



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Kontor: Strafferetskontoret
Sagsnr.: 2001-730-0466
Dok.: AKA20308

Besvarelse af spørgsmål nr. 58 af 21. februar 2002 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme mv.) (L 35 - bilag 43).

Spørgsmål nr. 58:

"Ministeren bedes kommentere notatet fra professor Gorm Toftegaard Nielsen, jf. bilag 14, herunder om ministeren vil følge forslagene til en ændret gennemførelse af ændringerne vedrørende juridiske personer."

Svar:

Professor Gorm Toftegaard Nielsen har i et notat af 31. januar 2002 til Retsudvalget bl.a. kommenteret de foreslåede ændringer af juridiske personers strafansvar. I notatet foreslås ændringerne gennemført således, at reglen i straffelovens § 306 om juridiske personers strafansvar for overtrædelser af straffeloven ophæves og i stedet sættes ind i straffelovens almindelige del, at forsøgsansvaret for juridiske personer reguleres i straffelovens § 21, stk. 3, samt at forældelsesansvaret mellem fysiske og juridiske personer ligestilles.

Justitsministeriet har forstået professor Gorm Toftegaard Niensens bemærkninger og forslag på den måde, at der overvejende er tale om forslag af mere teknisk karakter, mens der kun på enkelte punkter er tale om forslag, der vil føre til en anden retstilstand end den, der lægges op til med det fremsatte lovforslag.

Herudover skal Justitsministeriet om de enkelte forslag fra professor Gorm Toftegaard Nielsen bemærke følgende:

1. Professor Gorm Toftegaard Nielsen foreslår, at straffelovens § 306 ophæves, og at hjemlen til juridiske personers strafansvar for overtrædelser af straffeloven i stedet indsættes i straffelovens § 25. Forslaget er her udformet på to alternative måder: enten således at det for særlovsområdet fastholdes, at der skal være hjemmel til strafansvar i vedkommende særlov (forslag 1), eller således at straffelovens § 25 generelt gøres til hjemmelbestemmelsen for strafansvar for juridiske personer, også for så vidt angår overtrædelser af særlovgivningen (forslag 2).

Forslag 1 indebærer ingen realitetsændring i forhold til den nye affattelse af straffelovens § 306, som er indeholdt i § 1, nr. 9, i det fremsatte lovforslag.

Efter straffelovens § 2 finder reglerne i kapitlerne 1-11 som udgangspunkt anvendelse på alle strafbare forhold, uanset om disse er hjemlet i straffeloven eller i særlovgivningen.

Straffelovens bestemmelser i 5. kapitel om strafansvar for juridiske personer (§§ 25-27) bygger i overensstemmelse med Straffelovrådets betænkning nr. 1289/1995 om juridiske personers bødeansvar på den såkaldte udfyldningsmodel i modsætning til den såkaldte hjemmelsmodel. Dette indebærer, at ansvaret for juridiske personer skal have hjemmel i de love, hvor dette ansvar skal gælde, og at §§ 25-27 alene indeholder almindelige udfyldende bestemmelser om ansvarssubjekter og ansvarsbetingelser.

Ordningen efter denne udfyldningsmodel er således, at hjemlen til strafansvar for juridiske personer placeres i særloven. For straffelovens vedkommende har hjemlen til juridiske personers strafansvar hidtil været placeret i § 306.

Når hjemlen for juridiske personers strafansvar for overtrædelser af straffeloven nu gøres generel, er Justitsministeriet enig i, at det kunne overvejes, om bestemmelsen bør overflyttes fra § 306 i straffelovens specielle del til § 25 i dens almindelige del.

Efter Justitsministeriets opfattelse kan der argumenteres for begge løsninger. På den ene side angår bestemmelsen ikke spørgsmålet om, hvad der er strafbart (gerningsindhold), men derimod spørgsmålet om, hvem strafansvar kan pålægges (strafsubjekt). Dette taler for så vidt imod, at bestemmelsen er placeret i straffelovens specielle del. På den anden side taler det også imod at placere bestemmelsen i straffelovens almindelige del, at der er tale om en hjemmelsbestemmelse, som alene angår straffelovsovertrædelser, mens hjemlen for juridiske personers strafansvar for særlovsovertrædelser fortsat skal søges i de pågældende særlove.

Efter en samlet vurdering finder Justitsministeriet, at det inden for rammerne af udfyldningsmodellen giver den klareste systematik, hvis hjemmelsbestemmelsen holdes adskilt fra de almindelige udfyldende bestemmelser om ansvarssubjekter og ansvarsbetingelser, ikke blot for så vidt angår særlovsovertrædelser, men også for så vidt angår straffelovsovertrædelser.

På den baggrund giver den foreslåede udvidelse af strafansvaret for juridiske personer efter Justitsministeriets opfattelse ikke grundlag for at overflytte hjemmelsbestemmelsen i § 306 til § 25.

Justitsministeriet finder i øvrigt ikke, at den foreslåede udvidelse af strafansvaret for juridiske personer i § 306 skulle nødvendiggøre en ændring af straffelovens § 25, idet denne bestemmelse netop udtrykkeligt foreskriver, at en juridisk person kan straffes, når det er bestemt ved eller i medfør af lov. Der henvises herved ikke blot til straffelovgivningen uden for straffeloven (særlovgivningen), men også til selve straffeloven. Henvisningen har i overensstemmelse hermed omfattet den hidtidige bestemmelse i straffelovens § 306, og den vil, hvis det fremsatte lovforslag vedtages, fremover omfatte § 306 i dens nye affattelse.

Specielt for så vidt angår professor Gorm Toftegaard Niensens forslag 2 bemærkes, at forslaget indebærer en overgang fra udfyldningsmodellen til hjemmelsmodellen.

En sådan grundlæggende ændring af lovgivningsprincip på dette område vil for det første betyde, at de straffehjemler om juridiske personers strafansvar, der i dag findes i de fleste særlove, må ophæves som overflødige. For det andet vil det være nødvendigt at indsætte en specifik undtagelsesbestemmelse i nugældende og fremtidige særlove, hvis der ikke skal gælde et ansvar for juridiske personer.

Der kan i øvrigt i det hele henvises til Straffelovrådets overvejelser og begrundelse i betænkning nr. 1289/1995 om juridiske personers bødeansvar, kapitel 4, for at foretrække udfyldningsmodellen frem for hjemmelsmodellen.

Justitsministeriet finder på den baggrund ikke grundlag for nu at ændre lovgivningsprincip på dette område.

2. I lovforslagets § 1, nr. 1, foreslås juridiske personers strafansvar for forsøg reguleret ved indsættelse af en udtrykkelig bestemmelse i straffelovens § 27 i tilknytning til de almindelige betingelser for selskabsansvaret. Forslaget har et dobbelt formål. For det første har den foreslåede bestemmelse til formål at præcisere, at juridiske personer ikke blot kan straffes for fuld-

byrdede overtrædelser, men efter omstændighederne også for forsøg. For det andet fastslår den foreslåede bestemmelse, at juridiske personers strafansvar for forsøg er undergivet de samme begrænsninger, som gælder for fysiske personers strafansvar for forsøg.

Professor Gorm Toftegaard Nielsen foreslår, at reguleringen af juridiske personers strafansvar for forsøg flyttes fra § 27 til § 21, stk. 3. Forslaget indebærer ingen realitetsændring i forhold til den regulering af spørgsmålet, der er indeholdt i lovforslagets § 1, nr. 1.

Justitsministeriet er enig i, at det også her kan diskuteres, hvad der lovteknisk set er den bedste løsning.

Den gældende bestemmelse i § 27 indeholder de objektive og subjektive betingelser for, at juridiske personer kan pålægges strafansvar. De subjektive betingelser er således reguleret selvstændigt i § 27 og ikke i tilknytning til bestemmelsen i § 19, der regulerer de subjektive betingelser for fysiske personers strafansvar.

Efter Justitsministeriets opfattelse forekommer det på den baggrund mest naturligt at placere en udtrykkelig bestemmelse om betingelserne for og begrænsningerne i juridiske personers strafansvar for forsøg i tilknytning til de særbestemmelser i straffelovens almindelige del, der i øvrigt regulerer de objektive og subjektive betingelser for juridiske personers strafansvar.

Heller ikke på dette punkt kan Justitsministeriet således tilslutte sig professor Gorm Toftegaard Niensens forslag.

3. I § 1, nr. 3, i lovforslaget foreslås det, at juridiske personers strafansvar forældes efter de samme regler, som gælder for fysiske personer, dog således at reglen i § 93, stk. 1, nr. 1, 2. led, om 2-årig forældelse, hvis der konkret er forskyldt bødestraf, ikke finder anvendelse ved juridiske personers strafansvar.

Professor Gorm Toftegaard Nielsen foreslår i notatet, at strafansvaret for juridiske personer altid bør forældes efter 2 år, når straffen for overtrædelserne ikke ville overstige bøde, såfremt overtrædelserne var begået af en fysisk person. Der er på dette punkt tale om en realitetsændring i forhold til den regulering af spørgsmålet, der er indeholdt i lovforslagets § 1, nr. 3.

Til støtte for professor Gorm Toftegaard Niensens forslag taler, at det i relation til forældelses-spørgsmålet ville betyde fuldstændig ligestilling mellem fysiske og juridiske personer. Som påpeget af professor Gorm Toftegaard Nielsen indebærer lovforslagets § 1, nr. 3, således, at

der efter omstændighederne vil kunne være en længere forældelsesfrist for juridiske personer end for fysiske personer, som måtte begå en tilsvarende lovovertrædelse.

Heroverfor står, at forslaget fra professor Gorm Toftegaard Nielsen ville indebære, at der ved en anvendelse i forhold til juridiske personer af reglen i straffelovens § 93, stk. 1, nr. 1, 2. led, i det enkelte tilfælde skulle foretages en fiktiv (hypotetisk) omregning. Der ville således – til brug for afgørelsen om, hvorvidt den juridiske persons strafansvar var forældet – skulle foretages en vurdering af, om den konkret forskyldte straf ville have oversteget bøde, hvis den pågældende ansvarsudløsende handling i stedet var blevet begået af en fysisk person.

Efter Justitsministeriets opfattelse ville der kunne være vanskeligheder forbundet med at foretage denne fiktive (hypotetiske) omregning. Det hænger bl.a. sammen med, at strafansvar for juridiske personer efter omstændighederne også kan pålægges, selv om der ikke er bevis for, at bestemte fysiske personer (ansatte i en virksomhed mv.) har handlet uagtsomt eller forsætligt. En juridisk person kan således straffes for såkaldte anonyme eller kumulerede fejl, eksempelvis hvis vedkommende juridiske person som sådan ikke har ført tilstrækkelig kontrol eller tilsyn med hensyn til overholdelse af lovgivningen på det pågældende område. I sager af denne karakter ville det næppe i alle tilfælde være muligt at foretage en klar udsondring af de handlinger, som udløser den juridiske persons strafansvar – en udsondring, der imidlertid ville være en nødvendig forudsætning for at kunne foretage den omtalte fiktive (hypotetiske) omregning af den forskyldte straf.

På den anførte baggrund finder Justitsministeriet efter en samlet afvejning ikke umiddelbart at kunne støtte professor Gorm Toftegaard Niensens forslag om, at juridiske personers strafansvar altid skal være undergivet en forældelsesfrist på 2 år, når den konkret forskyldte straf for en fysisk person ikke ville overstige bøde.

Der er dog tale om et spørgsmål, der kan give anledning til tvivl. Justitsministeriet vil derfor drage omsorg for, at Straffelovrådet – som i tilknytning til sin igangværende gennemgang af straffelovens strafferammer bl.a. også vil kunne overveje behovet for ændringer af straffelovens regler om forældelse – får lejlighed til at forholde sig nærmere til professor Gorm Toftegaard Niensens forslag om forældelse af juridiske personers strafansvar.

4. Forslagets § 1, nr. 2, indebærer, at der i § 77 a indsættes et nyt punktum, således at der under de betingelser, som i øvrigt er anført i bestemmelsen, kan ske konfiskation af andre formuegoder, herunder penge (og ikke som hidtil alene af genstande).

Professor Gorm Toftegaard Nielsen anfører bl.a., at det generelt er problematisk at udvide de gældende muligheder for at foretage konfiskation.

Justitsministeriet skal hertil bemærke, at den udvidede adgang til konfiskation er nødvendig for, at Danmark kan tiltræde FN's terrorfinansieringskonvention, ligesom forslaget § 1, nr. 2, gennemfører artikel 1, litra c, i FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001). Den foreslåede bestemmelse er dog ikke begrænset til at finde anvendelse i forhold til terrorhandlinger.

Endvidere bemærkes det, at konfiskation af andre formuegoder end genstande, herunder penge, vil forudsætte, dels at midlerne må befrygtes at ville blive brugt ved en strafbar handling, dels at konfiskation er påkrævet for at forebygge kriminalitet. Konfiskation vil således alene kunne ske, såfremt domstolene i det enkelte tilfælde vurderer, at disse betingelser er opfyldt.

Der henvises i øvrigt til besvarelsen af spørgsmål nr. 36-38.

Bemærkninger om L 35 af 13.12.2001 vedr. straffelovens almindelige del og § 306

Den 30.1.2002. Gorm Toftegaard Nielsen

I

§ 25
(Loven)

En juridisk person kan straffes med bøde, når det er bestemt ved eller i medfør af lov

Indsat juni 1996. Primært for at undgå selskabsansvar for overtrædelse af straffeloven.

§ 306
(Lovforslaget)

Der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter regler i 5. kapitel for overtrædelse af denne lov.

Indsat april 2000
Ændret april 2001
Ændres april 2002?

Forslag 1:

§ 25: En juridisk person kan straffes med bøde. For overtrædelse af anden lovgivning straffes juridiske personer, når det er bestemt ved eller i medfør af lov.

§ 306 ophæves

Bemærkninger:

Oprindeligt vedr. § 306 kun meget få forbrydelser. Derfor kunne den placeres i den specielle del. Nu kommer det fornuftige forslag, at juridiske personer kan straffes for alle overtrædelser af straffeloven. Så hører den hjemme i almindelig del. Her er alle de bestemmelser, der gælder alle overtrædelser af straffeloven. § 25 skal alligevel ændres, da ellers vildledende. En parallel til den foreslåede bestemmelse findes i § 19.

Forslag 2: **§ 25 (eller § 17, da §§ 15 og 16 vedrører, hvem der kan straffes)**
En juridisk person kan straffes med bøde.
§ 306 ophæves

Bemærkninger: Forslaget medfører en ændring i forhold til forslag 1. Det foreslås, at juridiske personer også kan straffes for overtrædelse af anden lovgivning uden særskilt bestemmelse i denne. Baggrunden for § 25s nuværende formulering var primært, at man ikke ville have selskabsansvar for straffelovsovertrædelser. Denne forudsætning er nu væk. Desuden ville man have, at lovgiver nøje skulle overveje for hver enkel lov, om der er behov for selskabsansvar. Det har lovgiver så fundet, at der er i alle straffebestemmelser. Altså noget enklere med én lovbestemmelse end 2-300.

Desuden problem ved overbygningsbestemmelser, at selskaber kan straffes efter overbygningsbestemmelser, men ikke uden særlig hjemmel efter den oprindelige straffehjemmel, f.eks. § 192 a med ændringer ifølge lovforslaget.

II

§ 27, stk. 1
Loven med
lovforslaget i
parentes

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 tilknyttede personer eller den juridiske person som sådan. (For så vidt angår straf for forsøg finder § 21, stk. 3, tilsvarende anvendelse).

§ 21, stk. 3
Loven

For så vidt ikke andet er bestemt, straffes forsøg kun, når der for lovovertrædelsen kan idømmes en straf, der overstiger fængsel i 4 måneder.

Bemærkninger:

Da Folketinget vedtog § 306 i 2000 fremgik det klart af forslaget, at selskaber kunne straffes for forsøg, fordi § 21, stk. 3, alene vedrører fysiske personer. Dette kritiserede Rigsadvokaten og bestemmelsen blev lavet om i 2001 bl.a. med en udtrykkelig forsøgsbestemmelse vedr. overtrædelse af straffeloven. Så var der for alvor forvirring, for øjensynligt mente man nu, at § 21, stk. 3, gjaldt for anden lovgivning, f.eks. miljølovgivning. Hele tvivlen skyldtes, at Rigsadvokaten mente, at § 21, stk. 3, skulle anvendes, så selskaber ikke kunne straffes for forsøg.

Diskussionen vedrører fortolkningen af § 21, stk. 3, men § 27 foreslås ændret.

I øvrigt vedrører § 27, stk. 1, i dag tilregnelserkravet. Det er ikke stedet for en bestemmelse om forsøgsansvarets udstrækning. I øvrigt er ordlyden i forslaget ikke forståeligt.

Efter bemærkningerne er meningen vel, at § 21, stk. 3, ikke finder anvendelse i forhold til selskaber. Meningen er sandsynligvis, at hvis en overtrædelse begået af en fysisk person kan medføre højere straf end fængsel i 4 måneder, kan et selskab straffes for samme overtrædelse

Forslag:

§ 21, stk. 3. For så vidt ikke andet er bestemt, straffes forsøg på overtrædelser kun, når lovovertrædelsen for fysiske personer kan medføre en straf, der overstiger fængsel i 4 måneder.

Bemærkninger:

Forslaget indebærer en minimal ændring af ordlyden af § 21, stk. 3. Bestemmelsen angiver herefter klart, at selskaber kan straffes for overtrædelser, der er så alvorlige, at lovgiver har fastsat et strafmaksimum, der er højere end 4 måneder.

III

§ 93, stk. 1
Loven med
lovforslaget
i parantes

Forældelsesfristen er

1) 2 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 1 år for overtrædelsen, eller når straffen for overtrædelsen ikke ville overstige bøde. (2. led gælder dog ikke for juridiske personer).

Problem:

Selskaber vil aldrig kunne idømmes mere end bøde, derfor medfører nugældende lov forældelse efter 2 år for selskabers overtrædelse, selv om overtrædelsen er så alvorlig, at en fysisk person ville få fængselsstraf for overtrædelsen. Ændringsforslaget går i den modsatte grøft, så forældelsesfristen er mere end 2 år, selv om overtrædelsen konkret er så ringe, at fysiske personer alene ville få en bøde.

Forslag til nr. 1

2 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 1 år for overtrædelsen, eller når overtrædelsen er af en karakter, så straffen for fysiske personer ikke ville overstige bøde.

Bemærkninger:

Forslaget skaber forældelsesmæssig ligestilling mellem selskaber og fysiske personers strafansvar. Dette hævdes i lovforslaget at være uhensigtsmæssigt. Ingen begrundelse. Forslaget taler om en fiktiv omregning! En sådan sker altid efter andet led i stk.1. Når overtrædelsen er så bagatelagtig, at samfundet over for en person alene vil reagere med en bøde, hvorfor skal et selskab så kunne straffes her efter mere end 2 år. Ved uagtsomt manddrab af mildere art, skal den skyldige persons ansvar forældes efter 2 år, men selskabers først efter 5 år.

IV

Loven med
lovforslaget i
parentes

§ 77 a: Genstande, som på grund af deres beskaffenhed i forbindelse med andre foreliggende omstændigheder må befrygtes at ville blive brugt ved en strafbar handling, kan konfiskeres, for så vidt det må anses for påkrævet for at forebygge den strafbare handling. (Der kan under samme betingelser ske konfiskation af andre formuegoder, herunder penge.) § 75, stk. 4, finder tilsvarende anvendelse.

Bemærkninger:

FNs resolution kræver indefrysning "af finansielle midler, der tilhører terrorister samt personer eller foretagender tilknyttet terrorister. (Lovforslaget s. 31). En så vidtgående konfiskation (forbrydere fratages alle formueværdier?) stemmer efter ministerens opfattelse ikke godt med grundlov og EMRK vedr. beskyttelse af ejendomsretten. Derfor fortolkes FNs krav i lyset af terrorfinansieringskonventionens art. 8: "midler, der anvendes eller er afsat med det formål at begå terrorhandlinger".

Disse midler kan konfiskeres efter § 75:

1. Er midlerne skaffet ved forbrydelse f.eks. røveri, § 75, stk. 1
2. Er midlerne skaffet ved indsamling er denne strafbar efter lovforslaget i § 114 a, nr. 2. Konfiskation efter § 75, stk. 1.
3. Er midlerne blot til stede (uden at vi ved andet), men skal anvendes eller er afsat med det nævnte formål, er der en klar overtrædelse af § 114 a (evt. forsøg) og konfiskation mulig efter § 75, stk. 2.

Der er altså kun behov for forslaget, hvis der ikke er bevis for at pengene skal bruges til terrorisme. § 77 a kræver alene bevis for, at det kan frygtes. Har hidtil vedrørt meget specielle tilfælde. Ændringen medfører, at man kan konfiskere folks formue, hvis der er grund til at frygte, at de vil bruge pengene til strafbare handlinger. § 77 a kræver ikke - og skal ikke kræve - at der er tale om alvorlige overtrædelser.

Hvis A to gange er dømt for at have købt og solgt narkotika, er der vel grund til at frygte, at han vil bruge sine penge til nye køb. Det er et meget vidtgående forslag. Hvis man vil gå længere end terrorfinansieringskonventionens art. 8, kan man lave en speciel bestemmelse vedr. terrorisme. Man vedtog i 1997 en kraftig udvidelse af konfiskationsmulighederne med § 76 a. Generelt at udvide området yderligere er problematisk.