse, som mere strafværdigt generelt, end det at yde bestikkelse efter § 122.¹¹⁶

IV.D.5.1. Disciplinæransvar

Ved vedtagelsen af straffeloven af 1866 eksisterede der ikke almindelige regler om disciplinæransvar for tjenestemænd og der var taget hensyn til eventuel embedsfortabelse i de dagældende strafbestemmelser.¹¹⁷ I dag findes sådanne regler bl.a. i tjenestemandsløven og i de kommunale tjenestemandsvedtægter, og embedsfortabelse kan ikke idømmes som straf. Efter

¹¹⁵ Straffelovsbetænkning af 1923, p. 249 i motiverne

¹¹⁶ U.2009.2049Ø

¹¹⁷ Jf. ovenfor afsnit III.A.

tjenestemandslovens § 24 skal der være begået en tjenstlig forseelse for at ifalde en disciplinær straf efter bestemmelsen. Sanktionering af en tjenstlig forseelse kan efter bestemmelsen være advarsel, irettesættelse, bøde, overflyttelse til andet arbejde, degradation eller afskedigelse.¹¹⁸

Den strafferetlige og den disciplinære sanktionsmulighed udelukker ikke hinanden. En disciplinær straf kan godt idømmes samtidig med en straf efter straffeloven. Urimelige sammenfald af straf for samme forhold, som en følge af de to reaktionsmuligheder, udgås gennem påtalefrafald og strafudmåling efter hensyntagen til hvilke andre følger den pågældende handling har haft for gerningspersonen, jf. princippet i straffelovens § 82, nr. 12.¹¹⁹

I U.1983.990H blev fem personer dømt for modtagelse af bestikkelse. Det fremgår, at tre af de dømte mistede deres arbejde. De er altså blevet afskediget, som en disciplinær konsekvens af deres modtagelse af bestikkelse. De tre, som mistede deres arbejde var ansat i underordnede stillinger og havde modtaget mindre omfattende bestikkelse. De to resterende besad begge ledende stillinger som henholdsvis afdelingsingeniør og rådmand og havde modtaget bestikkelse i mere omfattende grad. De var begge suspenderet ved domsafsigelsen, hvilket må antages at være en del af en opsigelsesprocedure, som endte med, at de ligeledes mistede deres arbejde. For de to dømte, som besad ledende stillinger blev der dog ikke taget hensyn til den disciplinære sanktion ved strafudmålingen. Det gjorde der derimod i forhold til de tre underordnede.

I U1985.270Ø undlod retten at idømme straf for en lang række forhold. Retten fandt, at de formentlig ville blive bedømt anderledes i forvaltningsretlig henseende, hvilket antyder, at retten ville finde en disciplinær sanktionering på sin plads. I dom af 14. november 2006 blev der bl.a. lagt vægt på, at tiltalte allerede var idømt en disciplinær sanktion ved strafudmålingen og retten fandt, at straffen for overtrædelse af straffelovens § 144 skulle bortfalde af hensyn til de formildende omstændigheder, jf. straffelovens § 82, nr. 12 og § 83.

I dom af 14. november 2006 blev der også lagt vægt på en allerede idømt disciplinær sanktion. Den disciplinære sanktion bestod af en irettesættelse, samt at den dømte var blevet flyttet til et andet arbejdsområde.

IV.D.5.2. Andre momenter ved strafudmålingen

Strafferammen går fra bøde og op til fængsel i 6 år. Der er således tale om en relativt bred ramme, hvilket giver domstolene vide rammer ved fastsættelsen af straffen i den konkrete sag. I bedømmelsen af sager om overtrædelse af straffelovens § 144 indgår momenter, som er almindeligt anvendt i strafferetlige sager, jf. straffelovens kapitel 10 om straffens fastsættelse. For

¹¹⁸ Lov nr. 531 af 11. juni 2004, Tjenestemandsløven

¹¹⁹ Hurwitz, pp. 73-74, Kommenteret straffelov, Speciel del, pp. 118-120

eksempel kan gentagelse, et længerevarende forløb for den kriminelle handling, systematisk overtrædelse af bestemmelsen og forholdet grovhed indgå som momenter i skærpende retning.¹²⁰ I formildende retning tages der eksempelvis hensyn til, hvorvidt den tiltalte er idømt en disciplinær straf, hvilket er omtalt ovenfor, og derfor ikke vil blive uddybet nærmere her. Straffelovens § 81, nr. 8, 1. led skal dog særligt fremhæves i denne sammenhæng. Herefter anses det i almindelighed for en strafskærpende omstændighed ved straffens fastsættelse, at gerningen er begået i udførelsen af offentlig tjeneste eller hverv.

De hensyn som tages med i vurderingen af, om et forhold kan karakteriseres som uberettiget, kan også være relevante i strafudmålingen, særligt hvor en konkret situation befinder sig i et grænseområde, men er blevet vurderet til at være indenfor § 144's anvendelsesområde.

¹²⁰ Strl. § 81, U.2009.2049Ø, Tfk2007.673Ø

V. Andre regler om modtagelse af gaver og andre fordele

Udover den strafferetlige regulering af området findes der også anden regulering der kan være relevant for afgrænsningen mellem bestikkelse og lovlig gavemodtagelse i den øvrige lovgivning.

V.A. Forvaltningsretlig regulering

Forvaltningsretten indeholder omfattende regler og principper som personer ansat i den offentlige forvaltning er underlagt i deres arbejde. Modtageren af bestikkelse, jf. straffelovens § 144 vil som oftest ligeledes være omfattet af disse regler.

V.A.1. Folketingets Ombudsmand

Folketingets Ombudsmand udøver kontrol med alle dele af den offentlige forvaltning, herunder statens og kommunens almindelige forvaltningsorganer.¹²¹ Efter § 21, i ombudsmandsloven, skal ombudsmanden bedømme, om myndigheder eller personer der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver.¹²² Ombudsmandens bedømmelse tager udgangspunkt i om der handles i overensstemmelse med god forvaltningsskik og i forbindelse med ombudsmandens efterprøvning af faktisk forvaltningsvirksomhed, har ombudsmanden udtalt sig om personer i offentlig tjeneste eller hvervs modtagelse af begunstigelser fra private.¹²³

I FOB 1976.83 udtalte ombudsmanden sig i anledningen af, at medlemmer af kommunalbestyrelsen, samt ansatte ved teknisk forvaltning i tre kommuner, havde deltaget i revyarrangementer, med ægtefæller inklusiv middag med mere. Arrangementerne var betalt af en privat virksomhed og lignende arrangementer havde også tidligere fundet sted i de pågældende kommuner, såvel som i andre kommuner. Den virksomhed, som i den konkrete sag havde afholdt udgifter til arrangementerne, havde også i perioden fået en stor andel af kommunernes opgaver indenfor virksomhedens område, uden forudgående licitation.

Ombudsmanden udtalte, at selvom straffelovens § 144 er udtømmende mht. personer i offentlig tjeneste eller hvervs strafansvar for modtagelse af begunstigelser fra private, så kan bestemmelsen ikke antages at være udtømmende for i hvilket omfang personer i offentlig tjeneste eller hverv er forpligtet til at afslå begunstigelser. I udtalelsen står således:

¹²¹ Garde 1, pp. 449 og 455

¹²² Lov nr. 473 af 12. juni 1996, om Folketingets Ombudsmand

¹²³ Garde 1, pp. 483-485 og FOB 1976.83

”Spørgsmålet herom må afgøres ud fra friere forvaltningsretlige overvejelser”¹²⁴

Her lægges der vægt på betragtninger svarende til dem der danner grundlag for habilitetsreglerne og som taler for en undladelse af at modtage noget som er egnet til at skabe tvivl om hvorvidt, pågældendes afgørelser og kontraktindgåelse sker på upartisk vis. Udover ydelser som i den konkrete sag, udtaler ombudsmanden, at modtagelse af gaver af ikke ubetydelig størrelse i forbindelse med årsskifte, også menes at være i strid med forvaltningsretten. Ombudsmanden udtaler dertil, at dette ikke kun gælder ydelser, som konkret indebærer risiko for en upartisk bedømmelse, men også modtagelse af begunstigelser generelt, da det kan skabe almindelig mistillid til forvaltningen, begrundet eller ubegrundet. Ombudsmanden udtaler desuden, at dette også gælder selvom ydelsen i øvrigt er i overensstemmelse med god forretningsskik i en branche. Afslutningsvist tilføjes det, at udtalelsen ikke skal tages som udtryk for, at personer i offentlig tjeneste eller hverv er afskåret fra at modtage begunstigelser af enhver art fra private. Ombudsmanden foretager i den forbindelse en sontring. Han sondrer mellem gaver mv. ydet af private, som eksempelvis en kommune, i almindelighed gør forretning med, og ”sædvanemæssige, enkeltstående og begrænsede arrangementer som f.eks. en forholdsvis beskedne frokost i forbindelse med et møde, en kontraktindgåelse eller et arbejdes aflevering.”¹²⁵ I det sidste tilfælde mener ombudsmanden ikke, at offentligt ansatte er afskåret fra at modtage begunstigelsen

V.A.2. God adfærd i det offentlige

I 2007 udgav Personalestyrelsen, i samarbejde med en række offentlige myndigheder og interesseorganisationer, en vejledning om god adfærd i det offentlige.¹²⁶ Formålet med vejledningen er, at formidle de grundlæggende vilkår og regler som gælder i den offentlige sektor. Vejledningen skal dertil ses som et middel mod uheldige sager, som kan skabe tvivl om offentligt ansattes adfærd. Som eksempel på det nævnes bl.a. tvivl om hvorvidt en offentlig ansat uberettiget har modtaget en gave fra en borger som et led i tjenesten. Vejledningen er hovedsagligt rettet mod de offentlige ansatte og indeholder korte afsnit om relevante temaer. Relevant i denne sammenhæng er vejledningens afsnit 6 om modtagelse af gaver mv. I indledningen gøres der opmærksom på, at vejledningen er kortfattet og ikke træder i stedet for mere detaljeret regulering, men at den på en række områder indeholder konkrete anbefalinger til

¹²⁴ FOB.1976.83

¹²⁵ FOB 1976.83

¹²⁶ God adfærd i det offentlige (vejledning), 2007

håndteringen af forskellige situationer.¹²⁷ Vejledningen er ikke i sig selv bindende, men den er den første samling af generelle retningslinjer for så vidt angår modtagelse af gaver mv.¹²⁸

Det fremgår af vejledningens afsnit 6, at offentligt ansatte som udgangspunkt ikke bør modtage gaver eller andre fordele fra private i forbindelse med arbejdet. Tilbydes en offentlig ansat en gave i arbejdssammenhæng bør tilbuddet afslås, både hvor der er tale om en giver som er part i en sag, og en som ikke er det. Som eksempler på gaver som bør returneres nævner vejledningen en beskedne gave fra en virksomhed som enten netop har fået en tilladelse af kommunen til opførsel af et produktionsanlæg, eller som endnu ikke har haft sager til behandling i kommunen. Hertil nævnes særligt, at en ansat, som arbejder med indkøb af varer og tjenesteydelser til det offentlige, ikke bør tage imod rabatter som bliver tilbudt i kraft af ansættelsesforholdet.¹²⁹

Om situationer hvor der alligevel kan modtages gaver, fremgår det af vejledningen at det er almindeligt anerkendt, at offentligt ansatte kan modtage sædvanlige lejlighedsgaver fra private ved arrangementer af personlig karakter, eksempelvis særlige fødselsdage, jubilæer eller afsked. Som et eksempel på en passende gave nævnes en bog eller en vingave. Dertil fremgår det også, at offentligt ansatte på samme måde kan modtage mindre gaver fra forretningsforbindelser ved højtider som jul og nytår, men at det her er vigtigt at der er tale om beskedne gaver. Beskedne taknemmelighedsgaver kan også modtages hvor det vil virke uhøfligt og skuffende for giveren at sende gaven retur. Dette eksemplificeres med en plejehjemsbeboer som køber chokolade til en ansat i anledningen af julen, et forældrepar som giver en flaske vin til pædagogerne ved barnets ophør i institutionen og en patient som giver en læge blomster efter endt indlæggelse. Dertil kommer situationer hvor det er almindelig kutyme at modtage mindre gaver, som eksemplificeres ved værtsgaver fra udenlandske gæster og tilsvarende gaver fra et værtsland i forbindelse med besøg i udlandet.¹³⁰

Det er desuden fremhævet, at der kan være særlige regler og interne retningslinjer for modtagelse af gaver som er mere restriktive end disse generelle regler og er det tilfældet, skal disse regler følges.¹³¹

¹²⁷ God adfærd i det offentlige, p. 3

¹²⁸ Juristen 2007, p. 147 ff.

¹²⁹ God adfærd i det offentlige, p. 26

¹³⁰ God adfærd i det offentlige, p. 27

¹³¹ God adfærd i det offentlige, p. 28

V.A.3. Habilitet

I ombudsmandsudtalelsen, redegjort for i afsnit V.A.1., udtales det, at der i forhold til det nærværende område, må lægges vægt på betragtninger svarende til dem som danner grundlag for habilitetsreglerne. Tilsvarende er den nære sammenhæng mellem principperne for modtagelse af gaver og reglerne om habilitet også fremhævet i førnævnte vejledning fra Personalestyrelsen.¹³²

Habilitet indenfor den offentlige forvaltning kan overordnet set deles op i almindelig og speciel habilitet. De almindelige habilitetsregler opstiller de krav som en person skal opfylde for at være lovligt valg eller udnævnt og minimumskrav, som skal være opfyldt for at bestride et offentligt hverv. Den almindelige habilitet vedrører således krav, som skal opfyldes for at kunne besidde en bestemt stilling eller et bestemt hverv som sådan. Speciel habilitet vedrører den enkelte sag. De specielle habilitetsregler opstiller krav, som skal sikre imod at personer med en interesse i eller med tilknytning til en bestemt sag eller sagens parter, behandler og træffer afgørelse i disse sager.¹³³ Området er reguleret i forvaltningslovens kapitel 2. Forvaltningslovens § 3, stk. 1, oplister en række tilfælde, hvor en offentligt ansat vil være inhabil, f.eks. hvis personen selv eller dennes familie har en personlig eller økonomisk interesse i sagen.¹³⁴ Derudover er der også regler vedrørende myndighedshabilitet, som skal sikre mod at en myndighed som er inkompetent eller har en særlig interesse i en bestemt sag træffer afgørelse i sagen.¹³⁵

Habilitetskravene er opstillet med to hovedformål for øje. For det første, at sikre lovlige og rigtige afgørelser, og deri ligger altså et garantihensyn i forhold til sagsbehandlingen og den afgørelse som træffes. For det andet, at sikre borgernes tillid til forvaltningens afgørelser, et generelt tillidshensyn.¹³⁶

Reglerne om inhabilitet er altså med til at sikre, at det offentlig træffer beslutninger på et objektivt, sagligt grundlag, uafhængigt af personlige og økonomiske interesser. Ovenstående bekræfter også, at selve formålet bag reglerne ligger meget tæt op af de hensyn som danner baggrund for straffelovens kapitel 16. Der tages hensyn til hvordan det offentlige tager sig ud for at sikre tillid til systemet og der tages hensyn til borgerens retssikkerhed i den konkrete sag.¹³⁷

¹³² God adfærd i det offentlige, p. 25

¹³³ Garde 2, pp. 73-75, 88

¹³⁴ Lov nr. 1365 af 7. december 2007, forvaltningsloven

¹³⁵ Garde 2, p. 124

¹³⁶ Garde 2, pp. 88-89

¹³⁷ Garde 1, p. 226 ff.

V.A.4. Delkonklusion

De ovenstående afsnit om den forvaltningsretlige regulering af området viser, at selvom en modtagelse af gave eller anden fordel ikke er i strid med straffelovens § 144, så er modtagelsen ikke nødvendigvis acceptabel. Det offentlige personale er forpligtet til at afslå gaver og andre fordele i et videre omfang. Bedømmelsen må foretages på baggrund af forvaltningsretten, men ud fra et friere skøn, hvor de betragtninger som danner grundlag for habilitetsreglerne tillægges vægt. Derfor må der tages hensyn til, om den offentligt ansatte kan udføre sit arbejde på et objektivt og sagligt grundlag selvom modtagelsen har fundet sted. Den offentligt ansatte må stadig kunne være upartisk i sit arbejde og modtagelsen må ikke indebære en risiko for det modsatte. Men det er ikke nok at den ansatte kan være det, det må også se sådan ud, af hensyn til tilliden til den offentlige forvaltning.

Det er dog ikke ganske udelukket at modtage gaver og andre fordele som offentligt ansat. For så vidt angår situationer, hvor offentligt ansatte har kontakt eller samarbejde med private i forretningsmæssig sammenhæng, foretager Folketingets Ombudsmand en vigtig sondring. Der sondres mellem gaver og begunstigelser, som modtages fra private som kommunen i almindelighed gør forretning med og mere begrænsede, sædvanemæssige begunstigelser fra den private forretningsforbindelse, som eksempelvis en arbejdsfrokost. Det sidst nævnte vil ifølge ombudsmanden være legitimt at modtage for den offentligt ansatte. Dette stemmer overens med Personalestyrelsens vejledning, hvorefter selv beskedne gaver fra virksomheder bør returneres. Vejledningen har tilsvarende fokus på, at det er de offentligt ansatte som gør forretning med private, der er i en situation hvor begunstigelser af den art ikke sjældent bliver tilbudt. Vejledningen tager ikke stilling til sædvanemæssige, enkeltstående og begrænsede arrangementer. Den form for arrangementer ligger imidlertid langt fra de eksempler der gives på gaver og fordele som ikke må modtages. I forbindelse med forretning og lignende med private, må det offentlige personale gerne modtage en form for beskedne begunstigelse eller fordel hvor det falder naturligt efter sædvane. Det skal fremhæves, at ombudsmanden benytter ordet "enkeltstående". Det må forstås sådan, at der ikke kan være tale om en fast tradition eller aftale om denne begunstigelse mellem parterne.

Derimod vil den offentligt ansatte godt kunne modtage mindre gaver, hvis det er kutyme i forbindelse med samvær med udenlandske forbindelser, hvor den offentligt ansatte enten har en rolle som gæst, vært eller lignende.

Lejlighedsgaver kan også modtages og her findes en bog eller vingave passende. Gaverne må altså stadig være relativt beskedne, selv ved særlige lejligheder. Der kan også gives mindre gaver

ved jul eller ved årsskiftet, men der må her være tale om gaver af absolut underordnede karakter. Taknemmelighedsgaver, hvor det ville være uhøfligt eller skuffende for giveren at sende dem retur. Disse gaver skal dog være beskedne for at modtagelsen er legitim. Det vil formentlig kun være gældende i forhold til borgere og ikke i forhold til virksomheder, da det udelukkende eksemplificeres ved borger-ansat situationer.

V.B. Decorum officiale

Reglerne om decorum official er nævnt kort ovenfor i forbindelse med Bent Unmack Larsens artikel U.1985B.49. En mere fyldestgørende gennemgang synes i denne sammenhæng på sin plads, da reglerne har relevans i forhold til afgrænsningen af, hvad der kan anses for at være en tilladelig handlemåde for offentligt ansatte.

V.B.1. Decorumkravet

Offentlige ansatte er underlagt en række tjenesteplichter af mere specifik karakter, herunder eksempelvis tavshedspligten. Decorumkravet er derimod et mere generelt krav om, at den offentligt ansatte skal være værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver.

V.B.1.1. Generelt

Det er fast antaget, at decorumkravet gælder som et almindeligt krav til det offentlige personale. Kravet er opstået og har udviklet sig i takt med opbygningen af den offentlige forvaltning og embedsmandsstanden og har derfor rødder ligeså langt tilbage.¹³⁸ Der gælder i dag ikke en generel lovregel om decorum for personer i offentlig tjeneste eller hverv, men der findes regler herom i speciallovgivningen. En af de vigtigste af disse er tjenestemandsløven § 10:

”Tjenestemanden skal samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for hans stilling, og såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver.”¹³⁹

En tilsvarende bestemmelse findes i § 10 i tjenestemandregulativet for kommunalt ansatte tjenestemænd.¹⁴⁰ Overenskomstansatte anses for underlagt et tilsvarende decorumkrav på

¹³⁸ Bertram i Justitia, pp. 52 og 56

¹³⁹ Lovbekendtgørelse nr. 488 af 6. maj 2010, Om Tjenestemænd

¹⁴⁰ Tjenestemandregulativet af 2008 for kommuner inden for KL's forhandlingsområde

ulovbestemt grundlag, hvorimod politisk valgte personer er omfattet af lignende, men ikke identiske regler.¹⁴¹

Der er anvendt flere betegnelser for decorumkravet i retslitteraturen, herunder værdighedskravet, vandelskravet, hæderlighedskravet og kravet om uberygtethed. Ordet i sig selv stammer fra latin og betyder sømmeligt. Betegnelsen "decorum" eller de overnævnte betegnelser for det samme, fremgår ikke af nogen lovregel, men er udelukkende nævnt i den juridiske litteratur. Kravets indhold synes dog at fremstå relativt klart, som noget der gælder personens adfærd generelt og i overensstemmelse med tjenestemandenslovens § 10 kan det antages, at en opfyldelse af kravet forudsætter agtelse og tillid.¹⁴²

V.B.1.2. Indholdet af decorum officiale

Decorumkravet er en retlig standard som udfyldes skønsmæssigt og udvikles dynamisk over tid, i takt med samfundets udvikling. Det samme gælder for så vidt hvor kravet er lovfæstet, da vage, elastiske lovbestemmelser, som de bestemmelser der vedrører værdighedskravet, må vurderes i forhold til den almindelige samfundsopfattelse og kan tilsvarende ændre indhold over tid.¹⁴³

Ved bestemmelsen af decorumkravets indhold må der derfor lægges vægt på flere faktorer.

Moral er en særligt vigtig faktor ved bestemmelse af decorumkravets indhold, da accepten af et decorumkrav som sådan også indebærer en accept af forestillinger om en "rette adfærd", og at overholdelse heraf må tillægges betydning ved vurderingen af en offentlig ansats varetagelse af sit arbejde. Der er tale om en vurdering af personens adfærd, strafbar såvel som ikke-strafbar.¹⁴⁴

Den konkrete stilling, som den offentligt ansatte besidder, har også betydning ved vurderingen af decorumkravet. Dette fremgår også af tjenestemandenslovens § 10, hvor det skøn over værdighedskravet som ligger i bestemmelsen, må foretages i forhold til den pågældendes stilling. Her må der også tages hensyn til, om den pågældende stilling indebærer myndighedsudøvelse, eller alene faktisk forvaltning.¹⁴⁵ Decorumkravets indhold kan således variere alt efter stillingens indhold. I vurderingen af stilling kan der også tages hensyn til hvor høj en grad af udadvendthed, i forhold til offentligheden, der ligger i stillingen.¹⁴⁶

¹⁴¹ Bertram i Justitia, pp. 53-54

¹⁴² Bertram i Justitia, pp. 55-56b

¹⁴³ Garde 1, pp. 216-217

¹⁴⁴ Bertram i Justitia, pp. 59-63

¹⁴⁵ Betænkning 239 af 1959, p. 12

¹⁴⁶ Personaleadministrativ vejledning, kapitel 29, pkt. 2.1.1.

Den geografiske lokalitet kan ligeledes have betydning for decorumkravets indhold. Vurderingen af hvornår en adfærd er i strid med decorumkravet, er antageligt strengere i en lille kommune, hvor lokale embedsmænds adfærd får mere opmærksomhed end i en større kommune.¹⁴⁷ Dette kan også ses som sammenhængende med den umiddelbart førnævnte udadvendthed i forhold til offentligheden. I en mindre kommune vil der formentlig være mere kontakt med kommunens borgere og derved bliver stillingen mere udadvendt. Geografiske forhold har også betydning for decorumkravet på den måde, at selvom kravet er tilsidesat på ét geografisk område, vil det ikke nødvendigvis udelukke ansættelse et andet sted.¹⁴⁸

Indenfor decorumkravets anvendelsesområde er naturligvis strafbare handlinger i og udenfor tjenesten. Forholdets dadelværdighed vil ofte bevirke, at den offentligt ansatte mister sin tillid og agtelse. Adfærden behøver dog ikke at være strafbar. En ikke strafbar adfærd vil også kunne bevirke at pågældende ikke længere lever op til decorumkravet. Det må desuden tillægges vægt, i vurdering af om den pågældende fortsat vil være egnet til stillingen, om en strafbar handling er begået i eller udenfor tjenesten. Det er eksempelvis muligt at forholdet medfører en nærliggende fare for misbrug af stillingen. Afgørelsen er dog konkret og et strafbart forhold udelukker ikke en fortsat ansættelse, hvis det vurderes at decorumkravet ikke er tilsidesat herved.¹⁴⁹

Tjenestemandslovens § 24, som er omtalt i afsnit IV.D.5.1. overfor, omhandler de muligheder der er for sanktionering af en tjenstlig forseelse. Såfremt en tjenestemand ikke er værdig til den agtelse og tillid stillingen kræver, jf. tjenestemandslovens § 10, vil tjenestemanden efter bestemmelsens ordlyd ikke kunne fortsætte i stillingen.

V.B.2. Delkonklusion

Decorum officiale er et generelt krav, som gælder i almindelighed for det offentlige personale. Hvad kravet helt præcist indebærer er ikke helt fastlagt, men for at leve op til kravet, må den offentligt ansatte være værdig til den agtelse og tillid, som den pågældendes stilling kræver. I vurderingen af decorumkravet indgår moral som en vigtig faktor og herunder en vurdering af den ansattes adfærd og om den kan anses for værende rigtig eller forkert. Den konkrete stilling må også tages med i overvejelserne. Her må der ses på hvad stillingen indebærer, herunder hvilke ansvarsområder der varetages og om personen har kontakt med offentligheden i kraft af stillingen. Stillingen kan således have betydning for hvor høje krav der stilles til en opfyldelse af decorum officiale. I bedømmelsen må der dertil lægges vægt på den almindelige

¹⁴⁷ Danske kommuner p. 28

¹⁴⁸ FOB.1986.86

¹⁴⁹ Gammeltoft-Hansen, p. 136 og Bertram i Justitia, pp. 68-69

samfundsholdning. Det fremgår endvidere, at både strafbar og ikke strafbar adfærd vil kunne bevirke, at en ansat ikke kan leve op til kravet.

Sanktionen for ikke at være i overensstemmelse med decorum officiale er hård. En advarsel eller en irettesættelse vil ikke være nok, medmindre man vurderer forholdet til ikke at stride mod decorum officiale, da den pågældende ikke vil kunne blive i samme stilling. En afskedigelse synes dog ikke at være en nødvendig følge af en adfærd i strid med decorumkravet. Alt efter de konkrete omstændigheder må det kræves, at den pågældende flyttes til en anden stilling, geografisk-, opgave- eller ansvarsmæssigt eller afskediges.

V.C. Skatteretlig regulering

Indenfor skatteretten er en række udgifter fradragsberettiget ved beregningen af den personlige indkomst, i henhold til statskattelovens § 6.¹⁵⁰ Efter § 6, litra a, kan driftsomkostninger anvendt til at erhverve, sikre og vedligeholde indkomsten, fradrages. Dette omfatter reklame- og repræsentationsudgifter, hvilket bl.a. inkluderer visse udgifter til gaver. Da der er et skattemæssigt fradrag for disse udgifter, har man fra SKAT's side defineret og beskrevet meget nøje, hvad der er omfattet af begrebet reklame- og repræsentationsudgifter. Det er netop i forhold til disse udgifter, at det på modtagerside, er svært at finde grænsen for, hvad der lovligt kan modtages af offentligt ansatte. Derfor er det relevant at se på disse beskrivelser og hvordan repræsentation og gaver til offentlige tjenestemænd er reguleret skatteretligt.

V.C.1. Reklame- og repræsentation

Ligningslovens § 8, stk. 1 fastslår, at udgifter til reklame kan fradrages indkomsten fuldt ud og § 8, stk. 4, at udgifter til repræsentation kan fradrages indkomsten med 25 pct. af de afholdte udgifter. SKAT har præciseret omfanget af disse bestemmelser i ligningsvejledningen for erhvervsdrivende.¹⁵¹ Reklamegaver har ifølge ligningsvejledning til formål, at opnå salg af varer og tjenesteydelser, samt opretholdelse af virksomheden almindelige omdømme og positive genkendelse. En reklamegave skal desuden have påtrykt virksomhedens navn eller logo og må ikke have en indkøbs- eller fremstillingspris på over 100 kr. Udgifter til reklamegaver afholdes oftest over for ubestemte kunder og potentielle kunder.¹⁵²

Repræsentationsudgifter afholdes derimod oftest over for bestemte kunder eller forretningsforbindelser. Repræsentation defineres som opmærksomhed eller kommerciel gæstfrihed overfor forretningsforbindelser. Det omfatter udgifter som afholdes for at tilknytte

¹⁵⁰ Lov nr. 149 af 10. april.1922, Statskatteloven

¹⁵¹ Ligningsvejledningen; Erhvervsdrivende, 1-2010, af 19. januar 2010

¹⁵² Ligningsvejledningen, pkt. E.B.3.6/Reklameudgifter

eller bevare forretningsforbindelser, samt i forbindelse med afslutning af en forretning. Repræsentation vil efter ligningsvejledningen oftest være udgifter til eksempelvis måltider, restaurationsbesøg, drikkevarer, gaver og lignende opmærksomhed overfor forretningsforbindelsen, såvel som overfor dennes familie. Repræsentation omfatter også udgifter til underholdning og fornøjelser og deltagelse i rejser og udflugter.¹⁵³

V.C.2. Bestikkelse

Ligningsloven beskæftiger sig også med bestikkelse. Efter ligningsloven § 8D er udgifter til bestikkelse som nævnt i straffelovens § 144 ikke fradragsberettiget. Ligningslovens § 8D er dog relativt ny. Ser man på tidligere ligningsvejledninger er bestikkelse ikke et emne man beskæftiger sig med før 1985, hvor det for første gang fremgår, at bestikkelse over for danske forretningsforbindelser ikke er fradragsberettiget. Afsnittet er indsat som nyt stof og er en væsentlig ændring i forhold til det tidligere års udgave af ligningsvejledningen.¹⁵⁴ Den næste væsentlige ændring i denne sammenhæng kommer i 1998, hvor ligningslovens § 8D indsættes ved lov nr. 1097 af 29. december 1997, med virkning fra 1. januar 1998. Det fastslås herefter i ligningsvejledningen, at udgifter til bestikkelse og andre gaver til embedsmænd ikke kan fradrages ved opgørelsen af den skattepligtige indkomst. Det fremgår af vejledningen, at reglen gælder, hvor den pågældende embedsmand vil kunne straffes for modtagelsen.¹⁵⁵

SKAT har i 2006 præciseret anvendelsesområdet for ligningslovens § 8D i ligningsvejledningen for erhvervsdrivende, ved en direkte henvisning til straffelovens § 144. Af ligningsvejledningen fremgår det, at afgrænsningen af disse udgifter sker efter samme kriterier, som i straffelovens § 144 og at alle ydelser, som kan skabe tvivl om hvorvidt modtageren tager hensyn til ydelsen ved udøvelsen af sine pligter, må anses for omfattet af § 8D. Dertil har vejledningen en række vurderingskriterier, som kan tages i betragtning ved bestemmelse af om en gave er omfattet af ligningslovens § 8D. Kriterierne ligger sig tæt op af dem, som er beskrevet i den strafferetlige litteratur og praksis i henhold til § 144. Herudover fremgår det, at SKAT anser en enkeltstående gave som mindre egnet til at skabe denne tvivl, men at selv mindre gaver som modtages ofte og fra samme giver kan være omfattet af § 8D.¹⁵⁶

¹⁵³ Ligningsvejledningen, pkt. E.B.3.7/Repræsentationsudgifter

¹⁵⁴ Ligningsvejledningen af 1985, afsnit L 4.14

¹⁵⁵ Ligningsvejledning af 1998, afsnit E.B.3.15 og LFF nr. 51 af 29. december 1997, Ophævelse af fradragsretten for udgifter til bestikkelse

¹⁵⁶ Ligningsvejledning pkt. E.B.3.15/Bestikkelse

V.C.3. Delkonklusion

For så vidt angår reklame og repræsentation fremgår det helt klart af ligningsvejledningen, at disse gaver og andre begunstigelser gives i forretningsmæssig sammenhæng og i sidste ende har det formål, at fremme salg af varer og tjenesteydelser og styrke en virksomheds markedsmæssige position. Altså påvirke modtageren til at vælge denne virksomheds produkter og se positivt på virksomheden i forhold til andre lignende virksomheder.

En reklamegave er en mindre personlig opmærksomhed og synes efter art og værdi mindre egnet til at påvirke modtageren i en bestemt retning. Værdien er relativt lav og gaven er påført giverens logo. Det er på den anden side ikke usandsynligt, at en reklamegave, som har en indkøbs eller fremstillingspris på 100 kr. eller derunder, sælges til en langt højere pris i den almindelige detailhandel. For så vidt angår logoer og virksomhedsnavne på reklamegaver, så vil det også kunne gøres på yderst diskret og smagfuld vis. Hvis sådanne omstændigheder gør sig gældende, kan gaven nemt tænkes at virke værdifuld i modtageren øjne og dermed i højere grad være egnet til at påvirke.

Fordi modtageren af en reklamegave ofte ikke er individualiseret i samme grad som ved repræsentation, er der ikke det samme forventningspres i giver-modtager situationen. I de fleste tilfælde vil modtagelsen af en reklamegave derfor som udgangspunkt ikke menes at være i strid med straffeloven § 144. Dermed er dog ikke sagt, at det ikke er en mulighed og området er ikke hævet over det forbehold, at en vurdering bør foretages i forhold til den konkrete gave.

En repræsentationsgave, som beskrevet her, vil derimod oftere være i strid med straffelovens § 144, såfremt modtageren er en offentligt ansat person. Der er tale om en mere personlig giver-modtager situationen, enten mellem to parter eller indenfor en lukket kreds. En særlig opmærksomhed eller gæstfrihed, som indikerer at der ofte vil opstå en situation, hvor modtageren kommer i en form for taknemmelighedsgæld til giveren. Det gør i høj grad forholdet egnet til at påvirke modtageren. At begrebet netop omfatter udgifter til noget, som er egnet til at tilknytte og bevare forretningsforbindelser synes at bekræfte det synspunkt. Formålet som sådan er netop at bevæge modtageren til at tage hensyn til den gave eller anden begunstigelse der er tale om. Derfor vil disse begunstigelser ofte være i direkte strid med straffelovens regler om at give og modtage bestikkelse. Der ydes en gave eller anden fordel, med det formål at få en offentligt ansat til at gøre eller undlade noget i tjenesten i strid med straffelovens § 122.

At især repræsentation kan være i strid med straffelovens regler om bestikkelse er der, som beskrevet overfor, taget højde for i den skatteretlige regulering. Såfremt der er tale om

bestikkelse efter straffelovens § 144, gives der ikke fradrag. Afgrænsningen af hvad der anses for omfattet af bestemmelsen ligger sig naturligt nok op ad straffeloven. Der er dog i lidt højere grad lagt vægt på den såkaldte smøring i ligningsvejledningen, den løbende ydelse af gaver og andre fordele, for at opnå en general velvilje hos modtageren. Det er således fremhævet at en enkeltstående ydelse ikke i lige så høj grad er egnet til at påvirke modtageren, som gaver der modtages jævnlige fra den samme giver og at mindre gaver også vil være omfattet af § 8D, hvis de gives på den måde. Som det er fremstillet i ligningsvejledningen, kan undtagelsen fra fradragsretten ikke antages at omfatte andet end ydelser, hvor modtagelsen er i strid med straffelovens § 144. Repræsentationsydelser, som er kritisable i forvaltningsretlig henseende vil således stadig være fradragsberettiget.

Det er naturligvis fordi virksomhedsrepræsentation som sådan er ideel til den løbende smøring og det bliver præciseret her, at sådanne udgifter ikke er fradragsberettigede. Dermed præciseres det også, at skatteretten således stemmer overens med de strafferetlige regler om bestikkelse, så virksomheder ikke kan få et skattefradrag, for at yde en ulovlig gave.

At bestikkelse af offentlige tjenestemænd ikke er en fradragsberettiget udgift, har været den skatteretlige retsstilling i en lang årrække. Der har dog været en vis udvikling i hvor tydeligt det kommer til udtryk i reglerne, såvel som i praksis og i vejledningen. Det kan konkluderes, at skatteretten er blevet mere klar i mæglet og nu tager klart afstand fra bestikkelse af offentlige tjenestemænd i den skatteretlige regulering, men kun såfremt det er strafbart efter § 144.

VI. Konklusion

Efter straffelovens § 144 straffes offentligt ansattes modtagelse af gave eller anden fordel i forbindelse med deres arbejde. Der er i den relation sager, som ikke giver anledning til tvivl om hvorvidt en modtagelse har været i strid med § 144. Har en offentligt ansat modtaget gave eller anden fordel for at udføre sit arbejde, vil § 144 som altovervejende hovedregel være overtrådt. Undergrænsen for bestemmelsens anvendelsesområde vil således normalt være meget lav. Det er en forudsætning, at det som ydes er egnet til at påvirke. Det må ses i sammenhæng med, at ydelsen skal have en interesse for modtageren og der skal ikke meget til, hvis en gave er modtaget af den ansatte for at udføre sit arbejde. Det vil ikke kunne kræves at ydelsen repræsenterer en økonomisk værdi, men blot at ydelsen har den fornødne interesse for modtageren. Er der dertil foretaget en pligtstridig handling eller undladelse er det svært at forestille sig en ydelse for lille til, at modtagelsen vil blive omfattet af § 144's anvendelsesområde. Det vil altid være uberettiget, da den pligtstridige handling beviser at ydelsen har været egnet til at påvirke.

Der findes imidlertid også sager, hvor det er sværere at fastslå om der er sket en overtrædelse af § 144. Disse sager har deres udspring i situationer, hvor den offentligt ansatte har et forretningsmæssigt samarbejde med den private yder. Den væsentligste grund til dette er det modsætningsforhold der er mellem de forvaltningsretlige regler og de kutymer som gælder i det private erhvervsliv, i forbindelse med repræsentation.

I de sager hvor der er en relation, som kan karakteriseres som et forretningsmæssigt samarbejde mellem den offentligt ansatte og den private, er det vanskeligt at vurdere om en modtagelse er uberettiget eller ej. Det som i høj grad giver anledning til tvivl er, hvorvidt modtagelsen af en gave eller anden fordel er sket i udøvelse af det offentlig arbejde og om modtagelsen falder udenfor § 144's anvendelsesområde, fordi den ligger under den nedre grænse eller af en anden årsag ikke er uberettiget.

§ 144 afgrænses ved ordet "uberettiget" og det må derfor vurderes hvad der er uberettiget i denne henseende. Modtagelse af ydelser af underordnet karakter og modtagelse af ydelser i anledningen af den ansattes virksomhed i almindelighed, er ikke uberettiget. Vurderingen af hvad det helt konkret omfatter, er overladt til domstolene skøn og det er deres udfyldning af bestemmelse, som må tillægges størst vægt ved denne vurdering. Reglernes forarbejder og fortolkning i teorien såvel som fra det offentlig selv, må også inddrages som retningsgivende.

I arbejdsmæssig sammenhæng, vil offentligt ansatte som udgangspunkt ikke kunne modtage gaver mv., hverken fra private, som den ansatte har været i berøring med i forbindelse med arbejdet, eller fra private, som den ansatte hidtil ingen forbindelse har haft med. Det er derfor vigtigt om modtagelsen har fundet sted i arbejdsmæssig sammenhæng. Det er her klart, at modtagelse af en gave mv. af en, som den pågældende har en privat relation til i en privat sammenhæng ikke er i strid med § 144. Er den som giver gaven imidlertid en privat, som den ansatte har en arbejdsmæssig relation til, herunder et forretningsmæssigt samarbejde, bliver det mere tvivlsomt om den ansatte er berettiget til at modtage gaven, selvom anledningen er privat. Her er det afgørende, om gaven kan henføres til tjenesten. Det er ikke et krav, at modtagelsen sker i direkte udøvelse af tjenesten, men den må have en forbindelse eller en relation til tjenesten. Hvis der udelukkende er en arbejdsmæssig forbindelse mellem parterne vil gaven som udgangspunkt kunne henføres til tjenesten, som et resultat af relationen mellem parterne.

Her kommer begrebet "erkendtlighed i anledningen af virksomheden i almindelighed" ind i billedet. En gave mv. som modtages i anledningen af den ansattes virksomhed i almindelighed, er nemlig ikke omfattet af forbuddet mod modtagelse af gaver mv. i udøvelsen af tjenesten. En sådan erkendtlighed er ikke uberettiget, selvom den modtages af private som den ansatte har en arbejdsmæssig relation til. Dette omfatter med sikkerhed gaver som modtages i forbindelse med jubilæum, fratræden og afsked. Begivenheder som vedrører den ansatte personligt, men som samtidig må siges alle at have en vis relation til arbejdet. Dette kan dog ikke anvendes som kriterium. Begrebet omfatter nemlig ifølge personalestyrelses vejledning "God adfærd i det offentlige" også gaver i anledningen af fødselsdage, hvilket er en ren privat begivenhed. Der må derudover også gives gaver i forbindelse med jul eller i forbindelse med årsskriftet, hvilket heller ikke kan ses som arbejdsrelaterede begivenheder. Hvilken grænsedragning der kan foretages i denne sammenhæng er derfor svært at vurdere. Umiddelbart kan begrebet ikke antages at omfatte meget mere end de konkrete tilfælde der er nævnt, da det er de større begivenheder der er tale om, både hvad angår de arbejdsrelaterede og de private. Det vil derfor kun være få andre begivenheder som kan sidestilles med disse. Det er dog svært at vurdere om visse andre begivenheder i samme størrelsesorden også vil kunne omfattes. Et eksempel på sådanne begivenheder kunne være et bryllup eller en større forfremmelse.

I motiverne til straffeloven af 1866, hvor det for første gang omtales, at gaver af en sådan karakter ikke omfattes af det strafbare område, eksemplificeredes det hvad en modtagelse i anledningen af virksomheden i almindelighed kunne være. Det kunne således være at egnens beboere i anledningen af jubilæum eller ved embedsforflyttelse, ved gave, i forening vil vise deres

påskønnelse af embedsmanden færd. Det ligger ikke langt fra den måde begrebet bliver fortolket på i dag, men den gamle fortolkning stemmer alligevel ikke helt overens med den i dag. De begivenheder der omtales i straffeloven af 1866, er personlige, men begge med en relation til arbejdet. Dette stemmer godt overens med, at der er tale om noget som gives med grundlag i den ansattes arbejde generelt og som en påskønnelse af dette. Det virker mest korrekt, kun at inddrage gaver, som gives ved begivenheder med en relation til arbejdet under denne undtagelse. Dette er ikke helt tilfældet i dag.

Til de gaver som kan modtages i anledningen af den ansattes virksomhed i almindelighed, hører der visse begrænsninger. For det første må de ikke have en sammenhæng med den ansattes arbejdsopgaver, selvom modtagelsen sker ved en særlig lejlighed. Dernæst er der den begrænsning, at de ikke må overstige det borgerlige jævnmål. Der må ikke modtages uforholdsmæssigt store gaver. Hvis lejlighedsgaver, der modtages af private med en arbejdsmæssig forbindelse til den ansatte, ikke lever op til det, er de uberettigede og omfattet af § 144, såfremt de ikke returneres. Personalestyrelsens eksempel på en passende gave er en bog eller vingave, så en gave må antages at skulle være i et prisniveau, svarende til prisen på en almindelig flaske vin eller en almindelig bog. Gaver som gives i anledning af jul eller årsskifte må være mindre end dette. Personalestyrelsen, såvel som ombudsmanden, lægger stor vægt på at der i den forbindelse er tale om beskedne gaver.

Udover erkendtlighed i anledningen af den ansattes virksomhed i almindelighed, kan offentligt ansatte også i visse situationer modtage visse begunstigelser i forbindelse med arbejdet, uden det vil være uberettiget og dermed uden at være i strid med § 144. Den offentligt ansatte vil kunne modtage gaver og andre fordele uden de er uberettigede, hvis de er af underordnet karakter eller af anden årsag ikke findes uberettiget. Dette har stor betydning i vurderinger af, hvilke gaver eller andre fordele der kan modtages af forretningsmæssige samarbejdspartnere.

I forbindelse med modtagelse af gaver mv., hvor der er forretningsmæssig relation mellem parterne, spiller det en rolle, om en gave mv. i udgangspunktet er givet i anledningen af virksomheden i almindelighed, men ikke lever op til ovenstående betingelser og derfor alligevel kan henføres til den ansattes arbejde. Her gælder en relativt høj nedre grænse for hvornår modtagelsen er uberettiget i strafferetlig henseende. En gave til en værdi af omkring 3500 kr. er således ikke uberettiget, men et samlet omfang af modtagelser til en værdi af omkring 15.000 kr., er uberettiget. Den nedre grænse må antages at ligge derimellem og er altså højere end hvis modtagelse er sket i direkte udøvelse af tjenesten.

For at være uberettiget må der endvidere være tale om en gave mv. som er egnet til at påvirke. Da en bestikkelsesydelse både kan udgøres af noget som har en økonomisk værdi og af noget som ikke har det, er det en svær vurdering som må foretages konkret. En økonomisk værdi og en økonomisk betydning er imidlertid afgørende i vurderingen af, om repræsentationsydelser, der modtages af private, som den ansatte har en forretningsmæssig forbindelse med, er uberettigede.

I situationer hvor der er en forretningsmæssig relation mellem yderen og modtageren, må det derudover tillægges vægt, om det som modtages har en naturlig tilknytning til arbejdet. Hvis der er en naturlig tilknytning, vil modtagelsen som udgangspunkt ikke være uberettiget. Dernæst vil en modtagelse som kan karakteriseres som saglig, enten begrundet i arbejdet eller i det faglige indhold, heller ikke være uberettiget i udgangspunktet.

En økonomisk betydning vil være afgørende for, om sådanne saglige eller naturligt tilknyttede begunstigelser bevæger sig over i det uberettigede område. Har den ansatte modtaget noget, som har en økonomisk værdi og er der tale om noget som ud fra en generel vurdering kan have en økonomisk betydning for den ansatte, så vil modtagelsen være uberettiget. Antallet af modtagelser, samt det samlede omfang af det som er modtaget, vil indgå i denne vurdering. Begunstigelser som har givet et merforbrug af ekstravagant karakter og fordele, som modsvares af besparelser for modtageren, vil også kunne udgøre en uberettiget modtagelse. Hvis en gave eller anden fordel ikke har en økonomisk betydning, som det der er anført, vil den i disse saglige og arbejdsmæssige situationer ikke være uberettiget. Men også deltagelse i julefrokoster og sommerfester er blevet undtaget, med henvisning til den manglende økonomiske betydning for den ansatte. I et tilfælde er en ansat derimod blevet dømt for en overtrædelse af § 144, hvor der var tale om rejser til en samlet værdi af omkring 15.000 kr. Rejserne var, som julefrokosten, ikke sagligt begrundet og havde ikke en naturlig tilknytning til arbejdet. Gaver mv. til en værdi af 15.000 kr. er også i denne sammenhæng i en størrelsesorden, som går ud over den nedre grænse. Derimod vil værdien af en julefrokost eller en sommerfest ikke være over denne bagatelgrænse.

Hvis der er en sådan forretningsmæssig relation, vil undergrænsen for hvad der er uberettiget efter § 144, på baggrund af ovenstående, ligge højere end hvis der ikke er det. Dette menes desuden også at være tilfældet ud fra den betragtning, at det er tilladt at modtage noget begunstigende i udgangspunktet og der må derfor skulle mere til, før begunstigelsen bevæger sig over i det uberettigede.

Der er under alle omstændigheder igen en relativt høj bagatelgrænse for bestemmelsens anvendelsesområde. For ydelser med et sagligt begrundet indhold eller med en naturlig tilknytning til arbejdet, vil den nedre grænse formentlig også være højere end ellers.

Denne afhandling har ikke kunnet fastslå præcist hvor denne grænse må trækkes i relation til modtagelse af repræsentationsydelser. En ydelse til en værdi af 15.000 kr. er det domstolene har anset for uberettiget i praksis. Det må dog antages at ligger et stykke over den nedre grænse. Et merforbrug af ekstravagant karakter vil nok kunne statuere, selvom det er af ringere værdi end 15.000 kr., men der vil stadig være tale om en relativt høj bagatelgrænse. Alene det, at der må kræves en økonomisk betydning vidner om dette.

Undergrænsen for modtagelse af gaver og andre fordele i forbindelse med repræsentationsydelser, ligger således højere end hvad der må antages at være tilfældet, når der ikke er denne forretningsmæssige relation mellem parterne. Det er ikke muligt, at fastlægge en bagatelgrænse mere konkret end dette. Området er således ikke ganske præciseret, men det synes alligevel at stå klart, at det er i tilfælde hvor en repræsentationsydelse er af økonomisk værdi og kan have en økonomisk betydning for modtageren, den kan være uberettiget. Der er ikke tvivl om, at § 144's øvrige betingelser til forsættet, samt til gerningsindholdet, vil være opfyldt i en sådan situation. Derfor bevæger en offentligt ansat sig ved sin modtagelse, i et område hvor det er domstolenes konkrete subsumtion og lovfortolkning, som bliver afgørende for om forholdet er uberettiget og strafbart efter § 144.

Det kan i forhold til ovenstående godt undre lidt, at der ikke i denne vurdering af repræsentationsydelser, lægges vægt på hvad formålet bag disse ydelser er. Ser man på den skatteretlige regulering, er der ingen tvivl om, at der bag repræsentation og reklame ligger en overordnede intention om at opnå salg af varer og som minimum at knytte forretningsforbindelser. Der er altså tale om situationer, hvor ydelsen som oftest vil være i strid med straffelovens § 122 hvis den kan anses for uberettiget. Efter straffelovens § 122, må der foretages en tilsvarende vurdering af, om ydelsen er uberettiget. Der ligger det samme heri, som ved anvendelsen af ordet "uberettiget" i § 144, hvorfor en repræsentationsydelse efter § 122 i vidt omfang også må antages at falde udenfor bestemmelsens anvendelsesområde i disse situationer.

En repræsentationsydelse står i sin helhed i et modsætningsforhold til de forvaltningsretlige regler som gælder for offentligt ansatte, da den netop er et forsøg på at modarbejde objektivitet

og upartiskhed. Den er på tilsvarende vis i modsætningsforhold til de overordnede formål bag straffelovens regler om bestikkelse. Repræsentationsydelseernes karakter ligger på grund af intentionen bag, også utrolig langt fra det formål der er tiltænkt ydelser som kan gives i anledningen af den ansattes virksomhed i almindelighed, eftersom formålet er erhvervsfremme og ikke en påskønnelse af den ansattes arbejde i almindelighed.

Disse intentioner vil imidlertid kun vanskeligt kunne bevises i forhold til den enkelte ydermodtager situation. Hensynet til den grad af sikkerhed der må være for at statuere strafansvar, må antages at ligge til grund for denne manglende vurdering af repræsentationsydelseernes formål i strafferetlig henseende.

Selvom der må antages at være en relativt høj bagatelgrænse for repræsentationsydelser i strafferetlig henseende, så skal der derimod ikke meget til, før modtagelse af gaver mv. fra forretningsrelaterede personer eller virksomheder, er kritisabel og i strid med de forvaltningsretlige regler. Der foretages her en friere forvaltningsretlig bedømmelse med grundlag i habilitetsreglerne.

Efter forvaltningsretten, er lejlighedsgaver tilladt på samme måde som efter de strafferetlige regler beskrevet overfor og der kan også ske modtagelse af visse begunstigelser fra forretningsforbindelser i øvrigt. Der ligger dog den yderligere begrænsning, at der skal være tale om begunstigelser af så begrænset og beskeden karakter og at den ansatte efter modtagelsen stadig vil kunne være upartisk og synes upartisk i sit arbejde. Det har således ingen betydning, om der er en økonomisk værdi eller økonomisk betydning for den offentlig ansatte. Der må desuden ikke være tale om noget fast mellem parterne og på den måde undgår man, at den ansatte kommer i en form for taknemmelighedsgæld, som en følge af et større antal mindre ydelser.

Den kritisable adfærd sanktioneres disciplinært og vil derfor have konsekvenser, selvom der ikke er handlet i strid med straffelovens § 144. Her må der også ses på, om den ansatte fortsat vil kunne leve op til decorumkravet for den konkrete stilling. At en ansat, efter omstændighederne, ikke kan opfylde decorumkravet efter en modtagelse af gaver eller andre fordele, synes at kunne finde sin begrundelse i flere forhold. I forhold til ansatte som sidder i en stilling, hvor der kan opstå et lignende gavetilbud i fremtiden, kan den konkrete gavemodtagelse eksempelvis ses som udtryk for at der i fremtiden vil være risiko for misbrug af stillingen. Det konkrete indhold af stillingen skal lægges til grund ved bedømmelsen af, om der er handlet i strid med decorumkravet. Det synes naturligt og er helt i tråd med vurderingerne efter straffelovens § 144, hvor lignende betragtninger tillægges betydning ved strafudmålingen.

Der kan ikke svares helt præcist på, hvor grænsen mellem bestikkelse og lovlig modtagelse af gaver og andre fordele i det offentlige går. I forhold til modtagelsen af repræsentationsydelse, er det dog en sikker forudsætning, at det som modtages skal have en økonomisk værdi og skal udgøre en økonomisk værdi for modtageren. Det kan desuden fastslås med sikkerhed, at modtagelse af ydelser i omegnen af 15.000 kr. og formentlig mindre, går ud over bestemmelsens bagatelgrænse og er strafbare efter § 144.

Langt størstedelen af repræsentationsydelser, som modtages af offentligt ansatte, vil derimod være i strid med de forvaltningsretlige regler. De vil i så fald være kritisable og kunne sanktioneres disciplinært. Ofte vil det således være påkrævet, i overensstemmelse med decorumkravet, at den ansatte enten flyttes fra den pågældende stilling eller afskediges.

Området er mere kompliceret end som så, og der er en gråzone i strafferetlig henseende, som på sin vis kan synes uhensigtsmæssig. Samspejlet mellem strafferetten og de forvaltningsretlige regler på området, gør dog denne gråzone mindre anfægtelig. Af hensyn til de offentligt ansatte ville det dog være hensigtsmæssigt, at der opstilles krav om interne regler eller retningslinjer omkring modtagelse af gaver mv., samt mundtligt vejledning om reglerne. Dette gælder særligt i forhold til dem, som i deres daglige arbejde har en forretningslignende relation til private personer eller virksomheder. På tilsvarende vis ville det være hensigtsmæssigt at begrænse virksomhedernes skattefradrag yderligere, så der heller ikke gives fradrag for repræsentation, som det vil stride imod de forvaltningsretlige regler at tage imod, for den offentligt ansatte. På den måde tilskyndes den private forretningsrelation ikke til at arbejde på grænsen af det tilladte i sin relation til offentlige samarbejdspartnere og kan måske endda tænkes at få en bedre forståelse for, hvilke rammer den offentligt ansatte relation er forpligtet til at arbejde indenfor.

Det der med sikkerhed kan modtages lovligt fra private, som den ansatte har en forretningsmæssigt forbindelse til, er lejlighedsgaver i anledningen af jubilæum, afsked eller forflyttelse, som er indenfor det borgerlige jævnmål, hvilket omfatter en almindelig flaske vin, en bog eller dets lige. I forvaltningsretten vil en fødselsdagsgave også blive anset for omfattet af dette.

Der kan endvidere lovligt modtages ydelser uden økonomisk værdi og betydning for den pågældende, hvor det har en naturlig eller saglig sammenhæng med arbejdet. Såfremt sådanne

ydelse ikke skal være kritisabel i forvaltningsretlig henseende, må der være tale om beskedne ydelser, som er sædvanemæssige, begrænsede og af enkeltstående karakter.

Desuden kan der lovligt modtages en form for gave i forbindelse med jul eller årsskiftet, hvor der må lægges særligt vægt på gavens beskedne karakter, såfremt modtagelsen ikke skal være kritisabel. Der er desuden en form for høflighedsklausul i den forvaltningsretlige regulering, som giver adgang til modtagelse af beskedne gaver som gives i taknemmelighed og i forbindelse med værts- eller gæstestatus ved udenlandsk besøg. Disse gaver er ikke typisk for situationen mellem forretningsforbindelser, men det kan ikke udelukkes, at visse gaver fra forretningsforbindelse vil kunne omfattes af denne høflighedsklausul.

VIII. English Summary

Recent years have shown an increase in the number of cases concerning public employee's accepting gifts or benefits potentially conflicting with article 144 of the Danish penal code. In accordance with article 144, it is illegal for an employee of the Danish, foreign or international public service or duty, to receive or demand an undue gift or other benefit. Conversely there are exceptions to this. Under certain circumstances the acceptance of a gift or benefit will not be a breach of article 144; nevertheless it may still be subject to criticism, whereas in other situations an acceptance might not even give reason to warrant such criticism.

The cases in question have concerned concert tickets and golf and football trips among other such benefits. Interestingly these cases often have their origins in situations, where the private party supplying the gift and the public employee accepting the gift have a relationship similar to that of private business associates. Such a relation does not seem appropriate, when one party is employed in the public sector; albeit this is the case for many public employees, who have a relatively close connection to the private business environment through their work.

This thesis examines where the line between bribery and the legitimate acceptance of gifts and other benefits in the public sector is to be drawn in these situations. This is done by an examination of the relevant parts of the penal code, with emphasis on article 144. Other laws with a relevant relation to the subject will also be used in this context. This mainly includes administrative and tax legislation.

The legal text in itself is used for the examination, as well as motives, declarations and similar legal documents in relation to the implementation and changes of the law. The legal litterateur and jurisprudence has also been used and weighted heavily in the assessment of the subject.

Via an examination and comparison of the legal area, it is found that there is room for questions and therefore uncertainty in relation to two aspects. One is the assessment of whether a specific acceptance has the necessary link to the public service or duty, which is requirement in accordance with article 144. Secondly is the assessment of whether the gift or benefit in question is to be considered insignificant and therefore not undue and not within the grasp of article 144.

The thesis concludes that there cannot be drawn a specific line between bribes and legitimate acceptance of gifts or benefits in these situations, where public employees interact with private business associates. Nevertheless the examination has defined the area further. In order to determinate if such gifts or benefits are legitimate, the financial value and significance of the gift

is to be weighed heavily. If the acceptance of a gift or benefit must also be in accordance with the administrative laws, including not raising criticism, further demands must be made to the gift or benefit. Most importantly that the gift does not extend to anything further than what is considered average or that the gift or benefit can be characterised as modest depending on the context.

IX. Litteraturliste

Bøger

- Gammeltoft-Hansen, Hans
m.fl. Forvaltningsret, 1. udgave, 1994
- Garde, Jens
Albæk Jensen, Jørgen
Friis Jensen, Orla
Bødker Madsen, Helle
Revsbech, Karsten Forvaltningsret, Almindelige emner, 5. udgave, 2009
(Garde 1)
- Garde, Jens
Nørgaard, Carl Aage
Revsbech, Karsten Forvaltningsret, Sagsbehandling, 6. udgave, 2007
(Garde 2)
- Greve, Vagn
Jensen, Asbjørn
Dahl Jensen, Poul
Toftegaard Nielsen, Gorm
2008 Kommenteret straffeloven, Speciel del, 9. udgave,
- Greve, Vagn
Unmack Larsen, Bent
Lindegaard, Per Kommenteret straffelov, Speciel del, 3. udgave, 1983
- Hurwitz, Stephan Den danske Kriminalret, Speciel del, 5. oplag, 1970
- Langsted, Lars Bo Bestikkelse – og det der ligner, i Jurist uden omsvøb,
Festskrift til Gorm Toftegaard Nielsen, 1. udgave, 2007
- Lollike, Lisbeth God adfærd i det offentlige, Juristen 2007, s. 147 ff.
- Skov-Madsen, Jens Olaf Landsretsdom om aktiv bestikkelse – straffelovens §
122, artikel i Dansk Politi, 1984, s. 272.
- Toftegaard Nielsen, Gorm Strafferet I, Ansvar, 3. udgave, 2008

Artikler

Bertram, Jacob Christian	Et spørgsmål om tillid – om decorumkravet for offentligt ansatte, Justitia, nr. 4, 2001, s. 49 ff.
Stokholm, Jon	Danske Kommuner 1/1983
Unmack Larsen, Bent	Anden utilbørlig belønning, U.1985B.49
Unmack Larsen, Bent U.1985B.167	Bestikkelse og anden utilbørlig belønning,
Vestberg, Birgitte	Utilbørlig belønning er bestikkelse, U.1985B.79
Vinding Kruse, Frederik	Straffelovens § 144. <i>En uheldig lovteknik</i> , U.1951B.129
Nielsen, Karen	Kæmpesag om fusk med kommunale udbud på vej, DR, 27. april 2010, http://www.dr.dk/Nyheder/Penge/2010/04/27/054432.htm?rss=true
Langsted, Lars Bo	Når det offentlige rejser på det privates regning, Jyllandsposten, 22. september 2006

Afgørelser og udtalelser

FM1996/63/3Ø	U.1983.990H
FOB 1986.86	U.1982.771H
FOB 1976.83	U.1975.671/1Ø
Københavns Byret, dom afsagt den 14. nov. 2006	U.1969.538/1V U.1959.309/1H
TfK2007.673Ø	U.1952.890Ø
TfK2003.100Ø	U.1951.1020H
U.2009.2049Ø	U.1951.1018/2H
U.2007.1680/2Ø	U.1949.634V
U.1994.773/1Ø	U.1932.393.Ø
U.1985.270Ø	

Love, vejledninger, betænkninger mv.

Lov nr. 1034 af 29. oktober 2009,	Straffeloven
Lov nr. 176 af 11. marts 2009,	Ligningsloven
Lov nr. 1365 af 7. december 2007,	Forvaltningsloven
Lov nr. 488 af 6. maj 2010	Tjenestemandsloven
Lov nr. 228 af 4. april 2000,	om ændring af straffeloven
Lov nr. 1097 af 29 december 1997,	om ændring af ligningsloven
Lov nr. 473 af 12. juni 1996,	Ombudsmandsloven
Lov nr. 126 af 15. april 1930,	Borgerlig straffelov
Lov nr. 149 af 10. april.1922,	Statsskatteloven

Almindelig borgerlig straffelov af 10. februar 1866	Straffeloven af 1866
Criminal Law Convention on Corruption	Europarådet, CETS no. 173
Det kommunale tjenestemandregulativ	Tjenestemandregulativet af 2008 for kommuner inden for KL's forhandlingsområde
Ligningsvejledningen;	Erhvervsdrivende, 1-2010, af 19. januar 2010
Ligningsvejledningen af 1998	Erhvervsdrivende, udgivet af Told- og skattestyrelsen
Ligningsvejledningen af 1985	Udgivet af skattedirektoratet, 1986
Personaleadministrativ vejledning	af 27. januar 2010, på http://pav.perst.dk
Personalestyrelsen	God adfærd i det offentlige (vejledning), 2007
Betænkning afgivet af det af justitsministeriet den 26. juli 1957 nedsatte udvalg til overvejelse af, i hvilket omfang personer, der har været i konflikt med straffelovgivningen, bør kunne opnå ansættelse i stillinger under stat og kommune.	
Straffelovsbetænkning af 1923	Betænkning afgivet af straffelovskommissionen af 9. november 1917, København 1923.
Straffelovsbetænkning af 1917	Betænkning angående de af den under 11. august 1905 nedsatte straffelovskommission udarbejdede forslag indeholdende udkast til love vedrørende den borgerlige straffelovgivning med motiver, efter Justitsministeriets anmodning udarbejdet af Carl Torp, København 1917.
Straffelovsbetænkning af 1912	Betænkning afgivet af kommissionen nedsat til at foretage et gennemsyn af den almindelige borgerlige straffelovgivning, København 1912.
LFF nr. 51 af 29. december 1997, bestikkelse	Ophævelse af fradragsretten for udgifter til
LFF nr. 15, af 6. oktober 1999	Forslag til lov om ændring af straffeloven
Rigsdagstidende 1864/65, tillæg A	
Rigsdagstidende 1864/65, tillæg B	