

# SÆRLOVGIVNINGEN — FORVALTNINGSTVANG ELLER STRAF I<sup>1</sup>

AF GORM TOFTEGAARD NIELSEN

Særlovgivningens straffesager er stort set et uopdyrket emne. Der findes behandlinger af emnet for enkelte forvaltningsområder, først og fremmest Hessel: Kildeskattelovens straffebestemmelser (2. udg. Kbh. 1979). Jeg tror, der er betydeligt behov for behandlinger, som ser de forskellige forvaltningsområder under ét og fremdrager de generelle problemer. Der er ingen tvivl om, der er sådanne problemer, som fortjener at blive behandlet. Som eksempel kan nævnes problemerne omkring selskabsansvaret. Med et stadigt stigende antal domfældelser af selskaber er det nødvendigt med en vis behandling af dette emne. Er selskabsansvaret udtryk for et objektivt strafansvar? Gælder der i så fald forskellig tilregnelser for et anpartsselskab og for et interessentskab? Der er intertemporale problemer. Bør straffelovens almindelige regel, § 3, om at et forhold for at kunne rammes af straf skal være strafbart både på handlingstidspunktet og på pådømmelsestidspunktet gælde i særlovgivningen? Konfiskationsinstituttets anvendelse i særlovgivningen er så vidt jeg kan se også et problemfyldt emne. Ligeledes rejser den hævdundne læresætning om, at forvaltningsakter i straffesager ikke tillægges synderlig retskraft stadig større problemer efterhånden som forvaltningsprocessen i stadig højere grad bliver reguleret, f. eks. af fristregler for klageadgangen.

Når jeg har valgt at afgrænse emnet her som angivet er det ikke udtryk for en underkendelse af de andre problemstillinger, men jeg tror, at de nævnte emner måske er mindre velegnede til diskussion på det foreliggende grundlag.

Det emne jeg primært vil beskæftige mig med er det basale: *Hvad er en straffesag på særlovsområdet?* Dette emne er stort set ubehandlet. Alligevel tror jeg, at det er et af de mest presserende emner inden for området. Samtidig er det vel et emne, der netop er så holdningsbestemt, at det bedst behandles i diskussionsform.

Ved særlovgivning forstås i det følgende lovgivning, som forvaltes af en anden myndighed end politiet. Våbenlov, færdselslov, politivedtægt m. v. falder altså uden for emnet.

---

<sup>1</sup>) Indledning ved Dansk Kriminalistforenings årsmøde 2. december 1980. Emnet vil blive behandlet mere udførligt af forfatteren i et dansk tidsskrift.

Særloven er typisk opbygget af tre elementer. 1. Nogle forskrifter om, hvordan borgerne – herunder juridiske personer – skal forholde sig. 2. Nogle bestemmelser om forvaltningsmyndighedernes kompetence til at administrere og kontrollere de nævnte regler og endelig. 3. En eller flere straffebestemmelser for den borger, der overtræder bestemt angivne regler.

En straffesag opstår altså, fordi disse straffebestemmelser skal anvendes. Borgeren har overtrådt de strafsanktionerede regler i særlovgivningen. Sagen anmeldes til politiet, der rejser tiltale, fordi der foreligger en strafværdig handling. Strafspørgsmålet afgøres så af domstolene ved at sammenholde den nævnte forvaltningslovs straffebestemmelser med de principper, der som en væsentlig bestanddel af forestillinger i den vestlige kultur om retfærdighed og skyld, har nedfældet sig i straffelovens almindelige del.

Kort sagt rejses straffesagen, fordi der ud fra et strafferetligt synspunkt er væsentligt behov for at rejse den. Det forekommer mig, at dette må være udgangspunktet. Et strafsystem der ikke bevarer tilknytningen til den almindelige retsbevidsthed – straffelovens almindelige del – er kørt ud på et sidespor og kan ikke opfylde sin funktion. Hvor åbenbart rigtigt dette synspunkt end kan være er det imidlertid ikke lovens. Allerede de indledende bestemmelser i retsplejelovens 4. bog om strafferetsplejen gør det klart, at anklagemyndigheden i et vist omfang skal blande sig i særlovgivningsovertrædelser, selv om der ikke er noget strafbehov overhovedet.

I § 684 stk. 1 nr. 1 bestemmes nemlig at uanset om der nedlægges påstand om straf, skal forvaltningssager gennemføres efter strafferetsplejen, såfremt det offentlige nedlægger påstand om

1. særlige følger, der til fyldestgørelse af det almene er fastlagt for overtrædelse af love om politikvæsenet, bygningsvæsenet, landbovæsenet og lignende love.

Bestemmelsen hænger nøje sammen med bestemmelsen i § 997 stk. 3 om tvangsbøder. Systemet er altså det, at hvis forvaltningsmyndigheden ikke kan få borgeren til at efterkomme sin afgørelse, henvender den sig til politiet for at få anlagt et »fuldbyrdelsessøgsmål«. Politimesteren får altså sagen alene for at effektuere forvaltningstvingen, uanset om der er grundlag for at straffe den pågældende.

Det er omdiskuteret hvor langt reglen i § 684 rækker. Det har været hævdet, at den fuldstændig afskærer forvaltningsmyndighederne fra selv at anlægge civile fuldbyrdelsessøgsmål. Således Poul Sørensen i Juristen 1968 s. 229 ff. Jeg skal ikke komme nærmere ind på dette problem. I Juristen og Økonomen 1981 s. 1 ff argumenterer Thomas Philbert Nielsen for det synspunkt, at forvaltningen kan vælge at anlægge civil sag og i visse tilfælde kan have fordel af det.

Jeg tror ikke anklagemyndigheden skal blive stående ved dette synspunkt. Jeg tror man i stedet skal forholde sig kritisk eller reserveret til det system,

hvorefter politimesteren er nøglepersonen i forvaltningstvungen. *Retsplejelovens regel er ikke tidssvarende*. Den stammer fra århundredskiftet. Dengang var det et væsentligt led i forvaltningens opbygning, at politimesteren var den stedlige øvrighed. Politimesteren havde da ganske betydelige opgaver i den almindelige forvaltning. Det var da både naturligt og fuldt forsvareligt at lade ham være den centrale myndighed i forhold til gennemtvingelsen af forvaltningens retsakter. Han havde netop på grund af sin deltagelse i forvaltningen et betydeligt kendskab til den.

Siden da er forvaltningens opgaver mangedoblet. Dette har medført en helt anden forvaltningsorganisation. For det første er politimesterens deltagelse i forvaltningen blevet stadig mindre. Dette har været en helt bevidst udvikling. For det andet er en stadig større del af forvaltningen gået fra statsforvaltning til kommunalforvaltning. Endelig er de enkelte forvaltningsområder blevet stadigt mere specialiserede, så det er blevet stadigt vanskeligere at bevare et overblik over den samlede forvaltning.

Forudsætningerne for reglen i retsplejelovens § 684 stk. 1 nr. 1 er ikke længere til stede.

Nu kan det naturligvis indvendes, at dette spørgsmål omkring retsplejelovens § 684 er af akademisk karakter. Det er uhyre sjældent at anklagemyndigheden rejser straffesag alene med påstand om tvangsbøder. Som regel kombineres påstanden med en påstand om straf, og så er det ligemeget, hvad der står i § 684. Dette er naturligvis rigtigt.

Når jeg alligevel har gjort lidt ud af reglen skyldes det, at den opfattelse reglen er udtryk for stort set svarer til anklagemyndighedens opfattelse af sin egen rolle i disse sager. Uanset de ændringer der er sket i de sidste 50 år i dansk forvaltning opfatter anklagemyndigheden idag stort set stadig sin rolle som særmyndighedens »forlængede arm«. Som altovervejende hovedregel rejser man de sager, særmyndighederne ønsker rejst, og med de påstande de ønsker nedlagt. Dette er uheldigt af flere grunde.

1. Særmyndigheden har sjældent den fornødne strafferetlige ekspertise til at foretage en tilfredsstillende bedømmelse af, om der bør rejses tiltale, specielt for så vidt angår tilregningsproblemerne.
2. Selv om den har ekspertisen, vil den meget ofte ikke kunne udnytte den. Den enkelte medarbejder hos særmyndigheden har en forståelig, ja nærmest gavnlig, tendens til overdimensionering af betydningen af hans eget forvaltningsområde.
3. Forvaltningsmyndigheden kan i kraft af loven være afskåret fra at foretage en rimelig helhedsbedømmelse af forholdets strafværdighed. Efter det organisatoriske specialitetsprincip må en forvaltningsmyndighed alene skele til overtrædelsens betydning inden for myndighedens eget sagsbehandlingsområde.

4. Forvaltningsmyndighedens lovfortolkning er en anden end retsvæsenets. Som påpeget allerede af Poul Andersen er forvaltningens fortolkning i højere grad intentionsrettet end ordrettet, modsat domstolenes. Flere forvaltningsmyndigheder er uden større forståelse for, at strafferetsplejen ikke er stedet for eksperimenterende lovfortolkning.
5. Som et nyere problem: Den stigende kommunalisering af forvaltningen har medført en betydelig politisering af forvaltningen. Ofte indgives anmeldelserne efter politiske afstemninger, hvilket ikke på nogen måde giver garanti for sagens strafværdighed. Snarere tværtimod.

Under disse omstændigheder må anklagemyndigheden betragte særlovsagerne som *lygeværdige med almindelige straffesager*. Man må selv foretage en intensiv bedømmelse af forholdets strafværdighed og grovhed. Dette er nødvendigt både for at undgå en deflation af strafferetsplejen, men også ud fra simple ressourcemæssige hensyn. Det ligger anklagemyndigheden ganske naturligt at prioritere mellem f. eks. cykeltyveri og vold. Nøjagtig på samme måde må særlovssagerne prioriteres. Uden en sådan prioritering får de væsentlige sager let en alt for ringe behandling og de mindre væsentlige en alt for grundig behandling. Anklagemyndigheden må over for såvel domstole som tiltalte kunne stå inde for, at tiltalepraksis er konsekvent. Og endelig, men ikke mindst, må anklagemyndigheden tage hensyn til den tiltalte. Han bør ikke indblandes i en straffesag p. g. a. et interessant fortolkningsspørgsmål eller lignende, med mindre naturligvis han selv har været linedanser på lovens kant. Man må heller ikke være blind for, at særmyndighederne ofte har væsentlige ressourcemæssige interesser i at lade anklagemyndigheden føre sagerne fremfor selv at afholde udgifterne til det.

I forbindelse med rejsningen af særlovssager er der et problem omkring selve særlovens beskrivelse af det strafbare gerningsindhold. Meget ofte er lovens straffebestemmelser så omfattende, at det er åbenbart, at man ikke har tænkt sig, at enhver overtrædelse skal medføre tiltalerejsning. Som eksempel kan nævnes, at det efter ordlyden af lægemiddeloven vil være strafbart at annoncere med, at nakkestøtter i biler nedsætter risikoen for brud på halshvirvlen. Dette er sket i tillid til en rimelig tiltalepraksis. Disse vide formuleringer giver i stigende grad problemer i forhold til græsrodsanmeldelser. Der er her, efter min erfaring, et betydeligt problemkompleks, allerede af den grund, at medens særmyndighedens initiativ ofte er begrænset til tilfælde hvor der indgives klage fra en person med retlig interesse, er politiets pligter vedrørende anmeldte overtrædelser ikke undergivet nogen tilsvarende begrænsning. Og bør næppe heller være det.

Det hidtil sagte har drejet sig om tiltalerejsningen. Og ganske særligt om anklagemyndigheden ikke i højere grad end nu bør betragte disse sager som straffesager. Det andet spørgsmål er *domstolenes tilbøjelighed til at betragte dem som straffesager*.

Det er bemærkelsesværdigt, at pressen stort set er enig i en kritik af, at bøderne i adskillige særlovssager er for lave. Det drejer sig vel primært om miljøbeskyttelsessager i vid forstand. Pressen viser disse sager en meget stor bevågenhed, og opfattelsen af sagernes betydning synes kun at svinge ganske lidt efter det enkelte blads politiske tilhørsforhold. Der er naturligvis en vis risiko for, at vi står over for en »pressemode«. Jeg tror imidlertid, det er farligt at afvise pressens kritik blot under henvisning til en sådan påstand. Til gengæld er spørgsmålet om, hvorvidt strafniveaue er rimeligt et særdeles vanskeligt spørgsmål. For hvor ligger niveaue? I visse særlovssager kan vi meningsfyldt operere med et niveau, nemlig de sager, hvor bøden i højere eller mindre grad udregnes som en procent af det beløb overtrædelsen angår. Jeg tænker her primært på skattesager, toldsager, prislovs-overtrædelser. På disse områder kan man næppe kritisere domstolene for en urimelig mild strafudmåling.

I sager, der mindre direkte vedrører penge, er det langt vanskeligere at tale om et bødeniveau. I en diskussion i foråret i dagbladet Politikens kronikspalter (den 28. maj 1980 og den 24. juni 1980) diskuterede kontorchef Ole Jacobsen i miljøstyrelsen spørgsmålet med dommer Ziegler. Ole Jacobsen hævdede, at strafniveaue var for lavt og Ziegler, at en gennemgang af retspraksis på miljøområdet havde overbevist ham om, at niveaue ikke var for lavt. At kritikken altså er uberettiget. Væsentligst fordi kritikerne har overset de undskyldende omstændigheder i den enkelte sag.

Et stykke hen ad vejen har Ziegler givetvis ret. Flere af de domme, som pressen har kritiseret indeholder konkrete omstændigheder, som har haft væsentlig indflydelse på afgørelsen, men som pressen tilsyneladende har overset. Den nylig afsagte dom i margarinekrigen er et udmærket eksempel herpå. Det er imidlertid et spørgsmål, om man skal blive stående ved denne konstatering. En på væsentlige punkter uberettiget pressekritik af dommene er ikke givetvis anklagemyndigheden uvedkommende. En sådan kritik giver befolkningen et fordrejet billede af afgørelserne og påvirker på uheldig måde den almindelige retsbevidsthed. Man kan næppe forvente eller kræve, at pressen selv fuldt ud skal kunne fortolke dommene på dette punkt. Det er derfor et spørgsmål, om anklagemyndigheden ikke har en helt naturlig opgave i at forklare pressen disse forhold. Man må ikke se bort fra, at en god pressedækning er betingelsen for en reel præventiv virkning og, at anklagemyndigheden således har en klar interesse i, at pressen forstår afgørelserne. Man kan jo netop forvente en langt større generalpræventiv effekt på særlovsområdet end for den almindelige kriminalitet. Det må imidlertid erkendes, at opgaven kan være lidt ubehagelig, idet mange af tilfældene med små bøder er begrundet i dårlig sagsbehandling hos forvaltningsmyndigheden.

Når denne indrømmelse er givet, vil jeg dog godt fremhæve, at den opfattelse Ziegler synes at give udtryk for er farlig. Det kan synes at være

Zieglers opfattelse, at man ved gennemgang af en række domme kan nå frem til en afgørelse af, om strafniveauet er tilfredsstillende. Det kan man ikke. Man kan alene nå frem til om de enkelte afgørelser indbyrdes er rigtige. Selve spørgsmålet om niveauet er i lige så høj grad et politisk som et retligt spørgsmål. Jeg tror, at dommerne, især i underretterne og landsretterne, har meget svært ved at erkende dette. Man hylder nærmest i ekstrem grad ideologien fra von Eybens disputats om strafudmålingen som et ifølge sin natur værende dommeranliggende, uden at se, at han netop skrev om den del af strafferetten, hvor der var niveauer.

Især forekommer det mig, at domstolene er tilbøjelige til at operere med forestillingen om formelle overtrædelser som mindre alvorlige. Altså f. eks. de tilfælde, hvor en virksomhed undlader at etablere et rensningsanlæg rettidigt, men har etableret det på domstidspunktet. Hvis der ikke kan påvises nogen forureningsskade, vil domstolene være utilbøjelige til at idømme en følelig bøde. Ved for sent indbetalt A-skat anlægger domstolene tilsyneladende en ganske anden kurs. Jeg skal til slut belyse dette med en enkelt afgørelse, som jeg måske ikke er helt habil til at bedømme.

En af Århus's store virksomheder havde ødelagt et kloakanlæg og indgået frivilligt forlig om betaling heraf med 80.000 kr. Ved nedlægningen af det nye anlæg pålægges virksomheden at oprette et rensningsanlæg for at undgå en gentagelse. Virksomheden blev tiltalt for at have etableret anlægget 5 måneder for sent. Landsretsdommen lyder kort og lakonisk på, at virksomheden har oplyst sin egen fortjeneste til 9-10.000 kr., hvorfor bøden fastsættes til 10.000 kr., medens anklagemyndighedens konfiskationskrav afvises. Tydeligere kan det næppe siges, at man ikke ønsker at straffe i disse tilfælde.