

KOMMUNALBESTYRELSESMEDELMERS STRAFBARE MEDVIRKEN TIL BORGERNES LOVOVERTRÆDELSER I DANSK RET

Af KARSTEN REVSBECH

1. Indledning

Et strafferetligt medvirkensansvar for kommunalbestyrelsesmedlemmer kan tænkes statueret i flere relationer. Der kan f. eks. være tale om medvirken til de ansattes forbrydelser¹), andre myndigheders lovovertrædelser samt ulovligheder begået af andre kommunalbestyrelsesmedlemmer. De mest interessante og uafklarede juridiske problemer opstår imidlertid, hvor kommunalbestyrelsesmedlemmer gennem deres deltagelse i de kommunale organers udstedelse af forvaltningsakter til borgerne m. v. indgår i et samvirkensforhold om disses lovovertrædelser. Disse problemer er ikke hidtil undersøgt i dansk ret, og så vidt vides findes der heller ikke systematiske overvejelser herom i de øvrige nordiske lande.

I Danmark har der bredt sig en manglende tiltro til, at der i den nævnte situation vedrørende forvaltningsaktsudstedelse kan straffes for medvirken, efter at det i Vestre Landsretsdommen U 1981.569 (Krik-Vig-sagen)²) ikke lykkedes at komme igennem med et medvirkensansvar. I det følgende undersøges derfor spørgsmålet om kommunalbestyrelsesmedlemmers strafbare medvirken til borgernes ulovlige handlinger (undladelser) med særligt henblik på de situationer, hvor de kommunale myndigheder udsteder forvaltningsakter³). Det gøres gældende, at et medvirkensansvar stadig kan tænkes at bestå som en (oprøvet) mulighed i disse situationer.

Det her behandlede problem er ikke alene af teoretisk interesse for straffetretten, men har – som det allerede vil fremgå – også praktisk betydning. Det var således for få år siden fremme i den såkaldte ”Trehøje-sag”, som angik et byggeri i strid med by- og landzonenloven. I sagen havde Trehøje kommunes borgmester med tilslutning fra økonomiudvalget udstedt en byggetilladelse til opførelse af en trikotagefabrik, inden der forelå den fornødne tilladelse fra amtsrådet i henhold til by- og landzonenloven, og inden udløbet af den i denne lov fastsatte klagefrist på 4 uger fra amtsrådets meddelelse af zonelovstilladelse. Endvidere undlod kommunalbestyrelsen, indtil kendelse om fagedforbud forelå, at reagere på gentagne påbud fra amtsrådet om at standse det af grundejeren iværksatte ulovlige byggeri. Overfor tilsynsrådet gav statsadvokaten udtryk for tvivl om muligheden for at få de involverede kommunalbestyrelsesmedlemmer

straffet for medvirken til borgerens overtrædelse af by- og landzonenloven, idet det blev påpeget, at en domfældelse på dette grundlag ikke forekom så relevant og så sikker som domfældelse efter kommunestyrelseslovens § 61 c⁴).

2. Betydningen af kommunestyrelseslovens § 61 c

Siden 1984 har hovedbestemmelsen om strafansvar for kommunalbestyrelsesmedlemmer været den nævnte § 61 c i kommunestyrelsesloven⁵), som hjemler straf for medlemmerne ved pligttilsidesættelse. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

Stk. 1. Et kommunalbestyrelsesmedlem, der gør sig skyldig i grov tilsidesættelse af de pligter, som den pågældendes hverv medfører, straffes med bøde. Simpel uagtsom pligttilsidesættelse straffes dog ikke.

Stk. 2. Påtale efter stk. 1 kan kun ske efter tilsynsmyndighedens begæring. Et tilsynsråds afgørelse herom kan ikke indbringes for indenrigsministeren.

Stk. 3. Sager om overtrædelse af stk. 1 behandles som statsadvokatsager.

Eksistensen af denne bestemmelse har imidlertid ikke elimineret den praktiske betydning af problemet om kommunalbestyrelsesmedlemmers strafferetlige medvirkensansvar. Der er forbundet flere problemer med anvendelsen af § 61 c. Den tager kun sigte på pligttilsidesættelser, som objektivt er grove, og subjektivt kræver den forsæt eller grov uagtsomhed. Vigtigst er det dog, at påtale ifølge bestemmelsens stk. 2 kun kan ske efter tilsynsmyndighedens begæring, og praksis viser, at tilsynsrådene er tilbageholdende med at fremsætte en sådan begæring. Et vigtigt eksempel herpå er den nævnte Trehøje-sag, der afsluttedes uden tiltalerejsning, idet tilsynsrådet ikke ønskede at begære påtale⁶). Det bliver herefter et centralt spørgsmål, om anklagemyndigheden, hvor pligttilsidesættelsen indgår i en sammenhæng med andre personers (og enheders) lovovertrædelser, har den alternative mulighed at få kommunalbestyrelsesmedlemmer dømt for medvirken til disse andres lovovertrædelser, eller *om selve eksistensen af § 61 c udelukker* noget sådant. Dette spørgsmål behandles i nærværende afsnit. Det understreges, at det kun er tanken at afklare forholdet mellem medvirkensansvaret og § 61 c, mens andre aspekter vedrørende sidstnævnte bestemmelse ikke tages op her⁷).

2.1. § 61 c er en bred bestemmelse

Bestemmelsens gerningsindhold er beskrevet som ”grov tilsidesættelse af de pligter, som den pågældendes hverv medfører”. De nævnte pligter kan opfattes snævert, således at de kun omfatter visse særlige pligter, som hvervet medfører, f. eks. tilsynspligt m. v.⁸). Eller pligten kan forstås bredere, således at der også sigtes til en almindelig forpligtelse til at overholde lovgivningens formelle og materielle krav til den enkelte afgørelse, der træffes. Selv om bemærkningerne

til lovforslaget om § 61 c overvejende omtaler medlemmernes selvstændige undersøgelsespligter og tilsynsplikten i forhold til kommunalforvaltningen⁹), er det formentlig den brede fortolkning, som er den rigtige. Det støttes på, at det af bestemmelsens forarbejder også fremgår, at den skal lukke et sanktionsmæssigt "hul" i lovgivningen, der, for så vidt angår strafansvaret, består i, at straffelovens §§ 156 og 157 om pligtforsømmelser ikke omfatter hverv, hvis udførelse hviler på offentligt valg¹⁰). Det blev under tilblivelsen af § 61 c overvejet blot at vælge den løsning at ophæve straffriheden for offentligt valgte personer i henhold til 2. pkt. i straffelovens §§ 156 og 157. Denne fremgangsmåde blev opgivet i det væsentlige alene på grund af hensigtsmæssighedsbetragtninger gående ud på, at en sådan ophævelse også ville ramme andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer, navnlig Folketingets medlemmer, ligesom regler om en særlig påtaleret for den kommunale tilsynsmyndighed forekom mindre naturligt placeret i straffeloven¹¹). Indsættelsen af § 61 c i kommunestyrelsesloven skal derfor opfattes som en praktisk løsning, der skal sikre, at kernen i det strafansvar, der gælder efter straffelovens §§ 156 og 157, også kommer til at omfatte kommunalbestyrelsesmedlemmer. Dette betyder, at udgangspunktet for fortolkningen af § 61 c, stk. 1, altid må tages i, at den i hovedsagen er en bestemmelse, der opstiller et ansvar for kommunalbestyrelsesmedlemmer, som svarer til det, straffelovens §§ 156 og 157 lader gælde for en række andre personer i offentlig tjeneste eller hverv, hvorfor § 61 c, stk. 1, på en række hovedpunkter må forstås i overensstemmelse med disse straffelovsbestemmelser, navnlig § 157¹²). Og der er næppe nogen tvivl om, at i hvert fald § 157 omfatter pligter i den ovennævnte brede forstand¹³).

2.2. § 61 c i sammenstød med andre bestemmelser

Når kommunestyrelseslovens § 61 c således bør fortolkes bredt, kan situationen i nogle tilfælde være den, at der ved et kommunalbestyrelsesmedlems overtrædelse af en speciel strafsanktioneret regel samtidig foreligger en pligttilsidesættelse efter § 61 c. Således vil eksempelvis borgmesterens afgivelse (på kommunalbestyrelsens og kommunens vegne) af en urigtig skriftlig erklæring til tilsynsrådet i princippet kunne være en overtrædelse af såvel straffelovens § 163¹⁴) som af den omtalte § 61 c i kommunestyrelsesloven. Hvorledes et sådant sammenstødsproblem skal løses, diskuteres her i første omgang med henblik på tilfælde, hvor kommunalbestyrelsesmedlemmerne ikke udsteder forvaltningsakter, men handler på vegne af kommunen som kollektiv enhed, herunder navnlig i dennes egenskab af driftsherre, grundejer etc. (se nærmere om kommunalbestyrelsens 2 funktioner i afsnit 4 nedenfor), idet kommunestyrelseslovens § 61 c også dækker kommunalbestyrelsesmedlemmernes handlinger i sidstnævnte egenskab¹⁵).

Den første mulige løsning i en sådan sammenstødssituation er at opfatte § 61 c som en eksklusiv bestemmelse om straf for kommunalbestyrelsesmedlemmer, som udelukker straf efter andre bestemmelser. Dette er imidlertid næppe nogen korrekt løsning. Det er givet, at straffelovens § 163 før indførelsen af § 61 c ville være anvendelig i forhold til borgmesteren i et tilfælde som det ovenfor skitserede. Det er også sandsynligt, at kommunalbestyrelsesmedlemmer ville kunne straffes efter f. eks. miljøbeskyttelseslovens § 83, stk. 1, hvor de var ansvarlige for, at en kommunal virksomhed havde foretaget ulovlige udledninger af forurenende stoffer. Da § 61 c blot har det beskedne formål at lukke eventuelle forudsete og uforudsete "huller" i sanktionssystemet¹⁶⁾, kan det ikke antages, at den skulle fortrænge allerede eksisterende strafferetlige sanktionsmuligheder i forhold til kommunalbestyrelsesmedlemmer, men kun at den skulle skabe et supplement til disse. Dette bestyrkes af den Vestre Landsretsdom¹⁷⁾ om en overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven, som omtales straks nedenfor. Heller ikke eksistensen af den særlige påtaleregel i § 61 c, stk. 2, taler afgørende for, at § 61 c skulle udelukke andre straffebestemmelers anvendelse (se afsnit 2.4).

En anden mulig løsning på sammenstødsproblemet er at lade den specielle straffebestemmelse gå forud for § 61 c. Denne løsning har umiddelbart meget for sig, idet § 61 c ikke blot er en bred bestemmelse, men er en generel referencebestemmelse, hvis indhold må fastlægges efter de pligter, kommunalbestyrelsesmedlemmer har i henhold til andre særlige regler. Hvor sådanne særlige regler er særskilt strafbelagte, er det derfor ikke nærliggende også at straffe efter den generelle bestemmelse¹⁸⁾.

På baggrund af en nyligt afsagt Vestre Landsretsdom må retstillingen imidlertid på nuværende tidspunkt siges at bygge på en tredje løsningsmodel, nemlig også i forhold til § 61 c at følge den normale hovedregel om at straffe efter flere bestemmelser i sammenstød. I den pågældende sag havde en (borgmester og en) formand for udvalget for teknik og miljø på kommunens vegne ladet ilanddreven olie nedpløje på stranden, hvilket var en overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 1, og § 17, stk. 1. De idømtes straf herfor efter såvel miljøbeskyttelseslovens § 83, stk. 1, nr. 1, jfr. stk. 2, som kommunestyrelseslovens § 61 c, stk. 1¹⁹⁾.

2.3. § 61 c hindrer ikke medvirkensansvar ved handlinger på vegne af kommunen som kollektiv enhed

Når det af det foregående afsnits overvejelser kan udledes, at § 61 c i hvert fald ikke hindrer et ansvar efter specielle straffebestemmelser for kommunalbestyrelsesmedlemmer, hvor disse handler på vegne af kommunen som sådan, navnlig i dennes egenskab af driftsherre m. v., er det logisk, at § 61 c på dette område heller ikke vil stille sig hindrende i vejen for, at et kommunalbestyrelsesmed-

lems medvirken til en andens overtrædelse af den specielle bestemmelse også medfører et ansvar efter sidstnævnte bestemmelse (under citering af straffelovens § 23). Således forekommer det nærliggende, at borgmesterens eller et andet kommunalbestyrelsesmedlems medvirken til kommunaldirektørens overtrædelse af straffelovens § 163 ved afgivelse (på kommunens vegne) af urigtig skriftlig erklæring til tilsynsrådet kan bedømmes efter straffelovens § 163, jfr. § 23. Dette er logisk, fordi reglen om medvirkensansvar i straffelovens § 23 netop er udtryk for en generel udvidelse af den enkelte straffebestemmes område, således at alle, der samvirker om en forbrydelse, pådrager sig det samme strafansvar efter det pågældende straffebud, og altså som udgangspunkt er ligestillede med den modifikation, der ligger i den særlige mulighed for nedsættelse eller bortfald af straffen for den medvirkende. Hvis man accepterer, at en anvendelse af straffelovens § 163 ikke hindres af kommunestyrelseslovens § 61 c, må man derfor acceptere, at § 163's udvidede område, der følger af medvirkenbestemmelsen i straffelovens § 23, kan anvendes uhindret af § 61 c. I betragtning af, at straffelovens § 23 gælder for alle borgerlige strafbare forhold, jfr. straffelovens § 2, kan det herefter heller ikke hævdes, at selve eksistensen af § 61 c – hvor kommunalbestyrelsesmedlemmer handler på vegne af kommunen som kollektiv enhed – skulle hindre et medvirkensansvar for disse kommunalbestyrelsesmedlemmer ved deres samvirken med en borger om dennes overtrædelse af regler i særlovgivningen.

Det sidste kan finde en begrænset støtte i en utrykt byretsdom. Ved denne blev et kommunalbestyrelsesmedlem, der var viceborgmester og formand for fritids- og kulturudvalget samt et almindeligt kommunalbestyrelsesmedlem dømt for medvirken til overtrædelse af lov om kød og af dyreværnsloven²⁰). Den strafbare handling bestod i, at de sammen med stadsingeniøren havde overladt kommunens lejrskolebygning til den lokale tyrkiske forening, hvis medlemmer afholdt en pilgrimsfest med ulovlige rituelle slagtninger i bygningen. Det almindelige kommunalbestyrelsesmedlem har efter sagens oplysninger kun handlet som privatperson, der har formidlet kontakt mellem foreningen og kommunen. Nøglen blev udleveret af stadsingeniøren, men efter henvendelse fra viceborgmesteren. Denne har kun opfattet sig som budbringer, bl. a. fordi han efter egne oplysninger ikke havde forvaltningsmæssig kompetence til at træffe beslutning om udlån af kommunens ejendomme. Da det imidlertid er klart, at nøglen kun er udleveret på grund af henvendelsen fra viceborgmesteren, der samtidig angav at varetage en række offentlige interesser (bl. a. hensynet til at undgå problemer med kloakafløb i boligområder, hvis slagtingerne alternativt foregik der) og endvidere henviste til nødretlige synspunkter, kan det hævdes, at viceborgmesteren – uden fornøden kompetence – sammen med stadsingeniøren på kommunens vegne har stillet ejendommen til rådighed for

det ulovlige formål. Herved er viceborgmesterens handlinger antagelig inde under det objektive område for kommunestyrelseslovens § 61 c. Dette har imidlertid ikke hindret retten i at statuere et medvirkensansvar for viceborgmesteren²¹).

2.4. § 61 c hindrer ikke medvirkensansvar ved udstedelse af forvaltningsakt

En række særlige forhold kan udelukke et medvirkensansvar for kommunalbestyrelsesmedlemmer ved udstedelse af forvaltningsakt. Disse behandles nærmere nedenfor i afsnit 3 og 5.

På dette sted kan det imidlertid med hensyn til betydningen af selve eksistensen af kommunestyrelseslovens § 61 c siges, at når denne bestemmelse ikke afskærer et medvirkensansvar ved kommunalbestyrelsesmedlemmers handlinger på vegne af kommunen som kollektiv enhed, til trods for at bestemmelsen også dækker pligttilsidesættelser på dette område, er det meget nærliggende at drage den slutning, at bestemmelsen eksistens så heller ikke kan hindre et medvirkensansvar ved udstedelse af forvaltningsakt²²).

Denne slutning imødegås ikke af forarbejderne til kommunestyrelseslovens § 61 c. I bet. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret hedder det ganske vist: "Udvalget finder det således velbegrundet, at straffejhemmelen (i speciallovgivningen) kun omfatter kommuners handlinger og undladelser som driftsherrer og bygherrer, men ikke deres ansvar ved selve myndighedsudøvelsen. Om disse fejl skal rammes af sanktioner, bør fortsat afgøres efter reglerne i den kommunale styrelseslovgivning". Disse bemærkninger, der i sig selv er uklare, indgår imidlertid i et afsnit om regler om bødeansvar for kollektive enheder, og drejer sig som det fremgår af formuleringerne ("kommuners handlinger") – ikke om de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers ansvar²³). I den parallelle betænkning 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen holdes strafansvar baseret på medvirkenssynspunkter åben som en mulighed²⁴).

Heller ikke den særlige påtalebestemmelse i § 61 c, stk. 2, hvorefter påtale efter § 61 c, stk. 1 (grov pligttilsidesættelse) kun kan ske efter tilsynsmyndighedens begæring (accept), er et afgørende argument for, at § 61 c udelukker et medvirkensansvar ved udstedelse af forvaltningsakt. Det kan naturligvis hævdes, at § 61 c, stk. 2, indicerer, at kommunalbestyrelsesmedlemmer skal nyde en særlig beskyttelse mod rejsning af strafferetlig tiltale, hvorfor alene § 61 c kan anvendes som straffebestemmelse i forhold til disse medlemmer, idet de kun herved får den beskyttelse, som § 61 c, stk. 2, giver. Dette kan imidlertid afvises allerede under henvisning til dommene anført i afsnit 2.2. og 2.3. ovenfor. Her til kommer, at det af forarbejderne fremgår, at formålet med § 61 c, stk. 2, blot er at undgå grundløse, tvivlsomme eller bagatelagte anmeldelser, herunder

anmeldelser indgivet for at genere politiske modstandere²⁵). Dette formål har kun ringe vægt ved rejsning af tiltale for medvirken til borgerens overtrædelse af særlovgivningen, idet medvirkensspørgsmålet typisk kommer op ved anklagemyndighedens egen foranstaltning som et accessorium til overvejelser om tiltalerejsning mod den borger, der er blevet anmeldt for som "hovedmand" at have overtrådt særloven.

I afsnit 2.2. blev det nævnt, at en nyligt afsagt Vestre Landsretsdom²⁶) havde fundet grundlag for at lade kommunalbestyrelsesmedlemmers overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 1, og § 17, stk. 1 (ved handlinger på vegne af kommunen som kollektiv enhed) straffe efter såvel miljøbeskyttelseslovens § 83 som efter kommunestyrelseslovens § 61 c. Dette til trods for, at den pligttilsidesættelse, der straffedes efter sidstnævnte referencebestemmelse, alene bestod i en overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 11, stk. 1, og § 17, stk. 1. Det var således ikke et egentligt forskelligt gerningsindhold, som var realiseret efter de to bestemmelser. Når det i en sådan situation var muligt at anvende en speciel bestemmelse sammen med § 61 c, må det være så meget mere oplagt i nogle af de typiske straffesager om udstedelse af forvaltningsakt at gøre et ansvar for medvirken til borgerens overtrædelse af særlovgivningen gældende sammen med et ansvar for pligttilsidesættelse efter § 61 c, idet der i disse sager ofte vil være tale om realisering af to forskellige gerningsindhold. Eksempelvis ville det i en sag af samme art som den omtalte Trehøje-sagen være nærliggende at overveje en tiltalerejsning mod enkeltpersoner i kommunalbestyrelsen både for pligttilsidesættelse efter § 61 c ved manglende overholdelse af bygningsreglementets kap. 1.3 om ikke at udstede byggetilladelse, før en konstatering af byggeriets overensstemmelse med anden lovgivning²⁷), og for medvirken til borgerens overtrædelse af by- og landzonelovens § 7 om forbud mod opførelse af ny bebyggelse m. v. uden fornøden tilladelse. Her realiseres to gerningsindhold af forskellig karakter²⁸). Bygningsreglementets kap. 1.3. tjener et formål, som overvejende er rettet indad i forvaltningen, idet reglen skal sikre, at forvaltningsmyndighedernes administration er koordineret og ikke modvirker hinanden. Tilsidesættelse af reglementets kap. 1.3. er et hovedområde for straf efter kommunestyrelseslovens § 61 c. I modsætning hertil står indholdet af den udadrettede regel i by- og landzonelovens § 7, som kommunalbestyrelsesmedlemmerne ved deres udstedelse af byggetilladelsen samtidig samvirker med borgeren om en overtrædelse af. (Dette uddybes nedenfor i afsnit 5).

Til yderligere bestyrkelse af, at § 61 c ikke udelukker et medvirkensansvar som det her omtalte, skal nævnes, at accept af et sådant ansvars eksistens ikke på nogen måde overflødiggør § 61 c. Således står § 61 c's kerneområde, kommunalbestyrelsesmedlemmernes selvstændige undersøgelsespligter og tilsynsplikten i forhold til kommunalforvaltningen²⁹), helt uberørt af medvirkens-

ansvaret i forbindelse med udstedelse af forvaltningsakter. Fejl indenfor kerneområdet vil normalt kun kunne straffes efter § 61 c. Endvidere skal nævnes, at § 61 c, der subjektivt kun forudsætter grov uagtsomhed, måske kan anvendes som et subsidiært alternativ til visse specielle straffebestemmelser, hvor det ikke har været muligt at bevise det for disses anvendelse fornødne forsæt.

3. *Omfattes forholdet af medvirkensbegrebet?*

Selv om kommunestyrelseslovens § 61 c ikke behøver at være nogen hindring, er det ikke herved givet, at et medvirkensansvar kan statueres for kommunalbestyrelsesmedlemmer i forbindelse med deres deltagelse i de kommunale organers udstedelse af forvaltningsakter. Enkelte andre problemer kan skabe tvivl om, hvorvidt et sådant forhold dækkes af strafferettens medvirkensbegreb. Disse problemer behandles her med udgangspunkt i den i afsnit 1 (og 2) omtalte Trehøje-sag.

Der kan først rejses det spørgsmål, om udstedelse af en forvaltningsakt er en sådan særlig og atypisk handling, at den falder uden for området af straffelovens medvirkensbestemmelse i § 23, der vel normalt opfattes som først og fremmest sigtende til aktiviteter (evt. passivitet), som almindelige enkeltpersoner kan udøve. Det nævnte spørgsmål må dog formentlig besvares benægtende. Ordlyden af den omtalte bestemmelses 1. stk., 1. pkt. ("tilskyndelse, råd eller dåd"), er sprogligt så vid, at den efter en naturlig forståelse kan rumme forvaltningsaktsudstedelsen. Et modsat resultat ville i øvrigt indebære, at heller ikke embedsmænd ved udstedelse af forvaltningsakt (efter delegation) kunne straffes for medvirken til andres lovovertrædelser. Udgangspunktet må derfor være, at denne handling er omfattet, medmindre særlige holdepunkter kan anføres imod, og det er ikke muligt. (Se dog afsnit 5 nedenfor).

Dernæst er det for det andet et problem, at borgeren i en situation som den, der forelå i Trehøje-sagen, udmærket kunne tænkes at have overtrådt by- og landzoneloven uden at have modtaget nogen byggetilladelse fra de kommunale myndigheder, idet overtrædelser ligger i selve det forhold, at han starter sit byggeri uden en zonetilladelse. Her må det imidlertid understreges, at det efter dansk medvirkenslære ikke er noget krav, at den medvirkendes handling har været en "conditio sine qua non"³⁰). Den eneste objektive betingelse, der normalt kan stilles for at antage medvirken, er, at der er udvist et forhold, som har udgjort en del af en objektiv strafbar virksomhed³¹). Denne betingelse opfylder udstedelsen af byggetilladelsen, idet den er en bestanddel af hele det handlingsforløb, som fører til borgerens lovovertrædelse. Dette understreges i sager af samme type som Trehøje-sagen af, at en udstedelse af en byggetilladelse i strid med bygningsreglementets kap. 1.3., der ganske vist primært tjener et indadrettet, kontrollerende formål (se afsnit 2 ovenfor og afsnit 5 nedenfor), også vil

give borgeren en opfattelse af, at han kan sætte sig ud over kravene i by- og landzoneloven m. v. om indhentelse af særskilt tilladelse efter denne lovgivning³²).

Som et tredje problem skal nævnes, at kommunalbestyrelsens medlemmer ved deres deltagelse i forvaltningsakters udstedelse som regel står uden for det pligtforhold, som lovgivningen lader borgeren omfatte af. Det var eksempelvis tilfældet i Trehøje-sagen. Det gerningsindhold, som er beskrevet i den i denne sag omhandlede straffebestemmelse i by- og landzonelovens § 24, tager alene sigte på enkeltpersoner og kollektive enheder i disses egenskab af grundejere, bygherrer o. lign. Kommunen kan optræde i denne egenskab, og hvor det er tilfældet, er kommunalbestyrelsesmedlemmerne som medlemmer af kommunens ledelse omfattet af den nævnte straffebestemmelse ("den, der")³³). Når kommunalbestyrelsen og dens medlemmer (og kommunens ansatte) træffer beslutninger om byggetilladelse og andre retlige direktiver i henhold til lovgivningen, fungerer disse medlemmer imidlertid i en anden og særlig egenskab som udøvere af myndighedsforvaltning (øvrighedsforvaltning)³⁴). I denne egenskab tilhører de ikke den kreds, som dækkes af de strafsanktionerede bestemmelser i by- og landzoneloven. Når borgerne som grundejere og bygherrer m. v. overtræder by- og landzoneloven (og en lang række andre reguleringslove), må deres overtrædelser set i forhold til kommunalbestyrelsesmedlemmer i egenskaben af udøvere af myndighedsforvaltning principielt opfattes som en speciel form for "særdelikt" i relation til hvilket, kommunalbestyrelsens medlemmer i sidstnævnte egenskab er udenforstående. Dette hindrer imidlertid ikke et medvirkensansvar for kommunalbestyrelsesmedlemmerne. Selv i relation til "særlige pligtforhold" i snæver forstand, som f. eks. militære tjenesteforhold og forhold i den civile embedstjeneste, er det den almindelige regel, at den udenforstående kan gøre sig skyldig som medvirkende, hvis blot en i det særlige pligtforhold stående person er impliceret i lovovertrædelsen³⁵). Når en sådan regel kan opstilles for de snævre særlige pligtforhold, hvor det i mange tilfælde vanskeligt kan ventes og kræves, at den udenforstående har den fulde forståelse af hensynene bag straffebudet³⁶), må der så meget mere kunne statueres medvirken ved overtrædelse af bredt dækkende regelsæt som det, der er etableret for alle grundejere m. v. ved by- og landzonelovens bestemmelser. Dette bestyrkes af, at de "udenforstående" kommunalbestyrelsesmedlemmer har opgaver i forbindelse med regelsættets administration.

Konklusionen bliver herefter, at strafferettens medvirkensbegreb har en sådan rækkevidde, at det kan rumme et strafferetligt medvirkensansvar for kommunalbestyrelsesmedlemmer, som ved deltagelse i udstedelsen af en forvaltningsakt indgår i et samvirkensforhold om borgerens lovovertrædelser, naturligvis under den helt afgørende forudsætning, at den fornødne subjektive dækning foreligger

hos de pågældende medlemmer. Subjektivt vil ofte kræves forsæt, men i et tilfælde som det i Trehøje-sagen foreliggende, hvor borgeren som "gerningsmand" ved overtrædelse af by- og landzoneloven er omfattet af et uagtsomhedsansvar, jfr. straffelovens § 19, er også uagtsom medvirken strafbar³⁷).

4. Retspraksis (U 1981.569 V)

I afsnit 2.2. og 2.3. omtaltes en landsretsdom og en byretsdom, som kunne belyse, om eksistensen af kommunestyrelseslovens § 61 c i sig selv nødvendigvis hindrer et medvirkensansvar for kommunalbestyrelsesmedlemmer. I nærværende afsnit behandles en dom, som kan kaste lys over det bredere spørgsmål, om retspraksis – selv om § 61 c og medvirkensbegrebet (afsnit 3) ikke er til hinder – af andre grunde generelt vil nægte at acceptere et medvirkensansvar ved kommunal udstedelse af forvaltningsakter.

Den pågældende dom, U 1981.569 V (Krik-Vig-sagen), der som det fremgår blev afsagt af Vestre Landsret, efterlader umiddelbart tvivl i så henseende. I denne sag var der meddelt ibrugtagningstilladelse til et motel, uagtet at amtsrådet som zonemyndighed ikke havde givet fornøden tilladelse. I den anledning blev der rejst tiltale mod Sydthy kommune for medvirken til borgerens overtrædelse af by- og landzoneloven, men kommunen frifandtes.

Dommen omtales i den kommenterede straffelov³⁸) i forbindelse med tilfælde, som indebærer modifikationer i de almindelige retssætninger om medvirken, f. eks. situationer, hvor lovgivningen har opløst et samvirkensforhold i forskellige delikter. Herved er formentlig antydnet, at dommen må forstås som udtryk for, at udstedelsen af en forvaltningsakt, der indgår i en sammenhæng med en borgers lovovertrædelse, ikke fuldt ud omfattes af de normale regler om medvirken. Efter min opfattelse giver dommen ikke grundlag for sådanne slutninger.

Baggrunden for min opfattelse er nogle kommunalretlige forhold. Kommunalbestyrelsen har to hovedfunktioner³⁹). Den handler i den ene funktion dels som ledende organ for kommunen som kollektiv enhed, der kan betragtes som en (tvungen) forening af borgerne inden for et givet geografisk område til varetagelse af deres fælles interesser. Det er nærliggende at drage en parallel til grundejerforeningen, hvor medlemsskab kan være pligtmæssigt. Denne funktion kan betegnes fællesskabsforvaltning. Dens kerneområde er handlinger i egen-skaben grundejer, bygherre, driftsherre og arbejdsgiver m. v., men også f. eks. bevilling af tilskud til idrætsforeninger og drift af skoler kan i større eller mindre omfang falde ind under denne funktion. Kommunalbestyrelsens anden funktion kan betegnes myndigheds- eller øvrighedsforvaltning, hvor den udsteder retlige direktiver til borgerne i form af f. eks. påbud, forbud, tilladelser og generelle regler. I denne funktion agerer kommunalbestyrelsen (og de ansatte) som en almindelig forvaltningsmyndighed og handler ikke på vegne af kommunen, selv

om naturligvis ikke enhver forbindelse med kommunen er afskåret, hvad der bl. a. viser sig ved, at kommunen kan ifalde erstatningsansvar for de pågældende organers fejl, dog således at der evt. kan rejses et krav om, at de enkelte medlemmer erstatter kommunen dens tab, jfr. kommunestyrelseslovens § 61, stk. 3 og 4.

U 1981.569 V drejede sig som nævnt om en ulovlig ibrugtagningstilladelse. En sådan tilladelse er et meget udpræget eksempel på en myndighedsforvaltning, hvor kommunalbestyrelsen (og de ansatte) i alt væsentligt handler løsrevet fra kommunen som kollektiv enhed. Der kan derfor ikke være tale om at straffe kommunen som sådan for en eventuel uretmæssig udstedelse af ibrugtagningstilladelse eller for ved tilladelsens givelse at have medvirket til borgerens overtrædelse af by- og landzonenloven. Kun enkeltpersoner i kommunens ledelse eller administration kan i princippet straffes for retlige fejl i forbindelse med myndighedsfunktionen. Alligevel var tiltalen alene rejst imod kommunen som kollektiv enhed og ikke mod enkeltpersoner⁴⁰). Under henvisning hertil kan fastslås, at dommen, der korrekt frifinder kommunen, kun har taget stilling til, om kommunen som kollektiv enhed kan straffes for fejl ved myndighedsforvaltningen, hvilket bestyrkes af landsrettens flertals formulering af præmisserne ("ikke indeholder hjemmel til at pålægge en kommune som sådan strafansvar"). Dommen har ikke afgjort, om enkeltpersoner i kommunens ledelse, herunder kommunalbestyrelsesmedlemmer, som havde været rette tiltalte, kunne være straffet for medvirken til borgerens lovovertrædelse som følge af den ulovlige udstedelse af forvaltningsakt (ibrugtagningstilladelse)⁴¹). Denne mulighed for et medvirkensansvar står, som tiltalen i Krik-Vig-sagen er rejst, sagen procederet og dommen formuleret stadig åben som en mulighed⁴²). (Andre aspekter af dommen overvejes i afsnit 5).

5. Betydningen af, at særloven ikke indeholder straffebestemmelser vedrørende myndighedsudøvelse

Mens præjudikatværdien af U 1981.569 V naturligvis kun knytter sig til det spørgsmål, som er rejst ved tiltalens udformning (se afsnit 4), giver landsrettens mindretals meget generelt formulerede præmisser, som på hovedpunkterne tiltrædes af flertallet, anledning til nogle mere almindelige overvejelser. Disse overvejelser drejer sig om, hvorvidt det forhold, at en særlov indeholder forskrifter for kommunalbestyrelsens myndighedsudøvelse uden at strafsanktionere tilsidesættelse af disse forskrifter, kan tages som udtryk for, at de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke kan straffes for medvirken til borgerens strafbare overtrædelse af regler i loven, når denne medvirken sker ved myndighedsudøvelse (udstedelse af forvaltningsakt). Sagt med andre ord: Må rækkevidden af straffelovens § 2, der lader straffelovens almindelige del, herunder

medvirkensbestemmelsen i § 23, gælde for alle borgerlige strafbare forhold, modificeres i relation til kommunalbestyrelsesmedlemmer, hvor en særlov er indrettet på den nævnte måde? Et eksempel inspireret af Krik-Vig-dommens præmisser: I den tidligere § 11, stk. 5, i by- og landzoneloven var det fastsat, at (kommunalbestyrelsens) byggetilladelse i henhold til byggelovgivningen ikke måtte meddeles, så længe amtsrådet (hovedstadsrådet), henholdsvis kommunalbestyrelsens tilladelse (efter by- og landzoneloven) ikke kunne udnyttes. Denne bestemmelse var ikke strafbelagt i by- og landzoneloven. Betyder det, at kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke kunne straffes efter by- og landzonelovens § 24, stk. 1 ("den, der") under citering af straffelovens § 23, stk. 1, 1. pkt., for ved udstedelse af ulovlig byggetilladelse at have medvirket til borgerens overtrædelse af lovens §§ 6–8, der stiller krav om, at byggeri m. v. ikke må påbegyndes, uden at borgeren har indhentet amtsrådets (i nogle tilfælde kommunalbestyrelsens) zonetilladelse?

Der kan ikke gives noget helt sikkert svar på dette spørgsmål. Selv om mindretalspræmisserne i Krik-Vig-sagen ikke er uden en vis vægt, er jeg dog mest tilbøjelig til at mene, at et medvirkensansvar i en situation som den i eksemplet skitserede kan gøres gældende. Der er to grunde hertil.

Først og fremmest den, at den nævnte § 11, stk. 5, tjener (tjente) et særligt formål, som overvejende er rettet indad i forvaltningen, idet reglen skal sikre, at forvaltningsmyndighedernes administration af de enkelte lovområder er koordineret og ikke modvirker hinanden. Dette understreges af, at § 11, stk. 5, i dag er fjernet fra by- og landzoneloven og erstattet af en mere generel bestemmelse i bygningsreglementets kap. 1.3. om myndighedernes kontrol af, at andre love er overholdt, inden byggetilladelse udstedes. Det ville være unaturligt at strafbelægge en sådan regel i den enkelte særlov, der primært tager sigte på at regulere borgerens adfærd. Overtrædelse af sådanne regler og andre regler om administrationens udøvelse rejser en række særlige, ensartede problemer, som – hvis der overhovedet skal være tale om strafansvar – egner sig bedst til en samlet strafferetlig regulering i én fælles bestemmelse. I dag er tilsidesættelse af denne type af regler et hovedområde for straffebestemmelsen i kommunestyrelseslovens § 61 c. Da § 11, stk. 5, således er (var) en regel med et specielt formål, der er "fremmed" for by- og landzoneloven i øvrigt⁴³), kan der ikke fra reglens manglende strafbelæggelse sluttes, at kommunalbestyrelsesmedlemmer skulle gå fri af et medvirkensansvar, hvor de gennem opfordringer eller udstedelse af forvaltningsakt har samvirket med borgeren om dennes overtrædelse af særlovsbestemmelser (her by- og landzonelovens §§ 6–8) med et helt andet udrettet formål. Der er med strafferettens terminologi tale om realisering af et ganske andet gerningsindhold⁴⁴).

Hertil kan føjes hensynet til den almindelige retsbevidsthed. Dette hensyn

skal naturligvis altid anvendes med forsigtighed som juridisk argument, idet dets konturer er uskarpe. Men i en situation som den her skitserede, hvor loven ikke med nogen form for sikkerhed kan siges at have taget afstand fra eller modificeret det medvirkensansvar, der normalt følger af lovens ord i straffelovens § 23, jfr. § 2, kan hensynet til retsbevidstheden få afgørende betydning som fortolkningsmoment. Situationen i en sag af samme type som Krik-Vig-sagen kunne være den, at en arkitekt eller anden privat ville kunne straffes som medvirkende ved bygherrens overtrædelse af særloven. Det ville være helt uacceptabelt, om kommunalbestyrelsesmedlemmer, som måske i endnu højere grad og eventuelt helt bevidst har "skubbet på" borgeren i retning af lovovertrædelsen ved at udstede en (retsstridig) forvaltningsakt, skulle frifindes for et medvirkensansvar på et ikke ganske overbevisende formelt grundlag, som afviger fra strafferettens normale ordning. Dette ville navnlig være uacceptabelt, fordi de samme kommunalbestyrelsesmedlemmer gennem deres virke i kommunalbestyrelsen og dennes udvalg som det offentliges repræsentanter har til opgave at sikre, at borgeren – under trussel om strafansvar – overholder reguleringslovgivningen⁴⁵).

Endelig skal det nævnes, at hvis man slutter fra den manglende strafsanktionering i by- og landzoneloven af dennes tidligere § 11, stk. 5, til at kommunalbestyrelsesmedlemmerne ikke kan straffes for medvirken til borgerens overtrædelse af loven, så er den logiske konsekvens, at en kommunal embedsmand, der efter delegation udsteder en byggetilladelse, før zonelovstilladelse foreligger, heller ikke kan straffes for medvirken, men kun for en overtrædelse af straffelovens §§ (156–)157. Dette er vanskeligt at acceptere, især når der er almindelig enighed om, at § 157 kan anvendes sammen med andre straffebestemmelser⁴⁶).

6. Hvem omfattes af et medvirkensansvar?

Hvor kommunalbestyrelsen ved afstemning fastsætter en forvaltningsakt, hvis udstedelse må kvalificeres som strafbar medvirken, opstår spørgsmålet, hvem der omfattes af medvirkensansvaret. Der er naturligvis ingen tvivl om, at ansvaret omfatter de medlemmer, som har stemt for den ulovlige beslutning, ligesom det er klart, at de, der har stemt imod, går fri. Men hvorledes er medlemmer, som hverken stemmer for eller imod, stillet?

I kommunestyrelseslovens § 61, stk. 5, er det fastsat, at et medlem ikke kan unddrage sig ansvar ved at undlade at stemme. Men efter sammenhængen tager denne bestemmelse kun sigte på et erstatningsansvar over for kommunen, hvorfor ovenstående spørgsmål må besvares på et andet grundlag.

Det vil formentlig være korrekt at anse den, der ikke stemmer, for medvirkende. Som straffelovens § 23 er formuleret ("tilskyndelse, råd eller dåd"), har den aktiv medvirken for øje. Efter den almindelige strafferetlige teori og praksis må det imidlertid antages, at passivt forhold efter omstændighederne kan lige-

stilles hermed, hvis der foreligger en særlig tilknytning til den aktivitet, der fører til straf for aktiv handlen⁴⁷). Det er naturligt at hævde, at en sådan tilknytning foreligger, når et kommunalbestyrelsesmedlem undlader at stemme imod en ulovlig beslutning. Stemmeafgivningen er en del af selve beslutningens træffelse⁴⁸).

Det har næppe nogen betydning for medvirkensansvaret, om de, som undlod at stemme, ikke ved at stemme imod kunne have hindret den ulovlige forvaltningsakts udstedelse, idet der ikke stilles krav om årsagssammenhæng i snæver forstand.

I Trehøje-sagen havde borgmesteren udstedt byggetilladelsen med tilslutning fra økonomiudvalget. Det er indlysende, at et medvirkensansvar her kan gøres gældende mod medlemmer af sidstnævnte, for så vidt de ikke har udtalt sig (stemt) imod udstedelsen.

7. Konklusion

Efter afsigelsen af dommen U 1981.569 V (Krik-Vig-sagen) har der som nævnt bredt sig en pessimisme med hensyn til mulighederne for at straffe kommunalbestyrelsesmedlemmer for medvirken, hvor de i forbindelse med udstedelse af forvaltningsakter til borgerne m. v. indgår i et samvirkensforhold om disses lovovertrædelser.

Af ovenstående analyse fremgår imidlertid, at et sådant forhold kan rummes af straffelovens § 23 om medvirken, ligesom heller ikke kommunestyrelseslovens § 61 c nødvendigvis stiller sig hindrende i vejen. Hertil kommer, at det i retspraksis – herunder U 1981.569 V – i virkeligheden aldrig er prøvet, om de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer kan straffes for medvirken på grund af en forvaltningsaktsudstedelse. Den manglende tiltro til det strafferetlige medvirkensansvar i denne relation må derfor betegnes som forståelig, men ikke helt velbegrundet.

Ved fremtidige sager af samme type som Krik-Vig-sagen og Trehøje-sagen bør anklagemyndigheden derfor naturligvis i første omgang søge at rejse tiltale efter kommunestyrelseslovens § 61 c for tilsidesættelse af pligter i forbindelse med administrationens udøvelse (det vil her sige reglen i bygningsreglementets kap. 1.3.)⁴⁹). Lykkes det ikke at opnå tilsynsmundighedens begæring herom (accept heraf), jfr. den nævnte § 61 c, stk. 2, kan det ikke anses for udelukket, at anklagemyndigheden i stedet vil kunne komme igennem med et strafansvar for de pågældende kommunalbestyrelsesmedlemmer for medvirken til borgerens overtrædelse af den pågældende særlov.

I sine overvejelser om tiltalerejsning bør anklagemyndigheden være meget opmærksom på straffelovens § 23, stk. 3, om strafbortfald i medvirkestilfælde, således at der kun rejses tiltale i de grovere sager.

Adresse: Lektor, dr. jur. Karsten Revsbech
Institut for Offentlig Ret
Aarhus Universitet
DK-8000 Århus C

- 1) Jfr. herved Knud Waaben i UfR 1986 B. p. 293 (1. sp.) – 294 (2. sp.).
- 2) Dommen omtales i afsnit 4 og 5 nedenfor.
- 3) Det bemærkes, at materialeindsamlingen til nærværende artikel er afsluttet den 1. december 1989.
- 4) Trehøje-sagen er omtalt af Schaumburg-Müller i Juristen 1987, p. 63 ff., og Opstrup i Juristen 1987, p. 176 ff.
- 5) Bestemmelsen blev indsat i kommunestyrelsesloven ved lov nr. 210 af 16. maj 1984.
- 6) Se diskussionen i Juristen 1987, p. 63 f. og 176 ff. Endvidere FT 1985–86, sp. 12769 f. I 1988 begærede Tilsynsrådet for Nordjyllands amt dog tiltale rejst mod Skørping kommunes borgmester og nogle byrådsmedlemmer. Ved Terndrup rets dom af 3. februar 1989 blev disse dømt for overtrædelse af kommunebestyrelseslovens § 61 c.
- 7) I stedet henvises til speciallitteraturen, navnlig Espersen og Harder, Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 6. udg., p.230 ff.
- 8) Jfr. herved bet. nr. 312/1962 om ministres ansvar, p. 70 (1. sp.), ang. straffelovens § 156.
- 9) Jfr. FT 1983–84 (2. saml.), tillæg A, sp. 1432.
- 10) Jfr. a.st., sp. 1431.
- 11) Jfr. bet. nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, p. 111 (2. sp.). Når det a.st. anføres, at § 156 er for vidtgående i gerningsindholdet, sigtes herved blot til, at den manglende pligtopfyldelse ikke behøver at være af grov karakter. Betænkningens bemærkning a.st. om, at straffelovens kap. 16 kun angår forsætlige forhold, er for generel. § 157 omfatter på den subjektive side også uagtsomhed, jfr. Greve m. fl. Kommenteret straffelov, Speciel del, 4. udg., p. 105, og bet. nr. 312/1962, om ministres ansvar, p. 70 (2. sp.).
- 12) Dette understøttes af, at bistandslovens § 22, der lod bl. a. det sociale udvalgs medlemmer omfatte af straffelovens regler om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv, herunder §§ 156 og 157, blev ophævet og erstattet af kommunestyrelseslovens § 61 c ved dennes ikrafttræden, jfr. lov nr. 301 af 6. juni 1984 om ændring af lov om social bistand.
- 13) Jfr. bet. nr. 312/1962 om ministres ansvar, p. 70.
- 14) Se om et eksempel fra praksis, Folketingets Ombudsmands beretning (FOB) 1975.452 (p. 464).
- 15) Jfr. FT 1983–84 (2. saml.), tillæg A, sp. 1432.
- 16) Jfr. bet. 996/1983, p. 108, 1. sp., og FT 1983–84, (2. saml.), tillæg A, sp. 1416.
- 17) Vestre Landsrets dom af 16. november 1989 (S 2108/1989) (der stadfæstede Retten i Ringkøbings dom af 24. august 1989 (SS 199/1989)).
- 18) Jfr. bet. nr. 312/1962 om ministres ansvar, p. 70 (1. sp.), om straffelovens § 157 ("hvis ikke specielle regler . . . er anvendelig"). Se også a.st., p. 71 (2. sp.) om § 163.
- 19) Vestre Landsrets dom af 16. november 1989 (S 2108/1989). Landsrettens dom, der stadfæstede byrettens dom (afsagt af retten i Ringkøbing den 24. august 1989 (SS 199/1989), omfattede ikke borgmesteren, idet han ikke havde anket byretsdommen for sit vedkommende. Det skal nævnes, at også kommunen som kollektiv enhed blev straffet for de pågældende overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven.

- 20) Kriminalretten i Hillerøds dom af 3. juni 1988 (PS nr. 52, 53 og 54/1988). Dommen omtales i tidsskriftet "Kommunen" 1988, nr. 12.
- 21) Det skal bemærkes, at kommunestyrelseslovens § 61 c ikke blev nævnt i proceduren eller dommens præmisser.
- 22) Dette bestyrkes af, at en beslutning om udlån af en kommunes bygning, som det fandt sted i den ovennævnte sag fra Kriminalretten i Hillerød, minder om udstedelse af en forvaltningsakt (tilladelse), selv om det er kommunen som kollektiv enhed, der udlåner. Se i øvrigt Harder, Dansk kommunalforvaltning II. Opgaver, 2. udg., 1987, p. 79 ff., om kommuners udlån af lokaler.
- 23) Bet. 996/1983, p. 113, 2. sp.
- 24) Bet. 981/1983, p. 188, 1. sp.
- 25) Jfr. FT 1983-84 (2. saml.), tillæg A, sp. 1433.
- 26) Vestre Landsrets dom af 16. november 1989 (S 2108/1989) (der stadfæstede Retten i Ringkøbings dom af 24. august 1989 (SS 199/1989)).
- 27) Det bemærkes, at reglerne i bygningsreglementets kap. 1.3. endnu ikke var trådt i kraft, da byggetilladelsen i Trehøje-sagen blev givet. I stedet fandt den dagældende § 11, stk. 5, i by- og landzonenloven anvendelse.
- 28) Også straffelovens §§ 156 og 157 kan anvendes "sammen med" andre straffebestemmelser, jfr. bet. 312/1962 om ministres ansvar, p. 69, 1. sp.
- 29) Som omtalt er det navnlig disse pligter, der nævnes i forarbejderne til kommunestyrelseslovens § 61 c, stk. 1, jfr. FT 1983-84 (2. saml.), tillæg A, sp. 1432 f.
- 30) Jfr. Hurwitz, Kriminalret, Alm. del (4. udg. ved Knud Waaben), p. 354.
- 31) Jfr. Hurwitz, a.st.
- 32) Jfr. herved bet. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen, p. 17.
- 33) Se Vestre Landsrets dom af 16. november 1989 (S 2108/1989) (og Retten i Ringkøbings dom af 24. august 1989 (SS 199/1989)), som omtales ovenfor i afsnit 2.2.
- 34) Se Karsten Revsbech, Planer og forvaltningsret, p. 94 f med henvisninger. Endvidere Harder, Dansk kommunalforvaltning II, Opgaver, 2. udg., p. 17 ff, og Haagen Jensen, Kommunalret, p. 14 ff. Se også afsnit 2 ovenfor og navnlig afsnit 4 nedenfor.
- 35) Jfr. Hurwitz, Kriminalret, Alm. del (4. udg. ved Knud Waaben), p. 159 og 361 f., og Waaben, Strafferettens ansvarslære, p. 230 f.
- 36) Det sidste kan dog føre til strafnedsættelse, jfr. straffelovens § 23, stk. 2.
- 37) Jfr. Hurwitz, Kriminalret, Alm. del (4. udg. ved Knud Waaben), p. 357, og Waaben, Strafferettens ansvarslære, p. 229 f.
- 38) Alm. del, p. 205.
- 39) Se herved Harder, Dansk kommunalforvaltning II. Opgaver, 2. udg., p. 17 ff. Karsten Revsbech, Planer og forvaltningsret, p. 90 ff og 94 f med henvisninger, samt Haagen Jensen, Kommunalret, p. 14 ff.
- 40) Efter datidens forhold, herunder navnlig indholdet af cirkulære nr. 144 af 10. september 1955, er det forståeligt, at ansvaret søgtes gjort gældende mod kommunen.
- 41) Et strafansvar for enkeltpersoner i kommunens ledelse for medvirken til borgerens overtrædelse af by- og landzonenloven skulle i givet fald have været gjort efter by- og landzonenlovens § 24, stk. 1 ("den, der"), under citering af straffelovens § 23, stk. 1, 1. pkt. I hvert fald for så vidt angår involverede embedsmænd, kunne en straffesag herudover eventuelt - afhængig af de konkrete omstændigheder - have været rejst efter straffelovens § 157.
- 42) I bet. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen, p. 188, siges, at der fra Krik-Vig-dommen "næppe (kan) drages videregående konklusioner . . . med

hensyn til, om man på andre lovområder i givet fald ville kunne gennemføre et straf-ansvar baseret på medvirkessynspunkter”.

- 43) Hvilket bestyrkes af, at bestemmelsen nu som nævnt er taget ud af by- og landzone-loven, og i stedet indgår i en bredere bestemmelse i bygningsreglementets kap. 1.3.
- 44) Se afsnit 2.4. ovenfor.
- 45) Jfr. herved ombudsmandens betragtninger i FOB 1973.71 (p. 75).
- 46) Jfr. bet. 312/1962 om ministres ansvar, p. 69, 1. sp.
- 47) Jfr. Greve m. fl., Kommenteret straffelov. Alm. del, 4. udg. p. 196. Se i øvrigt Johs. Andenæs, Almindelig strafferett, 3. udg., p. 291 f.
- 48) Jfr. herved bet. nr. 312/1962 om ministres ansvar, p. 67, med hensyn til, hvad der gælder for ministre, som deltager i statsråd (ministerråd) eller ministermøde.
- 49) Det bemærkes, at det trods den meget bredt formulerede bestemmelse i bygningsregle-mentet af 1982, kap. 1.11, ikke vil være muligt at straffe kommunalbestyrelsesmed-lemmer direkte efter byggelovens straffebestemmelser for overtrædelse af kap. 1.3. i bygningsreglementet. Det er en følge af, at byggelovens § 30 ikke nævner lovens § 16, stk. 3.