

Vejledning om behandling af disciplinære sager vedrørende tjenestemænd

Indledning

Når en tjenestemand er under mistanke for at have begået en tjenstlig forseelse, har tjenestemandssregulativet fastsat en særlig procedure for behandling af sådanne sager. Disse procedureregler fremgår af tjenestemandssregulativets kapitel 4 – §§ 18-22.

Tjenestemandssregulativet definerer ikke, hvad der er en tjenstlig forseelse. Dette beror på en vurdering af det konkrete forhold, men ofte vil denne vurdering tage sit afsæt i tjenestemandssregulativets

§ 10, der har følgende ordlyd:

“Tjenestemanden skal samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for pågældende stilling, og vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver.”

Bestemmelsen i § 10 beskriver tjenestemandens pligter i ansættelsesforholdet og indeholder såvel et krav om overholdelse af gældende regler som et krav om værdighed i varetagelse af stillingen – også kaldet decorum eller værdighedskravet. Kravet om overholdelse af gældende regler omfatter både lokalt fastsatte regler og lovgivningen, herunder straffeloven.

I praksis gælder bestemmelsen i § 10 såvel inden for som uden for tjenesten.

Opmærksomheden henledes på, at tjenestemænd i den lukkede gruppe er omfattet af de regler om suspension og disciplinærfølgning, der gælder for tjenestemænd i kommunerne i henhold til de kommunale tjenestemandssregulativer, jf. § 8 i lov om tjenestemænd i folkeskolen.

I vejledningen anvendes “Personaleafdelingen” som betegnelse for den funktion i kommunen, som foretager den personalejuridiske behandling af sagen. Der er ikke hermed taget stilling til, hvilket organisatorisk eller politisk niveau i kommunen, der i øvrigt har kompetencen i øvrigt til at behandle sager om tjenestemænds disciplinære forseelser. Dette vil fremgå særskilt af vejledningen.

1. Fremgangsmåden ved behandling af disciplinærsager

Indberetning

Når der indledes en disciplinær sag mod en tjenestemand, så sker det normalt på baggrund af en indberetning til Personaleafdelingen fra den pågældende tjenestemandss leder. En disciplinær sag kan også indledes på baggrund af en indberetning fra Rigsadvokaten om en straffedom. I sager om formodede strafbare forhold mod børn vil kommunen som altovervejende hovedregel ligeledes blive underrettet, hvis der er tale om en sigtelse eller en tiltale mod tjenestemanden.

Da indberetningen fra tjenestemandss leder er en del af det samlede sagsmateriale anbefales det, at indberetningen er så fyldestgørende som mulig og alene forholder sig til sagens faktum.

Suspension, overførsel til andet arbejde eller fritagelse for tjeneste

Det fremgår af tjenestemandssregulativets § 17, stk. 1, at en tjenestemand kan suspenderes eller midlertidig overføres til andet arbejde, når tjenestemanden har pådraget sig grundet mistanke om et forhold, der betyger tjenestemanden den

tillid, som bestridelsen af stillingen kræver, eller som i øvrigt gør det betænkeligt, at pågældende vedblivende udfører sit hidtidige arbejde.

Det fremgår videre af § 17, stk. 2, at en beslutning om at suspendere tjenestemanden eller overføre denne til andet arbejde skal følges op af et tjenstligt forhør, medmindre sagen køres som en straffesag. Såvel suspension som midlertidig overførsel til andet arbejde er således foreløbige retsmidler over for tjenestemanden og derfor ikke at sidestille med egentlige tjenstemandsretlige sanktioner.

Bestemmelsen angiver ikke nærmere anvisninger på, hvornår det vil være berettiget at suspendere en tjenestemand, men det antages i praksis, at en suspension af tjenestemanden forudsætter en tjensteforseelse af en grovhed, der vurderes til at kunne medføre en af de strengeste sanktioner i tjenstemandsregulativet fx degradation eller afsked. Det er mellem KL og Forhandlingsfællesskabet indgået en aftale om kommunale tjenstemænds løn under ulovlig udeblivelse og suspension mv. Af denne aftale fremgår det bl.a., at der under en suspension kun ydes tjenestemanden 2/3 løn. Hvis den tjenstlige undersøgelse slutter uden ikendelse af disciplinærstraf, efterbetales den resterende løn. I andre tilfælde træffer kommunalbestyrelsen samtidig med sagens afgørelse beslutning om, hvorvidt den resterende løn skal efterbetales helt eller delvist. Aftalen findes i KL's regelsamling – 21.72. En suspension er en afgørelse i forvaltningslovens forstand og der skal derfor foretages partshøring efter forvaltningslovens § 19, inden den endelige beslutning træffes.

Som alternativ til en suspension kan tjenestemanden midlertidig overføres til andet arbejde. Det vil være op til kommunen at vurdere, om dette er en passende reaktion. Vurderingen heraf vil som regel være baseret på, at kommunen på den ene side ikke finder det betryggende, at tjenestemanden fortsætter med sit hidtidige arbejde, men på den anden side ikke finder tilstrækkeligt

grundlag for at suspendere tjenestemanden, mens den disciplinære sag eller straffesagen kører. Der skal også foretages partshøring forud for en beslutning om midlertidig overførsel til andet arbejde. Hvis kommunen ikke finder grundlag for at suspendere tjenestemanden eller midlertidigt overføre denne til andet arbejde, vil der være mulighed for at fritage tjenestemanden for tjeneste, så længe sagen verserer.

En tjenstefritagelse er ikke en del af tjenstemandsregulativets reaktionsmuligheder over for en tjenestemand.

Muligheden for at tjenstefritage en tjenestemand følger af ledelsesretten og betyder, at arbejdsgiveren betaler den sædvanlige løn, men midlertidigt fritager tjenestemanden for arbejdspligten.

Fremstilling af sagens faktiske omstændigheder og høring

Efter § 18, stk. 1 i tjenstemandsregulativet skal en tjenestemand, der tjenstligt indberettes for en tjensteforseelse eller et strafbart forhold have udleveret en fremstilling af sagens faktiske omstændigheder med henblik på at kunne udtale sig herom. Der er således tale om en særlig form for høring af tjenestemanden baseret på tjenstemandsregulativets regler.

Den partshøringsregel, som § 18, stk. 1 indeholder, har ikke fortrængt forvaltningslovens § 19, der er bredere. De to bestemmelser supplerer derfor hinanden, hvilket indebærer, at tjenestemanden foruden fremstillingen af sagens faktiske omstændigheder også skal have udleveret selve indberetningen til udtalelse efter forvaltningslovens § 19. Den tjenstlige indberetning vil som udgangspunkt være grundlaget for fremstillingen, men det vil være op til Personaleafdelingen at vurdere, om den tjenstlige indberetning skal suppleres af yderligere oplysninger om sagen fx i form af notater eller referater fra samtaler, udskrifter eller andre former for dokumentation, der kan belyse sagen yderligere.

Sagens behandling i økonomiudvalget

Når den skriftlige fremstilling er så fyldestgørende, som den kan være i denne indledende fase af sagen, forelægger Personaleafdelingen sagen for økonomiudvalget, der beslutter, om sagen skal videreføres som en disciplinær sag. Det er også økonomiudvalget, der vurderer, om der er grundlag for at suspendere tjenestemanden eller midlertidigt overføre denne til andet arbejde.

Hvis økonomiudvalget godkender Personaleafdelingens indstilling, sendes den skriftlige fremstilling til tjenestemanden til udtalelse med en passende høringsfrist. Det vil bero på en konkret vurdering af sagens omstændigheder, hvor lang høringsfristen skal være, men normalt vil den ligge på 3 uger. Hvis økonomiudvalget samtidig vil indlede en sag om suspension eller midlertidig overførsel til andet arbejde, kan en sådan sag med fordel køres parallelt med høringen vedrørende sagens faktiske omstændigheder og med samme høringsfrist.

Det skal fremgå af den fremstilling af sagens faktiske omstændigheder, som sendes til tjenestemanden, at tjenestemanden har ret, men ikke pligt til at udtale sig om fremstillingen, men kan nøjes med at kvittere for modtagelsen.

Tjenestemandens forhandlingsberettigede organisation underrettes om sagen, hvis det er aftalt med tjenestemanden.

Sagens behandling i kommunalbestyrelsen

Når en eventuel udtalelse er modtaget fra tjenestemanden, skal økonomiudvalget behandle sagen igen. Det er op til økonomiudvalget at beslutte, om det skal indstilles til kommunalbestyrelsen, at der indledes en disciplinær sag mod tjenestemanden og evt. om tjenestemanden samtidig skal suspenderes eller midlertidigt overføres til andet arbejde. Hvis kommunalbestyrelsen beslutter at indlede disciplinær sag mod tjenestemanden, skal kommunalbestyrelsen anmode præsidenten for den landsret, som kommunen geografisk hører under, om at udpege en forhørsleder. Sagens dokumenter

vedlægges henvendelsen til landsretten. Præsidenten for vedkommende landsret vil herefter udpege en landsdommer eller den stedlige byretsdommer til at lede det tjenstlige forhør.

Det bemærkes, at tjenestemanden efter tjenestemandregulativets § 20, stk. 3 har mulighed for at forlange sagen behandlet som en straffesag, hvis tjenestemanden er mistænkt for et straffbart forhold. Dette kan blive aktuelt, hvis kommunalbestyrelsen har valgt ikke at anmelde forholdet til politiet, selv om dette kunne være straffbart, men alene har valgt at lade forholdet belyse under det tjenstlige forhør.

Kompetenceforhold

Når vejledningen omtaler økonomiudvalget og kommunalbestyrelsen, betyder det ikke nødvendigvis, at sagen skal behandles af økonomiudvalget og kommunalbestyrelsen. Dette er udgangspunktet i tjenestemandregulativet, men kommunalbestyrelsen/økonomiudvalget kan deleger kompetencen i tjenestemandssager, dog bortset fra sager om kommunaldirektører og forvaltningsdirektører, til administrationen. Det vil derfor være kommunens kompetencefordelingsplan, som konkret afgør, hvem der skal behandle sagen i kommunen.

Det tjenstlige forhør

Det tjenstlige forhør foregår inden for rammerne af §§ 19 og 20 i tjenestemandregulativet. Den dommer, som er udpeget til at lede det tjenstlige forhør, har ansvaret for afviklingen af forhøret og det fremgår af tjenestemandregulativets § 19, stk. 2, at "forhørslederen træffer beslutning om vidneførsel og om tilvejebringelse af andre bevisligheder".

Hvis tjenestemanden og kommunen er repræsenteret af advokater, vil det være normal praksis, at det også er advokaterne, der leverer det materiale, som beskriver sagen, og også være dem, som foreslår forhørslederen, hvilke vidner, der skal føres. I sidste ende er det dog forhørslederen, der bestemmer, hvilket sagsmateriale, der skal indgå

i sagen, og forhørslederen vil også være den, der i sidste ende beslutter hvem, der skal føres som vidner. Det betyder, at forhørslederen fx kan afvise et vidne, som er foreslået af en af parterne, men også at forhørslederen kan indkalde et vidne, som ingen af parterne har foreslået.

Formålet med afviklingen af det tjenstlige forhør er at få belyst det hændelsesforløb, som af kommunen er vurderet til at være tjenstlige forseelser fra tjenstemandens side. Forhørslederen skal således afveje sagens faktiske omstændigheder, vurdere de fremkomne beviser og på den baggrund vurdere, om der foreligger tjenstlige forseelser, som kan tilregnes tjenstemanden.

Det fremgår af tjenstemandsregulativets § 19, stk. 6, at tjenstlige forhør ikke er offentlige, og medvirken til offentlig gengivelse af, hvad der passerer under sådanne forhør, er ikke tilladt. Såfremt tjenstemanden med tilslutning af sin forhandlingsberettigede organisation fremsætter begæring om, at forhøret skal være offentligt, kan kommunalbestyrelsen dog bestemme, at offentligheden skal have adgang til at overvære sagens behandling.

Forhørslederen skal som afslutning på det tjenstlige forhør aflevere en beretning til kommunalbestyrelsen. Beretningen vil være det grundlag, som kommunalbestyrelsen skal bruge for at beslutte, om en af de disciplinære sanktioner skal anvendes over for tjenstemanden.

Kommunalbestyrelsen og/eller den forhandlingsberettigede organisation kan imidlertid anmode forhørslederen om også at komme med en indstilling til sagens afgørelse, dvs. et forslag til, hvilken tjenstemandsretlig sanktion, som forhørslederen anser for passende i sagen, eller om der efter forhørslederens vurdering ikke foreligger en tjensteforseelse.

Kommunalbestyrelsens afgørelse og sanktionsvalget

Kompetencen til at foretage disciplinær indskriden over for tjenstemænd ligger i kommunalbe-

styrelsen, medmindre kompetencen er delegeret jf. ovenfor om delegation.

Hvis kommunalbestyrelsen finder – på baggrund af forhørslederens beretning og eventuelle indstilling – at der er grundlag for en disciplinær sanktion, indeholder tjenstemandsregulativet forskellige sanktioner. Sanktionerne fremgår af tjenstemandsregulativets § 22.

Når kommunalbestyrelsen skal vurdere, hvilken sanktion tjenstemanden skal tildeles, skal det ske ud fra det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip. Dette princip indebærer, at der skal være overensstemmelse mellem forseelsens karakter og sanktionens strengthed.

For overskuelighedens skyld kan sanktionerne opdeles i tre kategorier – milde sanktioner, strenge sanktioner og de strengeste sanktioner. Til hver af de tre grupper af sanktioner knytter sig også særlige procedure-regler.

A. De milde sanktioner

- Advarsel
- Irettesættelse
- Bøde på 1/25 eller derunder af månedslønnen Fælles for disse sanktioner er, at de kan tildeles tjenstemanden, uden at der er foretaget tjenstligt forhør. Efter tjenstemandsregulativets § 20, stk. 4, kan en tjenstemand, der er tildelt en disciplinær sanktion uden forudgående tjenstligt forhør, fx en advarsel eller irettesættelse, dog forlange et tjenstligt forhør, hvis det er anbefalet af den forhandlingsberettigede organisation.

Bestemmelsen er tiltænkt sager, hvor der utvivlsomt foreligger en tjenstlig forseelse, som kan begrunde en disciplinær sanktion, men hvor forseelsen er af mindre alvorlig karakter. Som eksempel kan nævnes, at en tjenstemand bevidst tilsidesætter mødetidsreglerne.

I tilfælde af, at tjenstemanden og den forhandlingsberettigede organisation ønsker fx en advarsel vurderet i et tjenstligt forhør, vil forhørslederen alene skulle afdække, om tjenstemanden har begået en tjensteforseelse eller ej. Hvis forhørs-

lederen gennem sin undersøgelse når frem til, at dette er tilfældet, vil den tildelte advarsel stå ved magt. Hvis forhørslederen når frem til, at der ikke er begået en tjenesteforseelse, skal kommunalbestyrelsen genoverveje sagen og vurdere, om advarslen skal opretholdes eller trækkes tilbage.

Ifølge tjenestemandregulativets § 22 kan ikendte bøder indeholdes i lønnen.

B. De strenge sanktioner

- Bøde over 1/25 af månedslønnen, men højst 1/2 månedsløn
- Overførsel til andet arbejde

Fælles for disse sanktioner er, at de ikke kan anvendes uden forudgående tjenstligt forhør, medmindre tjenestemanden uforbeholdent har afgivet en skriftlig tilståelse, hvor pågældende vedgår de faktiske omstændigheder i sagen og erklærer sig skyldig i en tjenesteforseelse.

Ifølge tjenestemandregulativets § 22 kan ikendte bøder indeholdes i lønnen. Såfremt der er tale om bøder af en vis størrelse, kan afvikling af bøden efter aftale med tjenestemanden ske over en periode, således at der pr. måned indeholdes mindst 1/25 af månedslønnen (bruttolønnen før skattetræk), indtil bøden er afviklet.

Det kan give anledning til tvivl, hvordan sanktionen "overførsel til andet arbejde" skal forstås i forhold til sanktionerne "overførsel til andet arbejdssted og overførsel til anden stilling inden for ansættelsesområdet under kommunen", som er rubriceret under de strengeste sanktioner, jf. nedenfor. Det må imidlertid antages, at "overførsel til andet arbejde" indebærer, at det fortsat er samme stilling på det samme arbejdssted, medens overførsel til andet arbejdssted indebærer bevarelse af samme stilling, men uden for det hidtidige arbejdssted. Overførsel til andet arbejde indebærer således, at tjenestemanden bevarer sin hidtidige stilling på det hidtidige arbejdssted, men sættes til at udføre andre arbejdsopgaver, end dem, som den pågældende var vant til at udføre, men som pågældende fortsat har forudsætningerne for at udføre.

C. De strengeste sanktioner

- Overførsel til andet arbejdssted
- Overførsel til anden stilling inden for ansættelsesområdet under kommunen
- Overførsel til anden stilling uden for ansættelsesområdet under kommunen
- Degradation med hel eller delvis bortfald af anciennitetsbestemte lønde
- Afsked

Fælles for disse sanktioner er, at de ikke kan anvendes uden forudgående tjenstligt forhør, medmindre forholdet er fastslået ved en straffedom.

Som hovedregel må det antages, at der skal være tale om en endelig straffedom for at kommunalbestyrelsen kan tildele en af de strengeste disciplinære sanktioner uden afholdelse af tjenstligt forhør.

Ligeledes kan kommunalbestyrelsen – som det mindre i det mere – anvende en af de milde eller en af de strenge disciplinære sanktioner, hvis der foreligger en endelig straffedom.

Selv om tjenestemanden er blevet frifundet i en straffesag, kan kommunalbestyrelsen vælge efterfølgende at afholde et tjenstligt forhør med henblik på at få fastslået, om der i stedet skulle foreligge et ansættelsesretligt grundlag for tilkendelse af en disciplinær sanktion. Tjenestemanden kan også tildeles en disciplinær straf for en tjenesteforseelse, selv om tjenestemanden har fået en straffedom for det samme forhold.

En tjenestemand, der afskediges disciplinært som følge af en tjenesteforseelse, som kan tilregnes tjenestemanden, mister retten til aktuel pension, jf. Pensionsregulativets § 2, stk. 1, hvorefter ret til egenpension kun indtræder, hvis tjenestemanden afskediges af en ham utilregnelig årsag. Tjenestemanden har i en sådan situation kun krav på opsat pension, jf. § 22 i Pensionsregulativet, fordi afsked på grund af en tjenesteforseelse i tjenestemandens retlige forstand er tilregnelig for tjenestemanden.

Degradation kan for en tjenestemand, der fx er leder, indebære, at pågældende overføres til en ikkelederstilling med deraf følgende lønnedgang.

Overførsel til anden stilling uden for ansættelsesområdet under kommunen forudsætter i sagens natur, at kommunen kan anvise en stilling uden for ansættelsesområdet, som jo for tjenestemænd som udgangspunkt defineres som hele kommunen. En mulighed i den sammenhæng kunne være en fælleskommunal virksomhed, som kommunen er parthaver i.

Overførsel til anden stilling inden for ansættelsesområdet kan, jf. det ovenfor anførte om hele kommunen som ansættelsesområde, fx være overførsel til en anden forvaltning eller institution.

Endelig er der som en af de strengeste sanktioner anført overførsel til andet arbejdssted, der betyder, at tjenestemanden i praksis varetager den samme stilling, men uden for det hidtidige arbejdssted.

Meddelelse om sanktion til tjenestemanden

Når kommunalbestyrelsen har truffet beslutning om en disciplinær sanktion, skal tjenestemanden have meddelelse herom. Tjenestemandsregulativet indebærer ikke i sig selv en høringsret for tjenestemanden inden sanktionen meddeles, hvilket hænger sammen med, at tjenestemandens retssikkerhed er iagttaget under det tjenstlige forhør, men det anbefales, at tjenestemanden under alle omstændigheder parthøres i forbindelse med en påtænkt tildeling af disciplinær sanktion.

Det bemærkes, at det af tjenestemandsregulativets § 20, stk. 1 fremgår, at den forhandlingsberettigede organisation skal høres, hvis kommunalbestyrelsen påtænker at give tjenestemanden en af strengeste sanktioner, fx disciplinær afsked.

2. Særligt om disciplinærsager, der anmeldes til politiet

I en række tilfælde kan det forekomme, at en tjenesteforseelse er af en karakter, som kan være strafbar efter straffeloven eller anden lov, der indeholder straffebestemmelser. Hvis Personaleafdelingen skønner, at forholdet kan være omfattet

af straffelovens bestemmelser, kan forholdet anmeldes til politiet.

Det fremgår af tjenestemandsregulativets § 17, stk. 2, at et forhold, som gøres til genstand for strafferetlig forfølgning, ikke samtidig kan behandles ved et tjenstligt forhør.

Strafferetlig forfølgning er indledt, hvis tjenestemanden er sigtet eller tiltalt for overtrædelse af straffeloven. En politianmeldelse er ikke i sig selv udtryk for en strafferetlig forfølgning, hvorfor det må anbefales, at processen omkring det tjenstlige forhør igangsættes, som det er beskrevet under pkt. 2. Det vil herefter være op til den udpegede forhørsleder at beslutte, om den disciplinære proces skal suspenderes for at afvente den videre politimæssige behandling, eller om processen kan fortsætte, indtil der eventuelt er rejst sigtelse mod tjenestemanden.

Hvis politi og anklagemyndighed beslutter, at der ikke skal rejses straffesag, fordi der ikke kan føres det fornødne strafferetlige bevis for tjenestemandens skyld, kan det tjenstlige forhør genoptages, hvis kommunen fortsat er af den opfattelse, at tjenestemanden har begået en tjenstlig forseelse.

3. Særligt om disciplinærsager, hvor der er faldet en straffedom

Når kommunalbestyrelsen underrettes om, at en tjenestemand har fået en dom for overtrædelse af straffeloven, lov om euforiserende stoffer eller lignende, skal der ikke afvikles et tjenstligt forhør ud fra princippet om, at den samme sag ikke skal behandles ved forskellige retlige fora. Det følger af tjenestemandsregulativets § 22. Underretningen om straffedommen vil typisk komme fra Rigsadvokaten, men underretningen kan også komme fra tjenestemanden selv.

Kommunalbestyrelsen kan således træffe beslutning om at tildele en tjenestemand en sanktion med baggrund i straffedommen.

Inden kommunalbestyrelsen træffer, beslutningen anbefales det, at der følges en procedure, hvor

tjenestemanden indkaldes til tjenstlig samtale med henblik på yderligere belysning af faktum, og at sagen efterfølgende behandles i det system svarende til de sager, som kommunen selv rejser, jf. pkt. 2. Hvis kommunalbestyrelsen herefter træffer beslutning om, at der skal tildeles tjenestemanden en sanktion, gælder det samme forvaltningsretlige krav om proportionalitet som i sager, hvor en sanktion tildeles i forlængelse af et tjenstligt forhør.

4. Særligt om kollektive tjenesteforseelser

Denne vejledning kan ikke anvendes, når tjenestemænd kollektivt begår tjenstlige forseelser fx i form af ulovlige arbejdsnedlæggelser.

Sådanne kollektive forseelser henhører under Den kommunale Tjenestemandsret, jf. lovbekendtgørelse nr. 27 af 18. januar 2000.

Tjenestemænd, der ikke er medlemmer af en forhandlingsberettiget organisation, kan dog ikke dømmes i Den kommunale Tjenestemandsret for deltagelse i kollektive tjenesteforseelser. Kompetencen til at foretage disciplinærskridt over for disse tjenestemænd tilkommer kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen skal ved behandling af disse sager gå frem på samme måde som ved behandling af andre disciplinærsager efter tjenestemandsregulativets § 4, dvs., at denne vejledning finder anvendelse.

KL kan anbefale, at kommunalbestyrelsen i sådanne tilfælde, hvor en tjenestemand disciplinærforfølges individuelt for deltagelse i en kollektiv tjenesteforseelse, anvender samme sanktion, som den kommunale tjenestemandsret har anvendt over for de tjenestemænd, der er dømt i den kommunale tjenestemandsret.