

ERHVERVSJURA

Virksomheders retsstilling under pres

RETSSIKKERHED: Offentlige myndigheder får flere og flere muligheder for at gribe ind over for virksomheder og borgere og straffe dem med bøder. Da dette nu også kan ske uden en åben retsproces, tegner der sig et bekymrende billede af erhvervslivets retsstilling anno 2015.



LARS BO LANGSTED
professor,
Juridisk Institut,
Aalborg Universitet

finans@finans.dk

»En rose er en rose er en rose«, som Gertude Stein skrev for mange år siden. Man kan herhjemme sige, at »en straf er en straf er en straf« – men det er et udsagn, der på mange måder er under pres.

Efter straffeloven er de to strafarter, som vi har her i landet, bøde og fængsel. Og at straf ikendes af domstolene fremgår (om end indirekte) af grundloven, hvor det endda hedder i § 62:

»Retsplejen skal stedse holdes adskilt fra forvaltningen. Regler herom fastsættes ved lov.«

Alligevel ser man i stadig stigende grad, at almindelige offentlige myndigheder tillægges kompetence til at foretage tvangsindgreb hos borgere og virksomheder: Det kan være regler om husundersøgelser, beslaglæggelser og tvangsmæssig udlevering af forskellige typer dokumenter m.v.

Hertil kommer, at sådanne myndigheder også i stigende omfang tillægges kompetence til at udstede såkaldte »bødeforelæg« til borgere og virksomheder, hvis myndigheden mener, at de pågældende har overtrådt den lovgivning, der er på myndighedens område, og der i loven er foreskrevet straf for overtrædelsen.

Fra tid til anden har der været kritik af, hvad man kunne kalde denne »forvaltningsgørelse« af strafferetten og straffeprocessen – dels i forbindelse med ovenstående problemstillinger, dels i forbindelse med de såkaldte »totalcontrollere« – alt sammen noget, der også tidligere har været omtalt her i avisen.

Alligevel har der fra politisk og akademisk side været meget stille om denne brudflade, men nu har i hvert fald den akademiske side taget skridt til en belysning af nogle af problemstillingerne. CORA – der ikke er navnet på en pige, men som står for Center for Offentlig Regulering og Administration – ved Det Juridiske Fakultet ved Københavns Universitet har således for nylig udgivet en bog med den fængende titel: »Smæk for skillingen«.

Her belyser en række forfattere forskellige sider af de såkaldte »administrative sanktioner«, og selvom ikke alle forfatternes skrivelser er lige så fængende som titlen, er alle bidragene både inter-

essante og tankevækkende.

Michael Gøtze og Christian Bergqvist har f.eks. gennemgået lovgivningen fra 2003 til 2014 for at se, om der er kommet flere eller færre regler, der giver myndighederne adgang til at foretage tvangsindgreb over for borgerne. Deres undersøgelse viser en markant stigning i antallet af sådanne regler, ligesom der har været en hel del lovgivning i perioden, hvor eksisterende regler er blevet udvidet. Således var der i 2003 178 bemyndigelser til, at administrative myndigheder kunne foretage tvangsindgreb, og dette tal var steget til 264 i 2014.

I samme periode var der kun tre bemyndigelser, der var blevet fjernet – og det skyldtes i alle tre tilfælde, at den lov, hvori bestemmelserne stod, var blevet ophævet.

Der har således ikke været et eneste tilfælde, hvor lovgiver bevidst har fjernet en bemyndigelse til at foretage tvangsindgreb i de forløbne 12 år. Ovenikøbet er der af disse 264 hjemler kun ganske få, hvor der kræves en forudgående retskendelse, for at myndigheden kan foretage indgrebet.

Forfatterne forholder sig ikke til, hvorvidt dette efterhånden ganske markante tal er i overensstemmelse med grundlovens § 72, hvori det hedder, at »boligen er ukrænkelig«, og at bl.a. husundersøgelser kræver retskendelse, »hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse«. På mere for-

valtningsretligt sikker grund indskrænker de sig til at henvise til Justitsministeriets egen vejledning fra 2005 om lovkvalitet, hvori det bl.a. hedder, at: »det i hvert enkelt tilfælde nøje må overvejes, om det overhovedet er nødvendigt – med eller uden retskendelse – at tillægge offentlige myndigheder adgang til privat ejendom, herunder om andre og mindre indgribende kontrolforanstaltninger kan anses for tilstrækkelige«.

Herom skriver forfatterne forsigtigt:

»Det er umiddelbart vores opfattelse, at disse målsætninger ... kun i begrænset omfang er opfyldt, såfremt spørgsmålet anskues overordnet og ud fra en rent statistisk synsvinkel.«

Hvis man – hvad forfatterne også gør – så medinddrager de bemærkninger, der findes i de lovforslag, hvori bemyndigelserne gives eller udvides, skal man lede meget langt efter andre begrundelser end ressourcehensyn eller sammenligning med andre myndigheders adgang til at foretage tvangsindgreb.

Der findes således »kun sjældent overvejelser af bestemmelsens nødvendighed, der tilnærmelsesvis kan sammenlignes med vejledningens forudsætninger om nøje overvejelse«, som forfatterne skriver. Og et uforklarligt eksempel på det nærmest stik modsatte findes i bemærkningerne til lov om finansielle rådgivere (fra 2013), hvor det hedder:

» ... der er ikke fundet

baggrund for at foretage begrænsninger i Finanstilsynets adgang til uden retskendelse at foretage inspektioner«.

Det er da vist at vende grundloven på hovedet!

En anden, men sammenhængende, problemstilling behandles af Trine Baumbach i et bidrag om bødeforelæg. Temaet her er problemstillingen om, hvorvidt man kan straffe uden om domstolene, ved at politiet fremsender et »forslag« til bødeforførelse.

Ideen er, at man så kan vælge at betale, og så har man i en vis forstand indgået en aftale med politiet og anklagemyndigheden om, at man kan »slippe« for domstolsprocessen med deraf følgende offentlighed m.v., hvis man »tilstår« og betaler bøden. Det er både nemt, hurtigt og effektivt for alle parter, og indtil 2011 var det endvidere sådan, at hvis man som borger eller virksomhed forholdt sig passiv, ja, så ville man automatisk blive indkaldt til et retsmøde, hvor man så skulle tage stilling til skyld og strafudmåling på »sædvanlig« vis.

Forfatteren beskriver, hvorledes denne proces blev ændret i 2011, således at man nu som borger eller virksomhed, der modtager et bødeforelæg fra politiet, skal tilkendegive positivt, om man vil have et retsmøde. Gør man ikke det og forholder sig også i øvrigt passiv, kan dommeren træffe beslutning om, at bøden

» En sådan administrativ straffeprocess og strafpålægning må ikke sniges ind ad bagdøren i enkellovgivninger, men bør underkastes en samlet behandling og måske – hvis det viser sig at være anbefalelsesværdigt – en samlet lovgivning i stil med en del andre landes.

Lars Bo Langsted

skal pålægges personen.

Denne beslutning træffes vel at mærke ikke i et retsmøde, hvor f.eks. anklagemyndigheden er til stede, ligesom borgeren ikke har fået besked om behandlingen og derfor af gode grunde heller ikke er til stede. Dommeren træffer afgørelsen bag skrivebordet, og dermed – som forfatteren med rette påpeger – bliver dommerne blot reduceret til en art sagsbehandlere, idet den proces, der udgør den egentlige garanti for retssikkerheden, ikke finder sted.

Der blev endvidere indført mulighed for, at denne såkaldt »forenklede bødesagsproces« også kan anvendes, hvor det er en anden offentlig myndighed, der har kompetence til at udstede bødeforelæg. Denne mulighed synes dog endnu ikke udnyttet.

Kombinerer man disse to aspekter: Offentlige myndigheder får flere og flere beføjelser til at foretage straffeprocess-lignende indgreb over for virksomheder og borgere, og de selv samme myndigheder får i stadig stigende omfang adgang til selv at udsende bødeforelæg for de angivelige lovovertrædelser, tegner der sig et bekymrende billede, hvis man kombinerer det med indførelse af den forenklede bødesagsproces, der, som nævnt, er mulighed for.

En offentlig myndighed som f.eks. Skat, Finanstilsynet eller Miljøministeriet kan selv efterforske den mulige overtrædelse og kan på baggrund heraf udstede et bødeforelæg, der, hvis modtageren ikke reagerer ved at kræve en egentlig domstolsbehandling, kan blåstemmes af en dommer, der ikke får noget grundlag at vurdere rigtigheden af bødekravet på andet end det skriftlige materiale, som myndigheden selv har sendt til retten.

En sådan administrativ straffeprocess og strafpålægning må ikke sniges ind ad bagdøren i enkellovgivninger, men bør underkastes en samlet behandling og måske – hvis det viser sig at være anbefalelsesværdigt – en samlet lovgivning i stil med en del andre landes.

Vi kan ikke være andet bekendt overfor retssikkerheden.

En offentlig myndighed som f.eks. Skat, Finanstilsynet eller Miljøministeriet kan selv efterforske en mulig lovovertrædelse og kan på baggrund heraf udstede et bødeforelæg.

Foto: Chab Milous

