

Om procesmaaden i sager angaaende overtrædelser af „politilovgivningen“.

Af professor Jon Skeie.

I.

Der opstaar næsten daglig sporgsmaal om den rette forstaaelse af en eller anden af de mange bestemmelser, som man henfører under navnet politilovgivningen — i videre betydning: bygningslovgivningen, haandverkslovgivningen, fiskerilovgivningen, jagtloven, handelslovgivningen (derunder rusdrikloven, lukningsvedtægter), fabriktilsynsloven osv. Den sedvanlige fremgangsmaade med at faa løst et saadant sporgsmaal har hidtil været og er fremdeles den, at politimesteren sætter den, som fortolker og praktiserer en af disse bestemmelser paa en anden maade end politiet mener er den rigtige, under straffeforfølging, selv om handlingen maa antages at være sket i god tro og der for den af politiet bestridte forstaaelse ogsaa kan anføres gode objektive grunde. Det er uden videre klart, at denne fremgangsmaade i mange tilfælde maa føles som en ubillig hensynsløshed. Den moderne lovgivning indeholder saa mange, tildels nøksaa indviklede ordensforskrifter, at endog den mest samvittighedsfulde og lovlydige kan komme i skade for at overse en bestemmelse eller at forstaa den paa en anden maade end vedkommende myndighed. Det er ikke rimeligt, at en mand af den grund skal sættes under straffeforfølging. Og jeg har et indtryk af, at myndighederne ofte kunde opnaa det samme med en mindelig henvendelse og forklaring som ved et søgsmaal.

Men i mange tilfælde, hvor det gjælder store økonomiske interesser, lader striden sig ikke løse uden gennem rets- afgjørelse. Og loven burde da give adgang til at faa ende- lig dom i sagen, hurtig og uden den chikane, som ligger i en straffetiltale.

II.

Det kunde synes, at den norske lovgivning ogsaa havde sørget for dette ved bestemmelsen i straffeprocelseslovens § 2, hvor det heder: »Efter denne lovs regler behandles endvi- dere: 1. Sager, som anlægges af det offentlige for overtræ- delse af politilovgivningen, selv om straf ikke paastaaes . . .«.

Ved en højesteretskjendelse af 18 december 1908 (Rets- tidende 1909 s. 71) blev det afgjort, at paatalemyndigheden kan reise sag efter straffeprocelseslovens regler uden paastand om straf for at faa afgjort med retskraft det spørgsmaal, om en handelsret var bortfaldet. Ved meddomsrettens dom var saaledes kjendt for ret: »Tiltalte M. J., enke efter G. J., kjen- des uberettiget til vedblivende at drive den af hende under firma Breviks brændevinshandel siden 13 september 1906 drevne forretning med spirituosa . . .«. Indstevntes anke over sagsbehandling blev med 4 mod 3 stemmer forkastet. Flertal- let gaar i sin begrundelse ud fra, at den citerede bestemmelse i straffeprocelsesloven maa forstaaes saaledes, at det offentlige kan indbringe ethvert tvistemaal, som kan siges at angaa overtrædelse af politilovgivningen, for straffedomstolene.

Efter mit skjøn er denne afgjørelse ikke rigtig. Jeg skal ikke her udvikle de forskjellige grunde, som taler mod den af flertallet fulgte lovforklaring, men kun nævne en enkelt: Dersom paatalemyndigheden har adgang til at anlægge en saadan sag ved straffedomstolene, er dermed ogsaa afgjort, at disse er de e n e s t e kompetente. Anlægger det offentlige sag om et saadant spørgsmaal ved de civile domstole — saa- ledes som i den verserende Borregaardssag — maa denne af- vises. Nu er det imidlertid kun det offentlige, som kan reise

sag om disse spørgsmaal ved straffedomstolene; den private, som gjør gjældende en rettlighed, har ingen adgang dertil. Og for hans vedkommende har man da valget mellem enten at frakjende ham enhver adgang til at faa spørgsmaalet om en saadan rettlighed fastslaaet af domstolene eller at henvise ham til de civile domstole. Det første alternativ kan man vel ikke anlage. Det vilde efter dette være ganske afhængigt af politimyndighedens forgodtbefindende, om den private fik adgang til at opnaa en bindende dom angaaende retsforholdet. Paatalemyndigheden kunde endog anlægge den ene straffesag efter den anden for overtrædelse af politilovgivningen uden at bringe selve det præjudicielle rettlighedsspørgsmaal under paakjendelse. Man maatte derfor give den private en sogsmaalsret i civilprocessens former. Men derved vilde man faa den besynderlige regel, at en sag om det sammespørgsmaal maa anlægges for straffedomstolene, naar den ene part er sagsøger, for civildomstolene, naar den anden part reiser sagen. Og man savner ethvert holdepunkt for afgjørelsen af, hvilken domstol skulde have fortrinnet, om der samtidig anlægges sag ved den civile underret og ved meddomsretten. Naar resultatet bliver saa eiendommeligt, er det gjerne et merke paa, at udgangspunktet er feilagtigt. Bestemmelsen i strprl. § 2 nr. 1 maa naturlig begrænses til saadanne tilfælde, hvor paatalemyndigheden ligesom i straffesager gjør paastand om en retsfølge af overtrædelsen, saaledes at det er denne og ikke det præjudicielle retsforhold afgjørelsen gjælder. Det vil da her sige paastand om, at indstevnte skal tilpligtes at foretage noget for at rette en lovstridig tilstand (nedrive en bygning o. s. v.). Vil man have en retskraftig afgjørelse f. ex. om et privilegiums existens, maa sogsmaal herom anlægges ved de civile domstole, ogsaa naar det offentlige reiser sagen. At et saadant spørgsmaal heller ikke kan afgjøres med retskraft under en straffesag er da tydeligt nok. Det fremgaar jo til overflod ogsaa deraf, at paatalemyndigheden efter forvaltningsrettens principer sav-

ner enhver kompetence til — uden særlig bemyndigelse — at repræsentere staten i processer om retligheder af denne art.

III.

Under voteringen i en sag angaaende overtrædelse af veilovens § 54, paakjendt af Høiesteret 30 januar 1912 (Retst. 1912 s. 304), har et flertal (4) af de voterende udtalt den fortolkning, at straffedomstolen efter lovens § 2 nr. 1 kun har kompetence til at afgjøre, hvorvidt en overtrædelse har fundet sted, ikke til at træffe »en direkte ogsaa for fremtiden bindende afgjørelse af selve spørgsmaalet om tiltaltes ret til at disponere over den omhandlede vei«. Denne fortolkning staar — som man vil se — i skarp modsætning til Høiesterets afgjørelse af 18 december 1908. Den meddomsretsdom, som blev paaanket i Sagen af 1908, udtalte ligefrem, at indstevnte kjendes uberettiget til fremtidig handel; og naar anken over sagsbehandlingen da forkastes, er dermed afgjort, at meddomsretten var kompetent ikke alene til overhovedet at behandle en saadan sag, men ogsaa til at afsige dom af denne rækkevidde. Den fortolkning, som rettens flertal har udtalt i den sidste sag (1912), har imidlertid ikke — som det har været nævnt — faaet udtryk i nogen afgørelse; den paaankede meddomsretsdom blev nemlig ophævet af en realitetsgrund (urigtig lovanvendelse). Og stillingen er saaledes i virkeligheden den, at man fremdeles har et præjudikat for den lære, at straffedomstolene er kompetente til at afgjøre retskraftig spørgsmaalet om en handelsrets existens.

Og det forekommer mig, at hvor sterke indvendinger der end kan gøres mod en saadan lære, har den dog mere holdning end den, som er angivet af flertallet i den sidste høiesteretssag (Rt. 1912 s. 304). Efter denne skulde paatalemyndigheden kunne reise sag ved straffedomstolene for at faa en udtalelse om, hvorvidt en overtrædelse af politilovgivningen har fundet sted — saavidt jeg forstaar voteringen

ogsaa uden forbindelse med straffeaaestand —, men derimod ikke faa nogen bindende afgjorelse angaaende en paa-staaet rettighed. Men en proces, som hverken har til formaal at fuldbyrde en retsfolge (straf, erstatning eller gjenoprettelse af den retmaessige tilstand) eller at fastslaa et retsforhold (eller faktum) med bindende virkning er — saavidt jeg ved—noget hidtil ukjendt i retspleien. Og man savner ethvert holdepunkt i loven for en saadan konstruktion. En rent teoretisk udtalelse om, at en overtraedelse har fundet sted, har i virkeligheden heller ikke nogen praktisk raison. Indstevnte er ikke objektivt bunden deraf og domstolene i en ny sag folgelig heller ikke. Om indstevnte fortsaetter den virksomhed, som meddomsretten har erklaret ulovlig, og der saa reises ny sag, er der retslig intel iveien for, at den nye meddomsret udtaler det modsatte, selv om domsgrundlaget er noiagtig det samme som i den første sag; og bestaar retten af andre dommere (der vil som regel være andre domsmænd), er det ogsaa praktisk let tænkeligt, at resultatet bliver et andet; dommerne har ligefrem pligt til at fravige den ældre afgjorelse, naar de finder den urigtig. Enten man anlaegger en sag for at faa domstolenes udtalelse om, hvorvidt en handelslov er overtraadt, eller man søger domstolenes erklæring om, hvorvidt en brugsberettiget har overtraadt grænsen for sin raadighed, kommer ud paa ett, naar man hverken paa-staar retsfolge eller domskraftig fastsaettelse. Der er ligesaa liden lovhjemmel i det ene tilfælde som i det andet for et saadant søgsmaal i straffeprocessens former. Vil paa-talemyndigheden anlaegge en sag efter strprl. § 2 nr. 1 bare for at faa en uforbindende udtalelse om, at indstevnte har overtraadt en politilov, er der efter mit skjøn ingen tvil om, at en saadan sag maa afvises. Nu kan man ganske vist sige, at efter den rigtige lære om udstrækningen af en straffedomms retskraft (jfr. IV nedenfor) opnaar man heller ikke i en straffesag noget mere, og det uagtet det væsentlige formaal med straffesagen i mange af disse tilfælde netop er at faa en udtalelse af domstolene om det præjudicielle rettigheds-

spørgsmaal. Hertil er imidlertid at svare, at om der end drives misbrug med straffemyndigheden i denne henseende, viser dog straffældelsen, at sagen kan have havt et fornuftigt formaal i retsfølgen.

IV.

Straffedomstolene har heller ikke i sager, som anlægges til straffældelse, nogen kompetence til at fastslaa med domskraft omtvistede rettighedsspørgsmaal. Derom gjælder ganske det samme, enten straffen afhænger af en handelsrets bestaaen eller af, hvorvidt tiltalte har en eiendomsret eller brugsret til den grund, hvor en paatalt hugst har fundet sted. Straffedomstolen maa i begge tilfælde (saafremt den ikke frifinder paa grund af, at tiltalte har handlet i god tro) løse rettighedsspørgsmaalet. Men løsningen har ogsaa kun præjudiciel betydning; den gjælder kun i denne anvendelse, for spørgsmaalet om den i sagen paastaede retsfølge. Rettighedsspørgsmaalet bliver ikke *res judicata*.

I høiesteretsdomme ligger denne grundsætning endog afpræget i det ydre. Aller klarest var dette i den tid, da vøteringen var hemmelig. Vi tænker os, at en mand var sat under tiltale for ulovlig brændevinssalg, f. ex., og at han blev dømt i underret og overret, men frifunden i Høiesteret. Dommen lyder: »N. N. bør for justitiens tiltale i denne sag fri at være«. Mere faar ingen af parterne vide; det var dommerne under straf forbudt at meddele noget om domsgrundene. Vi kan — for enkelheds skyld — gaa ud fra, at det var in confesso, at det paatalte salg havde fundet sted. Men tiltalte har dels gjort gældende, at han havde ret til at drive saadan handel, dels at han ialfald har handlet i god tro. Parterne ved da ikke og kan efter lovens eget forbud ikke faa vide, om resultatet, frifindelsen, er bygget paa det ene eller det andet grundlag. Og det skulde da synes klart, at om begrundelsen er den, at tiltalte maa anses at have objektivt ret, kan den forseglede udtalelse herom ikke være retskraftig dom i det præjudicielle retsforhold. Vi kan imidlertid tænke os det

tilfælde, at ogsaa overrettens dom var frifindende, og at Høiesteret stadfæster denne in terminis («overrettens dom bør ved magt at stande»). Denne form er det vedtagne udtryk for, at Høiesteret (i det væsentlige) ogsaa slutter sig til den paaankede doms præmisser. Og dersom overretsdommen nu havde frifundet tiltalte, fordi den fandt, at han objektivt havde ret til at drive den paatalte handel, var dermed indirekte ogsaa den endelige doms præmisser givne; isaafald — kunde man sige — var der intet ydre iveien for at tillægge præmisserne domskraft. Alle er dog vistnok enige om, at man ikke paa denne maade kan lade en doms rækkevidde veksle efter det rent tilfældige, om høiesteretsdommen faar denne form af stadfæstelse, eller retten giver selvstændig konklusion. Og det selv om det var saa, at man af stadfæstelses-formen altid kunde slutte sig til overensstemmelse i præmisserne. En saadan slutning er imidlertid heller ikke sikker. Vi har tvertom — fra den tid voteringen foregaar offentlig — flere eksempler paa, at Høiesteret har stadfæstet in terminis en frifindende overretsdom i tilfælde, hvor overretten har bygget frifindelsen derpaa, at handlingen var berettiget, mens Høiesteret har frifundet, fordi tiltalte har handlet i god tro.

Ogsaa i den nuværende form giver en høiesteretsdom skarpt udtryk for den regel, at præmisserne ikke har domskraft: I mundtlige høiesteretssager findes der jo overhovedet ingen præmisser. Derfor maa, naar en straffedom skal ophæves paa grund af urigtig lovanvendelse eller urigtig sagsbehandling, ophævelsesgrunden indtages i konklusionen.

Naar man begrænser straffedommens retskraft til afgjørelsen om retsfølgen, bliver der ogsaa sammenhæng i straffeprocesslovens regler om ankegrundene. Efter strprl. § 379 kan tiltalte ikke paaanke en dom, dersom ikke skyldspørgsmaalet er afgjort imod ham, og han kan heller ikke begjære en meddomsretsdom indbragt til lagmandsret. Tænk vi os nu, at en mand er sat under tiltale ved meddomsret for ulovlig handelsvirksomhed, og at meddomsretten har for-

kastet hans paastand om at have ret til at drive handelen, men frifundet ham paa grund af god tro, da kan tiltalte ikke paanke denne dom eller faa den prøvet af lagmandsret. Det vilde da unegtelig være en eiendommelig retsregel, om han — i store økonomiske spørgsmaal — alligevel skulde være bunden af meddomsrettens dom. Nu kan man sige, at i dette tilfælde er der i virkeligheden ikke truffet nogen præjudiciel afgjørelse i det objektive spørgsmaal — fordi præmissernes udtalelse herom ikke er et nødvendigt gennemgangsled til resultatet. Det samme kunde imidlertid ogsaa siges i det tilfælde, at domstolen frifinder paa grund af præsription — efter at have udtalt, at tiltalte maa anses at have gjort sig skyldig i den paatalte forseelse. For s t r a f f e s a g e n er det i begge tilfælde unødvendigt at indlade sig paa det objektive spørgsmaal. Og vilde man tillægge udtalelsen herom retskraft i det sidste tilfælde, maatte det samme gjælde i første.

V.

Stillingen er saaledes den, at ogsaa de heromhandlede, offentligretslige rettigheds-spørgsmaal maa løses i civilprocessens almindelige former. Og den nuværende rettergang er paa disse omraader i mange tilfælde særlig uheldig — for begge parter og kanske mest for det offentlige. Dersom ikke en ny civilprocesordning kan gennemføres nogenlunde snart, bør man faa særegne regler om disse sager. De bør i første instans paadømmes af underdommeren med to domsmænd, anken bør gaa direkte til Høiesteret, og kjæremaalsudvalget gives en tilsvarende kompetence som i straffesager og vergemaalssager til at afvise en anke eller ophæve dommen. Ved en saadan ordning vilde sagen faa sin rette karakter, og man vilde hurtig opnaa en domskraftig afgjørelse i rettighedsspørgsmaalet. Og en saadan procesmaade kunde indføres ved faa og enkle lovregler.