

Erstatning, afgifter og andre ikke-pønale retsfølger som alternativer til bødestraf

Kriminalpolitiske synspunkter*)

Af universitetslektor, lic. jur. MOGENS MOE, Roskilde

1. *Indledning.*

Jeg har fået til opgave at forelæse over „Erstatning, afgifter og andre ikke-pønale retsfølger som alternativer til bødestraf. Kriminalpolitiske synspunkter.“ Det kom nok lidt bag på mig. Men det kan da egentlig være værdifuldt at se på bødestraffen fra denne synsvinkel. Det er også en side af den almindelige afkriminaliseringsproblematik.

Jeg vil tage mit udgangspunkt i den aktuelle anvendelse af bødestraf og i de klager, der er over den nuværende praksis. Derefter vil jeg sige noget om pønale og ikke-pønale alternativer til bødestraf. Siden vil jeg koncentrere mig om det, der i opgavens formulering kaldes ikke-pønale retsfølger; jeg vil pege på nogle karakteristika dels vedrørende genoprettende retsfølger — herunder erstatning — dels vedrørende afgifter. Fra de generelle betragtninger vil jeg gå over til en gennemgang af enkelte tilfældegrupper i bødeuniverset. I den forbindelse vil jeg naturligvis komme ind på de foranstaltninger, der allerede er gennemført med henblik på reduktion af bødestraffene. Afsluttende skal jeg pege på de væsentligste af de fordele og ulemper, der er ved at gå over til andre ordninger end bødestraf.

2. *Bødestraf.*

Bødestraf anvendes meget. Hvor meget vil fremgå af den opstilling, jeg her fremlægger. Opstillingen giver samtidig en systematik i de bødeanvendende myndigheder, som jeg får meget brug for i det følgende:

*) Artiklen er i alt væsentligt identisk med manuskript til forfatterens forelæsning over et opgivet emne for den juridiske licentiatgrad, afholdt den 17. september 1974 på Københavns universitet. Der er dog foretaget enkelte uddybninger, bl. a. af hensyn til tidsskriftets nordiske læserkreds.

Aktuel anvendelse af bøder i Danmark. Ca. 1973.

	Afgjort af forvaltningen	Afgjort af retsvæsenet
<i>I Politiet</i>		
Straffelovsovertrædelser		6.000**
Færdselslovsovertrædelser		176.000°°
Anden politihåndhævet lov- givning (l. om euf. stoffer, våbenl., politivedtægt, brandl. m. m.)		4.000°
<i>II Fiskale myndigheder.</i>		
Kildeskattedirektoratet, statens ligningsdirektorat, toldvæsenet m. v.	10.000***	1.500***
<i>III Forvaltningen i øvrigt.</i>		
Folkeregistrene	10.000***	500***
Landbrugsministeriet	2.000***	
Resten (bl. a. arbejdstil- synet og bygningsmyndigheder)		2.000°
<i>I alt</i>	22.000	190.000*

*) Dette tal kommer fra Politiets årsberetning 1973. Ved udarbejdelsen af oversigten er jeg dog ellers gået ud fra retstilstanden *efter* 1. 7. 1973. — Fra 1969 til 1973 er det samlede bødetal faldet fra 290.000 til 190.000. Faldet skyldes afkriminalisering af almindelig beruselse, af ulovlig parkering og af for sen betaling af radio- og TV-licens.

**) Udgangspunkt for skønnet er 4.000 bøder iflg. Kriminalstatistik 1972. Dertil føjes 1.000 for tiltalefrafald med bødevedtagelser, der i kraft af en kompetenceændring bliver bøder. Yderligere regnes med en udvikling i retning af flere bøder ved ejendoms kriminalitet.

***) Se min afhandling „Administrative bøder“ (1973).

°) Her er tale om meget usikre skøn; man kan alene lægge vægt på størrelsesordenene. — Skønnene bygger på oplysninger fra Københavns politi og på oplysninger og egne erfaringer fra Hvidovre politikreds.

°°) Dette skøn fremkommer, efter at der er sat tal på de andre grupper.

Det skal understreges, at dette alene skal tjene til at give en oversigt. Det prætenderer ikke at være en præcis bødestatistik.

Jeg sagde, at bødestraf anvendes meget. De fleste mener: for meget — og det er baggrunden for dagens emne. De, der klager, siger, at der er gået inflation i bødestraffene. Klagerne retter sig såvel mod væksten i antallet af straffebud som mod væksten i den aktuelle anvendelse af bøder.

Lad mig først slå fast, at de to ting — væksten i straffebud og væksten i antallet af bøder — ikke har noget med hinanden at gøre! Væksten i straffebud hænger sammen med den stadig mere omfattende offentlige regulering af vor tilværelse. Den falder overvejende i gruppen „resten“ under III. Jeg har ikke forsøgt at tælle op, om gruppen rummer et fire- eller femcifret antal straffebud; så meget tør jeg dog skønne, at antallet af straffebud langt overstiger antallet af bøder.

Væksten i den aktuelle anvendelse af bøder hidrører fra færdselen. Bødetallet vokser med antallet af biler — eller måske snarere med antallet af politifolk. Jo flere politifolk vi får på gaden, jo flere færdselsforseelser vil blive iagttaget og — alt andet lige — føre til en bøde.

De, der klager over „inflation i straffebestemmelser“, udtrykker frygt for, at straffen som reaktionsmiddel svækkes på længere sigt. De siger, at tidligere var de, der afveg fra regelsystemet, ikke så mange; nu er der blevet flere og flere risici for at afvige (*SOU 1971:10*, s. 24 f). Med ironi taler den danske rigsadvokat om princippet „nulla lex sine poena“ — ingen lov uden straf (*Per Lindegård*, 1972, s. 32).

De, der klager over „inflation i straffene“, er betænkelige ved, at så stor en del af befolkningen hvert år kommer i berøring med straffene. Det fører til irritation, manglende agtelse for retsvæsenet og problemer for den almindelige lovlydighed (*Thornstedt*, 1970, s. 372). Straffen taber i effektivitet som våben i kampen mod kriminaliteten (*SOU 1963:27*, s. 15).

Disse klager skal man ikke negligere. Men jeg føler dog trang til at vende mig mod drømmen om at komme tilbage til en tilstand, hvor nogle få samfundsmedlemmer er sorte og resten hvide. De senere års samfundsvidenskabelige forskning har vist, at lovbrud er gradsspørgsmål, ikke spørgsmål om ordening af mennesker i to distinkte grupper, de lovlydige og afvigerne (jfr. allerede *Aubert*, 1964, s. 156). Navnlig bag et rat er vi alle mere eller mindre grå.

Hvad er det da, man vil til livs — straffebestemmelserne eller de aktuelle bøder? Jeg skal fremkomme med overvejelser, der vedrører begge dele. Et tredje fænomen, der er nært forbundet med den omfattende aktuelle anvendelse af bøder, er risikoen for forstoppelse af retsvæsenet. — Dette er altså drivkræfterne i en søgen efter alternativer: for mange straffebud, for mange bøder og overbelastning af retsvæsenet.

Det er drivkræfter, som også gør sig gældende i andre vestlige samfund. Vi kan hente inspiration dér — navnlig vil jeg mene fra vor mere fremskredne nabo Sverige.

Lad mig til sidst i denne gennemgang af drivkræfterne bemærke, at den økonomiske retsfølge — bøden — ikke i sig selv

er usympatisk på samme måde som frihedsberøvende sanktioner; protesten mod frihedsberøvelserne har jo ellers været en af de væsentligste drivkræfter i den almindelige debat om afkriminalisering.

3. Om pønale og ikke-pønale alternativer til bødestraf.

Den mest radikale fremgangsmåde er helt at ophæve de pågældende retlige normer. Når der ikke er nogen norm, er der heller ingen retsfølge. Det har man enkelte eksempler på. F. eks. er den retlige norm om, at man ikke må færdes så beruset på gaden, at man kan være til ulempe for andre, reelt sat ud af kraft siden ca. 1970. — Selv om man ophæver en retlig norm, kan der jo godt blive ved at bestå ikke-retlige normer med ikke-retlige sanktioner.

Ophævelsen af normer er givetvis det mest effektive, når det gælder om at reducere antallet af straffebud. Men det er ikke min opgave at gå nærmere ind på det her.

Når man har en retsregel, må man også have retsfølger — sanktioner for overtrædelser af retsreglen. Det gælder i hvert fald, når man er uden for folkeretten eller statsforfatningsretten.

Det, vi skal diskutere her, er, om man skal foretrække den ene eller anden form for retsfølger. „Inflationen i retsregler“ tages så at sige som noget givet.

Diskussionen om bødestraf eller andre retsfølger er kriminalpolitisk i den forstand som jurister bruger ordet kriminalpolitik; det bruges helt parallelt med begrebet retspolitik. Almindelige mennesker — og almindelige politikere — kan godt blive lidt forvirrede af denne sprogbug. De vil mene, at de fleste af de ting, jeg kommer ind på, er lovteknik, som juristerne selv kan få lov at passe, og at der kun er nogle få af forslagene, som er kontroversielle i almindelig politik.

Den mindre kyndige kunne af opgavens formulering få det indtryk, at bødestraffen er det strafferetlige systems mindsteløsning, og at man må søge uden for strafferetten, hvis man vil finde mildere løsninger end en bøde.

Jeg skal derfor kraftigt understrege, at det er *advarslen*, der er det strafferetlige systems mindsteløsning; det kommer også frem i diskussionen mellem betænkning nr. 650 og straffelovrådet. Advarslen optræder i alle led i den kæde, der udgør sanktionssystemet, og navnlig i kontrolledet. Politifolk ordner overordentlig mange sager på stedet, alene ved at meddele en uformel, mundtlig advarsel. I anklagerleddet benyttes i mindre omfang skriftlige advarsler — det er det samme som tiltalefrafald uden vilkår. Og hos domstolene slutter knap 5 % af politisagerne med en advarsel i medfør af retsplejelovens § 937. — Jeg skal illu-

strere dette med to eksempler fra kontrolledet, som har stor praktisk betydning:

Ved mindre færdselsforseelser skriver politiet ikke rapport, men foretager vejledning — eller belæring om man vil. Således foretager færdselspolitiet 100 vejledninger for hver gang det skriver 60 rapporter (*Politiets Årsberetning 1973*).

Det andet eksempel er karakteristisk for fiskalstrafferetten: Under sit kontrolarbejde konstaterer toldvæsenet et stort antal unddragelser af moms. Men i 92 % af tilfældene nøjes toldvæsenet med at kræve efterbetaling af momsen, kun i 8 % skrives der rapport med henblik på bødefældelse („*Toldvæsenet 1973*“).

Vi ser her et væsentligt praktisk fænomen, som jurister hyppigt glemmer i deres diskussioner: bagateller får ingen straffetretlige konsekvenser — ud over en advarsel eller lignende. I eksemplet med toldvæsenet ser vi samtidig, at der dog er en ikke-pønalt retsfølge, nemlig efterbetalingen.

Samtidig indser vi, at flytninger af „bagatelgrænsen“ kan have drastiske konsekvenser for den aktuelle anvendelse af bøder. Hvis politiet foretog 130 vejledninger for hver 30 rapporter, ville antallet af færdselsbøder blive halveret; hvis toldvæsenet skrev rapport hver gang, ville antallet af momsbøder blive 12-doblet.

I advarslen har vi altså både et supplement til og et alternativ til bødestraffen.

4. *Generelt om genoprettende retsfølger og om afgifter.*

Først et par ord om rettighedsfratagelser. Vi kender frakendelse af rettigheder fra strafferetten; det praktisk vigtigste eksempel er frakendelse af førerbevis. Det er oplagt en pønalt retsfølge. Mindre kendt er det, at der i et vist omfang forekommer rent administrative rettighedsfratagelser som følge af overtrædelse af regler. F. eks. tager man lurmærket fra det mejeri, der producerer smør af utilfredsstillende kvalitet, og ved misbrug af benzin fratages retten til at benytte sådan. Her er tale om sanktioner, som gennemgående rammer temmelig hårdt. Retsfølger af denne type er ikke egnede som alternativer til bødestraf; de er så at sige for firkantede. Engang havde man også ved osteproduktion den ordning, at dårlig kvalitet kostede lurmærket; men for at få en mere smidig ordning, indførte man på producenterens begæring bødestraf i stedet.

Med genoprettende retsfølger tænker jeg på erstatning, vindikation, efterbetaling og genoprettelse af lovlig tilstand (f. eks. ved bygninger). De genoprettende retsfølger har det sympatiske træk, at de virker konstruktive; skaden ved lovovertrædelsen bliver genoprettet hos den, der har lidt skaden.

Men generelt betragtet er det meget begrænset, hvor langt vi kan komme med sådanne retsfølger. De eksisterer nemlig allerede

— ved siden af straffen. Alternativerne er ikke genoprettelse eller bødestraf, men genoprettelse alene over for bødestraf + genoprettelse. Alternativet genoprettelse alene er sikkert værd at vælge i en hel del situationer; man har allerede foretrukket det ved det tidligere afbetalingsunderslæb.

I forslag om at lade erstatning afløse bødestraf ligger der så at sige dette, at strafferetsfolk sender nogle af deres sager over til erstatningsretsfolk. Men når man så kommer til dem, bliver man sendt tilbage igen: Det fremgår klart af *Anders Vinding Kruses* artikel (1971) om samspillet mellem straf og erstatning. Han mener, at man i fremtiden i højere grad må benytte strafferetlige virkemidler for at klare præventionen. Særlig klart er dette i tilfælde, hvor en ringe uagtsomhed kan føre til erstatningskrav af velfærdstruende karakter. — Deri tror jeg, at han har ret. En erstatning bliver jo kun aktuel, når der foreligger et tab — det være sig stort eller lille. En bødestraf eller lignende retsfølge kan man derimod altid bringe til anvendelse over for uønsket adfærd, uanset følgerne af denne.

Tanken om afgifter er relativt ny. Herhjemme er den dukket op sammen med parkeringsafgiften. I formuleringen af min opgave tales om „ikke-pønale“ afgifter; jeg kunne da udmærket forestille mig, at man i andre lande ville kalde lignende afgifter for „pønale“ afgifter (jfr. *SOU 1974:27*, s. 59, om Finland). — Her kunne man godt indlade sig på en retsfilosofisk diskussion om, hvad der er pønalt og ikke-pønalt. Men det ville være at skyde en gråspurv med kanoner.

Hovedsagen i en afgift og i en bøde er den samme: Det pålægges en lovovertræder at betale et pengebeløb til det offentlige i anledning af en begået lovovertrædelse. Den såkaldte afgift har som hovedformål at virke præventivt på samme måde som en bøde, dvs. at medvirke til, at hyppigheden af lovovertrædelser holdes nede på tåleligt niveau. Hovedformålet med afgiften er *ikke* at give penge i det offentlige kasser, sådan som det ellers er tilfældet med skatter og afgifter.

Men der er også forskelle mellem afgift og bøde. Hvilke afhænger af, hvordan man nærmere udformer den konkrete afgiftsordning. Følgende hovedtræk synes at kunne fremhæves: Først og fremmest er der processuelle forskelle. Afgifterne pålægges i en meget forenklet procedure, der ikke har noget med den sædvanlige straffeprocés at gøre. Afgiften kan ikke forvandles til frihedsstraf, hvis den ikke betales. Dernæst er der indholdsmæssige forskelle. Afgiftspligten indtræder, blot der objektivt kan konstateres en lovovertrædelse; man giver sig ikke af med at vurdere graden af tilregnelser. Dertil hører, at afgiften udgør et helt skematisk fastsat beløb, mens bødestraf kan individualiseres, selv om den normalt følger bestemte takster.

5. Gennemgang af de enkelte tilfældegrupper.

5.1. Politihåndhævet lovgivning.

5.1.1. *Straffeloven.* Vedrørende straffelovsovertrædelserne har der været ført en livlig af- og nedkriminaliseringsdebat. Den skal jeg ikke referere, men blot henvise til (se særlig *Betænkning nr. 650/1972, Straffelovrådets udtalelse af 5. 1. 1973* og *Lov nr. 319/1973*). Debatten har været særlig livlig fsv. ang. butikstyverier; forslag om nedkriminalisering af butikstyverier er nok blevet opfattet som angreb på selve den private ejendomsret.

Et af de forslag, der har været fremme, går ud på, at butiksejeren skulle kunne opkræve en „kontrolafgift“ af den pågrebne butikstyv. Det har dog ikke vundet genklang, hverken i oprindelseslandet — Sverige — eller i Danmark. Man har bl. a. været bange for, at den private skulle misbruge en sådan sanktionsmyndighed.

På straffelovsområdet vil valget normalt stå mellem straf + genoprettelse og genoprettelse alene. Som nævnt har man nu valgt det sidste ved afbetalingsunderslæb. Yderligere skridt i den retning er mulige — dog vel navnlig i den form, at politiet ved mindre overtrædelser kun skrider ind med advarsel og i øvrigt bidrager til at forlige parterne.

En anden ikke-pønalt retsfølge er ophævelse af arbejdsforhold, som jo anvendes f. eks. ved arbejdspladstyveri; den har en vis lighed med de offentligtretlige rettighedsfratagelser, jeg tidligere omtalte. I arbejdsløshedstider er det en ganske følelig reaktion.

Man skal efter min opfattelse ikke lægge al sin kraft i afkriminaliseringstanker på straffelovsområdet. Det er vigtigere at arbejde for, at de bestående straffebestemmelser håndhæves i et rimeligt omfang og på en rimelig måde; f. eks. ville en forøgelse af bødesanktionerne på bekostning af frihedsstraffene ikke genere mig.

5.1.2. *Færdselsloven.* Hvis man har noget imod inflationen i bødestraffe, bør man hæfte sin opmærksomhed på færdselsloven. Langt de fleste bøder gives på dette område.

Det er da også, hvad man har gjort herhjemme og i udlandet. Først skal det indskydes, at erstatning ikke er noget alternativ. Skader dækkes normalt af lovpligtige forsikringer.

I 1971 gennemførte man herhjemme parkeringsafgiften, der som bekendt består i et fast beløb (for tiden 80 kr.) for alle overtrædelser af lokale parkerings- og stopforbud. Forbilledet er, så vidt jeg kan se, fundet i Oslo (*SOU 1968:18*). Motivet hos færdselssikkerhedskommissionen, som kom med forslaget, var dels, at man håbede at frigøre nogle politibetjente til arbejde af betydning for færdselssikkerheden, dels at politiets parkeringskontrol

— fordi den var så lavt prioriteret — ikke var særlig effektiv. Kommissionen taler dog også om „et strafferetligt mere principielt synspunkt om ikke at devaluere bødestraffens betydning, men at forbeholde den for mere strafværdige overtrædelser“. I forbindelse med afgiftens indførelse blev der i Storkøbenhavn oprettet et parkeringskontrollkorps på ca. 100 mand. Dette har bevirket, at parkeringssituationen i København nu er langt mere tilfredsstillende — og at der pålægges mindst dobbelt så mange parkeringsafgifter som før parkeringsbøder.

Den større præventive effekt skyldes altså personaleforøgelsen. Den vil ikke indtræde, blot man forvandler alle færdselsbøder til afgifter. — Ude i landet, hvor politiet stadig varetager parkeringskontrollen — nu blot ved hjælp af afgifter — tror jeg ikke, at situationen har ændret sig væsentligt.

Nu kan man spørge, om man ikke kan gennemføre flere afkriminaliseringer ud fra færdselssikkerhedssynspunktet. Der er et par muligheder: bestemmelserne om, at ejerskifte og flytning skal anmeldes til centralregistret for motorkøretøjer og bestemmelsen om, at et motorkøretøj skal være ansvarsforsikret. De giver anledning til en del bøder.

Men ellers taler færdselssikkerhedssynspunktet for at opretholde bødestraffen over den brede front.

I udlandet finder man ofte særlige ordninger. Jeg skal gøre opmærksom på dem, men i øvrigt ikke gå nærmere ind på dem: I Sverige har man den såkaldte „ordningsbot“ — populært kaldt „bøder på stedet“ (se *Mannerfelt & Cosmo*, 1967). I Vesttyskland sanktioneres de fleste færdselsforseelser som Ordnungswidrigkeiten, dvs. med Verwarnung mod Verwarnungsgeld på 2—20 DM (jfr. Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Erteilung einer Verwarnung, 13. 12. 1968, der bl. a. indeholder et „Verwarnungsgeldkatalog“) eller i alvorligere tilfælde med Geldbusse på 5—1000 DM; Geldbusse regnes ikke for almindelig bødestraf, idet den ikke kan forvandles til frihedsstraf. I Finland overvejer man at indføre en ny sanktion, trafikbot (*NTfK 1973*, s. 314).

For øvrigt er det mit indtryk, at reformerne i udlandet i vidt omfang skyldes presset på domstolene. I Danmark — og i Norge — har vi længe haft bødeforelægget. Og nu, hvor grænsen for bødeforelæg er forhøjet til 2.000 kr., kan i realiteten alle færdselsforseelser afgøres på denne måde. Skulle det så endelig begynde at knibe for domstolene, er der rige muligheder for at bringe procenten af vedtagne bødeforelæg i vejret.

5.1.3. Anden politihåndhævet lovgivning. Bødetallet i denne gruppe er svundet kraftigt ind i de seneste år. Jeg har nævnt, at almindelig beruselse forsøgsvis blev afkriminaliseret fra ca. 1970, såvidt man kan bedømme efter finsk forbillede. Dertil kommer,

at der fra midten af 1973 kom en ny lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, således at det ikke længere er strafbart ikke at betale licens til tiden.

Dette eksempel er sikkert karakteristisk for udviklingen. Politiet ønsker at koncentrere sig om egentlige politimæssige opgaver, dvs. bekæmpelse af kriminalitet og opretholdelse af færdselssikkerheden, og ønsker flere politifolk på gaden. Så denne kategori af bødestrafte vil stadig reduceres i betydning.

Men derfor kan man jo godt overveje andre sanktioner end bøde f. eks. for de tilfælde, hvor man kommer til at anstifte ildebrand, eller hvor ens hund løber bort uden halsbånd.

5.2. Den fiskale lovgivning. Det centrale delikt på dette område er skatte- eller afgiftsunddragelsen. Det er unddragelserne, der helt primært er genstand for hhv. toldvæsenets og statens ligningsdirektorats forfølgelse. Forfølgelsen sker i strafprocesuel form, herunder i form af administrative bødeforelæg; som bekendt er der her adgang til at forelægge bøder af ubegrænset størrelse.

På baggrund af de seneste års svenske erfaringer bør man overveje, om ikke man i vidt omfang skal overgå til en tillægsskat for de mindre overtrædelser.

I 1971 indførte man i Sverige en tillægsskat for mindre unddragelser, mens man stadig straffer de større unddragelser med bøde eller frihedsstraf. Inspirationen kom fra Norge og Finland. I praksis ligger grænsen mellem tillægsskat og straf nu ved ca. 4.000 sv. kr.

Tillægsskatten blev indført, fordi man mente, at de daværende skattestrafte ramte for ujævnt og for sjældent (*SOU 1969:42*). Tillægsskatten pålignes, blot der foreligger en objektivt forkert selvangivelse; man er altså fri for at beskæftige sig med tilregnelsen, og tillægsskatten kan pålignes af de primære lignende myndigheder. Tillægsskatten udgør simpelthen 50 % af det undtagne beløb. Ordningen betragtes som en succes (*Thornstedt & Eklund, 1974*). Før var antallet af skattestrafte 3—5000 om året. Nu pålignes der tillægsskat i 50.000 tilfælde årligt.

Det er højst sandsynligt, at en så udstrakt sanktionering har en præventiv effekt. Og da det danske skattekontrollsystem lider af nøjagtig de samme miserer, som førte til tillægsskatten i Sverige, er det virkelig værd at overveje at duplikere denne ordning. Men det er i høj grad et politisk spørgsmål. Vil de modvillige danske skatteydere finde sig i noget sådant?

En tillægsordning kan eventuelt også udstrækkes til momsunddragelser m. m.

Ved kildeskatten retter de fleste straffe sig som bekendt mod arbejdsgivere, der ikke indbetaler tilbageholdt A-skat til tiden.

Der har allerede været flere forslag om at afkriminalisere denne lovovertrædelse (*Poul Rasmussen*, 1972, og *Vagn Greve*, 1972, s. 22). Og det skal ikke nægtes, at det er usædvanligt, at fiskale myndigheder har så skarpe våben mod restanter; man vil da også se, at kildeskattedirektoratet har en langt lavere restanceprocent end f. eks. toldvæsenet. Det er imidlertid en klar politisk beslutning, at kildeskattedirektoratet skal have dette våben; og det er sikkert også en klog beslutning: det drejer sig om meget store beløb, og restancernes størrelse har formentlig direkte nationaløkonomisk betydning.

I forbindelse med f. eks. kildeskattestraffene kan man høre betragtninger om, at man kriminaliserer befolkningsgrupper, som ellers ikke hører til det sædvanlige forbryderklientel. Naturligvis. Samfundet forandrer sig. Og dermed kan det også skifte, hvilke befolkningsgrupper der udgør en trusel mod samfundets gnidningsløse funktion.

5.3. Forvaltningen i øvrigt.

5.3.1. *Folkeregistrene.* Folkeregisterbøderne er jo ganske små — normalt et halvt hundrede kroner — og kan vel forandres til „gebyrer“ eller noget i den retning. Forskellen vil ikke være stor; de fleste vedtages administrativt. En ændring vil betyde, at det bliver vanskeligere at få en sag for en domstol.

5.3.2. *Landbrugsministeriet.* Kontrolorganer under landbrugsministeriet kontrollerer fremstillingen af en række landbrugsprodukter, herunder navnlig mejeriprodukter. Det er ordninger, der har deres rod fra en tid, hvor landbrugsprodukter udgjorde hovedparten af den danske eksport. Ordningernes formål var at forhindre dårlige producenter i at ødelægge danske eksportvarers gode ry; den tunge ende skulle også med — eller undertrykkes. Sådanne ordninger er ønsket af producentorganisationerne selv, og tilsvarende hviler også bødeordningerne på aftaler med disse organisationer. Kontrolorganerne bødelægger næsten enhver lovovertrædelse. Ansvar er i praksis helt objektivt. Og bøderne udmåles efter faste skemaer.

Et sådant system skulle være velegnet til overgang til et afgiftssystem; det ville jo f. eks. være uheldigt, hvis nogen af disse bøder kom til afsoning. Jeg har da også forelagt tanken om afgift for lederen af det vigtigste af kontrolorganerne i detaljeret form. Men han mente, at producentorganisationerne næppe ville acceptere. Overtræderne ville jo få sværere ved at få sagen prøvet ved en domstol.

Nu er der vel grænser for, hvor megen service samfundet skal yde disse producentorganisationer. Men generelt set rammer ind-

vendingen noget meget centralt. Afgiftsordninger giver myndighederne en lettere procedure. Tilsvarende får den, der skal betale, sværere ved at gøre vrøvl. Straffeprocessen giver en meget bekvem adgang til at gøre indsigelser gældende. Ved afgiftsordninger skal man disputere med fogden, når han kommer for at udpante — det er ordningen ved parkeringsafgiften — eller man skal ligefrem anlægge civil sag.

5.3.3. Resten. I denne gruppe falder som tidligere nævnt de fleste straffebestemmelser, men kun en ubetydelig del af de aktuelle bøder. Det hænger sammen med administrationens måde at arbejde på. For politiet er straf et principalt virkemiddel. For administrationen er andre virkemidler de principale. Prøv at læse *Bent Christensens* (1971) fremstilling af forvaltningens virkemidler; straf er ikke nævnt.

Straf er kun et subsidiært virkemiddel. Normalt griber man kun til det, hvis man ikke ad forhandlingens vej har kunnet nå til en ordning med borgeren. Bøder er forbeholdt de umedgørlige.

Hvornår dette subsidiære virkemiddel kan undværes, er vanskeligt at diskutere generelt. Ofte vil man spørge: Kan I ikke undvære den straffebestemmelse? I bruger den jo aldrig. Næh, lyder svaret, men det er vigtigt for os at have straffetruslen. — Her må jeg jo erkende, at opgørelser over det aktuelle antal bøder ikke fortæller noget om, hvilken rolle straffetruslen spiller.

Lad os først trøste os med, at nyere lovteknik indebærer en vis begrænsning i inflationen i straffebestemmelser. Justitsministeriets lovafdeling tillader ikke, at straffebestemmelser generelt henviser til hele loven, men forlanger en specifikation af, hvilke bestemmelser der er knyttet strafansvar til.

Lad mig dernæst bemærke, at området næppe er egnet til indførelse af afgifter. En afgift er en temmelig mekanisk retsfølge; den indtræder normalt, blot der objektivi set foreligger en lovovertrædelse. Her vil der — på grund af ansvarsbestemmelsernes brede formulering — være en masse bagateller, som man ikke ønsker at ramme. I lovkommentarerne træffer man sommetider bemærkninger om, at man ikke bringer straffebestemmelserne til anvendelse ved overtrædelser af uvæsentlig karakter.

I de tilfælde, hvor formålet med en straffesag reelt er at gennemtvange genoprettelsen, skulle der vel derimod være mulighed for at undvære bødestrafpen. Det synes f. eks. at gælde, hvor der er bygget i strid med en byplanvedtægt eller en byggelinje. Straffen er da en nominel bøde, mens hovedsagen er en tvangsbøde, der skal gennemtvange lovliggørelsen — genoprettelsen. Men straffesagen er her en bekvem processuel form.

Det er mit indtryk, at de straffe, der begæres af forvaltningen, normalt er lidet velsete hos det almindelige retsvæsen. Sagerne

er besværlige og drejer sig dog kun om ubetydelige straffe. Det almindelige retsvæsen — og strafferetsteoretikerne — føler sig nærmest knyttet til den almindelige straffelov. Det er nok medvirkende til klagerne over inflation i straffebestemmelser.

På den baggrund kunne man overveje at gøre retsplejelovens § 989 levende. Det er en bestemmelse, der giver kontrolmyndigheder adgang til selv at fremlægge straffesager for domstolene. Det ville være en rationalisering — og det ville måske give sagerne et mere civilt præg.

6. Konklusion.

Som baggrund for en vurdering af de ikke-pønale retsfølger som alternativer til bødestrafpen er jeg nu for det første at have uddybet kendskabet til bødestrafpen — og til bødestraftruslen. Man kommer ikke udenom, at bøden er en uhyre smidig retsfølge og straffeprocessen en meget bekvem procesform. I forbindelse med bøde ligger der ikke megen magi i ordet „straf“, og det kan heller ikke nytte at tilstræbe det; strafferetsteoretikere kan narre sig selv, men ikke almindelige mennesker.

Jeg håber dernæst at have givet et indtryk af mulighederne for at ty til ikke-pønale afgifter såsom rettighedsfratagelser, genoprettelse — herunder erstatning — og afgifter.

Som det fremgik ser jeg ikke væsentlige muligheder for at udvide området for rettighedsfratagelser og for genoprettelse. Pligten til genoprettelse består allerede ved siden af straffen.

Derimod er der en klar udvikling i retning af afgifter i stedet for bøder. Afgift er navnlig velegnet på områder, hvor der findes et stort antal lovovertrædere, og hvor kontrolapparatet har svært ved at følge med.

Men man forsøger at stikke almindelige mennesker blå i øjnene, hvis man udskriger det som afkriminalisering. Realiteten er, at myndighederne får mulighed for at pålægge en økonomisk retsfølge i en lettere procedure end hidtil. Tilsvarende bliver det vanskeligere for borgeren at få sagen prøvet ved en domstol. De processuelle lettelser kan komme til at betyde, at antallet af sanktioner stiger væsentligt — og det kan være gavnligt for præventionen. Tilregnelsen interesserer man sig normalt ikke for. Individualisering af retsfølgen bliver der heller ikke tale om; det er dog kun en gradsforskel: man kan jo altid overføre bødeordningernes skabeloner til afgiftsordningerne.

At en masse sager om små sanktioner unddrages domstolene er ingen ulykke. Hellere give dem god tid til at behandle de alvorlige sager end kvæle dem i bagateller.

Mogens Moe.

LITTERATUR

- Vilhelm Aubert: Likhhet og rett (Oslo 1964).
- Færdselssikkerhedskommissionens betænkning om parkeringskontrol, Folketingstidende 1970—71 till. B, sp. 1483 ff.
- Straffelovrådets betænkning om privatlivets fred, nr. 601/1971.
- Betænkning vedrørende nogle af- og nedkriminaliseringssspørgsmål, nr. 650/1972. — Straffelovrådets udtalelse af 5. januar 1973 om betænkning nr. 650/1972, Folketingstidende 1972—73, lovfor-slag nr. 193, bilag 2.
- Bent Christensen: Almindelige synspunkter, i v. Eyben (red.): Fast ejendoms regulering (København 1971), 3. udg., s. 9 ff.
- Per Olof Ekelöf: Straffet, skadeståndet och vitet (Stockholm 1942).
- Vagn Greve: Berigelseskriminalitet i velfærdssamfundet I, NTfK 1972, s. 16—28.
- Stephan Hurwitz: Den danske Kriminalret. Almindelig del. 4. udg. v. Knud Waaben (København 1967—1971).
- Stig Jørgensen: Erstatningsret, 2. udg. (København 1972).
- Per Lindegård: Berigelseskriminalitet i velfærdssamfundet II, NTfK 1972, s. 29—38.
- Mannerfelt & Cosmo: Ordningsbot. Parkeringsbot. (Stockholm 1967).
- Mogens Moe: Administrative bøder (stencil, Roskilde 1973).
- Herbert L. Packer: The Limits of the Criminal Sanction (Stanford 1968).
- Theodor Petersen: Trafikforseelserne og deres behandling med særlig henblik på motortrafikanterne, NTfK 1967 s. 121 ff.
- Politiets Årsberetning 1973 (København 1974).
- Poul Rasmussen: Straf for manglende betalingsevne. En kommentar til kildeskattelovens § 74, stk. 1, nr. 2, Juristen 1972, s. 159 f.
- Hans Thornstedt: Kriminalisering och avkriminalisering i dagens sam-hälle, Festskrift till Ivar Agge (Stockholm 1970) s. 369 ff.
- Thornstedt & Eklund: Skattebrott och skattetillegg (Stockholm 1974).
 SOU 1963:27 Trafikmål.
 SOU 1968:18 Parkering.
 SOU 1969:42 Skattebrotten.
 SOU 1971:10 Snatteri.
 SOU 1973:13 Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk.
 SOU 1974:27 Mindre brott.
- „Toldvæsenet 1973“ (København 1974).
- Jørgen Trolle: Straffebestemmelser i særlovgivningen, NKA 1947—48 s. 62 ff.
- Anders Vinding Kruse: Samspillet mellem straf og erstatning, Fest-skrift til Stephan Hurwitz (København 1971) s. 517 ff.