

SÆRLOVGIVNINGEN — FORVALTNINGSTVANG ELLER STRAF II¹

AF BYRETSDOMMER SVEN ZIEGLER

1. Jeg har, med nogen skepsis, modtaget opfordringen til at fremkomme med et indlæg fra salen i tilknytning til Toftegaard Nielsens indledning. Min skepsis er for så vidt bestyrket under påhøringen af indledningen, som det for mig at se endnu engang har vist sig, at der i forhold til særlovgivningen i meget vid udstrækning er tale om samme grundholdning inden for anklagemyndighed og domstole, begge generalister, hvorimod der er større forskel at spore i forhold til særmyndighederne. Jeg er meget enig i understregningen af betydningen af, at anklagemyndigheden virkelig lever op til den opgave, der er tillagt den i det samlede retssystem, ja jeg vil måske endog her være plus royal que le Roi. Bortset fra denne almindelige tilslutning skal jeg fremkomme med nogle supplerende bemærkninger til indledningen.

2. Det er for mig at se i høj grad tvivlsomt, om der er noget praktisk behov for at rejse spørgsmålet om at henvise en stor del af de sager, der i dag føres som straffesager af anklagemyndigheden, til særmyndighedens civile søgsmål. Dette skyldes navnlig, at jeg ikke mener i Københavns byrets praksis — og vi behandler op til 20.000 politisager om året — at være stødt på tilfælde, hvor der på den ene side har været tale om en af de særlige følger, der er nævnt i rpl.ens § 684, stk. 1, nr. 1, og hvor på den anden side forholdet »efter en intensiv bedømmelse af det konkrete tilfælde« ikke skønnes at være strafværdigt. Jeg går ud fra, at man i de tilfælde, hvor forholdet skønnes strafværdigt, og hvor der derfor rejses tiltale for overtrædelse af vedkommende bygningslov, planlægningslov el. lign., skal behandle strafspørgsmålet og den nævnte særlige følge sammen på grund af den nære faktiske sammenhæng, der er baggrund for de to reaktioner, og på grund af det nødvendige samspil ved reaktionsfastsættelsen. Dette vil som hidtil skulle og burde ske i straffeprocessens former.

Jeg går endvidere ud fra, at der i væsentlig samme omfang som hidtil generelt set vil være samme behov for strafansvar for overtrædelse af de bestemmelser, der er baggrunden for nedlæggelsen af påstande om de særlige følger. Forholdet vil formentlig endog være det, at den strafferetlige

¹) Indlæg ved Dansk Kriminalistforenings årsmøde 2. december 1980.

bedømmelse i visse, iøvrigt ligeartede tilfælde som de af Toftegaard Nielsen nævnte, på grund af konkret oplyste omstændigheder vil være den stik modsatte, således at man i stedet for manglende strafværdighed vil tale om, at der tværtimod må kræves en ekstra hård reaktion, for eksempel på grund af lovovertræderens bevidste kalkulation over den økonomiske fortjeneste ved ikke at bringe forholdet i orden!

Når forholdet er dette, synes der ikke at være grund til at udskille uhyre sjældent – om overhovedet – forekommende tilfælde til særlig processuel behandling. De fuldbyrdelsesproblemer, der er nævnt, bør kunne løses enten i praksis, jfr. Tamm i Juristen 1968, 307 f, eller ved lovpræcisering.

Jeg har forudsat, at der er enighed om, at gode processuelle grunde taler for, at sager vedrørende straf, herunder bøder, i hovedsagen behandles af anklagemyndigheden, og at det er denne, der fører sagerne ved domstolene, i reglen som almindelige politisager. Det er jo et system, som blev knæsat i 1965, da særlovgivningen på justitsministeriets initiativ blev bragt i systematisk samklang med de almindelige processuelle principper i retsplejelovent. Det er mit éntydige indtryk efter samtaler med kolleger, at der er tilfredshed med de i dag gældende regler. Hermed er naturligvis ikke sagt, at det eksisterende instrument ikke kan spilles på langt bedre måde.

Fra domstolenes side må man tillægge det væsentlig betydning, at anklagemyndigheden ikke, som Toftegaard Nielsen udtrykker det, blot er særmyndighedens forlængede arm, men tværtimod må foretage en selvstændig vurdering af, om tiltale bør rejses, men også af reaktionen, derunder bødestørrelsen, og med hensyn til processuelle skridt under sagens behandling, således at anklageren som hovedregel altid kan disponere selvstændigt på stedet. Med denne væsentlige modifikation er anklagemyndigheden imidlertid en nødvendig arm, som ikke kan undværes i sagsbehandlingen. Erfaringerne i København og utvivlsomt også ved andre byretter fører éntydigt til at fraråde enhver tanke om at springe dette mellemlid over. Det er åbenbart, at når det gælder anvendelsen under en straffesag, lader kvaliteten af mange særmyndigheders arbejde meget tilbage at ønske.

Den gældende ordning frembyder heller ikke samfundsøkonomiske betæneligheder på betingelse af, at anklagemyndigheden indretter sin politisagsafdeling således, at der er mulighed for udsondring efter sværhedsgrad. I langt størstedelen af sagerne fungerer ikke-juridisk uddannede polititjenemænd på udmærket måde som anklagere. En mellemgruppe af sager forudsætter juridisk uddannelse, men kan på den anden side udmærket bestrides af yngre eller unge politifuldmægtige. Men endelig er der som bekendt sager af en sådan beskaffenhed, at de kræver kvalificeret opmærksomhed i forberedelsen og præsentationen for retten og sætter selv større sager om straffelovskriminalitet i skyggen. Anklagemyndigheden bør her – måske mere end det sker visse steder – prioritere således, at der er mulighed for at sætte erfarne folk ind som anklagere.

Der høres fra tid til anden kritik fra særmyndighederne af en af disse postuleret lemfældig domspraksis på et givet område. Jeg tror ikke, der er tvivl om, at der ikke sjældent er tale om kommunikationssvigt i kæden særmyndighed – anklagemyndighed – retten. Et er som bekendt at have ret, noget andet at få sit budskab frem, så man også får det. Både på arbejdsmiljø- og på miljøområdet finder jeg efter gennemgang af en række utrykte domme, at det ofte kan være sådanne kommunikationsbrist, der har været tale om. Disse problemer er taget op af rigsadvokaten, jfr. f. eks. cirkulæret af 9/10 1979 om samarbejdet med miljømyndighederne, og de kunne vel næppe være taget op på adækvat måde uden for anklagemyndigheden.

Jeg finder på denne baggrund som sagt ikke, at der kan anføres væsentlige reale grunde for andet end en forbedring af den nuværende behandlingsmåde inden for de hidtidige reglers ramme.

3. Det er selvsagt vanskeligt generelt at drøfte sanktionsproblemerne inden for særlovgivningen, al den stund der er tale om vidt forskellige områder, og de enkelte sager ganske udpræget placerer sig meget spredt på skalaen over forholdets grovhed. Det er jo netop det forhold, der har bevirket, at man i nyere lovgivningspraksis har overladt et helt frit skøn over bøde-størrelsen til domstolene. Det er værd at understrege, at denne betydelige spredning også foreligger inden for de områder, hvor man fra særmyndighederens side under henvisning til fra politisk side udtalte tilkendegivelser om et forhøjet niveau for bøderne kraftigt slår på, at domstolenes praksis er for slap. Et typisk eksempel er her miljøbeskyttelsesloven. I bemærkningerne til straffebestemmelsen i lovens § 83, hvortil Miljøstyrelsen henviser i forbindelse med kritikken af domstolene, tales der vel rigtignok om, at man nu bør straffe så alvorligt, at der kan opnås en reel præventiv virkning, og at anklagemyndighed og domstole bør gøre bøderne virkeligt følelige etc. Men næsten i samme åndedrag fremhæver man værdien af at motivere ved hjælp af oplysning, idet forureningen ikke kan bekæmpes på grundlag af straffebestemmelser. Man skal kun straffe i grovere tilfælde. Og man trøster sig senere med, at konkrete overtrædelser af f. eks. vandløbsloven, der har været af uvæsentlig karakter, i praksis ikke er blevet påtalt af anklagemyndigheden.

Også en gennemgang af domspraksis de første ca. 3 år efter miljølovens ikrafttræden viser klart en betydelig spredning blandt de relativt få sager, ca. 43 om året i hele landet. Således vedrørte ca. halvdelen af sagerne landbrugsvirksomheders udledninger af ajle, gylle og ensilagesaft og ca. 30 % reglementet om miljøbeskyttelse (f. eks. støj fra restaurationer, manglende renholdelse af beboelsesejendomme og toiletter, dyrehold i byerne osv.). De store sager er at finde blandt de ca. 6 sager om året, hvor man iøvrigt også finder relativt meget små sager.

Dette markante eksempel tør vel siges at være repræsentativt for andre

væsentlige områder. Det er utvivlsomt meget begrænset, hvad der ligger af politisk signal af praktisk betydning for de ganske konkrete afgørelser, domstolene er henvist til i hverdagen.

På særlovgivningens område er de egentlige ordensbøder talmæssigt dominerende. Meningen er her ved en passende økonomisk reaktion at tildele den pågældende lovovertræder en kvalificeret advarsel. Bøderne vil ofte, navnlig når de rettes mod folk med en ganske almindelig indkomst, være relativt beskedne, og der er som regel heller ikke grund til andet. Kommer folk igen, kan der udmærket – navnlig i erhvervsforhold – være tale om en betragtelig gentagelsesvirkning, således som det er set i København ved overtrædelser af lukkeloven ved salg af øl uden for butikstid (25–50.000 kr.).

Det er klart, at der i et antal tilfælde vil opstå behov for en strengere udmåling af reaktionen. Inden for særlovgivningen sker dette navnlig af hensyn til handlingens farlighed eller skadelighed (som må oplyses for retten!), af hensyn til eksistensen af et formelt påbud eller et vilkår for en tilladelse samt af hensyn til, at der er tale om en forsætlig overtrædelse, særlig når økonomiske profitmotiver ligger bag.

Den af Toftegaard Nielsen nævnte dom vedrørende Nordisk Tekstiltryk er af interesse allerede derved, at det i virkeligheden er den eneste dom, jeg har set inden for miljøområdet, hvori der er gjort et forsøg på at opgøre den økonomiske fortjeneste, der jævnlige påberåbes af miljømyndighederne som argument for en klækkelig forhøjelse af bødeniveaet.

Alle kan være enige om, at det ikke må kunne betale sig bevidst at tilsidesætte reguleringen på et område, herunder miljøbeskyttelsesloven. Det er en betragtning, der ligger bag straffelovens regler om konfiskation, og som gang på gang kommer frem i motiverne til § 75, stk. 1. Konfiskation er da heller ikke så sjældent forekommende inden for særlovsområdet.

Det må vel erkendes, at det kan være vanskeligt i det enkelte tilfælde at dokumentere »den merfortjeneste, der er opnået gennem anvendelse af den ulovlige fremgangsmåde« (betænkning nr. 355 om konfiskation, Kbh. 1964, side 26) eller i hvert fald sandsynliggøre dennes størrelse. Den nævnte dom viser dog, at det meget vel kan ske.

Det må nok også erkendes, at der er en vis glidende overgang mellem konfiskation af udbytte på den ene side og bøde på den anden side, og at man nok i vid udstrækning vil skele til, hvorledes den samlede reaktion forholder sig til det kalkulerede udbytte. Dette taler for at sætte bøden noget op i tilfælde, hvor der ikke er tale om konfiskation af udbytte. Selve bøden sættes i praksis ofte til 20 à 33 % af den samtidig konfiskerede fortjeneste.

Det er også tænkeligt, at man på enkeltområder kan argumentere for, at økonomiske motiver *generelt* spiller ind på en sådan måde, at de også må indgå i vurderingen af lovovertrædelsens samfundsfarlighed og dermed dens generelle grovhed, således som dette er tilfældet ved overtrædelse af kilde-

skatteloven, hvor konfiskationsspørgsmålet ikke opstår, men hvor man generelt – i 1. gangstilfælde – beregner bøden til 2 % om måneden mere eller mindre svarende til kassekreditbesparelsen.

Men det må alligevel antages, at man i de fleste tilfælde er henvist til at inddrage udbyttet af lovovertrædelsen ad den vej, som straffeloven nu engang anviser: konfiskationsvejen. Det kan være, at anklagemyndigheden af praktiske grunde afstår fra at påstå en ulovlig fortjeneste konfiskeret, men den må i så fald regne med, at bødestraffen vil blive fastsat uden hensyntagen til, at der ikke er påstået konfiskation.