

OFFENTLIGE MYNDIGHEDERS STRAFANSVAR

PUBLIC AUTHORITIES' CRIMINAL LIABILITY

af EMIL LYKKE GREGERSEN

Der fokuseres i afhandlingen særligt på den principielle og retlige ligestilling af offentlige myndigheder og private enheder i strafferetlig henseende, idet indholdet af offentlige myndigheders strafansvar navnlig skal forstås i lyset af denne ligestilling.

Indledningsvist gennemgås det strafferetlige kollektivansvar i hovedtræk for at fastslå funderingen og udviklingen af det regelsæt, som myndighedsansvaret bygger på i dag. Herefter undersøges det principielle spørgsmål om offentlige myndigheder som strafssubjekt, jf. straffelovens § 26, stk. 1, med særlig fokus på værdien af et strafferetligt myndighedsansvar sammenholdt med kollektivansvarets almindelige formålsbetragtninger for kollektive enheder. I forlængelse heraf undersøges de særligt indskrænkende ansvarsbetingelser for offentlige myndigheders strafansvar i straffelovens § 27, stk. 2 med henblik på at fastslå, hvorledes det strafferetlige myndighedsansvar retligt afgrænses – her med særlig fokus på en forvaltningsretlig afgrænsning af myndighedsudøvelse overfor driftsmæssig virksomhed. De almindelige ansvarsbetingelser, jfr. straffelovens § 27, stk. 1, vil kun blive berørt i fornødent omfang. Dernæst undersøges, hvorledes et strafferetligt ansvar skal placeres på henholdsvis kommuner og stat. Afslutningsvis diskuteres fravigelsen af straffelovens § 27, stk. 2 i den nye databeskyttelseslov med udgangspunkt i de undersøgelser, der gjort i de foregående afsnit.

This thesis concerns the legal content of public authorities' criminal liability in its entirety in Danish law. The thesis is based on an analytical examination of the fundamental question of public authorities as a legal criminal subject, cf. section 26 (1) of the Criminal Code, and an examination on the restrictive conditions of liability stated in section 27 (2) of the Criminal Code. Thus, the thesis deals particularly with the principal and legal equality of public authorities and private-law entities in criminal matters. In the thesis, an analytical examination of the social value of such a liability is made in conjunction with private-law entities' criminal position, as well as the thesis examines how the criminal liability of public authorities must be delimited legally. It is also examined how a criminal liability should be placed, and the thesis also contains a special section on public authorities' criminal liability for data processing. The thesis finds that the special liability of public authorities includes a principal equality between public and private law entities, which is legally settled by letting both sectors incur the same options of penalty for the same violations of special legislation.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Indledende bemærkninger.....	2
1.1. Indledning	2
1.2. Problemformulering	4
1.3. Afgrænsning af afhandlingens emne & metode.....	4
2. Kollektivansvaret	5
2.1. Begrebsafklaring - Kollektivansvaret versus individualansvaret.....	5
2.2. Kollektivansvaret i dansk ret.....	5

2.3.	<i>Offentlige myndigheders historiske placering i kollektivansvaret</i>	6
2.4.	<i>Straffelovens 5. kapitel</i>	7
2.4.1.	Hjemmel for kollektivansvaret	7
2.4.2.	Strafssubjekter.....	7
2.4.3.	Ansvarsbetingelser	8
3.	Det strafferetlige myndighedsansvar	8
3.1.	<i>Offentlige myndigheder som strafssubjekt, jf. straffelovens § 26, stk. 1</i>	8
3.1.1.	Den principielle anerkendelse af et strafferetligt myndighedsansvar	9
3.1.2.	Værdien af et strafferetligt myndighedsansvar.....	11
3.1.2.1.	Den præventive værdi	11
3.1.2.2.	Værdien af en kollektiv ansvarsplacering hos myndigheder.....	12
3.1.2.3.	Principielle overvejelser om myndighedsansvarets værdi i teorien	12
3.1.3.	Kommunen som selvstændigt ansvarssubjekt	14
3.1.3.1.	Skatteområdet – økonomisk fordel uden tabsrisiko?.....	15
3.1.3.2.	Særligt om miljøområdet og kommunen som arbejdsgiver.....	15
3.1.3.3.	Kommunale fællesskaber	16
3.1.4.	Staten som selvstændigt ansvarssubjekt	16
3.1.4.1.	Særlige statslige opgaver.....	17
3.1.4.2.	Stridende mod magtfordelingsprincippet og blot en omrokering af statens midler?.....	17
3.1.5.	Delkonklusion	18
3.2.	<i>De særlige ansvarsbetingelser for offentlige myndigheders strafansvar, jf. straffelovens § 27, stk. 2</i>	18
3.2.1.	Afgrænsning af det strafferetlige myndighedsansvar	19
3.2.1.1.	Offentlige myndigheder i egenskab af driftsherre mv.....	20
3.2.1.2.	Offentlige myndigheder i sin egenskab af myndighedsudøver	20
3.2.2.	Myndighedsudøvelse versus driftsmæssig virksomhed.....	22
3.2.2.1.	Begrebet »myndighedsudøvelse«.....	22
3.2.2.2.	Retspraksis	23
3.2.3.	Individualansvar for offentligt ansatte og kommunalbestyrelsesmedlemmer	24
3.2.3.1.	Kommunestyrelsesloven § 61	25
3.2.3.2.	Særligt om kommunalbestyrelsesmedlemmers strafbare medvirkensansvar	25
3.2.4.	Delkonklusion	26
3.3.	<i>Ansvarsplaceringen</i>	26
3.3.1.	Kommuner og kommunale fællesskaber	26
3.3.2.	Statslige myndigheder	26
3.3.2.1.	Forholdet mellem statsligt ansvar og individuelt ansvar for enkeltpersoner	27
3.3.2.2.	Særligt om flere mulige statslige myndigheder som arbejdsgiver.....	27
4.	Særligt om offentlige myndigheders strafferetlige databeskyttelsesansvar.....	28
4.1.	<i>Den dagældende persondataret</i>	28
4.2.	<i>Den nye databeskyttelsesret</i>	29
5.	Konklusion	30
6.	Litteraturfortegnelse	31

1. Indledende bemærkninger

1.1. Indledning

Offentlige myndigheder ifalder efter dansk ret strafansvar under de samme betingelser som privatretlige enheder i det såkaldte kollektivansvar. Denne ligestilling mellem offentlige og privatretlige enheder finder navnlig

sin begrundelse i, at myndigheder som retlig enhed i sin egenskab af driftsherre, f.eks. som arbejdsgiver, bygherre etc., kan begå lovovertrædelser, som ganske svarer til de overtrædelser, der kan forekomme i privat regi, særligt i særlovgivningen f.eks. overtrædelse af miljø- og arbejdsmiljølovgivningen. En kommune kan således ifalde strafansvar, hvis der i forbindelse med driften af et kommunalt rensningsanlæg sker en overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven. Der består imidlertid en væsentlig begrænsning i dette strafferetlige myndighedsansvars ansvarsbetingelser. Der har i dansk strafferet længe eksisteret det generelle princip, at offentlige myndigheder ikke ifalder et kollektivt strafansvar i anledning af lovovertrædelser, der begås som led i myndighedsudøvelse, f.eks. ved udstedelse af en ulovlig tilladelse. I disse tilfælde vil der alene kunne blive tale om et individualansvar. Princippet er udviklet gennem praksis, men fandt ved indførelsen af kollektivansvaret i straffelovens 5. kapitel sit udtryk i straffelovens § 27, stk. 2.

Denne væsentlige begrænsning i ansvarsbetingelserne er i sin oprindelse bestemt til at skulle bidrage til en formel ligestilling mellem offentligretlige og private enheder i strafferetlig henseende, som det også i dag ses på mange særlovsområder f.eks. på bygge- og miljøområdet. Set i forhold til håndhævelsen af den tidligere persondatalovgivning syntes den tilsigtede retstilstand dog ikke at have fundet indpas. Paradoksalt nok måtte man konstatere, at princippet reelt medførte en betydelig forskel på det forventede strafansvar, der mødte de offentlige dataansvarlige sammenholdt med private, uagtet at offentlige myndigheder i sin egenskab af myndighedsudøver på samme måde som private vil kunne krænke borgernes personlige integritet og privatliv. Denne haltende retstilstand blev mere eller mindre modvilligt¹ søgt udbedret ved indførelsen af den nye databeskyttelseslov, hvori det eksplicit fremgår, at straffelovens § 27, stk. 2 fraviges.

Det kan synes nærliggende at betegne fravigelsen af dette ellers så forankrede princip som en relativ nydannelse i det strafferetlige myndighedsansvar, hvor f.eks. kommuners lovovertrædelser begået som led i myndighedsudøvelse ellers har være straffri for kommunen som enhed. Omvendt kan man indvende, at den tidligere retstilstand på persondataområdet forekom urimelig og uhensigtsmæssig, hvorfor en sådan ændring også måtte anses som forventelig og påkrævet. Offentlige myndigheders strafansvar har heller ikke været genstand for en udbredt opmærksomhed i den retsvidenskabelige litteratur, hvorfor spørgsmålet om håndhævelsen af det offentliges dataansvar formentlig tillige er blevet negligeret.²³

Denne manglende opmærksomhed omkring myndighedsansvaret kan synes en smule påfaldende henset til, at offentlige myndigheder, som udtrykt af Henning Skovgaard, »foretager sig [...] alt hvad private gør, bortset fra indgåelse af ægteskab«.⁴ Trods udsagnet noget kategoriske beskaffenhed er det dog ikke helt uden sandhed. Sideløbende med den industrielle udvikling er det offentliges opgaver tillige udbygget i betydelig grad. En offentlig myndighed, eksempelvis en kommune, er på den ene side kendetegnet ved at fungere som forvaltningsretlig enhed, der udsteder retlige direktiver i form af påbud, forbud, tilladelser mv. På den anden side er det offentliges virksomhed i høj grad præget af, at kommuner, regioner og stat som led i løsningen af en række samfundsmæssige opgaver i tiltagende grad påtager sig at opføre og drive institutioner, anlæg, forsyningsvirksomheder, sygehuse, togdrift m.v., hvis etablering og drift er omfattet af en række forskellige bygge- og miljøretlige regler.⁵ Der bør herefter ikke kunne herske tvivl om, at der også overfor myndigheder bør kunne foretages retshåndhævende indgreb i form af straf, når disse uagtsomt eller direkte forsætligt tilsidesætter (sær)lovgivningen. Det strafferetlige myndighedsansvar har netop sin begrundelse i det ræsonnement, at det må anses for utilfredsstillende, at f.eks. en kommune ville kunne vige for strafansvar i tilfælde,

¹ I udkast til forslag til databeskyttelsesloven, som Justitsministeriet sendte i høring den 7. juli 2017, fremgik det noget usædvanligt af § 41, stk. 5, at »[stillingtagen til sanktionsspørgsmålet i forhold til offentlige myndigheder udestår]«. Denne manglende stillingtagen mødte sidenhed offentlig debat og massiv kritik, deriblandt hos de hørte interessenter. Se endvidere en diskussion heraf under afsnit 4.

² jf. dog overvejelserne hos Blume i Persondataretten - nu og i fremtiden, s. 244-252.

³ Spørgsmålet om offentlige myndigheders erstatningsansvar er derimod behandlet udførligt, se f.eks. Henning Skovgaard fremstilling, Offentlige myndigheders erstatningsansvar, samt Peter Pagh mfl. fremstilling med samme titel.

⁴ Skovgaard, Offentlige myndigheders erstatningsansvar s. 22.

⁵ Betænkning nr. 981/1983, s. 173

hvor en privat virksomhed kan straffes for en tilsvarende overtrædelse, uagtet at begge er forpligtet til at efterleve lovgivningen på samme vilkår. Det samme sig gør naturligvis også gældende, når offentlige myndigheder behandler borgeres følsomme data, og den tiltagende bevågenhed omkring databeskyttelse gennem de seneste år kan ikke siges at have afkræftet dette synspunkt. Den samlede samfundsmæssige nytte af et strafansvar for offentlige myndigheder er derfor heller ikke at bagatellisere.

Myndighedsansvaret har, som en selvstændig del af det strafferetlige kollektivansvar, udviklet sig på sine egne præmisser i kraft af, at der længe var usikkerhed om offentlige myndigheders strafferetlige stilling, herunder det principielle spørgsmål om myndigheder som strafsobjekter og den præventive værdi af et sådant ansvar, hvilket flere gange har affordret tiltag i form af kommissionsbetænkninger, lovændringer, overraskelser i praksis mv. Ansvaret er i dag ratificeret og indfinder sig i strafferetten som en del af kollektivansvaret i straffelovens 5. kapitel, som i sin væsentlighed bygger på Straffelovrådets betænkning om juridiske personers bødeansvar. Det særlige strafansvar for offentlige myndigheder har imidlertid eksisteret længe før denne retlige normering af kollektivansvaret, og har mestendels fundet sine karakteristika gennem udvikling i teori og praksis, før kollektivansvaret »kom på dåse« så at sige.

Det er navnlig fravigelsen af princippet i straffelovens § 27, stk. 2 i den nye databeskyttelseslov, og det faktum, at det særlige strafansvar for myndigheder ikke ses at have fået den udbredte opmærksomhed i den juridiske litteratur, der har vakt min interesse og givet mig anledning til at undersøge det strafferetlige myndighedsansvar i sin helhed. Det er min opfattelse, at den manglende behandling af det strafferetlige myndighedsansvar i litteraturen ikke står mål med den samfundsmæssig nytte, strafansvaret rent faktisk rummer i forhold til det kollektive ansvar for privatretlige sammenslutninger. Den offentlige debat der opstod i kølvandet på, at Regeringen i første omgang undlod at tage stilling til et eventuelt strafansvar for offentlige myndigheder i den nye databeskyttelseslov, kan dog opfattes som en udvikling henimod et større fokus på offentlige myndigheders strafansvar i generelt henseende. Dette er i hvert fald motivationen for denne afhandling.

1.2. Problemformulering

Formålet med denne afhandling er at belyse indholdet af offentlige myndigheders strafansvar i sin helhed gennem en undersøgelse af det principielle spørgsmål om offentlige myndigheder som strafsobjekt, af strafansvarets særligt indskrænkende ansvarsbetingelserne og af ansvarsplacering af et strafansvar hos offentlige myndigheder.

1.3. Afgrænsning af afhandlingens emne & metode

Der fokuseres i afhandlingen særligt på den principielle og retlige ligestilling af offentlige myndigheder og private enheder i strafferetlig henseende, idet indholdet af offentlige myndigheders strafansvar navnlig skal forstås i lyset af denne ligestilling.

Indledningsvist gennemgås det strafferetlige kollektivansvar i hovedtræk for at fastslå funderingen og udviklingen af det regelsæt, som myndighedsansvaret bygger på i dag. Herefter undersøges det principielle spørgsmål om offentlige myndigheder som strafsobjekt, jf. straffelovens § 26, stk. 1, med særlig fokus på værdien af et strafferetligt myndighedsansvar sammenholdt med kollektivansvarets almindelige formålsbetragtninger for kollektive enheder. I forlængelse heraf undersøges de særligt indskrænkende ansvarsbetingelser for offentlige myndigheders strafansvar i straffelovens § 27, stk. 2 med henblik på at fastslå, hvorledes det strafferetlige myndighedsansvar retligt afgrænses – her med særlig fokus på en forvaltningsretlig afgrænsning af myndighedsudøvelse overfor driftsmæssig virksomhed. De almindelige ansvarsbetingelser, jfr. straffelovens § 27, stk. 1, vil kun blive berørt i fornødent omfang. Dernæst undersøges, hvorledes et strafferetligt ansvar skal placeres på henholdsvis kommuner og stat. Afslutningsvis diskuteres fravigelsen af straffelovens § 27, stk. 2 i den nye databeskyttelseslov med udgangspunkt i de undersøgelser, der gjort i de foregående afsnit.

Det konkluderes, at et strafferetligt myndighedsansvar indeholder en principiel ligestilling mellem offentlige og privatretlige enheder i strafferetlig henseende, som retligt er løst ved at lade begge sektorer ifalde strafansvar for de samme overtrædelser af lovgivningen. Myndighedsansvaret finder sin begrundelse i, dels at det forekommer utilfredsstillende at lade offentlige myndigheder vige for strafansvar i tilfælde, hvor private vil kunne

straffes, dels at et strafferetligt myndighedsansvar på lige fod med private findes at have en væsentlige samfundsmæssig nytte i form af en præventiv værdi – særligt på særlovområdet.

Jeg vil til brug for afhandlingen gøre brug af retsdogmatisk metode med henblik på at fastslå gældende retsorden for det strafferetlige myndighedsansvar. Strafansvaret for offentlige myndigheder bygger i dag på en retlige normering af en tidligere retsorden, der blev skabt dels gennem teorien og som dels var praksisbaseret. Jeg vil derfor med udgangspunkt i det nugældende regelsæt, der er funderet på Straffeloverådets Betænkning nr. 1289/1995, for hvert emne foretage en analytisk juridisk undersøgelse af reglernes forarbejder og teori med inddragelse af relevant praksis og øvrig juridisk materiale. Overvejelserne i Straffeloverådets betænkning udgør den centrale linje i afhandlingen.

2. Kollektivansvaret

Offentlige myndigheders strafansvar er, som allerede nævnt, meget nært beslægtet med kollektivansvaret, og er i det store og hele en selvstændig bestanddel heraf. Som det også kommer til at fremgå, beror ansvaret forudsætningsvis på eksistensen af et strafansvar for privatretlige sammenslutninger. Derfor gennemgås indledningsvist, for den fuldstændige forståelse af ansvarets fundering, i hovedtræk myndighedsansvaret set i lyset af kollektivansvarets historie i dansk ret. Dernæst skal reglerne i straffelovens 5. kapitel berøres kort.

2.1. Begrebsafklaring - Kollektivansvaret versus individualansvaret

Her skal kollektivansvaret dog allerførst afgrænses over for individualansvaret. Dansk strafferet er som udgangspunkt bygget op om et strafansvar for fysiske personer, jfr. udtrykket »den« i hovedparten er straffelovens bestemmelser. Ansvarer benævnes også individualansvaret, og er kendetegnet ved kun at angå strafansvar for enkeltpersoner.⁶ De strafferetlige midler består i sanktion form af bøde eller frihedsstraf. Heroverfor står et strafansvar for juridiske personer, også betegnet kollektivansvaret. Kollektivansvaret er kendetegnet ved, at det, modsat individualansvaret, angår strafansvar for en sammensluttet retlig enhed, altså en juridisk person. De anvendelige retsmidler udgør her udelukkende bødestraf. Kollektivansvaret finder i dag mestendels anvendelse på særlovsområdet.

I denne fremstilling omtales strafansvaret for juridiske personer alene som »kollektivansvaret« henses til, at de almindeligt anvendte udtryk, »selskabsansvaret« eller »virksomhedsansvaret«, kan virke misvisende i lyset af afhandlingens emne. På samme måde anvendes udtrykket »myndighedsansvar« som en samlebetegnelse for det samlede strafansvar for offentlige myndigheder, dvs. både i henhold til spørgsmålet om offentlige myndigheder som strafsubjekt og om de særlige ansvarsbetingelser, der gælder offentlige myndigheder.

2.2. Kollektivansvaret i dansk ret

Kollektivansvaret nyder i dag udbredt anerkendelse som gældende ansvarsform i dansk ret. Det har også længe været almindeligt forekommende, at juridiske personer har optrådt som strafsubjekter, herunder også offentlige myndigheder - navnlig kommuner. I slutningen af det 19. århundrede var man imidlertid stadig af en anden overbevisning. Strafferetten tog sit udgangspunkt i individualansvaret og affejede et kollektivt strafansvar som et berettiget strafferetligt middel. Foranlediget af den tiltagende industrialisering opstod der dog en rimelig erkendelse af, at der undertiden kunne forekomme et praktisk behov for at anvende en sådan ansvarsform, hvorfor man gennemførte flere administrative og judicielle straffesager rettet mod juridiske personer, aktieselskaber mv., som man også lod ifalde bødeansvar. Denne pragmatiske tilgang affødte imidlertid spørgsmålet om, hvorvidt der eksisterede et behov for en egentlig hjemmel herfor. Stephan Hurwitz behandlede denne problematik i sin disputats »Bidrag til Læren om kollektive Enheders pønale Ansvar« fra 1933, hvilken af-

⁶ Greve, Det strafferetlige ansvar, s. 156

handling i retspolitisk henseende kom til at danne grundlag for en videre anerkendelse af bødeansvar for juridiske personer.⁷ Hurwitz' fremstilling udelukkede principielt offentligretlige enheder som strafssubjekt, hvilket formodentligt kan have bidraget til myndighedsansvarets senere ret akavede strafferetlige stilling, jfr. herom senere.

Strafferettens natur fordrer, at et sådant strafansvar for kollektive enheder har udtrykkelig hjemmel i lov, idet man fraviger individualansvaret.⁸ Dette følger forudsætningsvist af straffelovens § 1.⁹ Den tidligste forekomst af en sådan lovhjemmel blev indsat som § 4 i en tillægslov til smørloven i 1926.¹⁰

Smørlovstillægget af 1926 blev i perioden indtil 1952 efterfulgt af en række tilsvarende særlovsbestemmelser inden for Landbrugsministeriets lovområde, der hjemlede strafansvar for kollektive enheder. Det særlige ansvar havde imidlertid ikke fået fat i dets egentlige udøvere. Det forekom ofte, at Anklagemyndigheden i sager om kollektive enheders overtrædelse af de benævnte landbrugsministerielle bestemmelser rejste titalen mod enhedens formelle leder. Foranlediget af Landbrugsministeriet henvendelse udsendte Rigsadvokaten i 1955 et cirkulære,¹¹ hvori man angav, at tiltaler i sådanne sager skulle rejses mod selve enheden - processuelt repræsenteret ved formanden. Området for disse særlovbestemmelser blev i de efterfølgende år udvidet til andre ministerielle områder, og bestemmelserne var almindeligt forekommende i lovgivningen fra omkring 1950'erne. Kollektivansvaret havde slået igennem i praksis og havde fundet sin berettigelse som ansvarsform i den danske retsbevidsthed. Der eksisterede i slutningen af det 20. århundrede således omkring 200 særlovsbestemmelser som hjemlede denne særlige ansvarsform.¹² Bestemmelserne var sædvanligvis formuleret på følgende måde:

»Er overtrædelsen begået af et aktieselskab, anpartsselskab, andelsselskab eller lignende, kan der pålægges selskabet som sådant bødeansvar«.

Bemærkningerne til lovforslagene i årene fra 1958 indeholdt næsten aldrig kommentarer om kollektivansvaret. De lovgivningsmæssige overvejelser om ansvarsformen fremgik normalt kun i summarisk form. Enkelte gange var det anført, at bestemmelserne var foreslået af Justitsministeriet, eller at de svarede til, hvad der fandtes i andre nyere love. Den øgede forekomst af særlovbestemmelser om ansvaret var også indtrådt uden nogen samlet planlægning i form af kommissionsbetænkning eller lignende.¹³

2.3. Offentlige myndigheders historiske placering i kollektivansvaret

Som det fremgår af ovenstående, var der sædvanligvis ikke indeholdt nogen offentlige myndigheder i særlovbestemmelsernes opregning af strafssubjekter. Dette har formentlig haft sin årsag i en sen anerkendelse af offentlige myndigheder som strafssubjekt, uagtet at det offentliges virksomhed havde taget anseeligt til i størrelse, jfr. herom senere. I landsretterne antog man dog efterhånden, at særlovbestemmelserne om strafansvar tillige omfattede kommuner ved en analog fortolkning af det sædvanligt forekommende udtryk *»eller lignende«*. I »Krik Vig-sagen«,¹⁴ som behandles senere, havde Vestre Landsret dog fortolket hjemlen således, at ansvaret kun gjaldt, når kommuner udøvede driftsmæssig virksomhed og omvendt ikke når den overtrådte lovgivningen i sin egenskab af udøvende myndighed. Denne analogislutning blev senere underkendt af Højesteret i UfR 1986.183 (»Farum-sagen«), som er udførligt gennemgået under afsnit 3.1.1. Herefter forudsatte et kommunalt

⁷ Betænkning nr. 1289/1995 s. 20 f.

⁸ Vinding Kruse, Erhvervslivets kriminalitet, s. 317.

⁹ Hurwitz, Kollektive Enheders pønale Ansvar s. 56. Dette princip fremgår nu eksplicit af straffelovens § 25. Se også UfR 1884.1129, hvorved princippet fastslås.

¹⁰ Lov nr. 109 af 10. april 1926 om tillæg til smørloven af 1911.

¹¹ Cirkulære nr. 144 af 10. september 1955.

¹² Betænkning nr. 1289/1995 s. 21ff

¹³ Betænkning nr. 1289/1995 s. 25f og NU 1986:2 s. 12

¹⁴ UfR 1981.569

strafansvar, at det udtrykkeligt fremgik af loven. Kommuner blev herefter indsat for første gang som ansvarssubjekt i en tilføjelse til miljøbeskyttelseslovens strafbestemmelse i 1986,¹⁵ efter anbefaling i betænkning om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret,¹⁶ der, efter forslag i denne betænkning, tillige førte til indførelsen af Kommunestyrelseslovens § 61 c¹⁷ (nugældende § 61). Året efter i 1987 blev staten for første gang nævnt som strafssubjekt i lov om arbejdsmiljø.¹⁸

Disse begivenheder har alle sammen bidraget til summen af det strafferetlige myndighedsansvar, som det fremstår i dag. Disse enkeltdele vil derfor være centrale i flere af de undersøgelser, der skal gøres i denne afhandlings hovedafsnit.

2.4. Straffelovens 5. kapitel

Som det fremgår af ovenstående, havde det været overladt til domstolene og enkelte administrative myndigheder at afgøre udformningen af ansvarsbetingelserne for det kollektive strafansvar.¹⁹ Det var derfor navnlig afsavnet af en retlig normering af kollektivansvarets ansvarsbetingelser og dets subjekter, herunder offentlige myndigheder, der i 1996 førte til, at der skete en væsentlig revision af reglerne om kollektivansvaret i dansk ret.²⁰ I straffelovens²¹ 5. kapitel blev som bestemmelserne §§ 25-27 indføjet en generel hjemmel for de almindelige ansvarsbetingelser for kollektive enheders strafansvar, samt en afgrænsning af de ansvarssubjekter, der skulle kunne være genstand herfor.²² Her blev offentlige myndigheder, ved kommuner og statslige enheder, indføjet som strafferetligt subjekter. Bestemmelserne bygger på Straffelovrådets Betænkning nr. 1289/1995 om juridiske personers bødeansvar. Bestemmelserne udgør i dag det retlige grundlag kollektivansvaret i dansk ret. Henset til at strafansvaret for offentlige myndigheder i dag beror på disse regler, skal reglerne her gennemgås kort.

2.4.1. Hjemmel for kollektivansvaret

Der er ikke forudsætningsvist strafansvar for juridiske personer, herunder offentlige myndigheder, i al (strafbelagt) særlovgivning. Af straffelovens § 25 fremgår: *»En juridisk person kan straffes med bøde, når det er bestemt ved eller i medfør af lov«*. Isoleret har bestemmelsen ingen retlig betydning, men forudsætter, at det i eller i medfør af den pågældende lov er fastsat, at der skal være strafansvar for juridiske personer.²³ I særlovgivningen anvendes følgende formulering: *»Der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel«*. En sådan hjemmel findes i det meste af særlovgivningen i dag. For overtrædelse af straffeloven, gælder ligeledes strafansvar for juridiske personer, jfr. straffelovens § 306.

2.4.2. Strafssubjekter

Afgrænsningen af kredsen af strafssubjekter, der vil kunne ifalde kollektivt strafansvar, fremgår af straffelovens § 26, der har følgende ordlyd:

»Bestemmelser om strafansvar for selskaber mv. omfatter, medmindre andet er bestemt, enhver juridisk person, herunder aktie-, anparts- og andelsselskaber, interessentskaber, foreninger, fonde, boer, kommuner og statslige myndigheder.

Stk. 2. Endvidere omfatter sådanne bestemmelser enkeltmandsvirksomheder, for så vidt disse navnlig under hensyn til deres størrelse og organisation kan sidestilles med de i stk. 1 nævnte selskaber.«

¹⁵ Lov nr. 329 af 4. juni 1986 om ændring af lov om miljøbeskyttelse

¹⁶ Betænkning nr. 996/1983

¹⁷ Lov nr. 210 af 16. maj 1984 om ændring af de kommunale styrelseslove

¹⁸ Lov nr. 220 af 22. april 1987 om ændring af lov om arbejdsmiljø

¹⁹ Betænkning nr. 1289/1995, s. 90

²⁰ Lov nr. 474 af 12. juni 1996 om strafansvar for juridiske personer

²¹ Lbkg nr. 1156 af 20. september 2018

²² Waaben, alm. del, s. 205f

²³ FT 1995/96 Till. A, s. 4062

Med anvendelse af udtrykket »juridisk person« som samlebetegnelse sigtes efter at indbefatte en bredere kreds, end hvad der omfattes af udtrykket »selskab«. ²⁴

2.4.3. Ansvarsbetingelser

Ansvarsbetingelserne for det strafferetlige kollektivansvar bestemmes i straffelovens § 27, stk.1, der regulerer de nærmere betingelser for et strafansvar for juridiske personer:

»Strafansvar for en juridisk person forudsætter, at der inden for dens virksomhed er begået en overtrædelse, der kan tilregnes en eller flere til den juridiske person knyttede personer eller den juridiske person som sådan. For så vidt angår straf for forsøg, finder § 21, stk. 3, tilsvarende anvendelse.

Stk. 2. Statslige myndigheder og kommuner kan alene straffes i anledning af overtrædelser, der begås ved udøvelse af virksomhed, der svarer til eller kan sidestilles med virksomhed udøvet af private.«

Bestemmelsen indeholder en angivelse af såvel de objektive og subjektive ansvarsbetingelse. Bestemmelsens objektive ansvarsbetingelse forudsætter både en personel og funktionel tilknytning til enheden. Den personelle tilknytning består i, at en person handler på enhedens vegne eller i dennes interesse, f.eks. en ansat. Den funktionelle tilknytning betyder, at lovovertrædelsen skal ske inden for enhedens aktivitet. Herudover forudsætter bestemmelsens subjektive betingelse, at handlingen eller undladelsen, der er begået inden for rammerne af virksomheden, almindeligvis vil kunne tilregnes ledelsen eller en ansat. ²⁵ Bestemmelsens stk. 2 vil være genstand for undersøgelse senere, og skal derfor ikke gennemgås her.

3. Det strafferetlige myndighedsansvar

Med myndighedsansvarets retlige fundering således fastslået, skal der i dette afsnit, som er det centrale hovedafsnit i nærværende afhandling, undersøges det nærmere indhold af det strafferetlige myndighedsansvar. Et udtryk, der i særlig grad kommer til at gennemsyre denne del af afhandlingen, hvor det strafferetlige myndighedsansvar behandles, er udtrykket »ligestilling«. Benævnelsen ligestilling refererer først og fremmest dels til spørgsmålet om en principiel ligestilling af offentlige myndigheder som strafssubjekt sammenholdt med private enheders strafferetlige stilling, jf. straffelovens § 26, stk. 1, og dernæst dels til denne ligestilling i formaliseret form ved de særligt indskrænkede ansvarsbetingelser for offentlige myndigheder i straffelovens § 27, stk. 2. Sidstnævnte behandles under afsnit 3.2. Først skal der foretages en undersøgelse af offentlige myndigheder som strafssubjekt.

3.1. Offentlige myndigheder som strafssubjekt, jf. straffelovens § 26, stk. 1

Straffelovens § 26, stk. 1 følger, som det fremgår ovenfor, »kommuner og statslige myndigheder« til rækken af juridiske personer, der kan ifalde strafansvar efter kapitlets regler. Hertil skal henregnes regioner og kommunale fællesskaber.

Bestemmelsen blev af lovgiver vedtaget i overensstemmelse med Straffelovrådets udkast til lov om ændring af straffeloven, som var indeholdt i betænkningen om juridiske personers bødeansvar. ²⁶ I de almindelige bemærkninger til lovforslaget henvises til Straffelovrådets opfattelse af, at man i en generel bestemmelse i straffeloven burde fastholde den ligestilling mellem private selskaber m.v. og offentlige myndigheder, som man havde set i særlovgivningen. ²⁷ Her refereres for det første til det faktum, at myndighedsansvaret principielt var anerkendt i praksis længe før lovændringen i 1996. I henseende til et strafferetligt myndighedsansvar tillagde Straffelovrådet således hensynet til ligestilling mellem offentlig og privat virksomhed afgørende betydning.

²⁴ FT 1995/96 Till. A, s. 4062 og Betænkning nr. 1289/1995, s. 73

²⁵ FT 1995/96 Till. A, s. 4063f

²⁶ Betænkning nr. 1289/1995 s. 192

²⁷ FT 1995/96 Till. A, s. 4052. Bemærkningerne henviser i øvrigt til de overvejelser, der gjort i Betænkning nr. 1289/1995, hvorfor disse skal være centrale for nærværende undersøgelse.

Det anføres i Straffeloverådets betænkning, at privatretlige og offentligretlige enheder, som udøver en virksomhed af samme art, bør være undergivet samme strafansvar. Det gælder specielt for overtrædelser af særlovgivningen. Rationalet består i, at det vil være »utilfredsstillende, hvis en offentlig myndighed kan overtræde lovgivningen og gå fri for straf i tilfælde, hvor en tilsvarende overtrædelse begået af en privat virksomhed ville medføre strafansvar; Det forhold, at sag kan rejses, indebærer, at det gennem en klarlæggelse af det faktiske forløb kan blive fastslået, om der er sket en overtrædelse«. ²⁸ Som eksempel nævnes DSB, der bør »kunne ifalde ansvar ved transport af farligt gods på samme måde som et privat vognmandsselskab kan det«. ²⁹

Straffelovrådet fandt herefter, at det lovteknisk var mest hensigtsmæssigt at inddrage statslige enheder og kommuner i opregningen af strafssubjekter for at opfylde behovet for en generel principiel ligestilling. ³⁰

Henset til en undersøgelse af det lighedsforhold mellem offentlige og private enheder, som Straffelovrådet her betoner som afgørende for berettigelsen af et strafferetligt myndighedsansvar, skal der nedenfor foretages en undersøgelse af betydningen af landsretternes analogislutning af udtrykket »eller lignende« set i forhold til anerkendelse af kommuner som strafssubjekter, således som det kom til udtryk gennem praksis før lovændringen i 1996. Herefter skal værdien af et strafferetligt myndighedsansvar undersøges i samme henseende.

3.1.1. Den principielle anerkendelse af et strafferetligt myndighedsansvar

Det var, som nævnt, navnlig landsretternes analoge fortolkning af udtrykket »eller lignende«, der i praksis gødede jorden for en principiel anerkendelse af kommuner som strafssubjekt i kollektivansvaret før den retlige normering af kollektivansvaret i 1996. ³¹ I landsretterne gennemførtes straffesager mod kommuner, som blev dømt med udtrykkelig henvisning til dette udtryk som det citerede, og som det sædvanligvis fremgik af særlovgivningens straffebestemmelser, selvom udtrykkets tilknytning til privatretlige sammenslutninger umiddelbart skulle tale imod at anvende det som hjemmel for et strafferetligt myndighedsansvar. ³² En tidlig forekomst af en sådan afgørelse finder man i UfR 1972.801. Dommen refereres ofte i litteraturen og praksis, ³³ og fremhæves også som den afgørelse, der fastslog analogien »eller lignende« som straffehjemmel for kommuner, og dermed en principiel anerkendelse af et myndighedsansvar. (Senere anerkendtes også statslige enheder som ansvarssubjekt. Se herom under afsnit 3.1.4.).

UfR 1972.801 ³⁴

I landsretten blev Tønder Kommune idømt bøde for overtrædelse af landsbyggeloven og vandforsyningsloven ved at have ladet igangsatte byggeri af et forbrændingsanlæg, uagtet Sønderjyllands amtsråds tilladelse ikke var indhentet. Landsretten udtalte, at idet »bestemmelserne i landsbyggelovens § 65, stk. 5, og vandforsyningslovens § 66, stk. 3, jfr. ordene »eller lignende«, findes at måtte omfatte også en kommune, vil Tønder Kommune være at anse som skyldig i overensstemmelse med den berigtigede tiltale, dog at tillige vandforsyningslovens § 40, stk. 1, vil være at citere«.

En omstændighed, der er værd at bemærke, er, at Anklagemyndigheden ikke havde rejst tiltale mod kommunen i første instans, men mod kommunalbestyrelsen. Af den oprindelige tiltale fremgår, at den var rejst mod »kommunalbestyrelsen for Tønder Kommune ved borgmesteren«. Dette forekommer en anelse bemærkelsesværdigt henset til, at Rigsadvokatens cirkulære fra 1955 udtrykkeligt havde anvist, at tiltalen skulle rettes mod selve

²⁸ Betænkning nr. 1289/1995 s. 70

²⁹ Betænkning nr. 1289/1995 s. 70

³⁰ Betænkning nr. 1289/1995 s. 72

³¹ Betænkning nr. 1289/1995 s. 67 og Betænkning nr. 996/1983 s. 49

³² Se f.eks. UfR 1983.760, hvor landsretten udtaler, at »idet bestemmelsen [...] jfr. ordene »eller lignende« findes også at omfatte en amtskommune [...] findes tiltalte skyldig i overensstemmelse med anklageskriftet« I dommene UfR 1951.920 og UfR 1967.547 blev to kommuner imidlertid frikendt, idet retterne ikke fandt, at der i henholdsvis en tørvebekendtgørelse og politivedtægt fandtes fornøden lovhjemmel.

³³ UfR. 1986.183 s. 187 og Betænkning nr. 996/1983 s. 50

³⁴ Se for referat af dommen Vinding Kruse, Erhvervslivets kriminalitet, s. 338

enheden. Omvendt er det måske forståeligt nok, idet indholdet af cirkulæret ikke udtrykkeligt nævner kommuner, men veksler mellem udtrykkene »selskaber« og »enheder. På daværende tidspunkt var det da også uvist, om hjemlen »eller lignende« overhovedet kunne fortolkes analogt på kommuner. Byretten frikendte også herefter kommunalbestyrelsen, idet det fandtes »betænkeligt - uden udtrykkelig lovhjemmel - at pålægge kommunalbestyrelsen som sådan strafansvar for de begåede forseelser, der alle er af rent administrativ og teknisk karakter«. Anklagemyndigheden påstod derfor også tiltalen berigtiget og udtalte under ankesagen, »at man ved formuleringen af anklageskriftet ikke har tilsigtet, at en bøde skal kunne inddrives hos noget medlem af kommunalbestyrelsen, og at tiltalen således rettelig må forstås som en tiltale mod kommunen«.

Denne analogi blev imidlertid underkendt af Højesteret i UfR. 1986.183, der frifandt Farum Kommune i en lidt prekær skattesag. Selvom denne afgørelse alene havde principiel betydning for den anvendte hjemmelanalogi, skal den alligevel fremhæves, idet dens afsigelse i væsentlig grad skabte grobund for nøje at overveje et strafferetligt myndighedsansvar, ikke blot for kommuner, men for alle offentlige myndigheder. Man anså det generelt for utilfredsstillende, at kommunen kunne gå fri for ansvar. Afgørelsen nævnes da også som en væsentlige medvirkende årsag til, at Justitsministeriets anmodede Straffelovrådet om at afgive en betænkning om kollektive enheders strafansvar.³⁵

UfR 1986.183 (»Farum-sagen«)³⁶

I 1983 rejstes der tiltale mod Farum Kommune for, i strid med kildeskatteloven i fem tilfælde i årene 1982 og 1983, ikke rettidigt at have indbetalt indeholdt A-skat. Under byrettens behandling af sagen kom det frem, at Farum kommune i slutningen af 1982 og i først halvår af 1983 havde haft betydelige økonomiske problemer. De betragtelige likviditetsproblemer havde medført, at man herefter helt bevidst undlod at indbetale forfalden A-skat rettidigt. Det samlede beløb udgjorde ca. 17 millioner kr., som senere var blevet betalt. Der var således under sagen ingen tvivl om, at kommunen forsætligt havde undladt at betale indeholdt A-skat, hvilket efter kildeskattelovens straffebestemmelse var strafbart. Det egentlige stridsmål androg imidlertid karakter af en hjemmelsproblematik. Anklagemyndigheden havde rejst tiltale ud fra den overbevisning, som den også antoges at være i landsretspraksis, at det i særlovgivningens straffehjemmel sædvanligt forekommende udtryk, »eller lignende«, var analog anvendelig som straffehjemmel for kommuner. Kildeskattelovens straffebestemmelse adskilte sig heller ikke derved, hvorfor man også med en loyal udlægning af den praksis landsretterne havde lagt an, med rette måtte mene, at dette også var tilfældet her. Ikke desto mindre blev sagens centrale spørgsmål, om udtrykket »eller lignende« kunne udstrækkes til at omfatte en kommune.

Efter at Farum kommune var blevet dømt i byretten, frifandt landsretten kommunen, idet retten fandt, at kildeskattelovens straffebestemmelse ikke efter sin ordlyd ville kunne finde anvendelse på kommuner. Landsretten udtalte om den analoge anvendelse af kildeskattelovens straffebestemmelse som hjemmel for kommuners strafansvar, at kommuner »ikke ganske kan ligestilles med de foretagender«, der fremgik af bestemmelsen, (dvs., aktieselskab, anpartsselskab, andelsselskab), og da kommuner »heller ikke i deres egenskab af arbejdsgivere og indeholdelsespligtige efter kildeskatteloven, er betingelserne efter straffelovens § 1 for analogisk anvendelse af den nævnte lovbestemmelse ikke opfyldt. Der er derfor ikke fornøden lovhjemmel til at straffe en kommune for lovovertrædelser som den påtalte.« Højesteret stadfæstede landsrettens dom med den meget kortfattede begrundelse: »Som ved dommen antaget findes bestemmelsen i kildeskattelovens § 77 ikke at indeholde hjemmel for at pålægge en kommune bødeansvar«.

Selvom landsretten og Højesterets præmisser (modsat byretten) er meget sparsomme, og der derfor kunne opstå en berettiget tvivl om, hvorvidt afgørelsen alene gjaldt overtrædelse af kildeskatteloven, eller f.eks. tillige kommuners overtrædelse af miljøloven, var Rigsadvokaten ikke i tvivl om afgørelsens principielle karakter.

³⁵ Betænkning nr. 1289/1995, s. 7

³⁶ Dommen er udførligt gennemgået af Vinding Kruse i U.1986B.145.

Efter domsafsigelsen udsendte Rigsadvokaten et cirkulære³⁷ hvori Anklagemyndigheden blev pålagt at påtaleopgive eller påstå frifindelse eller frafalde tiltale for alle verserende straffesager mod kommuner. Omfanget af afgørelse var derfor ikke til at tage fejl af; Et strafansvar for kommuner skulle herefter hjemles udtrykkeligt.

3.1.2. Værdien af et strafferetligt myndighedsansvar

Selvom praksis således tidligt principielt havde anerkendt et strafansvar for kommuner, forekom det dog ikke for Straffelovrådet at være uden betænkeligheder at medtage offentlige myndigheder, herunder kommuner og statslige enheder, i straffelovens § 26 og dermed anerkende offentlige myndigheder som strafsubjekt i lighed med private enheder. Betænkelighederne vedrørte særligt et strafansvar for statslige myndigheder, som det fremgår under afsnit 3.1.4. Straffelovrådet anfører generelt, at strafansvar for offentlige myndigheder er af en sådan speciel beskaffenhed, at der kan være grund til, at det ikke burde medtages, og at lovovertrædelser inden for myndigheden alene skulle kunne rammes af et individualansvar. F.eks. nævnes de særlige bevillingsretlige regler og regler om fordeling af ansvar, som gør sig særligt gældende for offentlige myndigheder. Hertil kommer spørgsmålet, om en offentlig virksomhed er udskilt som et selvstændigt selskab, eller om virksomheden indgår som en del af myndighedens aktivitet. Straffelovrådet fremhæver da også, at individualansvaret bør ses som det primære ansvarsområde for stat og kommuner. Samtidig udelukker rådet dog ikke, at der findes grunde til at pålægge selve den offentligretlige enhed, som har begået en overtrædelse af lovgivningen, et strafansvar.³⁸ Især kommuner, som det kommer til at fremgå, ses at være et noget yndet strafsubjekt. Straffelovrådet afslutter da også sine overvejelser med at konstatere, at rådet ikke har nogen »*principielle eller praktiske betænkeligheder ved lovregler om bødeansvar for statslige myndigheder og kommuner*«. ³⁹ I de følgende afsnit undersøges værdien af et myndighedsansvar, som de anvises af Straffelovrådet, og som de er anført i teorien og praksis.

3.1.2.1. Den præventive værdi

I henseende til værdien af et strafferetligt myndighedsansvar antager Straffelovrådet, at risikoen for et strafansvar i et vist omfang kan påvirke en offentlig myndighed i præventiv retning. Betænkningen nævner imidlertid ikke meget mere om den præventive værdi af et strafferetligt myndighedsansvar, men det afvises, at en driftsøkonomisk styring af myndigheden har afgørende betydning herfor. Der må derfor som sådan henvises til Straffelovrådets generelle betragtninger om kollektivansvarets præventive værdi. Overordnet består kollektivansvarets primære formål i styrke den præventive virkning af særlovgivningens forbud og påbud og retshåndhævelsen heraf.⁴⁰ Der gives herved udtryk for det synspunkt, at der ved pålæg af bødestraf opstår en tilskyndelse for enheden til, efter forholdets beskaffenhed, at tilpasse sin virksomhed med henblik på at forbygge fremtidige lovovertrædelser, som måtte være mulige eller forestående.⁴¹ Det ræsonnement, der ligger til grund for Straffeloverådets positive overvejelser om kollektivansvarets præventive værdi, finder man også sporadisk i den juridiske litteratur og praksis vedrørende offentlige myndigheder, som det kommer til at fremgå.

Den præventive værdi fandt også i visse tilfælde vej til domstolens præmisser. Det ses f.eks. i Kalundborg rets dom af 23. april 1980 (PS 12/1980)⁴² hvor en kommune blev idømt strafansvar for overtrædelse af i en bekendtgørelse fastsatte bestemmelser med hjemmel i dagældende arbejderbeskyttelseslov med henvisning til, at »en bødestraf findes egnet til at indskærpe overholdelsen af sikkerhedsbestemmelserne i arbejdsmiljøloven«. Bødestraffen blev efterfølgende fastsat under hensyntagen til, at »der ikke ses at være tilstræbt en besparelse for kommunen«. I præmisserne i Viborg Kriminalrets dom af 4. maj 1979 (S.S. 138/1979)⁴³ udtaler byretten således: »da det endvidere ikke kan udelukkes, at en bødestraf er egnet til skærpe tilsynet med sikkerhedsbestemmelsernes overholdelse, vil [...] kommune herefter [...] være at anse med en bøde«.

³⁷ Cirkulære nr. 11245 af 18. februar 1986 (RM nr. 3/1986)

³⁸ Betænkning nr. 1289/1995 s. 68f

³⁹ Betænkning nr. 1289/1995 s. 70

⁴⁰ Betænkning nr. 1289/1995 s. 9

⁴¹ Betænkning nr. 1289/1995 s. 36f

⁴² Se for referat af dommen Vinding Kruse, Erhvervslivets kriminalitet, s. 354. Se også kommentaren til Mariager rets dom af 18. september 1980 (S.S. 121/1980), Vinding Kruse, Erhvervslivets kriminalitet, s. 339f.

⁴³ Se for referat af dommen Vinding Kruse, Erhvervslivets kriminalitet, s. 256ff. Afgørelsens øvrige præmisser anvendes i øvrigt til at afgrænse ansvaret senere.

3.1.2.2. Værdien af en kollektiv ansvarsplacering hos myndigheder

Ved behandling af kollektivansvarets område er det imidlertid utilstrækkeligt at lade præventivbetragtningen stå alene. Berettigelsen af en præventive værdi må sammenholdes med værdien af en mere tilfredsstillende ansvarsplacering, end den der følger af reglerne om individualansvaret. Dette nævnes også af Straffelovrådet som et væsentligt argument for det generelle kollektivansvar, og dermed også for myndighedsansvaret, idet det videre konstateres, at »muligheden for at gøre et personligt strafansvar gældende mod den eller de reelt ansvarlige embedsmænd er ikke altid tilstrækkelig« og at dette skyldes, at »det ikke altid vil være muligt at placere et personligt strafansvar, når der er sket en overtrædelse i en offentlig virksomhed«. ⁴⁴ En del af kollektivansvarets væsentlighed består netop i, at det er selve enheden, der holdes ansvarlig for overtrædelser af lovgivningen, der sker i udøvelsen af dens virke og interesse, samtidig med at enkeltpersoner friholdes for strafansvar. ⁴⁵ Heri hviler også et hensyn til beviset. Dette gælder, må man forstå ifølge Straffelovrådet, tillige for myndigheder, idet det anføres om ansvarsplacering hos offentlige myndigheder, at denne »adskiller sig i princippet ikke fra det, der gælder med hensyn til ansvarsplacering ved overtrædelser i selskaber«. ⁴⁶ Straffelovrådet anfører herom i et generelt henseende, at »ved at forlade sig alene på individualansvaret kan retshåndhævelsen [...] komme i den situation, at der slet ikke kan placeres noget ansvar for en overtrædelse, eller at ansvar kun kan placeres ved en anstrengt uagtsomhedsbedømmelse«. ⁴⁷ Om ansvarsplaceringen henvises i øvrigt til afsnit 3.3.

I en lang årrække gav navnlig spørgsmålet om den præventive værdi af et strafferetligt myndighedsansvar dog anledning til, at der i teorien var uenighed om offentlige myndigheders strafferetlige stilling. Der herskede navnlig tvivl om berettigelsen af og formålet med et sådant strafferetligt ansvar for kommuner og statslige enheder, og om disse følgelig af den grund overhovedet burde optræde i kollektivansvarets juridiske »persongalleri«. Denne diskussion skal være genstand for afsnittet nedenfor, og skal behandles med det formål at supplere og uddybe Straffeloverådets lidt fattige beskrivelse af den præventive værdi af et myndighedsansvar.

3.1.2.3. Principielle overvejelser om myndighedsansvarets værdi i teorien

Til trods for at man, som beskrevet ovenfor, med afsæt i Hurwitz' retspolitisk betragtninger, med dertil kommende tillæg til smørloven og Rigsadvokatens cirkulære, indlod sig på at anerkende kollektivansvaret som gældende ansvarsform, medførte dette (før landsrettens dom i UfR 1972.801) dog ikke uden videre en erkendelse af, at også offentlige myndigheder kunne komme i betragtning som strafsobjekter. Det kan forekomme en smule besynderligt, at offentlige myndigheder, som i dag er en integreret del af kollektivansvaret, sådan blev holdt ud i strakt arm. Dette skal, som det kommer til at fremgå, navnlig finde sin begrundelse i, at man insisterede på at foretage en principiel adskillelse af privatretlige og offentligretlige enheder. En konstatering som i dag forekommer en smule paradoksalt henset til, at offentlige myndigheders strafansvar netop finder sin eksistensberettigelse i det kollektive ansvar på baggrund af strafansvaret for privatretlige sammenslutninger.

Hurwitz, som ellers må anerkendes for sin progressivitet på området, bidrog på sin vis til dette. Han sonderede mellem offentlige og privatretlige enheder og deres berettigelse som strafsobjekt, og fandt overordnet, at »det pønale Kollektivansvars egentlige samfundsmæssige Værdi ligger i Forhold til privatretlige Enheder«. ⁴⁸ I sin disputats afviste Hurwitz, at stat og kommuner burde gøres til retlig genstand for strafansvar. Afvisningen begrundedes med henvisning til en tvivlsom præventiv værdi af et sådant myndighedsansvar.

Hurwitz anfører således, at en principiel anerkendelse af kollektivansvaret må ske under fremhævelse af, at der sker en principiel sondring mellem enheder, hvis stiftelse beror på fri vilje (private enheder) og enheder, der etableret ved lov (offentlige myndigheder). Det fremføres således til støtte herfor, at »Præsumptionen om

⁴⁴ Betænkning nr. 1289/1995 s. 70.

⁴⁵ Vinding Kruse nævner også hensynet til de ansatte som et væsentligt argument for et strafansvar rettet mod kommuner m.v., jfr. UfR 1986B.145 s. 147.

⁴⁶ Betænkning nr. 1289/1995 s. 70.

⁴⁷ Betænkning nr. 1289/1995 s. 38

⁴⁸ Hurwitz, Kollektive Enheders pønale Ansvar s. 242

skjult Medskyld eller dog Mulighed for Afværgelse, i ringere Grad eller slet ikke gøre sig gældende ved Enheder, med Hensyn til hvilke Indtræden og Udtræden ikke er en frivillig Sag«. ⁴⁹ Man kan forstå Hurwitz således, at de bagved kollektivansvaret liggende hensyn, som gennemgået ovenfor, ikke egner sig til at regulere adfærd i offentlige myndigheder med henvisning til den strukturelle opbygning af en sådan og dens formål. Denne fortolkning og dermed også dette argument kommer også delvist til orde i Straffelovrådets betænkning, idet det her fremhæves, at der i offentligretlig regi findes særlige regler og reaktionsmuligheder, som ikke findes hos private. ⁵⁰ Ud fra disse betragtninger udledes af Hurwitz, at en præventiv virkning bedst varetages gennem individuelle sanktioner. Der tilskyndes således alene til et individualansvar, hvilket Straffelovrådet da også betoner som det primære for stat og kommuner, jfr. ovenfor. Med de erfaringer der siden er gjort, forekommer disse betragtninger tvivlsomme.

Hurwitz medgiver dog, at der kunne opstå særlige tilfælde, f.eks. ved overtrædelser der sker i forbindelse med offentlige myndigheders handels-, industri eller befordringsvirksomhed, som konkret kan begrunde et strafferetligt myndighedsansvar ud fra hensyntagen til bevisvanskeligheder eller processuelle nemhedshensyn. Hurwitz afviser dermed principielt set ikke et strafansvar for offentlige myndigheder. Ansvar vil ifølge Hurwitz kunne bidrage til yderligere agtpågivenhed overfor lederen af den offentlige myndighed, for hvem strafforfølgning vil kunne virke *»prestigemæssigt eller paa anden Maade [...] ubehageligt*«. ⁵¹ Alligevel finder Hurwitz spørgsmålet som af *»underordnet praktisk Betydning*«. Antagelser som disse kan dog i det store og hele overføres på det ræsonnement, som Straffelovrådet begrunder et strafferetligt myndighedsansvar med, når der således henvises til, at risikoen for et strafansvar også vil have mærkbar præventiv effekt på offentlige myndigheder. De undersøgelser, Hurwitz gjorde, havde kun et beskedent lovgrundlag og erfaringsgrundlag at bygge på. Hurwitz gav i sin disputats heller ikke nogen specifikke svar på, i hvilket omfang kollektivansvaret var forenelige med straffeloven, og på hvilke måder ny lovgivning kunne være nødvendig eller hensigtsmæssig. ⁵²

Vinding Kruse var den første, der siden Hurwitz udførligt behandlede disse særlige problematikker i den på daværende tidspunkt gældende ret. I sin disputats af 1983, *»Erhvervslivets kriminalitet: Studier i det objektive strafansvar*«, gjordes nogle vigtige retspolitiske overvejelser. ⁵³⁵⁴ I disputatsen refereres den dagældende retstilstand med udgangspunkt i Hurwitz' råd og henstillinger til lovgiver om kollektivansvarets formål og udstrækning. Vinding Kruse går kritisk til værks og roder op i Hurwitz' noget uhenigtsmæssige betragtninger om et myndighedsansvar og den præventive værdi af et sådant. Således kritiseres Hurwitz' principielle sondring mellem offentligretlige og privatretlige enheder og den deraf følgende afvisning af, at et strafansvar vil kunne virke præventivt over for offentligretlige myndigheder. ⁵⁵

Vinding Kruses udlægning af offentligretlige enheder som berettigede strafssubjekter, skal dog navnlig ses i lyset af hendes udlægning af kollektivansvarets værdi over for private sammenslutninger. Herom anfører hun, at den tilsigtede direkte præventive værdi af kollektivansvaret overvejende må finde sin legitimation i dets virkning over for ledelsen af enheden. I de tilfælde, hvor der således pågår en aktuel strafferetlig aktion mod enheden, skal det præsentere strafansvar anspore enhedens skyderkreds, aktionærer mv., til at foretage skridt mod ledelsen i form af sanktionering. Forudgående skal den deraf latente straffetrussel have motiveret enhedens indskydere til samvittighedsfuldt at have brugt sit mandat til at udpege en ledelse, der er i stand til at

⁴⁹ Hurwitz, Kollektive Enheders pønale Ansvar s. 241

⁵⁰ Betænkning nr. 1289/1995 s. 69

⁵¹ Hurwitz, Kollektive Enheders pønale Ansvar s. 240f med noter

⁵² Knud Waaben U.1986B.289, s. 290

⁵³ Fremstilling munder ud i et lovudkast med bemærkninger, som ikke vil blive behandlet nærmere her.

⁵⁴ Knud Waaben U.1986B.289, s. 290. Waaben skriver endvidere i sin anmeldelse af afhandlingen: *»En lige så vigtig side af afhandlingen er at de retspolitiske spørgsmål også denne gang er blevet sat under debat. Den brede anerkendelse af selskabsansvaret er allerede sket i lovgivningen; nu er der brug for at standse op og spørge om lovgivningen følger de rigtige principper og har en tilfredsstillende udformning*«.

⁵⁵ Vinding Kruse, Erhvervslivets kriminalitet, s. 354f

tilrettelægge enhedens virksomhed således, at der ikke sker lovovertrædelser og at et eventuelt strafansvar derved ikke aktualiseres.⁵⁶

Det driftsøkonomisk argument, som her fremføres i forhold til privatretlige sammenslutninger, forkastes, ligesom af Straffelovrådet, af Vinding Kruse selv som værende afgørende for værdien af et strafferetligt myndighedsansvar. Bestemmende for den præventive værdi kan ikke være, om der opstår en eventuel formuefordel af en lovovertrædelse, mener hun, idet mange offentligretlige enheder har en opbygning og struktur, der ikke adskiller sig væsentligt fra de privatretlige enheder, ligesom flere privatretlige enheder, f.eks. foreninger, ikke drives med henblik på at skabe formueretlig vinding.⁵⁷ Denne antagelse gentages af Straffelovrådet, der slutter, at det ikke bør tillægges afgørende betydning, at en offentlig virksomhed ikke altid er indrettet med henblik på at opnå et økonomisk overskud.⁵⁸

Det afgørende hensyn, ifølge Vinding Kruse, må i stedet være, at der sker en tilskyndelse af ledelsen i anledning af strafansvaret rettet mod den offentlige enhed. Den præventive værdi vil dermed bestå i, at enhedens motiveres til at tilrettelægge arbejdet i myndigheden ansvarligt, idet myndigheden ellers eventuelt ville kunne blive mødt med ubehagelige reaktioner eksternt i anledning af strafansvaret: *»I kommuner kan kommunens indbyggere reagere overfor kommunalbestyrelsen ved kommende valg, i andre offentligretlige enheder vil tilsynsmyndigheder normalt kunne skride ind, ligesom der normalt i sidste instans vil kunne blive tale om et politisk ansvar«.*⁵⁹

Vinding Kruse fremhæver i sin gennemgang i »Farum-sagen«, at medlemmerne af en kommunalbestyrelse formentligt *»vil tage et strafansvar mere alvorligt end en »næse« eller lignende fra en tilsynsmyndighed, særligt hvis de også skal forklare deres vælgere, at skatten skal sættes op på grund af en bøde pålagt kommunen for lovovertrædelser, de ikke har forhindret«.*⁶⁰

Nedenfor skal undersøges nogle betragtninger om værdien af kommuner og statslige myndigheder som selvstændigt strafsubjekter, som Straffelovrådet henviser til i sin betænkning, og som tidligere har været genstand for diskussion i litteratur, praksis og teori. Tilsvarende skal undersøges de særlovområder, hvor et myndighedsansvar især gør sig gældende.

3.1.3. Kommunen som selvstændigt ansvarssubjekt

Et strafansvar rettet mod en kommune som sådan retter sig, som ved private virksomheder, mod fysiske personer, dvs. mod ledelsen (kommunalbestyrelsen) og i sidste ende kommunens borgere.⁶¹ Kommuner er, som udvalget af praksis i nærværende afhandling måske allerede afslører, heller ikke fremmede som strafsubjekt i kollektivansvaret. Straffelovrådet forekommer da heller ikke at være forbeholdende vedrørende et kommunalt strafansvar – modsat et statsligt ansvar; se herom senere.

Efter Højesterets frifindende dom over Farum kommune i 1986 fulgte det, at en kommune kun kunne pålægges bødeansvar, hvis kommuner udtrykkeligt var medtaget i opregningen af ansvarssubjekter i den enkelte særlovsbestemmelse. Den første straffebestemmelse, som eksplicit nævnte kommuner, blev som tidligere nævnt, indsat i miljøbeskyttelsesloven⁶² ved lov nr. 329 af 4. juni 1986, hvoraf den sædvanlige straffehjemmel, som den forekom, efterfulgtes af følgende: *»er overtrædelsen begået af en kommune eller et kommunalt fællesskab, der er omfattet af § 60 i lov om kommunernes styrelse, kan der pålægges kommunen eller det kommunale fællesskab bødeansvar«.* Bemærkninger til lovforslaget er sparsomme om ansvarets værdi, men bestemmelsen er fremsat i overensstemmelse med det forslag til udformningen af en strafbestemmelse for kommuner, som

⁵⁶ Vinding Kruse, Erhvervslivets kriminalitet, s. 314

⁵⁷ Dette argument gentages af Vinding Kruse i UfR 1986B.145 s. 147

⁵⁸ Betænkning nr. 1289/1995 s. 70 og Vinding Kruse, Erhvervslivets kriminalitet, s. 354

⁵⁹ Vinding Kruse, Erhvervslivets kriminalitet, s. 355

⁶⁰ U.1986B.145, s. 146

⁶¹ U.1986B.145, s. 146

⁶² Lbkg nr. 1121 af 3. september 2018

blev anbefalet i Betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret,⁶³ hvorfor der også henvises hertil i bemærkningerne.⁶⁴ En del af betænkningens kommissorium inddrager spørgsmålet om kommunen som selvstændigt ansvarssubjekt. Der blev her givet udtryk for, at en kommune i nogle henseender, men ikke generelt, vil kunne bedømmes strafferetligt i lighed med en private enhed. I betænkningen fremhæves det dog samtidig, at kommuner i rollen som offentligt subjekt med politisk valgte beslutningstagere, *»ikke nødvendigvis i alle henseender lader sig styre af de samme præventive hensyn, der ville være styrende for private enheder«*. Derfor anbefales det også at nævne kommuner udtrykkeligt for at have en klar strafhjælp, idet *»kommuner ikke uden videre kan sidestilles med privatretlige enheder«*.⁶⁵

3.1.3.1. Skatteområdet – økonomisk fordel uden tabsrisiko?

Ansvarsudvalget gør i den nævnte betænkning gældende, at et reelt præventivt behov for f.eks. at afholde kommuner fra gennem lovovertrædelser at søge at opnå økonomiske fordele ikke er aktuel, idet der ikke foreligger nogen tabsrisiko for statskassen.⁶⁶ Man kan i et vidt omfang medgive, at der kan være ræson i ikke at lade kommuner straffe for overtrædelser af kildeskatteloven på grund af den manglende tabsrisiko. Omvendt må man tilsvarende anføre, at man dermed også træder lighedsprincippet under fode og at det må sammenholdes med de betragtninger, hvorefter en sådan lakune kan blive opfattet som amoralsk og kan virke dissideret demoraliserende på kommunens borgere.⁶⁷ Der kan i den forbindelse henvises til Vinding Kruser, der udtaler om ligestillingen mellem offentlige og private enheder, at det er *»vigtigt for straffesystemets moraldannende og moralopretholdende effekt, der også er et led i præventionen«*.⁶⁹

3.1.3.2. Særligt om miljøområdet og kommunen som arbejdsgiver

Som et eksempel på et område, hvor et kommunalt strafansvar vil kunne have en præventiv effekt, nævnes af Ansvarsudvalget det for private sædvanlige ansvar for forurening eller for opførelse af et byggeri uden iagttagelse af de krævede sikkerhedsforanstaltninger. Udvalget finder det rimeligt, at et strafansvar tilsvarende vil kunne pålægges kommuner for sådanne overtrædelser af lovgivningen.

Som særlig relevant retsområde for kommuners strafansvar skal her også fremhæves miljøområdet,⁷⁰ hvorfor et strafansvar her må siges at have en meget væsentlig betydning og dermed også formodentlig en særlig samfundsmæssig nytte i form af prævention. Her ses adskillige afgørelser, hvor kommuner straffes i forbindelse med drift af rensningsanlæg.⁷¹ Disse typer sager nævnes også i Miljøstyrelsens vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven.⁷² De alvorligste forhold ses i tilfælde, hvor kommunen ikke udbygger rensningsanlægget i overensstemmelse med kravene. I MAD 2009.2588 blev Skanderborg kommune idømt bøde på 500.000 kr. for som ansvarlig driftsherre ved udsættelse af investeringer i forbedret rensningsteknologi at have være skyld i, at et kommunalt spildevandsanlæg i perioden 1995-2002 overskred den tilladte udledning af kvælstof flere gange.

Overtrædelser af arbejdsmiljølovens bestemmelser forekommer også at være en hyppig strafferetlige begivenhed, når kommunen optræder som arbejdsgiver, jfr. f.eks. UfR 1997.354 Ø, hvor Helsingør kommune fik en bøde for som arbejdsgiver at være ansvarlig for u hensigtsmæssige og uforsvarlig opstabling af nogle paller, hvorved der var sket en alvorlig arbejdsulykke.

⁶³ Sml. med Betænkning nr. 981/1983 s. 180 ff

⁶⁴ FT 1985/86 Till. A sp. 4451.

⁶⁵ Betænkning nr. 996/1983, s. 50

⁶⁶ Betænkning nr. 996/1983, s. 50

⁶⁷ Eftersom stat og kommuner er optaget i straffelovens § 26 må spørgsmålet antages delvist at have mistet sin relevans. Der er dog i bestemmelsen hjemmel til at undtage enheder strafansvar, jf. ordene *»medmindre andet er bestemt«*, hvorfor spørgsmålet ikke helt kan afskrives.

⁶⁸ Se endvidere byrettens præmisser i »Farum-sagen«.

⁶⁹ U.1986B.145, s. 147

⁷⁰ Moe, Miljøret s. 457

⁷¹ Se bl.a. MAD 1998.597, MAD 1999.171, MAD 2002.197 og UfR 2004.2181

⁷² Vejledning fra Miljøstyrelsen Nr. 6 2005 om håndhævelse af Miljøbeskyttelsesloven

Omend det kan synes en smule mærkværdigt, er det ikke utænkeligt, at en kommune som arbejdsgiver også vil kunne straffes for uagtsomt manddrab i forbindelse med ansattes uagtsomme handlinger ved udførelsen af arbejdet på vegne af kommunen. I TfK2015.49/1 blev en amerikansk turist dræbt på Strøget i København, da en kommunal el-skraldebil havde sat i gang og ramt vedkommende, hvorefter han afgik ved døden. Københavns Kommune var ifølge anklageskriftet tiltalt for uagtsomt manddrab samt overtrædelse af færdselsloven og arbejdsmiljøloven ved som arbejdsgiver og ejer at være ansvarlig for, at skraldebilen var i ulovlig stand, og at føreren forlod skraldebilen uden at sikre sig, at den ikke kunne sætte i gang af sig selv. Kommune blev dog frifundet for uagtsomt manddrab, men dømt for overtrædelse af arbejdsmiljøloven.

3.1.3.3. Kommunale fællesskaber

Kommunale fællesskaber, som skal godkendes efter § 60 i kommunestyrelsesloven er ikke eksplicit indføjet i ordlyden af i straffelovens § 26. Alligevel skal disse ses som indeholdt i bestemmelsen. Begrundelsen er, at både lovgiver og Straffelovrådet fandt det overflødigt udtrykkeligt at indføje disse, idet det antages, at sådanne er omfattet uanset om fællesskabet betegner sig som interessentskab, andelsselskab eller lignende.⁷³ Et eksempel på, hvor et sådant ansvar er gjort gældende, er en straffesag mod 4 falsterske kommuners fælles renholdningsselskab, der i en utrykt Østre Landsrets dom af 1. juli 1982 (A.S. nr. 238/1981)⁷⁴ blev idømt en bøde på 100.000 kr. for overtrædelse af miljølovgivningen i forbindelse med driften af en Norupgård losseplads i Nykøbing Falster. Selskabet havde dels undladt at føre kontrol med det deponerede affald på lossepladsen, dels havde selskabet selv deponeret affald nær et vandløb, hvorved forurenede nedbør blev tilført vandløbet. Retten bemærkede ved fastsættelsen af bøden, at overtrædelserne var begået af et selskab, som var oprettet af kommunalbestyrelsen med et særligt ansvar efter miljølovgivningen.

Henset til kommunernes anseelige virksomhed, der tilsvarende privates i stort omfang, kan det således være svært at opstille nogle holdbare argumenter mod et kommunalt strafansvar. Den præventive værdi af et sådant ansvar er ikke at tage fejl af.

3.1.4. Staten som selvstændigt ansvarssubjekt

I de tilfælde, hvor et kommunalt strafansvar, udover ledelsen af enheden, også rammer kommunens borgere i sidste ende, vil det statslige strafansvar principielt set ramme alle borgere i Danmark, hvilket kan virke en smule aparte. Teorien har derfor også stillet sig mere tvivlsom overfor spørgsmålet om egentlige statslige enheder, ministerier, departementer og styrelses eventuelle strafansvar og den præventive værdi af et sådant statsligt strafansvar. Det er således rimeligt nok, at Straffelovrådet indledningsvist udtaler sig forbeholdent herom i sin betænkning. Strafansvar over for staten er også sjældent forekommende. Et sådant statsligt ansvar vil typisk kunne tænkes at have aktualitet i tilfælde, hvor statslige myndigheder er arbejdsgiver, men også i tilfælde, hvor en statslig myndighed agerer bygherre, f.eks. vil Vejdirektoratet som byggemyndighed i forbindelse med anlæg af veje kunne pålægges straf efter vejlovens § 135, stk. nr. 6-9, jf. stk. 3.

Om strafansvar for statslige myndigheder er det gjort gældende, at det er utænkeligt og stridende mod det gældende system at straffe selve staten. I Betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen overvejes det slet og ret, om man skulle begrænse kollektivansvaret til kun at omfatte privatretlige enheder med henvisning til, »at det kan forekomme stødende, at man søger at gennemføre et ansvar mod (amts)kommuner, når dette ikke er tilfældet ved statslige overtrædelser«.⁷⁵ Det beror på det synspunkt, at det ikke ville være muligt at rejse en straffesag mod staten (et ministerium) som kollektiv enhed. Ud fra en stringent forestilling om strafansvaret i sin oprindelige form giver dette også god mening.

⁷³ FT 1995/96 Till. A, s. 4052

⁷⁴ Dom refereret i Betænkning nr. 981/1983, s. 144. Dommen er endvidere kort omtalt i Betænkning nr. 996/1983, s. 50.

⁷⁵ Betænkning nr. 981/1983, s. 182

I 1987 blev der, som nævnt, for første gang ved lov nr. 220 af 22. april 1987 om ændring af lov om arbejdsmiljø⁷⁶ indsat strafbestemmelse med staten som ansvarssubjekt. Indførelsen af strafansvaret for statslige enheder havde til formål at gennemføre fuld ligestilling af offentlige arbejdsgivere med private på arbejdsmiljøområdet. Af lovforslagets almindelige bemærkninger⁷⁷ kan man læse nogle af de samme betæneligheder ved et statsligt strafansvar, som er indtaget i teorien, og som også gengives i betænkningen om juridiske personers strafansvar. Disse skal fremhæves nedenfor:

3.1.4.1. Særlige statslige opgaver

Det ræsonnement som Vinding Kruse, jfr. tidligere, lægger til grund i forhold til sammenligneligheden af det private og det offentlige opbygning og struktur, kan i ifølge Vinding Kruse selv, ikke uden videre overføres på statslige enheder. Som begrundelse herfor anfører hun, at statslige enheder ikke ligesom mange private enheder er oprettet med henblik på at drive erhvervsvirksomhed, eller udøve virksomhed, som kan sidestilles med aktivitet udøvet af private aktører.⁷⁸ Også Straffelovrådet berører denne problemstilling og gengiver overvejelserne, som det fremstår i de almindelige bemærkninger til lovforslaget til ændring af arbejdsmiljøloven i 1987. Herom anføres, at offentlige myndigheder i modsætning til den private, er pålagt at udføre bestemte opgaver. Af denne årsag kan en myndighed ikke blot, for hurtigt at bringe en eventuel ulovlig tilstand til ophør, standse sin virksomhed. For eksempel kan et sygehus,⁷⁹ anføres det, »ikke undlade at modtage akutte patienter, selv om man herved midlertidigt kommer til at overtræde f.eks. brandlovgivningen«. Et tinglysningskontor ville »ikke afvise dokumenter fra tinglysning med den begrundelse, at de bygningsmæssige forhold ikke er arbejdsmiljømæssigt forsvarlige«, lyder et andet eksempel.⁸⁰

3.1.4.2. Stridende mod magtfordelingsprincippet og blot en omrokering af statens midler?

I bemærkningerne til lovforslaget om ændring af arbejdsmiljøloven fremføres det endvidere, at et statsligt strafansvar kan siges at stride mod et formelt magtfordelingsprincip. Det påpeges, at straf traditionelt anvendes til at virke adfærdsdirigerende, og som sådan benyttes af staten som instrument til at regulere sine borgere og virksomheders adfærd. Det påpeges endvidere, at pålæg af bøde til f.eks. et ministerium vil tilfalde statskassen, jfr. straffelovens § 50, og måske ikke har nogen præventiv værdi.⁸¹ Disse forbehold påpeges også af Vinding Kruse.⁸² De videreføres ligeledes af Straffelovrådet, som samtidig anfører, om den retsopfattelse, som Håndhævelsesudvalget giver udtryk for ovenfor i betænkningen om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen, at denne bl.a. beror på, at straf traditionelt er blevet betragtet som et statsligt styringsmiddel over for statens borgere – ikke for staten selv.⁸³

Vinding Kruse åbnede imidlertid for muligheden af at pålægge ministerier, departementer og lignende instanser strafansvar. Dette begrundes hun med, at det ud fra et lighedsprincip forekommer vigtigt, set i forhold til straffesystemets moralopretholdende effekt. Vinding Kruse er af den opfattelse, at et strafansvar rettet mod et ministerium godt kan have præventiv værdi, idet det ville kunne tænkes at påvirke ministeriets ledelse og den ansvarlige minister. Som argument herfor fremfører hun, at en bøde, forbindelse med f.eks. overtrædelse af arbejdsmiljøloven, vil fragå ministeriets bevilling, og dermed vil give incitament til en mere forsvarlige og nøjeregnende tilrettelæggelse af arbejdet, således at man undgår lignende fremtidige overtrædelser. Vinding Kruse påpeger, at det er af afgørende betydning, om den pågældende statslige enhed udadtil optræder som en afgrænset enhed, hvori der udøves en aktivitet, som ikke kun er af rådgivende karakter.⁸⁴

⁷⁶ Lbkg nr. 1084 af 19. september 2017

⁷⁷ FT 1986/87 Till. A sp. 2961

⁷⁸ Vinding Kruse, Erhvervslivets kriminalitet, s. 508f

⁷⁹ Drift af sygehuse henhører i dag rettelig til Regionerne.

⁸⁰ FT 1986/87 Till. A sp. 2964f og Betænkning nr. 1289/1995, s.69

⁸¹ FT 1986/87 Till. A sp. 2964f

⁸² Vinding Kruse, Erhvervslivets kriminalitet, s. 355

⁸³ Betænkning nr. 1289/1995, s.69

⁸⁴ Vinding Kruse, Erhvervslivets kriminalitet, s. 355 og 508f

Der er således muligt – modsat ved kommuner – at opstille adskillige principielle forbehold mod et statsligt strafansvar. Ikke desto mindre har disse forbehold hverken afskrækket Straffelovrådet eller i øvrigt lovgiver mod at medtage et statsligt strafansvar i straffelovens § 26, stk. 1.⁸⁵

3.1.5. Delkonklusion

På baggrund af den ovenfor foretagne undersøgelse må det konkluderes, at det for så vidt angående spørgsmålet om offentlige myndigheder som strafsubjekt, har været afgørende for både lovgiver og Straffelovrådet, at der skete en videreførelse af den ligestilling mellem offentlige og private enhed i strafferetligt henseende, som havde udviklet sig i praksis. Denne ligestilling er i sin væsentlighed forudsat af, at de samme formålsbetragtninger bag det almindelige kollektivansvar tillige kan overføres på offentlige myndigheder, hvilket findes at være tilfældet. Sammenfattet kan det udledes, at et strafansvar for offentlige myndigheder, på samme måde som ved private, på mange (særlovs)områder har en væsentlig præventiv værdi i form af adfærdsregulerende effekt for enhedens tilrettelæggelse af sin virksomhed. Kommuner og statslige enheders særlige opbygning og struktur og det driftsøkonomiske argument, som det sædvanligvis fremføres, findes ikke at have afgørende indvirkning herpå, hvorfor et strafferetligt myndighedsansvar principielt set må anses i de fleste tilfælde at have et ligeså værdifuldt indhold som det øvrige kollektivansvar for private enheder.

Med dette således fastslået skal nu undersøges selve den retlige formalisering af denne principielle ligestilling.

3.2. De særlige ansvarsbetingelser for offentlige myndigheders strafansvar, jf. straffelovens § 27, stk. 2.

Offentlige myndigheder ifalder som udgangspunkt strafansvar på baggrund af de samme betingelser, som øvrige privatretlige enheder, jf. straffelovens § 27, stk. 1. Har en offentlig ansat, en politisk valgt person eller anden embedsmand med personel og funktionel tilknytningen til myndigheden eller har myndigheden i øvrigt begået lovbrud inden for dens rammer, kan der således blive tale om et strafansvar for myndigheden som kollektiv enhed. Det strafferetlige myndighedsansvar er, som det allerede fremgår indledningsvist, imidlertid undergivet en meget væsentlig begrænsning i straffelovens § 27, stk. 2:

»Statslige myndigheder og kommuner kan alene straffes i anledning af overtrædelser, der begås ved udøvelse af virksomhed, der svarer til eller kan sidestilles med virksomhed udøvet af private«.

Bestemmelsen er foreslået af Straffelovrådet, der fandt, at et kollektivt strafansvar for offentligretlige enheder forudsatte, at myndighedens virksomhed kunne sammenlignes med den faktiske virksomhed, der udøves i privat regi, det vil sige i egenskab af driftsherre (byherre, arbejdsgiver m.v.).⁸⁶ Straffelovrådets overvejelser er også videreført i de almindelige bemærkninger til lovforslaget. Heraf følger det, at overtrædelser af lovgivningen, der sker som følge af udøvelse af myndighed, ikke udløser strafansvar for myndigheden. Dette ses ved f.eks. udstedelse af en ulovlig tilladelse. F.eks. vil en kommune *»kunne ifalde ansvar, hvis der i forbindelse med driften af et kommunalt rensningsanlæg sker en overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven, men derimod ikke, hvis kommunen i sin egenskab af miljømyndighed har set igennem fingre med en virksomheds ulovlige udledning«.*⁸⁷

Begrænsningen må i det store og hele forstås i lyset af den ligestilling mellem offentlige og privatretlige enheder, som Straffelovrådet betoner, og som lovgiver tillige har ønsket, jfr. ovenfor. Sondringen mellem offentlige myndigheders funktioner er af afgørende betydning for at forstå denne opbygning af myndighedsansvaret. Som det også tidligere er godtgjort, skal man konferere strafansvaret for offentlige myndigheder med det offentliges særlige struktur og organisering og deraf afledte funktioner. Det offentliges virksomhed har i tiltalende grad udbygget sit område. Navnlig kommuner er kendetegnet ved at udøve forvaltningsretlig virksomhed ved udstedelse af påbud, forbud, tilladelser mv., men udøver samtidig virksomhed, der indebærer, at den som

⁸⁵ Anderledes forbeholdent forholdt Justitsministeriet sig dog i forbindelse med overvejelser om et udvidet strafansvar for offentlige myndigheders ulovlige håndtering af data, jfr. herom under afsnit 4.2.

⁸⁶ Betænkning nr. 1289/1995 s. 69

⁸⁷ FT 1995/96 Till. A, s. 4054.

retlig enhed optræder som arbejdsgiver og bygherre eller lignende. Også statslige myndigheder kan indtage en dobbeltrolle, f.eks. Kystdirektoratet, der på den ene side agerer som offentligretligt subjekt i sin egenskab af myndighedsudøver ved klitfredning, og på den anden side har tilsvarende aktiviteter som private i form af anlægs- og projekteringsvirksomhed i forbindelse med iværksættelse af kystbeskyttelse og lignende. I henseende til en strafferetlige ligestilling udtaler Straffelovrådet således: »det må i hvert fald forekomme naturligt og ubetænkeligt, at der gælder et sådant [straf]ansvar på områder, hvor der påhviler offentlige myndigheder samme pligter som andre, og hvor der fra sådanne myndigheders side kan foretages handlinger og udvises forsømmelser, der ganske kan sidestilles med dem, der pådrager aktieselskaber, anpartsselskaber m.v. et bødeansvar.«⁸⁸

Med andre ord må man forstå straffelovens § 27, stk. 2 som en retlig formalisering af den ligestilling,⁸⁹ som er beskrevet, således at myndigheder ikke straffes for aktiviteter, der går ud over, hvad private enheder vil kunne straffes for, men formelt ligestilles med disse i strafferetlig henseende.⁹⁰

Straffelovrådets overvejelser er dog ikke grebet ud i den blå luft. Som det også fremgår af bemærkningen til bestemmelsen i lovforslaget,⁹¹ svarer denne begrænsning i straffelovens § 27, stk. 2 til, hvad der allerede var gældende ret på tidspunktet for den retlige normering af kollektivansvaret. I bemærkningerne til ændring af miljøbeskyttelsesloven i 1986 er det bl.a. anført om indføjelser af et kommunalt strafansvar, at et sådant ansvar forudsætter, at den strafbare handling er begået af kommunen eller det kommunale fællesskab som bygherre, driftsherre, arbejdsgiver eller lignende.⁹² Denne begrænsning er i overensstemmelse med det forslag, der blev stillet i betænkning om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret. I betænkningen anbefaledes det således tillige, at et kommunalt strafansvar kun burde omfatte kommunale lovovertrædelser, der er begået i kommunens egenskab af bygherre/driftsherre/arbejdsgiver, dvs., tilfælde hvor kommunen/fællesskabet handler på lige fod med private.⁹³ Begrænsningen, som nu eksplicit fremgår af straffelovens § 27, stk. 2, blev dog allerede fastslået af Vestre Landsret i »Krik Vig-afgørelsen«, som også havde foranlediget den nævnte betænkning. Afgørelsen illustrerer, hvordan strafansvaret for offentlige myndigheder i dag retligt skal afgrænses overfor private enheders strafansvar. Denne indskrænkning i strafansvaret kan følgelig betegnes som myndighedsansvarets øvre grænse. Henset til en afgrænsning af myndighedsansvaret vil dommen derfor blive gennemgået udførligt nedenfor. Dernæst vil grænsen mellem myndighedsudøvelse og driftsmæssig virksomhed blive forsøgt fastlagt, omend grænsen kan synes svær at bestemme.

3.2.1. Afgrænsning af det strafferetlige myndighedsansvar

Den - skulle det vise sig - noget anfægtelige straffehjemmel for kommuner, som den blev praktiseret før Højesterets dom i 1986, det sædvanligt forekommende udtryk, »*eller lignende*«, problematiseredes ikke af nævneværdig grad af Vinding Kruse i dennes disputats, idet hun blot forholder sig til, at det i »*retspraksis [...]* imidlertid er fast antaget, at en kommune er omfattet af straffehjemlen«, og derved følgelig vil kunne straffes.⁹⁴ Dette blev som nævnt fastslået i UfR 1972.801. For afgrænsningen af ansvaret er der i disputasen - som ellers giver svar på meget vedrørende kollektivansvaret - således ikke megen hjælp at hente. I stedet må man, som anført, se til praksis som det også anvises af Straffelovrådet⁹⁵. Indledningsvis skal det undersøges, i hvilket omfang offentlige myndigheders overtrædelser af lovgivningen er strafbart.

⁸⁸ Betænkning nr. 1289/1995 s. 70

⁸⁹ En tilsvarende ligestilling har man indført i markedsføringslovens § 1, hvoraf det fremgår, at loven finder anvendelse på privat erhvervsvirksomhed samt på offentlig virksomhed, i det omfang der udbydes produkter på markedet. Det afgørende element for hvorvidt offentlige myndigheder er omfattet, er herefter, om udbuddet af varer eller tjenesteydelser sker på et marked eller markedslignende vilkår.

⁹⁰ Se kritisk herom i forbindelse med den dagældende persondatalov, afsnit 4.

⁹¹ FT 1995/96 Till. A, s. 4064.

⁹² FT 1985/86 Till. A sp. 4451.

⁹³ Betænkning nr. 996/1983, s. 164

⁹⁴ Vinding Kruse, Erhvervslivets kriminalitet, s. 354

⁹⁵ Betænkning nr. 1289/1995 s. 67f og 82

3.2.1.1. Offentlige myndigheder i egenskab af driftsherre mv.

Straffehjemlen »*eller lignende*« var af landsretterne blevet fortolket således, at den kun fandtes at indeholde hjemmel til at straffe kommunernes handlinger og/eller undladelser, når kommunen optrådte på tilsvarende måde som private i egenskab af f.eks. bygherrer, driftsherrer, grundejere eller arbejdsgivere mv. (driftsmæssige virksomhed).⁹⁶ Dette fremgår utvetydigt af nedstående afgørelser, der samtidig illustrer den nedre grænse for myndighedsansvaret i dag.

UFR 1984.138

I byretten var Vejle kommune idømt bøde på 5.000 kr. for overtrædelse af arbejdsmiljølov, idet kommunen havde ladet udføre udgravningsarbejde i et vejkryds uden at sørge for, at arbejdsforholdene var sikkerhedsmæssigt fuldt forsvarlige og uden at sikre, at der blev ført effektivt tilsyn med, at arbejdet udførtes sikkerhedsmæssigt fuldt forsvarligt. Ifølge anklageskriftet var der ikke truffet sikkerhedsforanstaltninger mod jordskred, idet der hverken var gravet med anlæg eller foretaget afstivning, ligesom der ikke var vist særlig agtpågivenhed med hensyn til jordens beskaffenhed. Kommunen havde erkendt sig skyldig. Afgørelsen blev stadfæstet af landsretten, der endvidere udtalte om strafansvaret, »*at der efter de bestemmelser, der er angivet i tiltalen, bør idømmes en kommune bøde efter samme retningslinier, som anvendtes overfor private arbejdsgivere*«.

Viborg Kriminalrets dom af 4.maj 1979 (S.S. 138/1979)

I en næsten identisk - dog – byretsafgørelse, der ligeledes omhandler en kommunes tilsidesættelse af arbejdsmiljøloven i forbindelse med udgravning, hvorved der skete personskade, udtaler retten, at »*da [...] kommune idet foreliggende tilfælde har ladet udføre arbejde af samme art, som private entreprenørvirksomheder sædvanligvis udfører, findes kommunens arbejdsgiveransvar at være undergivet samme regler som private arbejdsgivere, herunder straffebestemmelserne formanglende overholdelse af sikkerhedsbestemmelserne*«.

Det samme gør sig gældende, når en kommune i sin egenskab af driftsherre sammen med en privat har medvirket til en overtrædelse af lovgivningen, se eksempelvis TfK 2004.494/1, der omhandler Ry kommunes medvirkensansvar i forbindelse med drift af rensningsanlæg under kontraheret bistand af en privat.

Dommene er fremhævet til illustration, uanset at man må antage, at der findes talrige forskellige tilfælde, hvor en i hvert fald en kommune optræder på tilsvarende måde som en privat. De første to afgørelser må dog særligt fremhæves, idet det af henholdsvis både af byretten og af landsretten klart tilkendegives, at kommuner kan straffes efter samme regler som private, når disse tilsidesætter lovgivningen under samme forudsætningen som en privatperson eller virksomhed. Der drages af retterne en konsekvent sammenligning af kommunens strafretlige stilling med en eventuel privat virksomheds samme lovovertrædelse. Kommunen har som arbejdsgiver tilsidesat de pligter, som almindeligvis påhviler en privat arbejdsgiver ifølge arbejdsmiljøloven, og findes derfor at være strafansvarlig på lige fod en privat arbejdsgiver, der havde udført samme arbejde, jfr. straffelovens § 27, stk. 2.⁹⁷

3.2.1.2. Offentlige myndigheder i sin egenskab af myndighedsudøver

Praksis fandt derimod ikke, at straffehjemlen »*eller lignende*« gav hjemmel til at straffe kommuner, der, i sin egenskab af myndighed, medvirkede til lovovertrædelser begået af private, i tilfælde, hvor den ulovlige handling var foretaget af en privat byherre i tillid til en ulovlig tilladelse fra kommunen. Eksempelvis ved udstedelse af en ulovlig (bygge)tilladelse, eller i tilfælde, hvor kommunen undlader at skride ind mod ulovlig aktivitet. I Krik Vig-afgørelsen blev det antaget, analogien ikke hjemlede strafansvar for en kommune ud fra medvirken-synspunkter. Det var her en privat byherre, der havde begået en lovovertrædelse, men i tillid til en ulovlig forvaltningsudstedelse fra kommunen (myndighedsudøvelse).⁹⁸ Forskelligt fra afgørelsen vedrørende Ry Kommune ovenfor, er den væsentlige omstændighed, at Sydthy Kommune medvirkede til overtrædelser i

⁹⁶ Betænkning nr. 996/1983, s. 49f

⁹⁷ Sml. Med »Krik Vig-afgørelsen« nedenfor

⁹⁸ Betænkning nr. 996/1983, s. 50

sin egenskab af udøvende myndighed. Landsrettens afgørelse er som allerede nævnt i væsentlig grad udtryk for indholdet af straffelovens § 27, stk. 2, og illustrer dermed også den øvre grænse af myndighedsansvaret.

UfR 1981.569 (»Krik Vig-sagen«)⁹⁹

Sydthy Kommune var i 1980 tiltalt for overtrædelse af dagældende *by- og landzonelov*, idet kommunen ifølge anklageskriftet var ansvarlig for, at der meddeltes ibrugtagningstilladelse til et motel beliggende Sydthy Kommune, uagtet Viborg Amtsråd som zonemyndighed ikke havde meddelt fornøden tilladelse hertil. Amtsrådet havde i 1973 som zonemyndighed efter *by- og landzoneloven* meddelt de daværende ejere af et matrikuleret areal tilladelse til, at der på et areal, som var afhændet af kommunen, måtte opføres et motel. Tilladelsen meddeltes med nærmere byggespecificerede vilkår om udformningen af bygningen og med vilkår om, at byggeriet iværksattes inden 5 år og fortsattes i normal byggerytme. I tilslutning hertil udstedte Sydthy Kommune som bygningsmyndighed i 1974 byggetilladelse på de nærmere bestemte vilkår. Byggetilladelsen blev i 1975 forlænget med ét år. Efter at byggeprojektet således var påbegyndt i 1975, medførte finansieringsvanskeligheder og flere derpå følgende ejerskifte, at byggeriet i 1976 midlertidigt indstilledes. Byggeriet blev først optaget igen i 1978 efter at have været undergivet tvangsauktion, hvorpå det af den nye bygherre fulførtes i 1979 under væsentligt afvigende projektering fra det oprindelige projekt. Under forhandling på et møde i 1978 mellem bygherren, borgmesteren og kommuneingeniøren, havde kommunen således givet tilladelse til opførelsen af det reviderede projektet.

Tiltalen bestod herefter i, at kommunen på det benævnte møde i strid med *by- og landzoneloven* havde tilladt, at byggeriet blev fuldført i den ændrede udformning, og at Sydthy Kommune meddelte ibrugtagningstilladelse, uagtet, at den tidligere meddelte zonetilladelse i mellemtiden var bortfaldet. Byretten afsagde frifindende dom over kommunen, idet den fandt, *»at de påberåbte bestemmelser i by- og landzoneloven efter deres indhold må antages at tage sigte på bygherren eller brugeren, og da de således ikke direkte omhandler en kommunes forhold i forbindelse med byggeriet, finder retten det, uanset om den meddelte ibrugtagningstilladelse måtte have været ulovlig, overvejende betænkeligt at antage, at by- og landzonelovens § 24 hjemler strafansvar for en kommune i et tilfælde som det foreliggende«.*

I anken anførte Anklagemyndigheden for landsretten, at kommunen måtte være strafferetlige ansvarlig ud fra almindelige strafferetlige medvirkensynspunkter. Anklagemyndigheden havde ikke rejst tiltale mod bygherren, idet man mente, at kommunen ved sin ulovlige handlemåde havde givet bygherren *»fåje til at antage, at byggeriet lovligt kunne gennemføres«*, hvorfor der således ikke kunne ske strafferetlig forfølgelse mod denne. Det anførtes endvidere om tiltalen, at den var *»rejt mod kommunen som sådan og ikke mod enkeltpersoner, fordi der i kommunen har været almindelig opbakning omkring den ulovlige handlemåde«*.¹⁰⁰ Vestre Landsret stadfæstede (med dissenterende bemærkninger) byrettens dom med den bemærkning, at zonelovens straffebestemmelse *»ikke indeholder hjemmel til at pålægge en kommune som sådan strafansvar i anledning af dens administration af den lovgivning, der var nævnt i anklageskriftet«*.

Afgørelsen illustrer på eksemplarisk vis omfanget af det strafferetlige myndighedsansvar og afgrænsningen heraf i henhold til kommunens rolle som forvalter og som driftsherre. Den retsstridige udstedelse af ibrugtagningstilladelsen må i al fald findes at være udøvelse af myndighed, idet der er tale om en forvaltningsretlig disposition, der unægtelig henhører til kommunalbestyrelsens resort, formentlig teknisk udvalg.¹⁰¹ Ved udstedelsen har kommunen i sin egenskab af forvaltningsmyndighed medvirket til bygherrens lovovertrædelse, hvilken disposition ifølge straffelovens § 27, stk., 2 er straffri.¹⁰² Der sker herved en retlig formalisering af den principielle ligestilling mellem private og offentlige enheder. »Krik Vig-sagen« udgør således også grundlaget

⁹⁹ Som refereret i Betænkning nr. 996/1983 s. 66f

¹⁰⁰ Set i bakspejlet havde det formentlig været hensigtsmæssigt tillige at rejse tiltale individuelt mod de ansvarlige personer i den kommunale ledelse, kommunalpolitikere, udvalgsformænd m.v. ud fra de betragtninger, der er anført under afsnit 3.2.3.1.

¹⁰¹ Revsbech i Tidsskrift for Rettsvitenskap (1990), s. 336

¹⁰² Se om myndighedsbegrebet nedenfor.

for Straffeloverådets opfattelse af afgrænsningen af strafferetlige myndighedsansvar, hvorfor der også henvises til denne i betænkningen. Straffelovrådet finder med udgangspunkt i denne praksis, at strafansvaret for offentlige myndigheder generelt er forudsat af en sådan afgrænsning, idet det udtales, at et strafansvar »kun gælder med hensyn til faktisk virksomhed, hvor den offentlige myndighed optræder på en måde, der kan side-stilles med virksomhed udøvet af en privat person eller et selskab, det vil sige i egenskab af driftsherre (bygherre, arbejdsgiver m.v.). Dette må antages at være en generel forudsætning for sådant ansvar og således også gældende, hvor spørgsmålet ikke udtrykkeligt er omtalt i forarbejderne.«¹⁰³

3.2.2. Myndighedsudøvelse versus driftsmæssig virksomhed

Som det således er godtgjort, er det afgørende for strafansvarets anvendelse, at den offentlige myndighed optræder i egenskab af driftsherre eller lignende. Straffelovrådet ofrer dog ikke megen plads på at afgrænse myndighedsudøvelse over for driftsmæssig virksomhed. Der opstår da også kun sjældent tvivlstilfælde om, hvornår en myndighed optræder i sin egenskab af myndighedsudøver, og hvornår der er tale om udøvelse af driftsmæssig virksomhed. Imidlertid er den offentlige sektors virksomhed under konstant forandring. Skellet mellem offentlig og privat udvider sig til stadighed. I disse år er den under nedbrydning og antager karakter af en dynamisk standard, hvorfor der undertiden kan opstå tilfælde, hvor afgrænsningen kan være vanskelig.¹⁰⁴ For en nærmere afgrænsning må derfor inddrages både teori, retspraksis og øvrige administrative forskrifter af forvaltningsretligt præg. Indledningsvist skal begrebet »myndighedsudøvelse« undersøges nærmere.

3.2.2.1. Begrebet »myndighedsudøvelse«

Mens der ikke kan herske megen tvivl om, hvad der menes med udtrykket »driftsmæssig virksomhed«, hersker der større uklarhed for så vidt angår begrebet »myndighedsudøvelse«. Brugen af begrebet »driftsmæssig virksomhed« henviser til sammenhænge, hvor en myndighed optræder som bygherre, driftsherre, arbejdsgiver eller lignende, som det allerede er anført. På grund af det offentliges særlige struktur, kan det dog hævdes, at der i visse tilfælde sker et overlap af disse to begreber¹⁰⁵ - navnlig for kommuners vedkommende, der som bekendt har en anseelig og ved lovgivningen pligtmæssig virksomhed, hvorfor det her nogle gange kan være svært at skelne myndighedsudøvelse fra driftsmæssig virksomhed. Begrebet »myndighedsudøvelse« må derfor i forvaltningsretlig sammenhæng udskilles særskilt.

I et skriftligt svar¹⁰⁶ fra Miljøstyrelsen til Kommunernes Landsforening om sontringen mellem myndighedsopgaver og driftsopgaver afgrænses spørgsmålet. Indledningsvis er dog udtrykt følgende om begrebet myndighedsudøvelse: »det ikke er muligt generelt at beskrive, hvilke opgaver [...] der er myndighedsudøvelse. En vurdering af, hvorvidt der er tale om myndighedsudøvelse eller en driftsopgave, vil altid bero på en konkret vurdering af hver enkelt sagstype og opgavernes karakter«. Omend dette er svært at modsige, bidrager disse betragtninger ikke synderligt til en afgrænsning af begrebet, men illustrerer omvendt også problemstillingen i strafferetligt henseende. En adskillelse af kommuners myndigheds- og driftsherrerolle, herunder om definitionen af myndigheds- og driftsopgaver er dog tidligere blevet forsøgt fastlagt ud fra den almindelige retsteori. Det skete i en af Miljøministeriet bestilt udredning af, hvordan opgaver på affaldsområdet tilrettelægges,¹⁰⁷ hvilke betragtninger Miljøstyrelsen da også henviser til i sit svar. I redegørelsen finder man overordnet med udgangspunkt i retsteorien, at myndighedsudøvelsesbegebets generelle definition bør »afgrænses til de beslutninger og funktioner, der udgår fra det offentlige, og som er udtryk for samfundets ret til at udøve magt over sine medborgere«. Sammenfattende skal myndighedsudøvelse groft defineres som kompetencer til at bestemme over borgernes og eller virksomhedernes rettigheder og forpligtigelser »på en sådan måde, at de som adressater ikke lovligt kan modsætte sig at efterkomme beslutningen.« Og som kompetence til at »tillægge borgerne/virksomhederne rettigheder, som kun myndighederne har kompetence til at tildele«. Og endelig kan

¹⁰³ Betænkning nr. 1289/1995 s. 82

¹⁰⁴ Revsbech mfl., Forvaltningsret, s. 79

¹⁰⁵ Man kan sige, at al offentlig virksomhed principielt i sidste instans er retligt reguleret, jfr. Ketscher og Rønsholdt, Offentlig ret: Retsanvendelse og retssikkerhed – En introduktion, s. 93.

¹⁰⁶ Miljøstyrelsens svar af 24. november 2006 til KL om sontringen mellem myndighedsopgaver og driftsopgaver

¹⁰⁷ Miljøprojekt 953/2004

myndighedsudøvelse defineres som kompetence til at »udøve offentlig kontrol med forholdene hos den enkelte borger/virksomhed mv.«.¹⁰⁸

I bemærkningerne til lovforslaget om en ændringslov¹⁰⁹ af bl.a. miljøbeskyttelsesloven i forbindelse med kommunalreformen i 2006 udtrykkes tillige, at der ved begrebet myndighedsudøvelse »forstås den virksomhed, som består i at regulere borgernes virksomhed, typisk i form af meddelelse af forbud, påbud, tilladelser og henstillinger. Der er tale om en retligt bestemt virksomhed i modsætning til faktisk prægede handlinger, dvs. driftsopgaver«.¹¹⁰

Fremhæver man isoleret den kommunale affaldssektor, kan man til illustration inddele kommunens forskellige opgaver således: Til myndighedsudøvelse (dermed straffri virksomhed, jf. straffelovens § 27, stk. 2), kan henregnes kommuners adgang til fastsættelse af affaldsregulativer, fastsættelse af affaldsgebyrer efter miljøbeskyttelsesloven, tilsynsfunktioner og afgørelser. Til driftsopgaver kan henregnes kommuners affaldsvirksomhed, herunder indsamling, transport og behandling,¹¹¹ hvilken virksomhed der således kan blive genstand for strafansvar. Se Østre Landsrets dom af 1. juli 1982 vedørende Norupgårds Losseplads, som nævnt tidligere.

3.2.2.2. Retspraksis

Ovenstående behandling af begrebet »myndighedsudøvelse« kan forekomme omstændelig, men nødvendigheden af en præcisering af begrebet illustreres i nedenstående Vestre Landsretsafgørelse, hvor der opstod et sådant tvivltilfælde, og hvor spørgsmålet om myndighedsudøvelse versus driftsmæssig virksomhed blev et stridspunkt.

Vestre Landsrets dom af 16. november 1989 (S8/1989)¹¹²

Holmsland Kommune havde modtaget melding om fund af indlanddrevet olie på en strand ved Vestkysten. Ved besigtigelse fandtes en kraftig olieforurening, som udgjorde mellem 5-10 ton olie over en strækning på ca. 3-4 km. Amtets embedsmænd havde i overensstemmelse med miljøbeskyttelsesloven henstillet, at olien ikke måtte nedpløjtes, og foreslog i stedet, at det olieholdige sand, ca. 50 ton, blev opsamlet og deponeret med henblik på senere bortskaffelse ved Kommunekemi. Uagtet dette besluttede kommunen, uden aftale med Ringkøbing Amt og uden at der i øvrigt forelå godkendelse af Miljøstyrelsen, at lade olien nedpløje i stedet for at iværksætte den omkostningsfulde opgravning. Man mente bl.a., at den aktuelle oliemængde ikke ville forøge forureningen i uacceptabel grad, ligesom man fandt, at den miljømæssige gevinst ved opgravningen af olien ikke ville kunne opveje de økonomiske omkostninger herved. Miljøstyrelsen vurderede, at kommunen herved havde opnået en besparelse opgjort til mindst 200.000 kr.

Kommunen tiltaltes herefter for overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven for at have ladet olien nedgrave i stranden. Der blev tillige rejst tiltale mod to medvirkende kommunalpolitikere, borgmesteren og formanden for udvalget for Teknik og Miljø; dels for medvirken til overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven, dels for overtrædelse af kommunestyrelseslovens § 61 (dagældende § 61 c) ved groft at have tilsidesat de pligter, deres hverv medførte, ved at træffe beslutning om nedgravningen. Byretten fandt imidlertid, at kommunen havde gjort sig skyldig i overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven i overensstemmelse med tiltalen, og afviste dermed også, at nedgravning af olien var sket som led i kommunens udøvelse af myndighed. Byretten begrundede sin afgørelse med, at kommunen »lod nedgravningen foretage under den driftsmæssige virksomhed i henseende til både afhentning eller modtagelse og bortskaffelse af olieaffald, der påhvilede kommunen i medfør af havmiljølovens § 36 og olie- og kemikalieaffaldsbekendtgørelserne«. Borgmesteren og udvalgsformanden, som havde været ansvarlige for iværksættelse af nedgravningen, fandtes tillige skyldig i tiltalen så vidt angik overtrædelse af

¹⁰⁸ Miljøprojekt 953/2004, bind I, s. 20f for samtlige citater

¹⁰⁹ Lov nr. 1572 af 20. december 2006 om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om beskyttelse af havmiljøet og forskellige andre love

¹¹⁰ FT 2006/07 Till. A, s. 1326

¹¹¹ Miljøprojekt 953/2004, bind I, s. 21f

¹¹² Som refereret i Orientering fra Miljøstyrelsen, nr. 2 1991, Miljøstraffesager V, s. 22, og Miljøprojekt 953/2004, bind II, s. 22 f.

miljøbeskyttelsesloven. Med hensyn til tiltalepunktet vedrørende kommunestyrelseslovens § 61 fandtes de to kommunalpolitikere også at have gjort sig skyldige heri, idet retten fandt, at de havde undladt udtrykkelig at forespørge om lovligheden af foranstaltningerne, for derefter at træffe beslutning om at iværksætte af nedgravningen i strid med amtets henstillinger.

Landsretten tiltrådte af de grunde, som blev anført af byretten, at kommunen var fundet skyldig som sket, og udtalte endvidere om hjemmelgrundlaget for kommunens strafansvar, at *»det klart har været lovgivers intention med ændringen af miljøbeskyttelseslovens § 83, stk. 4, i 1986, at kommuner, der har pligt til at handle på den ene eller anden måde – her strandrensning i forbindelse med en olieforurening – skal kunne straffes på samme måde som private virksomheder, hvis kommunen handler i strid med gældende love«*.

Begrundelsen for denne lidt særlige udformningen af tiltalen, hvorefter tiltale ikke blot blev rejst mod kommunen, men tillige mod de to kommunalpolitikere for medvirken, skal formentlig findes i det hensyn, at Anklagemyndigheden har udvist en vis tvivl om, hvem der var rette adressat for tiltalen.¹¹³ Denne tvivl har sandsynligvis bestået i, at Anklagemyndigheden har fundet det uvist, hvorvidt retten ville finde nedgravningen af olieforureningen som et resultat af kommunens myndighedsudøvelse eller som led i en driftsmæssig virksomhed, der ville kunne ligestilles med virksomhed udøvet af en privat. Dette henset til at kommunen i sin egen skab af kommunal miljømyndighed tillige besidder pligten til at iværksætte foranstaltninger med henblik på udbedring af forureningen. Kommunen ville i så fald kunne henholde sig til, at oprydningarbejdet er udført som led i kommunalforvaltningens almindelige offentligretlige forpligtelse til at føre opsyn med eventuelle forureningstilstande inden for et afgrænset geografisk område, og at kommunen dermed ikke virkede som driftsherre, der udøvede privat virksomhed.¹¹⁴ Miljøstyrelsen udtaler i en skrivelse¹¹⁵ om det strafferetlige aspekt i forbindelse med sagen, og i overensstemmelse med sagens udfald, at der er tale om en driftsmæssig virksomhed, *»når en kommune forestår saneringen af kyststrækninger i tilfælde af olie- og kemikalieforurening, når kommunerne har pligt til at gennemføre fælles bortkørsel af husholdningsaffald, og når der etableres modtageordninger for olie- og kemikalieaffald«*.¹¹⁶

I Miljøstyrelsens samme skrivelse nævnes endvidere, at de situationer, hvor der er tale om myndighedsudøvelse, karakteriseres ved, at kommunen tilskynder til eller tolererer privates forurening af miljøet. Karakteristisk er derfor ikke, at kommunen selv forurener. Heroverfor karakteriseres derimod alle de sager, der vedrører driftsherrerollen, ved at kommunen selv foretager forureningen. Ifølge Miljøstyrelsens skrivelse forstås ved myndighedsudøvelse de situationer, hvor der er tale om meddelelse af forvaltningsafgørelser – dvs. tilladelser og eller dispensationer, påbud og forbud.¹¹⁷¹¹⁸

Nedenfor skal undersøges muligheden for et individualansvar, når et strafferetligt myndighedsansvar således ikke er muligt.

3.2.3. Individualansvar for offentligt ansatte og kommunalbestyrelsesmedlemmer

Når der sker overtrædelser af lovgivningen som led i myndighedsudøvelse, vil der alene kunne blive tale om et personligt strafansvar for de ansvarlige enkeltpersoner.¹¹⁹ Et sådant ansvar kan effektueres på flere måder. Foruden et almindeligt medvirkensansvar, jf. straffelovens § 23, jf. § 2, (se endvidere herom under afsnit 3.3.2.1.), vil en offentlig ansat embedsmand kunne ifalde strafansvar, hvis han *nægter eller undlader at opfylde pligt, som tjenesten eller hvervet medfører, eller at efterkomme lovlig tjenstlig befaling*, jf. straffelovens § 156,

¹¹³ Formentlige klog af skade fra udfaldet fra »Krik Vig-afgørelsen«.

¹¹⁴ Revsbech i Tidsskrift for Rettsvitenskap (1990), s. 331

¹¹⁵ Miljøstyrelsens skrivelse af 22. marts 1989 som nævnt i Miljøprojekt 953/2004, bind II, s. 23f

¹¹⁶ Miljøprojekt 953/2004, bind II, s. 23f

¹¹⁷ Miljøprojekt 953/2004, bind II, s. 23f

¹¹⁸ Sondringen mellem myndighedsudøvelse og driftsopgaver var også relevant i sagen om Holte Midtpunkt, jfr. UfR 1986.143, og kan for så vidt bruges til forståelsen af begrebet myndighedsudøvelse, selvom sagen vedrører civile søgsmål. Sagen vil ikke blive genstand for gennemgang her.

¹¹⁹ FT 1995/96 Till. A, s. 4064

stk. 1, 1. pkt. eller hvis han *gør sig skyldig i grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenestens eller hvervets udførelse eller i overholdelsen af de pligter, som tjenesten eller hvervet medfører, jf. straffelovens § 157, stk. 1, 1. pkt.*

3.2.3.1. Kommunestyrelsesloven § 61

Strafansvaret for kommunalpolitikernes deltagelse i ulovlig meddelelse af forvaltningsafgørelser, herunder tilladelser, dispensationer, påbud og forbud og lignende kan vurderes med udgangspunkt i den kommunale styrelseslovs¹²⁰ § 61 (tidligere § 61c¹²¹). For kommunalbestyrelsesmedlemmer gælder således et særligt individualansvar, som formentlig vil kunne komme på tale, i de tilfælde hvor en kommune ikke vil kunne i falde strafansvar. Bestemmelsen supplerer straffelovens §§ 156 og 157, som ikke vil kunne anvendes, da bestemmelserne udtrykkeligt undtager hverv, hvis udførelse hviler på offentlige valg. Af bestemmelsen fremgår:

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

Bestemmelsen er foreslået i betænkningen om ansvarsplacering reaktionsmuligheder i kommunestyret.¹²² Udvalgets overvejelser er gengivet i bemærkningerne til bestemmelsen. Man fandt her, at den manglende adgang til straffemidler, der viste sig at bestå efter »Krik Vig-sagen«, af præventive grunde ikke var tilfredsstillende, hvis det angik grovere tilfælde af pligttilsidesættelse. Bestemmelsen omfatter derfor pligttilsidesættelse (pligtforsømmelser og skødesløshed) i forbindelse med bygherre- og driftsherrevirksomhed m.v. men også i forbindelse med grov tilsidesættelse af pligter, der er sket som led i udøvelse af myndighed.¹²³ I UfR. 1993.482 H fandtes 2 kommunalbestyrelsesmedlemmer af udvalget for teknik og miljø i Hashøj Kommune skyldig, jf. dagældende kommunestyrelseslovs § 61 c, stk. 1, for i strid med lokalplan at have meddelt dispensation til byggetilladelse til udvidelse af et halbyggeri. De tiltalte var henholdsvis formand og næstformand for udvalget.¹²⁴

3.2.3.2. Særligt om kommunalbestyrelsesmedlemmers strafbare medvirkensansvar

Tilblivelsen af § 61 i kommunestyrelsesloven var, som det fremgår, et udløb af at man i »Krik Vig-sagen« ikke mente, at man kunne placere et strafansvar for kommunens ulovlige forvaltningsakt. En væsentlig omstændighed, som er værd at bemærke ved »Kirk-Vig-sagen«, er, at Anklagemyndigheden her ikke, som i sagen om Holmslands Kommune, forsøgte sig med et medvirkeansvar for medlemmer af kommunalbestyrelsen. »Krik Vig-afgørelsen« fastslår således alene, at kommunen som kollektiv enhed ikke kan straffes for overtrædelsen, men tager ikke stilling til et evt. strafansvar for medlemmer af kommunalbestyrelse. Man kan herefter hævde, at der ud fra strafferettens almindelige teori, ved siden af kommunestyrelseslovens § 61 stadig består et medvirkensansvar for kommunalbestyrelsesmedlemmer, jfr. straffelovens § 23, jf. § 2, hvor kommunale myndighed ved udstedelse af en ulovlig forvaltningsakt har medvirket til en borgers (privat virksomheds) strafbare tilsidesættelse af lovgivningen.¹²⁵ Dette bekræftes i afgørelsen vedrørende Holmsland Kommune. I betragtning af at man ikke havde søgt denne konstellation, forekommer reaktionen på afgørelsen i »Krik Vig-afgørelsen« med nedsættelse af to kommissioner og indsættelsen af § 61 (dagældende § 61 c) måske en smule vidtgående.¹²⁶

¹²⁰ Lbkg nr. 47 af 15. januar 2019

¹²¹ Ændret ved lov nr. 381 af 28 maj 2003 om ændring af lov om kommunernes styrelse med flere love i overensstemmelse med forslag i Betænkning nr. 1425 2002.

¹²² Betænkning nr. 996/1983, s. 160

¹²³ Betænkning nr. 996/1983, s. 160f

¹²⁴ I den ene af to straffesager mod den tidligere Farum-borgmester, Peter Brixtofte, vedrørende et ulovligt sponsorat en af fodboldklub, som optrykt i UfR 2008.1607, var der ikke rejst tiltale for kommunestyrelseslovens § 61.

¹²⁵ Revsbech i Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab (1990), s. 171.

¹²⁶ Revsbech i Tidsskrift for Rettsvitenskap (1990), s. 336s

3.2.4. Delkonklusion

På baggrund af denne undersøgelse kan det udledes, at straffelovens § 27, stk. 2 reelt formaliserer den principielle ligestilling mellem offentlige og private enheder, der lægges til grund som en forudsætning for et strafferetligt myndighedsansvar, derved at der sker en lighedsforhold i forhold til private enheders strafansvar. Ligestillingen består herefter i, at offentlige myndigheder ifalder strafansvar for på lige fod med private enheder for en tilsvarende overtrædelse, når begge er forpligtet til at efterleve lovgivningen på samme vilkår. Der kan således kun blive tale om et individualansvar i forbindelse med enhedens lovovertrædelser, der er sket som led i myndighedsudøvelse. Myndighedsudøvelsen må udskilles begrebsmæssigt fra driftsmæssig virksomhed, idet der på grund af offentlige myndigheders særlige struktur og organisering og deraf afledte forskelligartede funktioner i visse tilfælde kan ske en sammenblanding af disse to – særligt for kommuners vedkommende.

Med dette således fastslået, må det nærmere undersøges, hvor et eventuelt strafansvar skal placeres, når en myndighed har udløst et strafferetligt ansvar.

3.3. Ansvarsplaceringen

Straffelovrådet fandt generelt om ansvarsplaceringen i kollektivansvaret, at der var behov for varierende løsninger i spørgsmålet om valg af ansvarssubjekt, og at der måtte gives en udstrakt anvendelse heraf. Straffelovrådet bemærker, at tilføjelse af et evt. kollektivt ansvar, blandt andet kan bero på, dels om den ansvarlige person har virket i en ledende stilling og dels om overtrædelsen kan tilregnes den pågældende som forsætlig eller groft uagtsom.¹²⁷ Ansvarsplaceringen ved et strafansvar for en offentligretlig enhed kan imidlertid antage en anden karakter, end hvad der gælder ved private enheder. Nedenfor skal undersøges de særlige tilfælde, der gør sig gældende for ansvarsplaceringen for offentlige myndigheder, som Straffelovrådet fremhæver, og som lovgiver i bemærkninger til lovforslag om strafansvar for juridiske personer erklærer sig enig i.¹²⁸

3.3.1. Kommuner og kommunale fællesskaber

For så vidt angår ansvarsplaceringen hos kommuner og kommunale fællesskaber opstår der, ifølge Straffelovrådet, ikke de store problemstillinger. I forhold til ansvarsplaceringen hos kommuner lyder anbefalingen: *»Hvor der er hjemmel til bødeansvar for kommuner, herunder amtskommuner, vil det være kommunen som sådan, der er ansvarssubjekt, uanset hvilken gren af den kommunale virksomhed, der har begået overtrædelsen«*, mens anbefalingen i forhold til kommunale fællesskaber lyder: *»En overtrædelse begået af et kommunalt fællesskab, vil det være fællesskabet som sådan, der er ansvarssubjekt, uanset om fællesskabet er organiseret som et interessentskab, andelsselskab eller på anden måde.«*¹²⁹

3.3.2. Statslige myndigheder

Placeringen af et strafansvar ved statslige myndigheder forekommer dog umiddelbart mere kompleks. I bemærkningerne til forslaget til lov om ændring af lov om arbejdsmiljø fra 1987 er der dog taget udførligt stilling til de særlige problemstillinger, der kan opstå ved placeringen af statsligt arbejdsgiver, hvorfor Straffelovrådet også henviser hertil. Her behandles såvel spørgsmålet om forholdet mellem ansvar for staten og ansvar for enkeltpersoner, som spørgsmålet om ansvarsplacering i forholdet mellem over- og underordnede statslige myndigheder. Straffelovrådet konkluderer¹³⁰ afsluttende, at rådet i det væsentlige tiltræder de angivne retningslinier for valget af ansvarssubjekt på det statslige område, som de således fremgår i bemærkninger til lovforslaget, hvorfor bemærkningerne her skal være centrale.

¹²⁷ Betænkning nr. 1289/1995, s. 13

¹²⁸ FT 1995/96 Till. A, s. 4058

¹²⁹ Betænkning nr. 1289/1995, s. 125 og 126

¹³⁰ Betænkning nr. 1289/1995, s. 127

3.3.2.1. Forholdet mellem statsligt ansvar og individuelt ansvar for enkeltpersoner

På samme måde som ved ansvarsplacering ved private enheder må Anklagemyndigheden tage stilling til, »om straffansvaret skal placeres på den offentlige myndighed som sådan eller på en enkeltperson, eller om der eventuelt skal gøres ansvar gældende både over for myndigheden som sådan og over for enkeltpersoner«. ¹³¹ Forholdet mellem statsligt ansvar og individuelt ansvar for enkeltpersoner adskiller derved ikke, i forhold til spørgsmålet om ansvarsplacering, når overtrædelsen er begået af f.eks. et aktieselskab, og Anklagemyndigheden må vurdere, om der tillige skal gøres et individualansvar gældende. Anklagemyndigheden kan ved tiltalerejsningen henholde sig til cirkulære nr. 11548 af 17. april 2015 (RM nr. 5/1999), ¹³² hvor Rigsadvokaten om dette spørgsmål anviser, at det »afgøres efter de samme retningslinjer, som gældende for andre juridiske personer omfattes af straffelovens § 26«, dvs., at der som udgangspunkt rejses tiltale mod den offentlige myndighed. Har en offentlig leder, en overordnet person i myndigheden eller folkevalgt politiker handlet forsætligt eller udvist grov uagtsomhed, fremgår det af Rigsadvokatens cirkulære, at tiltalen i disse tilfælde rejses mod såvel den offentlige myndighed som den eller de personligt ansvarlige. Tiltalerejsning mod underordnede ansatte kommer kun på tale under særlige omstændigheder.

3.3.2.2. Særligt om flere mulige statslige myndigheder som arbejdsgiver

Det kan imidlertid forekomme vanskeligere at afgøre, hvilken af flere statslige myndigheder der optræder som arbejdsgiver, og som dermed er ansvarssubjektet i forbindelse med et arbejdsgiveransvar.

Dette gør sig især gældende, når der optræder under- og overordnede statslige myndigheder som arbejdsgiver. I sådanne tvivlstilfælde foreslås i bemærkningerne til ændringsloven af 1987 det vejledende synspunkt, at ansvaret »ud fra præventive hensyn placeres hos den myndighed, hvor overtrædelsen har fundet sted«. ¹³³ Den overordnede myndighed vil på den måde altid optræde som ansvarssubjekt, også i tilfælde, hvor den underordnede myndighed ikke i tilstrækkeligt omfang har underrettet »om de omstændigheder, der udgør lovovertrædelsen«. Dog vil ledende medarbejdere i den underordnede myndighed kunne stilles til ansvar f.eks. for overtrædelse af arbejdsmiljøloven eller ved tjenesteforseelse. Som eksempel nævnes statsvirksomheder som DSB, hvor det normalt vil være statsvirksomheden som sådan, der har ansvaret. ¹³⁴

Straffelovrådet, der erklærer sig enig i disse betragtninger, supplerer dog: »Straffelovrådet finder dog grund til at fremhæve det overordnede kriterium, at ansvaret i almindelighed må placeres hos den myndighed, der har kompetencen på det pågældende område, eventuelt i henhold til delegation. Et ansvar skal således efter Straffelovrådets opfattelse ikke placeres hos en overordnet myndighed, hvis en underordnet myndighed, i hvilken overtrædelsen er begået, har undladt at orientere den overordnede myndighed om de forhold, som overtrædelsen må tilskrives, f.eks. mangelfulde bygningsmæssige forhold«. ¹³⁵

Som eksempel nævnes Justitsministeriet, der på en lang række områder har arbejdsgiverbeføjelser i forhold til domstolens personale, og som i overensstemmelse hermed som udgangspunkt vil være at betragte som ansvarlig arbejdsgiver efter arbejdsmiljøloven. I forhold til Folketinget konkluderes: »For så vidt angår Folketinget og de dertil knyttede institutioner må der for Folketinget gælde et almindeligt arbejdsgiveransvar over for de ansatte«. ¹³⁶

¹³¹ FT 1986/87 Till. A 2965 og Betænkning nr. 1289/1995 s. 126

¹³² Lovgiver var af den opfattelse, at spørgsmålet om ansvarsplacering i kollektivansvaret generelt skulle afklares, ved at Anklagemyndigheden udfærdigede direktiver og vejledende retningslinjer for valget af ansvarssubjekt på lovområder, hvor spørgsmålet kan få praktisk betydning, jf. FT 1995/96 Till. A, s. 4058.

¹³³ FT 1986/87 Till. A sp. 2965 og Betænkning nr. 1289/1995 s. 126

¹³⁴ FT 1986/87 Till. A sp. 2965 og Betænkning nr. 1289/1995 s. 126

¹³⁵ Betænkning nr. 1289/1995 s. 126

¹³⁶ FT 1986/87 Till. A sp. 2965 og Betænkning nr. 1289/1995 s. 126

4. Særligt om offentlige myndigheders strafferetlige databeskyttelsesansvar

Den 25. maj 2018 afløstes persondataloven¹³⁷ af den nye databeskyttelsesforordning.¹³⁸ Samtidig trådte en supplerende databeskyttelseslov¹³⁹ ligeledes i kraft.

4.1. Den dagældende persondataret

I straffebestemmelsen¹⁴⁰ i den dagældende persondatalov sondredes mellem, om behandlingen af persondata udførtes for private eller for offentlige myndigheder. Karakteristisk for disse regler var, at de regler, der vedrørte offentlige myndigheder - i modsætning til private - kun i begrænset omfang var strafsanktioneret.¹⁴¹ Omfanget af et eventuelt strafansvar for databehandleren¹⁴² afhang derfor af, om dataene behandlede for private eller for offentlige myndigheder. Hertil kom, at straffelovens § 27, stk. 2 afskar et strafansvar i de tilfælde, hvor en offentlig myndighed havde tilsidesat persondatalovens bestemmelser i forbindelse med udøvelse af myndighed. Det samlede sanktionsudvalg kunne herefter opgøres til, at Datatilsynet kunne formulere og eventuelt offentliggøre en kritik af myndigheden, samt et evt. individuelt strafansvar.¹⁴³ Denne retstilstand forekom svag, ifølge Peter Blume, »fordi den ikke i tilstrækkeligt omfang understøtter overholdelsen af de persondataretlige forpligtelser, der skal sikre borgerne en beskyttelse af deres privatliv i forhold til personrelateret information, som offentlige myndigheder er storforbrugere af«. ¹⁴⁴ Dette er nok en underdrivelse snarere end en egentlig konstatering af det u hensigtsmæssige aspekt. En kommune kan som dataansvarlig unægtelig i sin egenskab af myndighedsudøver på samme måde som private krænke borgernes personlige integritet og privatliv. Private virksomheder aftager og behandler i dag en anelig mængde persondata, men offentlige myndigheder, er også en særdeles central aktør på datamarkedet, idet borgere ofte lovpligtigt, altså ikke-frivilligt, må overlade deres personlige data til hertil. Det forekommer derfor bemærkelsesværdigt, at de dagældende sanktionsmuligheder i form af straf her fremstod svagest.¹⁴⁵

Med en loyal udlægning af det undersøgelser, der er gjort i nærværende afhandling, synes der heller ikke at være nogen tvingende grund til, at en offentlige og private dataansvarlige ikke skulle være omfattet af samme sanktionsmuligheder i ligestillingsøjemed.¹⁴⁶ For en borger, der eksempelvis oplever at finde sine personfølsomme oplysninger offentligt tilgængelige på sin kommunes hjemmeside, har det næppe nogen nævneværdig betydning, om kommunens eventuelle strafansvar beror på, om kommunen har foretaget sin disposition som enten udøvende myndighed eller i forbindelse med driftsmæssig virksomhed. Den manglende sanktionsmulighed i form af straf for offentlige myndigheder forekom derfor særdeles utilfredsstillende, henset til at såvel offentlige myndigheder som private er forpligtede til at efterleve lovgivningen på samme vilkår, hvorfor der var god ræson i fuldt ud at lade offentlige myndigheder underlægge et ansvar i overensstemmelse med privates. Paradoksalt nok måtte man således konstatere, at straffelovens § 27, stk. 2 reelt stod i vejen for et tilfredsstillende lighedsforhold mellem private og offentlige dataansvarlige i strafferetligt henseende. Trods det ellers udemærkede ræsonnement bag bestemmelsen, virkede den på persondataområdet omvendt u hensigtsmæssigt

¹³⁷ Lov nr. 429 af 31. maj 2000

¹³⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2016/679 af 27. april 2016

¹³⁹ Lov nr. 502 af 3. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

¹⁴⁰ Dagældende persondatalovs § 70, stk. 1 og 2

¹⁴¹ Dette forhold var i forarbejderne begrundet med, at der var mulighed for individuelle sanktioner for offentlige ansatte i medfør § straffelovens §§ 155-157, jf. Betænkning nr. 1345/1997

¹⁴² Som oftest foretager myndigheder ikke selv den praktiske behandling af data, idet dette mestendels er overladt til en privat databehandler.

¹⁴³ Blume, U.2014B.337, s. 337 og 341 og Blume, Persondataretten - nu og i fremtiden, s. 244-252. I UfR. 2016.2666 fandtes Århus havn af Datatilsynet at være en offentlige myndighed, hvorfor Datatilsynet således rådgav Anklagemyndigheden om, at der ikke kunne gøres et strafferetligt ansvar gældende.

¹⁴⁴ Blume, U.2014B.337, s. 341.

¹⁴⁵ Blume, U.2014B.337, s. 341.

¹⁴⁶ Blume, U.2014B.337, s. 340.

og en smule formalistisk, hvorfor der heller ikke sås at være nogle legitime grunde til ikke at fravige bestemmelsen.¹⁴⁷

4.2. Den nye databeskyttelsesret

Fremkomsten af en ny databeskyttelseslovgivning gav derfor en oplagt mulighed for at ændre på denne eksisterende uhensigtsmæssighed. Forordningens art. 83, stk. 7 bestemmer, at hver medlemsstat kan fastsætte regler om, hvorvidt og i hvilket omfang administrative bøder må pålægges offentlige myndigheder og organer, der er etableret i den pågældende medlemsstat.¹⁴⁸ Denne mulighed benyttede Regeringen sig imidlertid af, da udkastet til forslag til den supplerende databeskyttelseslov, blev sendt i høring den 7. juli 2017. Her fremgik det (noget usædvanligt) af § 41, stk. 5, at »[stillingtagen til sanktionsspørgsmålet i forhold til offentlige myndigheder udestår]«. I et skriftligt svar¹⁴⁹ til Folketingets retsudvalg afviste Justitsministeriet ligeledes, at offentlige myndigheder og private virksomheder burde gøres til genstand for samme strafferetlige sanktionsmuligheder. Der henvises i den forbindelse til betænkning nr. 1289/1995 om juridiske personers bødeansvar, og flere af de argumenter mod et kollektivt myndighedsansvar, som er undersøgt ovenfor, og som ellers blev afvist af Straffelovrådet og af lovgiver selv ved indførelsen af kollektivansvaret i straffelovens 5. kapitel.

Trods den indledende misvilje blev der dog i sidste ende indført en fravigelse af straffelovens § 27, stk. 2 i form af Databeskyttelseslovens §41, stk. 6: »Uanset straffelovens § 27, stk. 2, kan offentlige myndigheder og institutioner m.v., som er omfattet af forvaltningslovens § 1, stk. 1 eller 2, straffes i anledning af overtrædelser, der begås ved udøvelse af virksomhed, der ikke svarer til eller kan sidestilles med virksomhed udøvet af private«. Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår i overensstemmelse med det ovenfor anførte, at en anvendelse af princippet i straffelovens § 27, stk. 2 på databeskyttelsesområdet »vil betyde, at offentlige myndigheder ikke vil kunne straffes for behandling af personoplysninger i strid med databeskyttelsesforordningen, når behandlingen sker som led i myndighedsudøvelse, eksempelvis som led i, at myndigheden træffer konkrete afgørelser i forhold til borgerne«.¹⁵⁰

Med den nye databeskyttelseslov foreligger der således, i forhold til den dagældende retstilstand under persondataloven og i øvrigt i forhold til al anden særlovgivning, nu en udvidet mulighed for at straffe ulovlig behandling af data, der sker i forbindelse med offentlige myndigheders myndighedsudøvelse. Denne fravigelse må siges at være et nybrud inden for det strafferetlige myndighedsansvar, og i forhold til de emner, som denne afhandling har beskæftiget sig med, omend fravigelsen forekommer hensigtsmæssig i ligestillingshenseende. Peter Blume udtaler om et sådant persondataretligt bødeansvar for offentlige myndigheder: »Uanset at en bøde ikke har nogen signifikant pekuniær betydning for en myndighed, har den en betydelig signalværdi. Det bliver klart, at myndigheden har handlet uretmæssigt, og tilliden til myndighedens måde at behandle personoplysninger bliver svækket. Myndighedens tilskyndelse til at undgå noget tilsvarende i fremtiden vil dermed blive mere nærværende...«. Man kan endvidere anføre, at dette lighedsforhold mellem offentlige og privatretlige enheder, som den nye databeskyttelseslov efterlader, bidrager til den almindelige tilfredshed hos en borger/virksomhed, der måtte have fået sine persondata uretmæssigt behandlet af den offentlige myndighed, som han eller hun havde overdraget disse til. Dette må siges generelt at være fint i tråd med de undersøgelser, der er gjort i denne afhandling om ligestilling.

¹⁴⁷ Blume, Persondataretten - nu og i fremtiden, s. 247.

¹⁴⁸ Det er alene offentlige myndigheder, der er omfattet af bestemmelsen. Privates »hosting« til offentlige myndigheder kan ikke med baggrund i stk. 7 fritages for straf.

¹⁴⁹ Besvarelse af 14. januar 2016 på spørgsmål nr. 147 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg havde stillet til Justitsministeren den 31. august 2015.

¹⁵⁰ FT 2017/18 Till. A, s. 164f

5. Konklusion

Afhandlingen har belyst indholdet af offentlige myndigheders strafansvar.

Den industrielle udvikling havde skabt et samfundsmæssigt behov for at sanktionere de deraf opståede private personsammenslutninger, når der i forbindelse med driften af disse skete overtrædelser af lovgivningen. Formålet med at pålægge selve enheden sanktion i form af et kollektivt strafansvar, finder man overordnet i den hensigt at tilvejebringe en styrket præventiv virkning af særlovgivningens forbud og påbud og retshåndhævelsen heraf, samt en mere tilfredsstillende ansvarsplacering.

Tilsvarende har den offentlige sektor tiltaget til en anseelig størrelse, og driver i dag - foruden udøvelse af myndighed - på mange områder tilsvarende virksomhed som private, hvis etablering og drift er omfattet af de samme bygge- arbejds- og miljøretlige regler, som begge sektorer er forpligtet at overholde på samme vilkår. Det forekommer herefter utilfredsstillende at lade offentlige myndigheder gå fri af strafansvar for de samme overtrædelser af særlovgivningen. Det samme behov for kollektivt at sanktionere statens og kommuners handlinger og undladelser frembød sig derfor tilsvarende som en strafferetlig ligestilling mellem offentlige og privatretlige enheder. Dette behov blev dog, af principielle årsager, først sent anerkendt i juridiske kredse. Praksis havde tidligere principielt anerkendt myndigheder som strafssubjekt, men først da Højesteret i 1986 frifandt Farum Kommune for at have indeholdt forfalden A-skat indså man, at et sådant myndighedsansvar også var påkrævet.

I dag kan der næppe rejses tvivl om værdien af et strafferetligt myndighedsansvar, der, på trods af offentlige myndigheders på visse områder særlige struktur, må findes at have en ligeså væsentlig samfundsmæssig præventiv nytte, som det øvrige kollektive ansvar for privatretlige sammenslutninger. Dette ses især på udvalgte særlovsområder. Denne strafferetlige ligestilling fandt både Straffelovrådet og lovgiver afgørende for videreførelsen af et kommunalt og statsligt strafansvar, da kollektivansvaret skulle til revision i 1996. I forbindelse med »Krik Vig-afgørelsen« i 1981 havde praksis løst denne ligestillingsproblematik ved kun at lade offentlige myndigheder ifalde strafansvar i det omfang, myndigheden udøvede driftsmæssige virksomhed på lige fod med private. Dette princip er nu nedfældet sig i straffelovens § 27, stk. 2, der formaliserer den principielle ligestilling mellem offentlige og privatretlige enheder. Overtrædelser af (sær)lovgivningen som følge af myndigheders udstedelse af ulovlige tilladelser mv. udløser herefter ikke et kollektivt strafansvar for myndigheden, men derimod eventuelt et individualansvar. Begrebet »*myndighedsøvelse*« må i den forbindelse afgrænses over for »*driftsmæssig virksomhed*« og udskilles særskilt forvaltningsretligt, idet der som følge af det offentliges lovpligtige virksomhed kan ske en sammenblanding af disse to begreber, hvilket i strafferetligt henseende er u hensigtsmæssigt. Denne problematik blev åbenbar i Holmsland Kommunes nedgravning af olieforurenede sand i 1989. Princippet i straffelovens § 27, stk. 2 har imidlertid vist sig også at være u hensigtsmæssigt, når offentlige myndigheder forvalter data, hvorfor man undtagelsesvis har fraveget princippet i den nye databeskyttelseslov. Det offentliges særlige struktur og hierarkiske organisering har ligeledes betydning for, hvor eventuelt strafansvar skal placeres – især ved statsligt arbejdsgiveransvar.

Således belyst kan indholdet af offentlige myndigheders strafansvar groft opregnes som en principiel ligestilling mellem offentlige myndigheder og privatretlige enheder i strafferetlig henseende med samme værdimæssige betydning, som man, på trods af visse væsensforskelle i struktur og funktion, retligt har formaliseret ved at lade begge sektorer ifalde strafansvar for de samme (særlovs)overtrædelser.

6. Litteraturfortegnelse

Litteratur (alfabetisk efter forfatter)

- Blume, Peter: *Persondataretten - nu og i fremtiden*. 1. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2010.
(Blume, Persondataretten – nu og i fremtiden)
- Greve, Vagn: *Det strafferetlige ansvar*. 2. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2004.
(Greve, Det strafferetlige ansvar)
- Hurwitz, Stephan: *Bidrag til Læren om kollektive Enheders pønale Ansvar*. Gads Forlag, København 1933
(Hurwitz, Kollektive Enheders pønale Ansvar)
- Kruse, Sysette Vinding: *Erhvervslivets kriminalitet: Studier i det objektive strafansvar*. Gads Forlag, København 1983
(Vinding Kruse, Erhvervslivets kriminalitet)
- Moe, Mogens: *Miljøret*. 10. udg. Karnov Group, København 2015.
(Moe, Miljøret)
- Revsbech, Karsten: Om strafansvar for kommunen som kollektiv enhed i dansk ret.: I: *Tidsskrift for Rettsvitenskap*. Universitetsforlaget, Oslo, 1990. side 319-341.
(Revsbech i Tidsskrift for Rettsvitenskap (1990))
- Revsbech, Karsten: Kommunalbestyrelsesmedlemmers straffbare medvirken til borgernes lovovertrædelser i dansk ret.: I: *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, De Nordiske Kriminalistforeninger, 1990. side 161-177.
(Revsbech i Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab (1990))
- Revsbech, Karsten mfl.: *Forvaltningsret - Almindelige emner*. 6. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2016
(Revsbech, Forvaltningsret)
- Skovgaard, Henning: *Offentlige myndigheders erstatningsansvar: en studie i statens og kommunernes almindelige erstatningsansvar for retmæssig/retsstridig skadeforvoldelse i professionelle forhold*. Gads Forlag, København 1983.
(Skovgaard, *Offentlige myndigheders erstatningsansvar*)
- Waaben, Knud: *Strafferettens almindelige del*. 6. revideret udg. Karnov Group, København 2014.
(Waaben, alm del.)

Artikler (alfabetisk efter forfatter)

- Blume, Peter: U.2014B.337 Offentlige myndigheders persondataansvar
- Kruse, Sysette Vinding: UfR 1986B.145 En principiel højesteretsdom om kommuners strafansvar

- Waaben, Knud: UfR 1986b.289, Det objektive bødeansvar: Anmeldelse af Sysette Vinding Kruses disputats »Erhvervslivets kriminalitet«

Betænkninger (efter type & årstal)

- Betænkning nr. 1289/1995 Straffelovrådets betænkning om juridiske personers bødeansvar (Betænkning nr. 1289/1995)
- Betænkning nr. 996/1983 Ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret (Betænkning nr. 996/1983)
- Betænkning nr. 981/1983 om Håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen (Betænkning nr. 981/1983)
- Nordiske strafferetskomité: Företagsböter 1986:2 (NU 1986:2)

Love, ændringslove, lovbekendtgørelser og forordninger (efter type & årstal)

- Lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019 (Kommunestyrelsesloven)
- Lovbekendtgørelse nr. 1156 af 20. september 2018 (Straffeloven)
- Lovbekendtgørelse nr. 1121 af 3. september 2018 (Miljøbeskyttelsesloven)
- Lovbekendtgørelse nr. 1084 af 19. september 2017 (Arbejds miljøloven)
- Lov nr. 502 af 3. maj 2018 (Databeskyttelsesloven)
- Lov nr. 429 af 31. maj 2000 (Persondataloven)*historisk
- Lov nr. 474 af 12. juni 1996 om strafansvar for juridiske personer
- Lov nr. 1572 af 20. december 2006 om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om beskyttelse af havmiljøet og forskellige andre love
- Lov nr. 381 af 28 maj 2003 om ændring af lov om kommunernes styrelse med flere love
- Lov nr. 220 af 22. april 1987 om ændring af lov om arbejdsmiljø
- Lov nr. 329 af 4. juni 1986 om ændring af lov om miljøbeskyttelse
- Lov nr. 210 af 16. maj 1984 om ændring af de kommunale styrelseslove
- Lov nr. 109 af 10. april 1926 om tillæg til smørloven af 1911
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2016/679 af 27. april 2016 (Databeskyttelsesforordningen)

Cirkulærer og vejledninger (efter type og årstal)

- Cirkulære nr. 11548 af 17. april 2015 (RM nr. 5/1999 revideret udgave)
- Cirkulære nr. 11245 af 18. februar 1986 (RM nr. 3/1986)
- Cirkulære nr. 144 af 10. september 1955.
- Vejledning fra Miljøstyrelsen Nr. 6 2005 om håndhævelse af Miljøbeskyttelsesloven

Øvrige skrivelser mv. (efter enhed)

- Miljøstyrelsens svar af 24. november 2006 til KL om sondringen mellem myndighedsopgaver og driftsopgaver
- Miljøstyrelsens skrivelse af 22. marts 1989, j.nr. M 254-0058
- Miljøstyrelsen, Orientering fra Miljøstyrelsen, nr. 2 1991, Miljøstraffesager V

- Basse, Ellen Margrethe mfl.: Adskillelse af kommunernes myndigheds- og driftsherrerolle på affalds-området- Definition af myndigheds- og driftsopgaver iht. gældende ret, Miljøprojekt nr. 953, Miljøstyrelsen 2004 (Miljøprojekt nr. 953/2004)
- Justitsministeriets besvarelse af 14. januar 2016 på spørgsmål nr. 147 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg havde stillet til Justitsministeren den 31. august 2015, sags.nr. 2015-0030-3755

Domsregister (efter tidsskrift og årstal)

Ugeskrift for Retsvæsen

- UfR 1884.1129
- UfR 1951.920
- UfR 1967.547
- UfR 1972.801
- UfR 1981.569
- UfR 1983.760
- UfR 1984.138
- UfR 1986.143
- UfR 1986.183
- UfR 1997.354
- UfR. 2004.2181
- UfR 2008.1607
- UfR.2016.2666

Tidsskrift for Kriminalret

- TFK 2015.49/1
- TFK 2004.494/1

Miljøretlige Afgørelse & Domme

- MAD 1998.597
- MAD 1999.171
- MAD 2002.197
- MAD 2009.2588

Utrykte domme

- Vestre Landsrets dom af 16. november 1989 (S8/1989)
- Østre Landsrets dom af 1. juli 1982 (A.S. nr. 238/1981)
- Kalundborgs rets dom af 23. aprils 1980 (PS 12 12/1980)
- Mariager rets dom af 18. september 1980 (S.S. 121/1980)
- Viborg Kriminalrets dom af 4.maj 1979 (S.S. 138/1979)