

Lovforslag nr. L 34. Fremsat den 8. oktober 1986 af justitsministeren (Ninn-Hansen)

Forslag

til

Lov om ændring af straffeloven og retsplejeloven

(Økonomisk kriminalitet)

§ 1

I borgerlig straffelov, jfr. lovbekendtgørelse nr. 567 af 1. september 1986, foretages følgende ændringer:

1. § 79 affattes således:

»§ 79. Den, som udøver en af de i § 78, stk. 2, omhandlede virksomheder, kan ved dom for strafbart forhold frakendes retten til fortsat at udøve den pågældende virksomhed eller til at udøve den under visse former, såfremt det udviste forhold begrunder en nærliggende fare for misbrug af stillingen.

Stk. 2. Det samme gælder, når særlige omstændigheder taler derfor, om udøvelse af anden virksomhed. Efter samme regel kan der ske frakendelse af retten til at være stifter af eller direktør eller medlem af bestyrelsen i et selskab med begrænset ansvar, et selskab eller en forening, som kræver særlig offentlig godkendelse, eller en fond.

Stk. 3. Frakendelsen sker på tid fra 1 til 5 år, regnet fra endelig dom, eller indtil videre, i hvilket tilfælde spørgsmålet om fortsat udelukkelse fra den pågældende virksomhed efter 5 års forløb kan indbringes for retten efter de i § 78, stk. 3, indeholdte regler. Når særlige omstændigheder taler derfor, kan justitsministeren tillade, at indbringelse for retten sker, inden den i 1. pkt. nævnte 5 års frist er forløbet.

Stk. 4. Retten kan under behandlingen af de i stk. 1 og 2 nævnte sager ved kendelse udelukke den pågældende fra at udøve virksomheden, indtil sagen er endeligt afgjort.

Det kan ved dommen i sagen bestemmes, at anke ikke har opsættende virkning.«

2. I § 131 ændres: »Med bøde eller hæfte indtil 3 måneder eller under skærpene omstændigheder med fængsel i samme tid« til: »Med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder«.

3. I § 131 indsættes som *stk. 2*:

»*Stk. 2.* Med bøde eller under særligt skærpene omstændigheder med hæfte straffes den, som medvirker til, at en person, der er frakendt retten til at udøve en virksomhed, udøver denne.«

4. I § 296, *stk. 1*, ændres »2 år« til: »1 år«.

5. § 302 affattes således:

»§ 302. Med bøde, hæfte eller fængsel indtil 1 år straffes den, som under omstændigheder, der kendetegner forholdet som særligt groft:

- 1) foretager urigtige eller vildledende angivelser i forretningsbøger eller regnskaber, som det ifølge lov påhviler den pågældende at føre eller udfærdige,
- 2) undlader at føre forretningsbøger eller udfærdige regnskab på den måde, som det ifølge lov påhviler den pågældende at gøre det,
- 3) undlader at opfylde den ifølge lov foreskrevne pligt til at opbevare forretningsbøger, bilag eller andet regnskabsmateriale eller ødelægger sådant.

Stk. 2. Begås en handling eller undladelse som nævnt i stk. 1 af grov uagtsomhed, er straffen bøde eller hæfte.«

§ 2

I lov om rettens pleje, jfr. lovbekendtgørelse nr. 607 af 6. september 1986, foretages følgende ændringer:

1. Efter § 31 indsættes:

»§ 31 a. Sker der i en sag skriftlig forelæggelse eller skriftlig procedure, jfr. §§ 927 b og 928 a, stk. 2-3, finder de i medfør af denne lovs §§ 29 eller 31 truffne beslutninger tilsvarende anvendelse herpå.«

2. I § 721, stk. 1., nr. 1, indsættes efter »§§ 124, stk. 2,«: »131, stk. 2,«.

3. I § 721, stk. 1, nr. 2, udgår »131,«.

4. I § 723 indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:

»*Stk. 3.* Statsadvokaten kan endvidere helt eller delvis opgive eller frafalde tiltale; såfremt sagens gennemførelse vil medføre vanskeligheder, omkostninger eller behandlingstider, som ikke står i rimeligt forhold til sagens betydning og den straf, som i givet fald kan forventes idømt.«

Stk. 3 bliver herefter stk. 4.

5. I § 723, stk. 3, 1. pkt., der bliver stk. 4, 1. pkt., ændres: »Bestemmelserne i stk. 1-2« til: »Bestemmelserne i stk. 1-3«, og »frafalde påtale« ændres til: »opgive eller frafalde påtale«.

6. Efter § 927 indsættes:

»§ 927 a. Retten kan indkalde til et særligt forberedende møde med henblik på en fastlæggelse af parternes stilling til sagens faktiske og retlige omstændigheder, herunder hvilke omstændigheder der ikke bestrides, og hvilke der skal føres bevis for, samt domsforhandlingens tilrettelæggelse.

§ 927 b. I særlige tilfælde, hvor retten under hensyn til sagens beskaffenhed finder det hensigtsmæssigt, kan den pålægge anklagemyndigheden at fremsende en skriftlig forelæggelse til retten inden en nærmere fastsat

frist. Retten fastsætter endvidere en frist for forsvarernes eventuelle bemærkninger hertil. Er der sket skriftlig forelæggelse, jfr. 1.-2. pkt., skal parterne give en mundtlig sammenfatning heraf i retten.«

7. § 928, stk. 2, affattes således:

»Efter at anklageskriftet er oplæst, spørges tiltalte, om han erkender sig skyldig i det dér omhandlede forhold. Retten kan pålægge anklageren at forelægge sagen. Derpå følger bevisførelsen i overensstemmelse med reglerne i § 868.«

8. § 928, stk. 4 og 5, ophæves.

9. Efter § 928 indsættes:

»§ 928 a. Efter at bevisførelsen er sluttet, får først anklageren, dernæst forsvareren og, såfremt tiltalte begærer det, denne ordet for at udtale sig om bevisførelsens resultat samt om retsspørgsmålene i sagen (proceduren). Dernæst optages sagen til dom. Retten kan dog bestemme, at spørgsmålet, om tiltalte er skyldig, først skal forhandles og afgøres.

Stk. 2. Parterne kan med rettens tilladelse helt eller delvis indlevere proceduren skriftligt til retten. I så fald skal parterne give en mundtlig sammenfatning heraf i retten.

Stk. 3. Retten kan i særlige tilfælde, hvor det under hensyn til sagens beskaffenhed findes hensigtsmæssigt, pålægge anklageren og forsvareren i forbindelse med proceduren at afgive en skriftlig oversigt over procedurens indhold med en angivelse af de hovedsynspunkter, der gøres gældende.

§ 928 b. Ved afstemningen skal det spørgsmål, om tiltalte er skyldig i den forbrydelse, der lægges ham til last, sondres fra spørgsmålet om straffen og først bringes til afstemning. Stemmes der særskilt om straf-forhøjelses- eller strafnedsættelsesgrunde, bliver stemmerne fra de medlemmer af retten, som har erklæret sig mod tiltaltes skyld, men er forblevet i mindretal, at regne til gunst for tiltalte.«

10. Efter § 965 c indsættes som ny § 965 d:

»§ 965 d. Bestemmelserne i §§ 927 a, 927 b og 928 a finder tilsvarende anvendelse.«
§ 965 d bliver herefter § 965 e.

§ 3

Loven træder i kraft den 1. januar 1987.

Stk. 2. Lovens § 2 finder anvendelse i alle sager, der ikke er endeligt afgjort ved lovens ikrafttræden.

§ 4

§ 1 i denne lov gælder ikke for Færøerne, men kan ved kongelig anordning sættes helt eller delvist i kraft for denne landsdel med de afvigelser, som de særlige færøske forhold giver anledning til.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

1.1. Lovforslaget er en uændret genfremsættelse af det forslag til lov om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Økonomisk kriminalitet), der blev fremsat i folketinget den 14. maj 1986 (L 266), jfr. folketingstidende 1985-86, sp. 10862ff. Førstebehandlingen er optrykt i folketingstidende 1985-86, sp. 12187 ff.

1.2. Lovforslaget har til formål at skabe grundlag for en intensivering af retsvæsenets indsats over for økonomisk kriminalitet. Dels stilles der forslag om ændringer i retsplejeloven med henblik på en mere effektiv behandling af disse sager. Dels stilles der forslag om ændringer i straffeloven med henblik på at skærpe reglerne om manglende eller mangelfuld bogføring og med henblik på at udvide mulighederne for erhvervsfrakendelse ved misbrug af konkurs- og selskabslovgivningen.

Lovforslaget bygger på betænkning nr. 1066/1986 om bekæmpelse af økonomisk kriminalitet og på udtalelser over denne betænkning fra straffelovrådet og retsplejerådet. De nævnte udtalelser fra straffelovrådet og retsplejerådet er optaget som bilag til lovforslaget. Der vil nedenfor i pkt. 2-5 blive redegjort nærmere for betænkningen, for udtalelserne fra straffelovrådet og retsplejerådet, samt for lovforslagets forhold hertil.

1.3. Den intensivering af indsatsen over for økonomisk kriminalitet, som lovforslaget tilsigter at give grundlag for, skal først og fremmest opnås gennem regelændringer, som vil gøre det muligt at behandle sager om økonomisk kriminalitet hurtigere, end det i dag er muligt.

Erfaringerne fra de store økonomiske sager, som har været ført igennem de senere år, har vist, at det tager meget lang tid at behandle disse sager, både ved anklagemyndigheden og ved domstolene. Baggrunden herfor er bl.a., at de gældende regler om straffesagers behandling ikke er udformet med henblik på denne type af sager.

De lange sagsbehandlingstider er især betænkelige i forhold til de sigtede og tiltalte i disse sager.

I de store økonomiske sager må de sigtede ofte vente i årevis på en afgørelse af deres sag, samtidig med at de ofte må tilbringe adskillige dage hver uge i retten igennem en lang periode, eventuelt i flere år. Er de pågældende ligefrem varetægtsfængslet, er belastningen ved de lange sagsbehandlingstider naturligvis særligt store.

Tidsrummet fra den strafbare gerning og til straffens fuldbyrdelse bør også af andre grunde være så kort som muligt. Lange sagsbehandlingstider indebærer i sig selv en betænkelig svækkelse af retsvæsenets reaktion i disse sager. Hertil kommer, at de tillige giver meget store problemer for de myndigheder og domstole, som behandler sagerne.

På denne baggrund indebærer lovforslaget, at der gennemføres ændringer i retsplejeloven med henblik på en hurtigere og mere effektiv behandling af disse sager.

Først og fremmest stilles der forslag om at udvide reglerne om tiltaleopgivelse og -frafald, således at der i videre omfang end i dag bliver mulighed for at »beskære« sager, når deres (fuldstændige) gennemførelse vil medføre vanskeligheder, omkostninger eller behandlingstider, som ikke står i rimeligt forhold til sagens betydning og den straf, som i givet fald kan ventes idømt (jfr. den foreslåede nye regel i retsplejelovens § 723, stk. 3).

Endvidere stilles der forslag om ændringer i reglerne om behandlingen af straffesager ved domstolene, således at der gives domstolene mulighed for en mere effektiv tilrettelæggelse og afvikling af sagerne i retten.

Retten skal have bedre mulighed for at styre sagens tilrettelæggelse, bl.a. gennem forberedende møder, således at man fra sagens begyndelse får en stillingtagen fra parternes side til, hvilke forhold der som ubestridte kan lægges til grund, og hvilke forhold som bestrides, og som der derfor skal føres bevis for.

Lovforslaget indebærer endvidere, at retten i særlige tilfælde skal kunne pålægge anklagemyndigheden og forsvareren at komme med en skriftlig forelæggelse af sagen (med kopi til offentligheden). Endvidere skal retten kunne pålægge parter-

ne at indlevere en skriftlig oversigt over deres procedure til retten, ligesom parterne – hvis de selv ønsker det – skal kunne få rettens tilladelse til helt eller delvis at indlevere deres procedure skriftligt til retten, men således at de i retten skal give en mundtlig sammenfatning heraf.

1.4. En intensiveret indsats over for den økonomiske kriminalitet kan ikke ske alene gennem retsplejændringer, som kan give mulighed for en hurtigere og mere effektiv behandling af sager om økonomisk kriminalitet. Der må også gennemføres ændringer i straffeloven.

Lovforslaget indebærer i den forbindelse en skærpelse af straffebestemmelserne vedrørende manglende eller mangelfuld bogføring. Det er nemlig helt almindeligt i sager om økonomisk kriminalitet, at de gældende regler om regnskabsføring er tilsidesat. Det kan i sig selv skabe mulighed for, at der gennem regnskaberne gives et falsk billede af f.eks. en virksomheds kreditværdighed. Men hertil kommer, at den manglende eller mangelfulde regnskabsføring også vanskeliggør og i nogle tilfælde helt umuliggør efterforskningen i de økonomiske sager.

Det er naturligvis også vigtigt at forebygge økonomisk kriminalitet. I de senere år er der i den forbindelse især blevet peget på behovet for at forebygge misbrug af konkurs- og selskabslovgivningen gennem frakendelse af adgangen til at indtage ledende stillinger i selskaber (erhvervsfrakendelse). På dette punkt stilles der forslag om en ændring af straffelovens regler om retighedsfrakendelse med henblik på at forebygge sådanne misbrug af konkurs- og selskabslovgivningen.

2. Udvidet adgang til beskæring af sagerne

2.1. Betænkning nr. 1066/1986 indeholder side 17 ff en gengivelse af udvalget om økonomisk kriminalitets generelle overvejelser. Udvalget fremhæver, at sager om økonomisk kriminalitet frembyder en række særlige problemer. Dels er sagerne ofte meget omfattende, hvilket i sig selv kan medføre, at sagsbehandlingen tager meget lang tid. Dels har sagerne ofte tilknytning til udlandet, ligesom det for at trænge til bunds i sagerne kan være nødvendigt at foretage omfattende og kostbar rekonstruktion og revisionsmæssig gennemgang af regnskabsmaterialet.

Bl.a. som følge af sådanne forhold kan sagsbehandlingen såvel ved politiet som ved anklagemyndigheden og domstolene blive overordentlig langvarig.

Udvalget om bekæmpelse af økonomisk kriminalitet fremhæver (anf. sted), at der bør gennemføres regler, der letter sagsbehandlingen, og udvalget udtaler i den forbindelse, at en udvidelse af mulighederne for beskæring af sagerne findes af *afgørende* betydning.

2.2. De *gældende* regler i retsplejeloven om beskæring af straffesager (påtaleundladelse) gennemgås i betænkning nr. 1066/1986, side 157 ff. Udvalgets gennemgang viser, at der i dag kun i begrænset omfang er mulighed for at beskære sager af procesøkonomiske hensyn, jfr. betænkningen, side 184 ff.

På efterforskningsstadiet kan politiet i et vist omfang i medfør af retsplejelovens § 742 foretage en prioritering af sagerne. Såfremt der imidlertid foreligger en egentlig anmeldelse, som støttes på visse kendsgerninger, eller anden efterforskning viser, at det er overvejende sandsynligt, at et strafbart forhold af nogen grovhed er begået, kan politiet dog næppe undlade at foretage en efterforskning.

Efter retsplejeloven er anklagemyndigheden som udgangspunkt forpligtet til at påtale i tilfælde, hvor sagen kan forventes gennemført til fældende dom. Påtaleundladelse, der ikke grundes på bevismæssige eller retlige hindringer, kan således kun ske, når særlige hensyn til den sigtede gør sig gældende og hensynet til den forurettedes eller det offentlices interesser ikke taler imod, jfr. retsplejelovens § 723.

Udvalget fremhæver (side 184), at procesøkonomiske betragtninger allerede må antages at ligge bag den gældende regel i retsplejelovens § 723, stk. 1, nr. 4. Efter denne bestemmelse kan statsadvokaten i sager, der hører under hans virkekreds, undlade påtale eller frafalde påbegyndt forfølgning i tilfælde, hvor straffelovens § 10 b (om strafforfølgning mod en person, der allerede i et andet land er pålagt en sanktion for samme handling) eller straffelovens § 89 (hvorefter tillægsstraf for handlinger, der er begået forud for, men ikke pådømt ved en allerede afsagt dom, kun idømmes, hvis en samtidig pådømmelse ville have medført en forhøjelse af straffen) er anvendelig. Det er dog i disse situationer en betingelse, at ingen eller kun en ubetydelig straf skønnes at ville blive idømt, og at domfældelse ikke vil være af betydning for anvendelsen af en strengere straffebestemmelse i gentagelsestilfælde.

Bestemmelsen i retsplejelovens § 723, stk. 1, nr. 4, kan således anvendes ud fra procesøkonomiske hensyn, hvis der er tale om forhold begået forud

for en fældende dom, og ingen eller kun en ubetydelig tillægsstraf kan forventes idømt. Bestemmelsen kan endvidere anvendes som hjemmel til at begrænse tiltalerejsning til en del af en sag, og når dommen er afsagt, til at slutte mindre betydende og måske ikke fuldt efterforskede forhold.

Adgangen til at beskære tiltalen af ressourcemæssige grunde i medfør af retsplejelovens § 723, stk. 1, nr. 4, må dog ifølge udvalgets betænkning, side 185, efter gældende ret under alle omstændigheder anses for begrænset til tilfælde, hvor den del af sagen, som der ikke rejses tiltale for, er af en sådan karakter, at den ikke kan antages at have væsentlig indflydelse på strafudmålingen.

2.3. *Udvalget om økonomisk kriminalitet* foretager i betænkningen, side 185 ff, en grundig gennemgang af de hensyn, der kunne tale imod en beskæring af straffesager ud fra procesøkonomiske hensyn. Det anføres således, at betænkelighederne overfor anvendelse af et opportunitetsprincip (bl.a. spørgsmålet om kompetenceforskydning fra domstolene til anklagemyndigheden) også kan fremføres mod en udvidet adgang til at beskære straffesager. Samtidig vil det kunne være svært at vinde forståelse for, at en sigtet person, som man mener at kunne få dømt, skal slippe for straf eller slippe billigere på grund af ressourceproblemer. En øget adgang til at beskære straffesager kan også medføre en øget risiko for uensartethed i praksis, hvilket dog i et vist omfang imødegås af adgangen til rekurs til den højere anklagemyndighed. Endelig kan hensynet til den forurettede tale imod en for omfattende anvendelse af påtalefravald.

Udvalget finder imidlertid ikke disse betænkeligheder afgørende (side 187). Udover åbenbare økonomiske fordele ved at beskære straffesager i videre omfang end hidtil vil man også kunne opnå væsentlige fordele for den sigtede, idet navnlig det psykiske pres, som en lang sagsbehandlingstid medfører, vil kunne mindskes.

På denne baggrund foreslår udvalget (side 188 ff), at der i retsplejelovens § 723 indsættes en ny bestemmelse, hvorefter påtalemyndigheden *helt eller delvis kan opgive eller frafalde tiltale, såfremt sagens gennemførelse vil medføre vanskeligheder, omkostninger eller behandlingstider, som ikke står i rimeligt forhold til sagens betydning og den straf, som i givet fald kan forventes idømt*. Da hensynet til at kunne beskære sager af procesøkonomiske hensyn som tidligere anført også kan tænkes at foreligge i andre sager end dem, der vedrører økonomisk kriminalitet, foreslår udvalget, at den ny regel om beskæring gives en generel formulering,

således at den ikke efter sin ordlyd begrænses til at finde anvendelse i sådanne sager.

2.4. Betænkning nr. 1066/1986 om bekæmpelse af økonomisk kriminalitet har som nævnt foran været forelagt for straffelovrådet og for retsplejerådet.

Straffelovrådet bemærker i sin udtalelse om betænkningen (bilag 1 til lovforslaget), at rådet kan tiltræde, at der er behov for regelændringer, som kan medføre en intensivisering af retsvæsenets indsats over for den økonomiske kriminalitet. Straffelovrådet finder i den forbindelse, at der er behov for en udvidet adgang til at beskære straffesager med henblik på at begrænse efterforskningen og de forhold, der skal føres bevis for, og dette kan efter rådets opfattelse ikke give anledning til principielle betænkeligheder. Straffelovrådet tager ikke stilling til spørgsmålet om den nærmere udformning af den nye beskæringsregel.

Retsplejerådet kan i sit hørings svar (bilag 2 til lovforslaget) ligeledes tiltræde, at der er behov for en lovændring, der kan give anklagemyndigheden mulighed for at beskære sager ud fra ressourcemæssige hensyn. Retsplejerådet kan samtidig tiltræde, at en ny regel bør have en generel formulering, således at den også kan anvendes i sager, der ikke vedrører økonomisk kriminalitet, men hvor tilsvarende hensyn gør sig gældende.

Retsplejerådet har ingen væsentlige indvendinger imod den af udvalget foreslåede adgang til at unnlade påtale af ressourcemæssige grunde, men anfører forskellige synspunkter vedrørende udvalgets forslag. Rådet anfører således, at en påtaleundladelse af ressourcemæssige grunde ikke bør tilkendegive skyldformodning over for sigtede, men bør ske ved påtaleopgivelse, medmindre resultaterne af den allerede foretagne efterforskning undtagelsesvis giver tilstrækkeligt grundlag for, at tiltale kunne have været rejst (således at betingelserne for *tiltalefravald* er opfyldt). Rådet finder endvidere, at det bør overvejes nærmere, om der bør være adgang til at unnlade hele tiltalen, og om kompetencen til at træffe bestemmelse om ressourcemæssigt begrundede påtaleundladelser bør træffes af statsadvokaten også i sager, hvor politimesteren har påtaleretten. Rådet nævner dog muligheden af, at disse spørgsmål løses gennem instruksriske forskrifter.

2.5. *Justitsministeriet* finder det af afgørende betydning for mulighederne for at effektivisere indsatsen over for den grove økonomiske kriminalitet, at der skabes bedre muligheder for at beskære sagerne. Dette er foreslået af udvalget vedrørende

økonomisk kriminalitet og tiltrådt af såvel straffelovrådet som retsplejerådet, der i øvrigt ikke har væsentlige indvendinger mod den af udvalget foreslåede regel. Derfor stiller justitsministeriet forslag om en sådan ændring af retsplejelovens § 723. Lovforslaget er udformet i overensstemmelse med udkastet i betænkning nr. 1066/1986, side 195 ff.

I overensstemmelse med udtalelserne i betænkningen, s. 192 f, har justitsministeriet i forbindelse med lovforslagets udarbejdelse overvejet at foretage en mere omfattende omskrivning og modernisering af reglerne i retsplejelovens §§ 723–723 a og 749. En sådan almindelig revision af reglerne om tiltalefrafald og -opgivelse rejser imidlertid en række vanskelige spørgsmål. Justitsministeriet har derfor bl.a. af tidsmæssige grunde afstået fra en sådan almindelig modernisering af disse regler; og resultatet er derfor, at der alene stilles forslag om at indsætte den af udvalget foreslåede beskæringsregel i de gældende regler i § 723.

Efter den foreslåede nye regel i retsplejelovens § 723, stk. 3, skal påtalemyndigheden helt eller delvis kunne opgive eller frafalde tiltale, såfremt sagens (fuldstændige) gennemførelse vil medføre vanskeligheder, omkostninger eller behandlingstider, som ikke står i rimeligt forhold til sagens betydning og den straf, som i givet fald vil kunne forventes idømt.

Udvalget om bekæmpelse af økonomisk kriminalitet har i betænkning nr. 1066/1986, side 190–192, nærmere beskrevet bestemmelsens indhold og dens forventede anvendelse i fremtidig praksis. Det fremhæves her, at situationen i praksis oftest vil være den, at man på et ret tidligt stadium af sagen må tage stilling til, om efterforskningen bør begrænses til visse forhold for at fremskynde hele sagen, altså også behandlingen af sagen, inden den kommer for retten. Beskæringen vil således oftest i praksis – som også fremhævet af retsplejerådet – have form af en tiltaleopgivelse.

I overensstemmelse med de nye regler om påtalekompetencen, som gennemførtes ved retsplejereformen af 1984, er det fundet mest hensigtsmæssigt – som også foreslåede af udvalget om økonomisk kriminalitet – at lade kompetencen til at opgive eller frafalde tiltale efter den nye regel følge retsplejelovens almindelige ordning. Kompetencen til at beskære sager af procesøkonomiske grunde skal således efter forslaget, ligesom kompetencen til i øvrigt at opgive eller frafalde tiltale, ligge hos vedkommende påtalemyndighed, dvs. i statsadvokatsager hos statsadvokaten og i politisager hos politimesteren. Justitsministeriet vil imidlertid i forbindelse med en eventuel gennemførelse af lovforsla-

get overveje spørgsmålet om udsendelse af instruktionskræfter om forelæggelse af visse sager for den overordnede anklagemyndighed. Det bemærkes i den forbindelse, at der i forbindelse med omlægningen af påtalekompetencen i 1984 blev udsendt sådanne instruktionskræfter, og at det vil kunne vise sig naturligt at supplere disse med forskrifter om forelæggelse for den overordnede anklagemyndighed af visse sager om beskæring efter den nye regel.

3. Erhvervsfrakendelse

3.1. Ved en folketingsbeslutning af 30. maj 1985 er regeringen af folketinget blevet opfordret til at træffe forskellige foranstaltninger med henblik på at modvirke misbrug af konkurs- og selskabslovgivningen. Efter folketingsbeslutningen skal der i overvejelserne herom bl.a. indgå spørgsmålet om rettighedsfrakendelse vedrørende retten til at drive erhvervsvirksomhed. Folketingsbeslutningen kommer også ind på spørgsmålet om stråmandsvirksomhed og på spørgsmålet om straf for overtrædelse af en erhvervsfrakendelse.

Til opfyldelse af de nævnte punkter i folketingsbeslutningen stilles der lovforslag om ændring af straffeloven, således at der sker en udvidelse af mulighederne for at frakende retten til at være direktør, bestyrelsesmedlem m.v. i selskaber m.v.

Folketingsbeslutningen omtaler også forskellige andre foranstaltninger, som skal indgå i overvejelserne vedrørende bekæmpelse af misbrug af konkurs- og selskabslovgivningen. Der tales i den forbindelse bl.a. om spørgsmålet om vurdering og salg af boaktiver m.v. Det kan i den forbindelse oplyses, at justitsministeriet har nedsat et udvalg, som bl.a. skal overveje spørgsmålet om disse andre mulige tiltag, som er omtalt i folketingsbeslutningen.

3.2. Udvalget om økonomisk kriminalitet har i afsnit IV i betænkning nr. 1066/1986 (side 201 ff) drøftet spørgsmålet om foranstaltninger mod konkurs- og selskabsmisbrug.

Disse former for misbrug beskrives nærmere i betænkningen, side 203 ff. En mulighed for at misbruge de selskabsretlige regler kan f.eks. bestå i at oprette et aktie- eller anpartsselskab, der producerer eller forhandler en vare. Selskabet oparbejder et stort driftsunderskud (eventuelt gennem løbende udlusning af indtjeningen). I særdeleshed told- og skattevæsenet har typisk betydelige beløb til gode i selskabet. Selskabets aktiver sælges billigt til et nyt selskab, som det første selskab eller dets ejere ikke formelt behersker. Det første selskab erklæres

derefter konkurs. Stifteren, stifterens ægtefælle eller et familiemedlem eller en anden »stråmand« opretter eller har oprettet det nye selskab, der køber varelager og produktionsapparat billigt af boet og fortsætter produktionen. Det nye selskab oparbejder et stort driftsunderskud og går konkurs osv.

Misbrug af konkurslovgivningen kan f.eks. bestå i, at der ikke i selskabet etableres en sædvanlig forretningsmæssig drift med henblik på at opnå en forsvarlig indtjening men derimod gennemføres dispositioner, som alene tjener aktionærens eller anpartshaverens interesser i et andet selskab. Endvidere kan misbruget bestå i, at der ikke sker en reel afhændelse af det tidligere selskabs aktiver, men at disse enten inden eller efter konkursen overføres til et andet selskab, som direkte eller indirekte beherskes af fallenten.

Misbrug er ifølge udvalget hyppigst knyttet til selskaber og til en konkursituation, men de kan også forekomme i enkeltmandsvirksomheder og i situationer, hvor konkurs ikke bliver aktuel.

Udvalget om bekæmpelse af økonomisk kriminalitet har indhentet udtalelser fra en række myndigheder og organisationer med henblik på en nærmere belysning af de nævnte former for misbrug. Hovedindholdet af udtalelserne er gengivet i betænkning nr. 1066/1986, side 221 ff.

3.3. På baggrund af de nævnte udtalelser konkluderer udvalget (side 239 ff), at misbrug af konkurs- og selskabslovgivningen forekommer i et vist begrænset omfang, og at sådant misbrug kan være årsag til, at der lides betydeligt tab af offentlige og private kreditorer. Udvalget finder derfor, at der vil kunne være behov for indgreb over for personer, der gør sig skyldige i de nævnte misbrug.

Uanset de foranstaltninger, som indenfor selskabslovgivningens område er truffet med henblik på at hindre eller modvirke selskabsmisbrug, finder udvalget, at det med henblik på at søge at effektivisere bekæmpelsen af groft misbrug af de konkurs- og selskabsretlige regler må anses for hensigtsmæssigt at udvide adgangen til begrænsning – frakendelse – af retten til erhvervsudøvelse.

Udvalget udtaler (s. 246), at det ud fra retssikkerhedssynspunkter er aldeles uacceptabelt at foretage en så indgribende og generelt betænkelig foranstaltning, som det ville være at foretage en rettighedsfrakendelse uden grundlag i en dom for strafbart forhold. Ved at betinge adgangen til rettighedsfrakendelse heraf opnås tillige, at den sagsbehandling og de myndigheder, der skal tage stilling til spørgsmålet, frembyder de bedst mulige retssikkerhedsmæssige garantier.

Udvalget om økonomisk kriminalitet har på den baggrund uformet sit forslag til udvidet adgang til rettighedsfrakendelse i tilknytning til de gældende regler om rettighedsfrakendelse i straffelovens §§ 78–79. Efter udvalgets forslag skal der som en ny § 79 a indsættes en bestemmelse om erhvervsfrakendelse i straffeloven. Forslaget indebærer, at der i forbindelse med dom for strafbart forhold skal være mulighed for at frakende retten til at være stifter, direktør, medlem af af bestyrelsen eller til i øvrigt at udøve en bestemmende indflydelse i selskaber med begrænset ansvar m.v., såfremt det udviste forhold begrundes nærliggende fare for misbrug af sådan virksomhed.

Samtidig foreslår udvalget en regel om adgang til midlertidig erhvervsfrakendelse under straffesagens behandling.

Overtrædelser af erhvervsfrakendelser bør efter udvalgets opfattelse kunne straffes strengere end i dag, og udvalget foreslår derfor en skærpelse af reglen herom i straffelovens § 131. For at klargøre, at stråmandsvirksomhed også er strafbar, foreslår udvalget samtidig en ny regel i § 131, stk. 2, men med en lavere strafferamme end for hovedmanden.

3.4. *Straffelovrådet* kan i sin udtalelse (pkt. 3.2.) tiltræde, at der er behov for at ændre de gældende regler om rettighedsfrakendelse, således at det i videre omfang bliver muligt at frakende retten til visse former for erhvervsudøvelse.

Straffelovrådet er enig med udvalget i, at adgangen til erhvervsretlig diskvalifikation ligesom i dag bør betinges af, at der foreligger en dom for et strafbart forhold. En adgang til rettighedsfrakendelse, som ikke var knyttet hertil, men f.eks. alene til, at den pågældende var gået konkurs, ville efter rådets opfattelse være overordentlig betænkelig.

Rådet giver udtryk for, at adgangen til frakendelse af rettigheder i de af udvalget foreslåede nye grupper af tilfælde bør være betinget af, at særlige omstændigheder taler derfor, jfr. herved den gældende bestemmelse i straffelovens § 79, stk. 1, 2. pkt., om frakendelse af ret til at drive anden virksomhed, som ikke kræver særlig offentlig autorisation eller godkendelse. Dette kan efter straffelovrådets opfattelse lettest ske, såfremt man indarbejder den nye regel om »erhvervsfrakendelse« i § 79, i hvilken bestemmelse rådet i forvejen finder behov for redaktionelle ændringer.

Straffelovrådet tiltræder i udtalelsens pkt. 3.3., at der som foreslået af udvalget åbnes adgang til at frakende retten til at være stifter, direktør eller medlem af bestyrelsen i et selskab med begrænset

ansvar, et selskab eller en forening, som kræver særlig offentlig godkendelse, eller en fond. Derimod finder straffelovrådet, at en adgang til frakendelse af retten til »i øvrigt at udøve en bestemmende indflydelse« i et sådant selskab m.v. ville være for vidtgående og i sin meget ubestemte form give betydelige afgrænsnings- og kontrolvanskeligheder. Dette led i udvalgets angivelse af de rettigheder, som skal kunne frakendes, bør derfor efter straffelovrådets opfattelse udgå.

Straffelovrådet fremhæver i øvrigt, at der i hvert enkelt tilfælde må tages stilling til frakendelsens nærmere omfang. Der kan dels være tale om kun at frakende retten til at beklæde en bestemt stilling f.eks. som direktør, dels om at begrænse en frakendelse til virksomheder inden for bestemte brancher.

Straffelovrådet fremhæver betænkelighederne ved en adgang til suspension (midlertidig rettighedsfrakendelse) under sagen, men rådet betragter det som en selvfølge, at en sådan regel må anvendes meget restriktivt, og rådet har derfor ikke ment at burde udtale sig imod den foreslåede regel.

Straffelovrådet har ikke bemærkninger til de foreslåede ændringer i strafferammerne i § 131, stk. 1 og 2, om overtrædelse af rettighedsfrakendelse. Det er efter straffelovrådets opfattelse mest nærliggende at antage, at de almindelige medvirkensregler også omfatter medvirken til, at en anden udøver en virksomhed, til hvilken retten er ham frakendt, men rådet finder ikke grund til at indvende noget imod udvalgets forslag om, at medvirkensansvaret for bl.a. stråmænd præciseres, og at der for dette ansvar skal gælde en lavere strafferamme.

3.5. *Justitsministeriet* kan tiltræde, at der er behov for regelændringer med det formål at modvirke misbrug af konkurs- og selskabslovgivningen. Justitsministeriet kan derfor tiltræde forslaget om nye regler om erhvervsfrakendelse.

Med hensyn til den nærmere udformning af de nye regler vil det som fremhævet af straffelovrådet formentlig blive for vidtgående og for vanskeligt at kontrollere, såfremt der også åbnes mulighed for at frakende retten til – udover at være stifter, direktør eller bestyrelsesmedlem – at have bestemmende indflydelse i et selskab m.v. Som nævnt af straffelovrådet vil en sådan frakendelse kunne omfatte retten til udøve stemmeret ifølge en aktiepost, som den pågældende gennem arv eller på anden lovlig måde er kommet i besiddelse af. Justitsministeriet har derfor i overensstemmelse med straffelovrådets udtalelse ikke i den nye regel med-

taget en adgang til at frakende ret til at have bestemmende indflydelse i et selskab.

Justitsministeriet kan ligeledes tiltræde behovet for at skærpe straffen for overtrædelser af rettighedsfrakendelser, jfr. straffelovens § 131.

Det er efter justitsministeriets opfattelse meget vigtigt, at man modvirker, at rettighedsfrakendelser omgås ved anvendelse af stråmænd o.l. For at der ikke skal være tvivl om, at også stråmænd kan straffes, har justitsministeriet derfor i overensstemmelse med straffelovrådets lovudkast medtaget den af udvalget vedrørende økonomisk kriminalitet foreslåede regel om præcisering af medvirkensansvaret i lovforslaget, jfr. forslaget til straffelovens § 131, stk. 2.

4. *Bogføringsovertrædelser*

4.1. Betænkning nr. 1066/1986 indeholder i afsnit I udvalgets overvejelser vedrørende bestemmelserne om straf for urigtig eller mangelfuld bogføring. Betænkningen indeholder herunder en meget omfattende gennemgang af lovgivningens krav til bogføring og regnskab m.v. og af de gældende straffebestemmelser herom, jfr. betænkningens kapitler 5–9 (side 29–102).

Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet har over for udvalget oplyst, at der i forbindelse med næsten alle sager om økonomisk kriminalitet foreligger overtrædelser af reglerne om bogføring og regnskab. Mangelfuld regnskabsføring kan gøre det særdeles vanskeligt og i nogle tilfælde umuligt at gennemføre sagerne, og der er derfor efter udvalgets opfattelse (side 128 ff) behov for en styrkelse af det strafferetlige værn mod bogføringsovertrædelser.

Udvalget fremhæver endvidere, at en skærpelse af bestemmelserne herom også vil kunne give anklagemyndigheden et grundlag for på et tidligt tidspunkt i efterforskningen at beslutte sig til at begrænse eventuel tiltale til kun at omfatte bogføringsovertrædelsen og derved undgå en langvarig og måske forgæves efterforskning af en berigelsesforbrydelse.

På denne baggrund foreslår *udvalget*, at der foretages forskellige ændringer i straffeloven med henblik på at skærpe straffen for sådanne overtrædelser. Efter udvalgets forslag (s. 135) skal bestemmelsen om bogføringsovertrædelser i straffelovens § 302 have en strafferamme på bøde, hæfte eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder, og samtidig skal denne bestemmelses beskrivelse af de straffbare handlinger og undladelser revideres og moderniseres.

4.2. *Straffelovrådet* kan i sin udtalelse pkt. 2.3. tiltræde, at straffelovens § 302 søges udformet på en sådan måde, at bestemmelsen i højere grad tager sigte på grovere forhold, der ikke findes at burde henføres alene under straffebestemmelsen i bogføringsloven. Straffelovrådet kan endvidere tiltræde, at der for sådanne forhold fastsættes en strafferamme, der er væsentligt strengere end den nugældende ramme af bøde eller hæfte.

Straffelovrådet nærer nogen betænkelighed ved forslaget fra udvalget vedrørende økonomisk kriminalitet om, at strafmaksimum i bestemmelsen skal være på fængsel i 1 år og 6 måneder. Rådet fremhæver, at der er åbenbare betænkeligheder ved at søge bogføringsovertrædelser sat i klasse med berigelsesforbrydelser, således at politiet og anklagemyndigheden kan nøjes med at slå ned på de lettest tilgængelige oplysninger, nemlig dem, der vedrører mangelfuld bogføring m.v., og vente sådanne forhold bedømt lige så strengt, som hvis der var ført bevis for en berigelsesforbrydelse. Selv om bogføringsovertrædelser kan være af betydelig grovhed og undertiden skabe en formodning om uredeligt forhold, forekommer det ikke straffelovrådet sandsynligt, at der ved domstolene vil blive idømt langvarige straffe for bogføringsovertrædelser.

Det er straffelovrådets konklusion, at rådet foreslår et fælles strafmaksimum på 1 års fængsel for de forskellige tilfælde af særligt grove bogføringsovertrædelser, som skal omfattes af § 302. Om den nærmere udformning af bestemmelsen henvises i øvrigt til straffelovrådets udtalelse.

4.3. *Justitsministeriet* kan i det hele tiltræde straffelovrådets synspunkter og forslag vedrørende spørgsmålet om skærpelse af straffen for bogføringsovertrædelser. Lovforslaget er derfor udformet i overensstemmelse med straffelovrådets lovudkast.

5. Andre forslag vedrørende sagernes behandling

5.1. *Almindelige bemærkninger.* Udvalget om økonomisk kriminalitet peger i betænkning nr. 1066/1986, side 21 f, på at sagsbehandlingstiden i sager om økonomisk kriminalitet kan blive overordentlig lang ikke blot ved politiet og anklagemyndigheden, men også når sagen skal behandles ved retten, hvor domsforhandlingen i 1. instans i de større økonomiske sager ofte er meget langvarig. Dette skyldes ikke blot sagernes meget omfattende karakter, men også, at retsplejelovens almindelige regler om behandlingen af straffesager ikke er ud-

formet med henblik på sager om økonomisk kriminalitet.

I de større økonomiske sager varer domsforhandlingen ved 1. instans ofte fra 3/4 – 2 år, og ankes sagen, vil også ankebehandlingen kunne blive meget langvarig. Udvalget fremhæver, at dette ikke kan undgå at medføre problemer for domstolene, ikke mindst for Københavns byret, hvor halvdelen af byrettens kriminelle afdelinger på et vist tidspunkt var optaget af sager om økonomisk kriminalitet. I en tid, hvor ressourcerne er knappe, har dette ikke kunnet undgå at medføre, at andre sager har måttet vente, således at der har været en betydelig stigning i berammelsestiderne ved domstolene i alle typer af sager.

Udvalget har på denne baggrund overvejet, om man ved en række ændringer af de processuelle regler om domstolsbehandlingen af sager om økonomisk kriminalitet vil kunne lette disse sagers vej gennem retssystemet, således at de eksisterende ressourcer kan udnyttes bedre.

5.2. *Forberedende retsmøde. Skriftlig forelæggelse.* I civile retssager kan retten indkalde parterne til et forberedende retsmøde, hvor parternes stilling til sagens faktiske og retlige problemer kan bringes på det rene, og hvor det kan klarlægges, hvilke faktiske omstændigheder, der skal være genstand for bevisførelse. En tilsvarende regel gælder ikke for straffesager.

Udvalget om økonomisk kriminalitet finder (betænkningen side 275 ff), at overflødig bevisførelse m.v. vil kunne undgås, såfremt man fra sagens begyndelse kan klarlægge parternes stillingtagen til sagens faktiske og retlige spørgsmål. Udvalget stiller derfor forslag om en bestemmelse i retsplejeloven, hvorefter retten i straffesager kan indkalde parterne til et *forberedende møde* med henblik på en effektiv tilrettelæggelse af domsforhandlingen.

Der gælder ikke nogen udtrykkelig regel om anklagerens forelæggelse af straffesager, der behandles ved byret. Det antages dog, at sådan forelæggelse kan ske, og i sager om økonomisk kriminalitet er det ligesom i andre meget store sager blevet praksis, at domsforhandlingen indledes med anklagerens forelæggelse af sagen. Forelæggelsen sker mundtlig og består i en redegørelse for de faktiske omstændigheder og de retsregler, som tiltalen angår, med en præcisering af bevistemaerne. I større sager om økonomisk kriminalitet har anklagerens forelæggelse strakt sig over flere retsdage.

Udvalget om økonomisk kriminalitet foreslår på denne baggrund (side 279), at retten skal have befojelse til at pålægge anklagemyndigheden at foretage en *skriftlig forelæggelse* af sagen. En sådan skriftlig forelæggelse skal efter udvalgets forslag være offentligt tilgængelig, og udvalget forudsætter, at der i retten under domsforhandlingen gives en mundtlig sammenfatning af den skriftlige forelæggelse.

Retsplejerådet anbefaler i sin udtalelse om udvalgets betænkning, at disse forslag gennemføres. Rådet finder dog, at adgangen til at pålægge anklagemyndigheden at fremsende en skriftlig forelæggelse i lovtæksten bør begrænses til særlige tilfælde, hvor sagens beskaffenhed gør det påkrævet, ligesom det udtrykkeligt bør fremgå af bestemmelsen, at der skal gives en mundtlig sammenfatning i retten af den skriftlige forelæggelse. Retsplejerådet påpeger endvidere, at der ikke findes en udtrykkelig hjemmel til at kræve en mundtlig forelæggelse af sager, der behandles ved højesteret.

Justitsministeriet kan tiltræde behovet for en mere effektiv tilrettelæggelse af disse sager. Justitsministeriet er således enig i udvalgets forslag. Det behov, som retsplejerådet har peget på med hensyn til en mere præcis angivelse i lovtæksten af anvendelsesområdet for regler om skriftlig forelæggelse, er indarbejdet i justitsministeriets lovforslag (retsplejelovens §§ 927 a – 927 b).

5.3. Skriftlig procedure. I straffesager afsluttes domsforhandlingen – inden den tiltalte får det sidste ord – med en procedure, hvor anklageren og forsvareren får mulighed for at udtale sig om bevisførelsens resultat og retsspørgsmålene i sagen. Proceduren er efter gældende ret altid mundtlig.

Proceduren i de meget store og komplicerede sager kan undertiden blive langvarig. Der kan være måske mange tusinde dokumenter og et anseligt antal vidneforklaringer, der skal opsummeres og holdes sammen for at vurdere bevislighederne. Udvalget om økonomisk kriminalitet oplyser i betænkningen, side 287, at det ikke er usædvanligt, at proceduren i de store økonomiske sager strækker sig over 15–20 *retsdage*. Udvalget oplyser endvidere, at procedureformen i disse sager til en vis grad har ændret karakter, idet den fra – som man kender det i almindelige sager – at være et frit foredrag baseret på enkelte notater fra den umiddelbart forudgående bevisførelse i højere grad er blevet et foredrag baseret på et egentlig manuskript.

Resultatet er i praksis, at retten og parterne må tilbringe *meget lang tid* med at høre på anklage-

rens og i nogen grad også forsvarerens *oplæsning* af et maskinskrevet manuskript og *notere det ned*, som bliver læst op. Under voteringen om de enkelte forhold må retten så betjene sig af sine notater om det, som anklageren og forsvareren har sagt i deres oplæsning.

Udvalget foreslår på denne baggrund (betænkningen, side 287), at retten skal have mulighed for at bestemme, at procedureindlæg skal fremsendes skriftligt til retten. Parterne skal i så fald give en mundtlig sammenfatning af indlæggene i retten, og indlæggene skal være offentligt tilgængelige. En sådan fremgangsmåde vil betyde en væsentlig tidsbesparelse i retten, og de skriftlige procedureindlæg vil kunne være en betydelig hjælp for retten under voteringen.

Retsplejerådet giver i sin udtalelse over betænkningen, pkt. 5, udtryk for, at rådet ikke kan tiltræde udvalgets forslag, og nævner, at forslaget på et væsentligt punkt fraviger retsplejelovens princip om mundtlighed i retsplejen. Rådet finder, at nogle af de hensyn, der bærer udvalgets forslag, vil kunne tilgodeses ved en ordning i praksis, hvorefter retten og parterne aftaler, at der skal afgives en skriftlig oversigt over procedureindlæggets indhold med en angivelse af de fremførte hovedsynspunkter.

Justitsministeriet finder på den ene side den nuværende procedurereform i store økonomiske sager u hensigtsmæssig, idet der hengår et stort antal retsdage med oplæsning af i forvejen udarbejdede procedureindlæg, og idet dommernes notater om parternes mundtlige procedure i sådanne sager næsten uundgåeligt må blive i et vist omfang mangelfulde.

På den anden side er justitsministeriet enig i, at spørgsmålet kan give anledning til tvivl, idet det kan anføres, at det er betænkeligt at fravige retsplejelovens mundtlighedsprincip, og at en forsvarer bør have ret til at vurdere, i hvilken form han mener bedst at kunne fremføre sine synspunkter.

Justitsministeriet har på denne baggrund udformet lovforslaget således, at der ikke foretages nogen principiel ændring i retsplejelovens regler om, at proceduren holdes mundtligt. Med henblik på at lette rettens arbejde med votering og domsskrivning foreslår justitsministeriet imidlertid på baggrund af det af retsplejerådet anførte, at det udtrykkeligt anføres i lovtæksten (§ 928 a stk. 3), at retten kan pålægge anklageren og forsvareren i forbindelse med den mundtlige procedure at afgive en skriftlig oversigt over procedureindlæggets indhold med en angivelse af de hovedsynspunkter, der gøres gældende.

De betænkeligheder, som har været anført overfor udvalgets forslag om skriftlig procedure i visse store sager, er ikke til stede, hvis anklageren eller forsvareren (eller eventuelt den tiltalte) selv anmoder om helt eller delvis at måtte indlevere proceduren skriftligt. Der bør dog gives en mundtlig sammenfatning i retten af den skriftlige procedure. Lovforslagets § 928 a, stk. 2, er udformet i overensstemmelse hermed.

5.4. *Øvrige processuelle forslag.* Efter de gældende regler udtages *domsmænd* ved lodtrækning fra en særlig grundliste, der er udarbejdet af det kommunale grundlisteudvalg. Der stilles ikke særlige faglige krav til de personer, der optages på grundlisten.

Udvalget om økonomisk kriminalitet udtaler side 290 i betænkning nr. 1066/1986, at udvalget anser det for væsentligt, at domsmænd i større sager om økonomisk kriminalitet har en vis indsigt i regnskabsmæssige forhold, og udvalget stiller derfor forslag om, at det skal markeres på grundlisten, hvilke personer der har særligt kendskab til erhvervsforhold. Kræver sagen et sådant kendskab, skal udtagelsen af domsmænd efter udvalgets forslag ske blandt de pågældende personer.

Retsplejerådet anfører i sin udtalelse over betænkningen som sin principielle opfattelse, at domsmænd bør rekrutteres blandt almindelige mennesker uden specialviden eller særlige forudsætninger. Herudover peger retsplejerådet bl.a. på, at udvalgets forslag efter rådets opfattelse har fået en teknisk set u hensigtsmæssig udformning, og at spørgsmålet om at indføre sagkyndige domsmænd i straffretsplejen under alle omstændigheder bør undergives mere indgående overvejelser i forbindelse med retsplejerådets drøftelser af instansfølgene i civile sager.

Justitsministeriet finder spørgsmålet om sagkyndige domsmænd egnet til drøftelse i en bredere sammenhæng, og der er derfor ikke medtaget regler herom i lovforslaget.

I dansk ret er det udgangspunktet, at beviser skal føres umiddelbart for den dømmende ret under domsforhandlingen. Efter retsplejelovens § 747 består der imidlertid en adgang til at sikre bevis ved *anteciperet bevisførelse*, dvs. bevisførelse under retsmøder forud for domsforhandlingen, i nogle nærmere angivne tilfælde.

Udvalget foreslår (s. 281 f.) denne adgang til anteciperet bevisførelse udvidet, således at bestemmelsen *udtrykkeligt* fastslår, at retsmøde til sikring af bevis kan afholdes, såfremt det må forventes, at efterforskningen eller domsforhandlingen vil blive

meget langvarig. Baggrunden herfor er, at det bl.a. i store og langvarige sager om økonomisk kriminalitet er vanskeligt for vidner at huske noget om de hændelser, som de skal forklare om, og som ligger langt tilbage i tiden, undertiden mange år.

Retsplejerådet kan i sin udtalelse, pkt. 3, tiltræde, at der navnlig i store sager om økonomisk kriminalitet kan være behov for at sikre bevis ved anteciperet bevisførelse på grund af sagens forventede varighed. Rådet finder imidlertid, at den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 747, stk. 1, giver tilstrækkelig hjemmel til at tillade anteciperet bevisførelse i det af udvalget om økonomisk kriminalitet ønskede udvidede omfang.

Justitsministeriet kan tiltræde dette, og der er derfor i lovforslaget ikke medtaget noget forslag om ændring i retsplejelovens § 747, idet den udvidede anvendelse af anteciperet bevisførelse, som udvalget om økonomisk kriminalitet foreslår, vil kunne ske indenfor rammerne af den gældende bestemmelse.

Efter den gældende bestemmelse i *retsplejelovens § 965 c, stk. 4*, kan tilførsler til retsbogen om forklaringer afgivet af vidner og syns- og skønsmand under byretsbehandlingen anvendes som bevismiddel under landsretsbehandlingen, såfremt ingen af parterne inden domsforhandlingen har anmodet om fornyet afhøring af de pågældende.

Udvalget finder (side 283), at denne bestemmelse i tilfælde, hvor der ikke er den fornødne enighed mellem anklageren og forsvareren, er egnet til at medføre unødvendig ny bevisførelse på grund af kravet om, at parterne *skal* være enige, for at vidner m.v. ikke behøver at føres på ny. Udvalget foreslår derfor, at dette krav udgår og erstattes af en bestemmelse om, at det er landsretten, der (i tilfælde af uenighed mellem parterne) bestemmer, om der skal ske fornyet afhøring.

Præsidenterne for Østre og Vestre landsret anfører i deres høringssvar over betænkning nr. 1066/1986, at retten kun bør gribe ind i bevisførelsen som led i den almindelige procesledelse og i øvrigt overlade til parterne, der kender sagen bedst, at bestemme bevisførelsens form og omfang.

Retsplejerådet tilslutter sig i sin udtalelse, pkt. 6, den opfattelse, som landsretterne har givet udtryk for, og tilføjer, at udøvelsen af den foreslåede beføjelse ville kunne svække parternes tillid til rettens upartiskhed.

Justitsministeriet finder, at en nærmere vurdering af forslaget under hensyn til den negative modtagelse, det har fået, formentlig bør afvente, at der indvindes yderligere erfaringer ved landsretter-

ne med ankebehandling af sager om økonomisk kriminalitet.

6. Lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget har som nævnt bl.a. til formål at skabe grundlag for en intensivering af retsvæsenets indsats overfor økonomisk kriminalitet, herunder gennem regelændringer, der skal muliggøre en hurtigere og mere effektiv behandling af sager om økonomisk kriminalitet. Lovforslaget kan ikke antages at være forbundet med økonomiske konsekvenser af betydning, men forslaget vil kunne give grundlag for en hurtigere sagsbehandling og dermed for en bedre udnyttelse af retsvæsenets ressourcer.

7. Hørte myndigheder m.v.

Betænkning nr. 1066/1986 om bekæmpelse af økonomisk kriminalitet har været sendt til høring hos præsidenterne for Østre og Vestre landsret, Sø- og handelsretten, Københavns byret og retterne i Odense, Ålborg og Århus, Den danske dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Politidirektøren i København, Foreningen af politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Dansk kriminalpolitiforening, Dansk politiforbund, Advokatrådet, Industriministeriet samt Ministeriet for skatter og afgifter.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1-3

Der henvises til de almindelige bemærkninger, pkt. 3, til straffelovrådets udtalelse, pkt. 2, og til betænkning nr. 1066/1986 om økonomisk kriminalitet, side 239-271.

Til nr. 4-5

Der henvises til de almindelige bemærkninger, pkt. 4, til straffelovrådets udtalelse, pkt. 2, og til betænkningen, side 127 ff.

Til § 2

Til nr. 1

Der henvises til betænkning nr. 1066/1986, side 279 og 296.

Til nr. 2-3

Bestemmelserne indebærer, at overtrædelser af rettighedsfrakendelser, jfr. straffelovens § 131, gøres til statsadvokatsager. Der henvises til betænkningen side 270.

Til nr. 4-5

Der henvises til de almindelige bemærkninger, pkt. 2, til retsplejerådets udtalelse, pkt. 1, og til betænkningen, side 151-197.

Til nr. 6-7 og 10

Der henvises til de almindelige bemærkninger, pkt. 5.2., og til retsplejerådets udtalelse, pkt. 4.

Til nr. 8-10

Der henvises til de almindelige bemærkninger, pkt. 5.3., og til retsplejerådets udtalelse, pkt. 5.

Til § 3

Bestemmelsen indeholder ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser.

I overensstemmelse med forslaget i betænkning nr. 1066/1986 foreslås det, at forslagene til ændringer i retsplejeloven finder anvendelse i alle sager, der ikke er endeligt afgjort ved lovens ikrafttræden.

Til § 4

Bestemmelsen vedrører den foreslåede lovs territoriale gyldighed.

Bilag 1

STRAFFELOVRÅDET

Udtalelse om betænkning nr. 1066/1986 om bekæmpelse af økonomisk kriminalitet

Ved skrivelse af 10. marts 1986 har justitsministeriet anmodet straffelovrådet om en udtalelse om nogle af forslagene i betænkning nr. 1066/1986 om bekæmpelse af økonomisk kriminalitet.

Justitsministeriets skrivelse lyder således:

»Vedlagt fremsendes betænkning nr. 1066/1986 om bekæmpelse af økonomisk kriminalitet, som er afgivet af et udvalg under justitsministeriet.

Justitsministeriet har sendt betænkningen til høring hos myndigheder og organisationer med svarfrist den 4. april 1986.

I den anledning skal man anmode straffelovrådet om en udtalelse om betænkningens forslag til ændringer i straffeloven og i retsplejelovens regler om tiltalefratagelse m.v.

Justitsministeriet vil fremsende de ovenfor nævnte høringssvar til straffelovrådet, efterhånden som de indkommer.

Da et lovforslag om bekæmpelse af økonomisk kriminalitet agtes fremsat i april måned 1986, skal man anmode om, at rådets udtalelse må foreligge snarest muligt og senest den 18. april 1986.«

Justitsministeriet har samtidig anmodet retsplejerådet om en udtalelse om betænkningens forslag til ændring af retsplejeloven. Under hensyn hertil og til den korte tidsfrist for afgivelsen af rådets udtalelse har justitsministeriet senere tilkendegivet, at man vil være indforstået med, at straffelovrådet ikke

tager nærmere stilling til spørgsmålet om udformningen af retsplejelovens regler om tiltalefratagelse m.v.

Straffelovrådet har behandlet sagen i 4 møder.

Som følge af den måde, hvorpå justitsministeriet har stillet opgaven, og under hensyn til de andre opgaver vedrørende sanktionssystemets udformning, som straffelovrådet beskæftiger sig med, finder man grund til at fremhæve, at straffelovrådet alene har set det som sin opgave at tage stilling til spørgsmålene, således som de er forelagt i betænkning nr. 1066/1986 om økonomisk kriminalitet.

Ved afgivelsen af denne udtalelse har straffelovrådet haft følgende sammensætning: Professor, dr. jur. Knud Waaben (formand), advokat Jørgen Bang, kontorchef i justitsministeriet Michael Elmer (der tillige varetager ledelsen af rådets sekretariat), retspræsident Kurt Haulrig, direktør for kriminalforsorgen Frits Hellborn, politimester Jørgen Langkilde samt rigsadvokat Per Lindegaard. Direktør Frits Hellborn har dog ikke deltaget i rådets behandling af denne udtalelse, og i hans sted har fængselsinspektør William Rentzmann deltaget i arbejdet.

Hvervet som sekretær for rådet er varetaget af kst. byretsdommer Bent Carlsen og fuldmægtig i justitsministeriet Claes Nilas.

København, den 21. april 1986.

Jørgen Bang

Elmer

K. Haulrig

Jørgen Langkilde

Per Lindegaard

William Rentzmann

Knud Waaben
(formand)

/ Bent Carlsen
(sekretær)

Claes Nilas
(sekretær)

1. Almindelige bemærkninger.

Udvalget om bekæmpelse af økonomisk kriminalitet redegør i kapitel 3 i betækning nr. 1066/1986 (side 17–22) for, at behandlingen af sager om økonomisk kriminalitet frembyder en række vanskeligheder, som ikke blot gør sig gældende i forbindelse med efterforskningen, men også i forbindelse med anklagemyndighedens og domstolenes behandling af sådanne sager.

Hovedproblemet er, at det tager meget lang tid at behandle sager om økonomisk kriminalitet, bl.a. fordi de gældende regler om straffesagers behandling ikke er udformet med henblik på denne type af sager.

Udvalget finder behov for regelændringer, som kan give grundlag for en hurtigere behandling af sagerne og dermed for en ønskelig intensivering af retsvæsenets indsats over for den økonomiske kriminalitet. Udover ændringer i processuelle regler om sagsbehandlingen ved domstolene stiller udvalget forslag om en ny regel i retsplejelovens § 723 med henblik på en udvidet adgang til »beskæring« af sager.

Endvidere foreslår udvalget en ny skærpet bestemmelse i straffelovens § 302 vedrørende manglende eller mangelfuld bogføring m.v.

Med henblik på forebyggelse af økonomisk kriminalitet stiller udvalget endelig forslag om en udvidelse af straffelovens regler om rettighedsfrakendelse til også at omfatte visse former for virksomhed i forbindelse med selskaber.

Straffelovrådet kan tiltræde, at der er behov for regelændringer, som kan medføre en intensivering af retsvæsenets indsats over for den økonomiske kriminalitet.

I den forbindelse lægger rådet til grund, at det er nødvendigt at give en udvidet og præciseret adgang til at »beskære« straffesager med henblik på at begrænse efterforskningen og de forhold, der skal føres bevis for, og således fremme sagernes behandling. Det svarer i princippet til, hvad der allerede i dag er praksis i sager om mange ensartede forhold. Rådet finder derfor, at den foreslåede udvidede adgang til beskæring af straffesager ikke kan give anledning til principielle betænkeligheder. Rådet er ikke gået ind på spørgsmålet om udformningen af bestemmelserne om tiltalefrafald og begrænsning af efterforskningen.

2. Bogføringsovertrædelser

2.1. De gældende regler om bogføring og regnskab og om straf for urigtig, manglende eller mangelfuld bogføring og regnskab gennemgås i betækning nr. 1066/1986, side 27–49 og 83–102. Udvalget redegør i betænkningen, side 103–112, for nogle erfaringer med tilsidesættelse af bogføringsregler, som statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet har stillet til rådighed for udvalget.

Udvalget fremhæver (side 127 ff), at der er forekommet nogle misbrugstilfælde, hvor der har været betydelige formuetab for erhvervsvirksomheder og investorer, og sådant misbrug indebærer en fare for, at der opstår en generel mistillid til erhvervslivet. En virksomhed bør efter udvalgets opfattelse heller ikke kunne styrke sin forretningsmæssige position ved tilsidesættelse af den lovgivning, som konkurrerende virksomheder overholder. Det bør derfor efter udvalgets opfattelse i videst muligt omfang hindres, at misbrug finder sted.

Udvalget henviser til, at statsadvokaten for økonomisk kriminalitet over for udvalget har oplyst, at bogføringsreglerne er tilsidesat i næsten samtlige sager om økonomisk kriminalitet, hvilket medfører, at efterforskningen vanskeliggøres og i nogle tilfælde helt må opgives, ligesom det gør efterforskningen tidsmæssigt og økonomisk overordentlig resourcekrævende. Udvalget finder på den baggrund, at der er behov for en styrkelse af det strafferetlige værn mod bogføringsovertrædelser. En skærpelse af bestemmelserne herom vil endvidere efter udvalgets opfattelse kunne give anklagemyndigheden et grundlag for på et tidligt tidspunkt af efterforskningen at begrænse eventuel tiltale til kun at omfatte bogføringsovertrædelser og derved undgå en langvarig og måske forgæves efterforskning af mulige berigelsesforbrydelser. En skærpelse af straffen for bogføringsovertrædelser vil endvidere være i tråd med de foranstaltninger, man i andre lande har foretaget som led i kampen mod økonomisk kriminalitet.

2.2. Udvalget har i betækning nr. 1066/1986, side 129 ff, overvejet spørgsmålet om en skærpelse af straffen for bogføringsovertrædelser i forhold til straffelovens §§ 175 og 302.

Bilag til f.t.l. vedr. straffeloven og retsplejeloven

Bestemmelsen i § 175 fastsætter straf af hæfte eller fængsel indtil 3 år, under formildende omstændigheder bøde, for den, som for at skuffe i retsforhold i offentligt dokument eller bog eller i privat dokument eller bog, som det ifølge lov eller særligt pligtforhold påhviler den pågældende at udfærdige eller føre, eller i læge-, tandlæge-, jordemoder- eller dyrlægeattest afgiver urigtig erklæring om noget forhold, angående hvilken erklæringen skal tjene som bevis. Efter bestemmelsens stk. 2 straffes med samme straf den, som i retforhold gør brug af et sådant dokument som indeholdende sandhed.

Straffelovens § 302 foreskriver straf af bøde eller hæfte for den, der undlader at føre forretningsbøger, som det ifølge lov påhviler ham at føre, eller gør sig skyldig i grove uordener med hensyn til førelsen af sådanne bøger eller ved den ved lov foreskrevne opbevaring af disse eller deres bilag.

Udvalget om bekæmpelse af økonomisk kriminalitet fremhæver, at § 175 omfatter afgivelse af en række vidt forskellige erklæringer af såvel offentlig som privat karakter, mens § 302 allerede i sin nuværende affattelse vedrører tilsidesættelse af bogføringspligten. Udvalget finder det mest hensigtsmæssigt at gennemføre en skærpelse af straffen for manglende eller mangelfuld bogføring gennem en ændring af § 302.

Udvalget foreslår, at straffelovens § 302 affattes således.

»§ 302. Med bøde, hæfte eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder straffes, såfremt handlingen eller undladelsen er egnet til at medføre betydeligt formuetab eller i øvrigt er af særlig grov karakter, den, som

- 1) foretager urigtige eller vildledende angivelser i forretningsbøger eller regnskaber, som det ifølge lov påhviler den pågældende at føre eller udfærdige,
- 2) undlader at føre forretningsbøger eller udfærdige regnskab på den måde, som det ifølge lov påhviler den pågældende at gøre det,
- 3) undlader at opfylde den ifølge lov foreskrevne pligt til at angive poster eller at specificere disse,
- 4) undlader at opfylde den ifølge lov foreskrevne pligt til at opbevare forretningsbøger, bilag eller andet regnskabsmateriale eller ødelægger sådant.

39 Fremsatte lovforslag (undt. finans- og tillægsbev.lovforslag)

Stk. 2. Begås en handling eller undladelse som nævnt i stk. 1 af grov uagtsomhed, er straffen bøde.«

Som en konsekvens af udvalgets forslag vedrørende § 302 foreslår udvalget samtidig, at ordene »lov eller« udgår i § 175. Udvalget fremhæver i den forbindelse, at § 175 i sin nuværende ordlyd og med hensyn til strafferammen på indtil 3 års fængsel ikke er tidsvarende, men at udvalget på baggrund af sit kommissorium ikke har fundet at burde stille forslag om ændring af bestemmelsen i sin helhed.

Samtidig gør udvalget opmærksom på, at der i særlovgivningen findes bestemmelser svarende til den nugældende § 302, f.eks. i skattekontrollovens § 17. Udvalget henstiller, at der i forbindelse med en gennemførelse af udvalgets forslag foretages en gennemgang og eventuel ændring af sådanne bestemmelser i særlovgivningen, således at man undgår tvivl om, hvorvidt en tiltale alene efter § 302 er korrekt f.eks. ved urigtige skatteregnskaber.

2.3. Straffelovrådet skal fremhæve, at regnskaber m.v. i mangfoldige sammenhænge er et vigtigt oplysningsmiddel i forbindelse med bedømmelsen af virksomheders og enkeltpersoners økonomiske forhold, herunder deres kreditværdighed, selskabers indre værdi, m.v. Urigtige eller vildledende regnskaber er derfor egnede til at medføre skuffelser og kan i vidt omfang anvendes som middel ikke blot til at begå berigelsesforbrydelser og unddragelser af skatter og afgifter, men også til at dække over dem.

Straffelovrådet kan tiltræde, at straffelovens § 302 søges udformet på en sådan måde, at bestemmelsen i højere grad tager sigte på grovere forhold, der ikke findes at burde henføres alene under straffebestemmelsen i bogføringsloven. Straffelovrådet kan endvidere tiltræde, at der for sådanne forhold fastsættes en strafferamme, der er væsentligt strengere end den nugældende ramme af bøde eller hæfte.

I udvalgets udkast er det foreslået, at der for alle de af § 302, stk. 1, omfattede forsætlige forhold skal gælde et fælles strafmaksimum på 1 år og 6 måneder. Dette svarer til det strafmaksimum, der er fastsat for de fleste berigelsesforbrydelser i § 285. Straffelovrådet nærer nogen betænkelighed ved forsla-

get om på denne måde at sidestille bogføringsovertrædelser med berigelsesforbrydelser som underslæb, bedrageri, mandatsvig og skyldnersvig. Rådet har forståelse for de af udvalget fremhævede vanskeligheder ved at føre bevis for de til berigelsesforbrydelser hørende objektive og subjektive momenter, når en virksomheds regnskabsmateriale lægger hindringer i vejen for en klarlæggelse af forløbet. Der er på den anden side åbenbare betænkeligheder ved at søge bogføringsovertrædelser sat i klasse med berigelsesforbrydelser, således at politiet og anklagemyndigheden kan nøjes med at slå ned på de lettest tilgængelige oplysninger, nemlig dem der vedrører mangelfuld bogføring m.v., og vente sådanne forhold bedømt lige så strengt, som hvis der var ført bevis for berigelsesforbrydelser. Selvom bogføringsovertrædelser kan være af betydelig grovhed og undertiden skabe en formodning om uredeligt forhold, forekommer det ikke straffelovrådet sandsynligt, at der ved domstolene vil blive idømt langvarige straffe for bogføringsovertrædelser.

Straffelovrådet har overvejet, om de af udvalgsforslagets § 302, stk. 1, omfattede forhold kan inddeles således, at der opstilles to forskellige strafferammer for fortsættelige forhold. En sådan deling af gerningsbeskrivelser frembyder imidlertid vanskeligheder.

Det er straffelovrådets konklusion, at man foreslår et fælles strafmaksimum på 1 års fængsel. Om nogle enkeltheder vedrørende udformningen af § 302 bemærkes følgende:

De i stk. 1, nr. 3, nævnte forhold (undladelse af at angive eller specificere poster) vil efter straffelovrådets opfattelse være omfattet af stk. 1, nr. 2 (undladelse af at føre bøger eller udfærdige regnskab på den foreskrevne måde) og behøver derfor ikke at være særskilt nævnt.

2.4. Bestemmelsen i § 302 skal efter forslaget omfatte tilfælde, hvor handlingen eller undladelsen er egnet til at medføre betydeligt formuetab eller i øvrigt er af særlig grov karakter. I den forbindelse er der under straffelovrådets drøftelser blevet peget på, at udtrykket »egnet til at medføre betydeligt formuetab« på den ene side ofte – men ikke altid – vil angive et tilfælde, der er særlig groft. Det har også været berørt, at udtrykket på den anden side kunne tænkes at blive opfattet som indeholdende en begrænsning til

formuetab for private interesser. En sådan begrænsning ville efter rådets opfattelse være uheldig. Indtrædelsen af eller faren for betydeligt tab såvel for private som for det offentlige bør efter rådets opfattelse kunne gøre en overtrædelse særligt grov. Rådet vil derfor foretrække, at lovtæksten anvender udtrykket »den, som under omstændigheder, der kendetegner forholdet som særligt groft ...«.

Herved vil man også kunne klare det problem i forhold til straffebestemmelser i særlovgivningen, som udvalget som økonomisk kriminalitet har påpeget i betænkning nr. 1066/1986, side 134.

2.5. Straffelovrådet kan tiltræde, at strafferammen i § 296 bør være den samme som for de alvorligste bogføringsovertrædelser. I overensstemmelse med det, som er anført under pkt. 2.3., bør strafmaksimum i § 296, stk. 1, ændres fra fængsel i 2 år til fængsel i 1 år.

2.6. Udvalget fremhæver, at nogle af de forhold vedrørende bøger og regnskaber, der foreslås nævnt i § 302, for tiden er omfattet af § 175. For at markere, at sådanne forhold ikke bør være omfattet af begge bestemmelser, men alene være strafbare efter § 302, foreslås det i udvalgets betænkning, at ordene »lov eller« skal udgå af § 175. Udvalget er opmærksomt på, at de tilfælde af forsættligt urigtig lovpligtig bogføring, der flyttes fra § 175 til § 302, herved får et lavere strafmaksimum end det maksimum af 3 års fængsel, der er nævnt i § 175. Det sidstnævnte maksimum vil bl.a. gælde urigtigheder med hensyn til private bøger, der ikke føres ifølge lov men i hehold til et »særligt pligtforhold«, skønt forseelser med hensyn til lovpligtige bøger gennemgående må formodes at være de groveste. Det er imidlertid ikke anset for muligt i forbindelse med udvalgets arbejde at udarbejde forslag om en vidererækkende ændring af § 175, hvis afgrænsning ikke i alle henseender er klar.

Det har også ligget uden for straffelovrådets muligheder at stille forslag om en nærmere revision af § 175. Rådet er mest tilbøjeligt til at foreslå, at ordene »lov eller« i denne omgang bliver stående i § 175, bl.a. fordi det ikke er let at tage stilling til, om disse ord i § 175 – der står i straffelovens kap. 19 om forbrydelser vedrørende bevismidler –

muligvis vil omfatte nogle forhold med hensyn til private bøger, som ikke vil kunne henføres under § 302.

Det bør imidlertid stå fast, som af udvalget foreslået, at § 302 skal opfattes som en specialbestemmelse, der udelukker samtidig anvendelse af § 175. Straffelovrådet vil i forbindelse med sin almindelige gennemgang af strafferammerne i straffeloven være opmærksomt på det misforhold mellem strafmaksima i § 175 og § 302, som måske vil foreligge, hvis der ikke sker en ændring i § 175. Løsningen på dette problem kan enten være en omformulering af § 175 eller en nedsættelse af 3 års strafmaksimum i denne bestemmelse.

Det er således straffelovrådets konklusion, at der ikke i forbindelse med den foreslåede ændring af § 302 bør ske nogen ændring i § 175.

2.7. Det er udvalgets forslag, at grov uagtsomhed ved de i § 302, stk. 1, nævnte overtrædelser alene skal kunne medføre straf af bøde. I den forbindelse er der blevet peget på, at bestemmelsen i så fald ikke indeholder noget egentlig nyt i forhold til særlovgivningen, idet bogføringsloven også foreskriver bødestraf.

Straffelovrådet har samtidig overvejet, om groft uagtsomme overtrædelser af § 302 i nogle situationer bør kunne medføre frihedsstraf. Der måtte da efter rådets opfattelse være tale om frihedsstraf med et lavere strafmaksimum end efter stk. 1.

Under hensyntagen til den begrænsede tid, der er til rådighed ved behandlingen af spørgsmålet, skal straffelovrådet i denne sammenhæng alene stille forslag om, at strafferammen udformes således, at den – ligesom i dag – også giver mulighed for at idømme hæfte.

På tilsvarende måde bør strafferammen i § 296, stk. 2, om groft uagtsomme overtrædelser af visse i bestemmelsens stk. 1 nævnte handlinger ligesom i dag indeholde bøde og hæfte.

2.8. Straffelovrådet har drøftet det i betænkningen, side 87 ff. nævnte spørgsmål om forholdet mellem den foreslåede nye bestemmelse i § 302 og bestemmelsen i § 125 om bl.a. tilintetgørelse, forvanskning eller bortskaffelse af genstande af betydning for en offentlig undersøgelse.

Der er i straffelovrådet enighed om, at forholdet, hvor regnskaber og bilag ødelægges for at skjule f.eks. en berigelsesforbrydelse, i givet fald vil være omfattet af såvel § 125 som § 302, og at der således som udgangspunkt skal straffes for overtrædelse af begge bestemmelser.

Bestemmelsen i § 125, stk. 2, om straffrihed for den, der foretager de i § 125, stk. 1, nævnte handlinger for at unddrage sig selv eller nogen af sine nærmeste for forfølgning eller straf, gælder alene med hensyn til de forhold, som er beskrevet i § 125, stk. 1, og fritager således ikke for straf for overtrædelse af § 302.

3. Erhvervsfrakendelse

3.1. Udvalget om bekæmpelse af økonomisk kriminalitet har indhentet udtalelser fra en række myndigheder og organisationer med henblik på en belysning af såkaldt konkurs- og selskabsmisbrug. Hovedindholdet af udtalelserne er gengivet i betænkning nr. 1066/1986, side 221 ff.

På baggrund af de nævnte udtalelser konkluderer udvalget (side 239 ff), at misbrug af konkurs- og selskabslovgivningen forekommer i et vist begrænset omfang, og at sådant misbrug kan være årsag til, at der lides betydeligt tab af offentlige og private kreditorer. Udvalget finder derfor, at der vil kunne være behov for indgreb over for personer, der gør sig skyldige i de nævnte misbrug.

Udvalget finder, at sædvanlige straffe- og civilretlige retsfølger næppe er tilstrækkelige til at imødegå sådanne misbrug. Der er i udtalelserne til udvalget fremdraget eksempler på erhvervsdrivende, der gentagne gange er straffet for såkaldt »konkursmisbrug«, men som uanset dette har fortsat med at spekulere i konkurs eller tvangsopløsning.

Uanset de foranstaltninger, som indenfor selskabslovgivningens område er truffet med henblik på at hindre eller modvirke selskabsmisbrug, finder udvalget derfor, at det med henblik på at søge at effektivisere bekæmpelsen af groft misbrug af de konkurs- og selskabsretlige regler må anses for hensigtsmæssigt at udvide adgangen til begrænsning – frakendelse – af ret til erhvervsudøvelse.

På baggrund af oplysninger om tidligere og nuværende vidtgående regler i Norge og Sverige om såkaldt konkurskarantæne og

næringsforbud (betænkningen, side 225) har udvalget drøftet, om en sådan adgang til rettighedsfrakendelse bør være betinget af, at der foreligger et strafbart forhold. Udvalget udtaler (s. 246), at det ud fra retssikkerhedssynspunkter er uacceptabelt at foretage en så indgribende og generelt betænkelig foranstaltning, som det ville være at foretage en rettighedsfrakendelse uden grundlag i en dom for strafbart forhold. Ved at betinge adgangen til rettighedsfrakendelse heraf opnås tillige, at den sagsbehandling og de myndigheder, der skal tage stilling til spørgsmålet, frembyder de bedst mulige retssikkerhedsmæssige garantier.

Udvalget om økonomisk kriminalitet har på den baggrund udformet sit forslag til udvidet adgang til rettighedsfrakendelse i tilknytning til de gældende regler om rettighedsfrakendelse i straffelovens §§ 78-79. Efter udvalgets forslag skal der som en ny § 79 a indsættes følgende bestemmelse i straffeloven:

»§ 79 a. Den, som dømmes for strafbart forhold, kan ved dom frakendes retten til at være stifter, direktør, medlem af bestyrelsen eller til i øvrigt at udøve en bestemmende indflydelse i et selskab med begrænset ansvar, et selskab eller en forening, som kræver særlig offentlig godkendelse, eller en fond, såfremt det udviste forhold begrunder en nærliggende fare for misbrug af sådan virksomhed.

Stk. 2. Bestemmelserne i § 79 finder tilsvarende anvendelse.«

Samtidig stiller udvalget forslag om, at der gennem en ændring i § 79, stk. 2, skal være mulighed for midlertidig rettighedsfrakendelse under en sags behandling, ligesom det i dag er tilfældet med hensyn til frankendelse af de rettigheder, som omtales i straffelovens § 79, stk. 1, 1. pkt., d.v.s. retten til virksomhed, der beror på offentlig autorisation eller godkendelse.

Overtrædelser af rettighedsfrakendelser straffes efter straffelovens § 131, og udvalget foreslår i den forbindelse en ændring af strafferammen heri, således at fængselsstraf ikke betinges af skærpene omstændigheder, samtidig med at strafmaksimum forhøjes fra i dag 3 måneders fængsel til 6 måneders fængsel.

For at modvirke stråmandsvirksomhed foreslår udvalget om bekæmpelse af økono-

misk kriminalitet samtidig, at det i et nyt § 131, stk. 2, præciseres, at medvirken til overtrædelse af en rettighedsfrakendelse er strafbar, og udvalget foreslår i den forbindelse en strafferamme for den medvirkende på bøde eller under skærpene omstændigheder hæfte.

3.2. Straffelovrådet kan på baggrund af oplysningerne i betænkningen om bekæmpelse af økonomisk kriminalitet tiltræde, at der er behov for at ændre de gældende regler om rettighedsfrakendelse, således at det i videre omfang bliver muligt at frakende retten til visse former for erhvervsudøvelse.

Straffelovrådet skal i den forbindelse først fremhæve, at man er enig med udvalget i, at adgangen til erhvervsrettet diskvalifikation ligesom i dag bør betinges af, at der foreligger en dom for et strafbart forhold. En adgang til rettighedsfrakendelse, som ikke var knyttet hertil, men f.eks. alene til, at den pågældende var gået konkurs, ville efter rådets opfattelse være overordentlig betænkelig.

Den gældende regel i § 79, vedrører i stk. 1, 1. pkt., frakendelse af retten til virksomhed, der beror på offentlig autorisation eller godkendelse. Der er imidlertid efter stk. 1, 2. pkt., adgang til at frakende retten til udøvelse af »anden virksomhed«, såfremt særlige omstændigheder taler derfor. Det må anses som uafklaret, i hvilket omfang der efter denne bestemmelse allerede i dag er mulighed for frakendelse af de af udvalget nævnte rettigheder til visse former for erhvervsudøvelse. Bestemmelsen har ikke i retspraksis været anvendt til sådanne frakendelser, og der kan derfor også efter straffelovrådets opfattelse være grund til at præcisere bestemmelsens anvendelsesområde med henblik på sådanne tilfælde.

Frakendelse af retten til de af udvalget omtalte former for erhvervsudøvelse bør efter straffelovrådets opfattelse være begrænset af betingelsen om, at særlige omstændigheder taler derfor, jfr. § 79, stk. 1, 2. pkt., om »anden virksomhed«. Dette kan lovteknisk lettest ske, såfremt man indsætter de nye regler om »erhvervsfrakendelse« i straffelovens § 79, i hvilken bestemmelse der i forvejen kan være anledning til mindre redaktionelle ændringer.

3.3. Straffelovrådet kan tiltræde, at der som foreslået af udvalget åbnes adgang til at

frakende retten til at være stifter, direktør eller medlem af bestyrelsen i et selskab med begrænset ansvar, et selskab eller en forening, som kræver særlig offentlig godkendelse, eller en fond.

Derimod finder straffelovrådet, at adgang til frakendelse af retten til »i øvrigt at udøve en bestemmende indflydelse« i et sådant selskab m.v. ville være for vidtgående og f.eks. omfatte retten til at udøve stemmeret ifølge en aktiepost, som den pågældende gennem arv eller på anden lovlig måde er kommet i besiddelse af, ligesom en sådan frakendelsesadgang i sin meget ubestemte form ville give betydelige afgrænsnings- og kontrolvanskeligheder. Dette led i udvalgets angivelse af de rettigheder, som skal kunne frakendes, bør derfor efter straffelovrådets opfattelse udgå.

Straffelovrådet finder i øvrigt grund til at fremhæve, at der i hvert enkelt tilfælde må tages stilling til frakendelsens nærmere omfang. Der kan dels være tale om kun at frakende retten til at beklæde en bestemt stilling, f.eks. som direktør, dels om at begrænse en frakendelse til virksomheder inden for bestemte brancher.

3.4. Den af udvalget foreslåede udvidelse af adgangen til suspension (midlertidig rettighedsfrakendelse) under sagen til også at omfatte de i § 79, stk. 1, 2. pkt., nævnte tilfælde samt de af udvalget foreslåede nye frakendelsestilfælde er efter straffelovrådets opfattelse ikke uden betænkeligheder. Det kan bl.a. efter en langvarig proces vise sig, at sagen ikke holder i det omfang, man på et tidligere stadium forestillede sig. Straffelovrådet betragter det som en selvfølge, at en sådan regel må anvendes meget restriktivt. Rådet har imidlertid ikke ment at burde udtale sig imod den foreslåede regel.

3.5. Straffelovrådet har ikke bemærkninger til de foreslåede ændringer i strafferammerne i § 131, stk. 1 og stk. 2.

Særligt for så vidt angår den foreslåede medvirkensbestemmelse i § 131, stk. 2, bemærkes, at dansk rets hovedregel efter straffelovens § 23, stk. 1-2, er, at medvirkensansvar også pådrages af den, som medvirker til at krænke et særligt pligtforhold, og som selv står uden for dette. Der skal meget til for at nå frem til, at der ved en given straffebestemmelse er tale om et såkaldt egenhændigt

delikt, og at der således foreligger en undtagelse fra hovedreglen.

Efter straffelovrådets opfattelse er det nærliggende at antage, at medvirken til overtrædelse af rettighedsfrakendelser følger hovedreglen om, at straf for medvirken kan pålægges. Der har af den grund i straffelovrådet være mest stemning for at anse den i stk. 2 foreslåede regel for overflødig. Straffelovrådet finder dog ikke grund til at indvende noget imod det af udvalget stillede forslag (i § 131, stk. 2) om, at medvirkensansvaret præciseres, og at der for dette ansvar skal gælde en lavere strafferamme.

4. Straffelovrådets lovudkast

På baggrund af det under pkt. 2-3 anførte foreslår straffelovrådet, at udkastet til ændring af straffeloven affattes således:

»§ ...

I borgerlig straffelov, jfr. lovbekendtgørelse nr. 527 af 1. november 1981, som ændret senest ved lov nr. 573 af 19. december 1985, foretages følgende ændringer:

1. § 79 affattes således:

«§ 79. Den, som udøver en af de i § 78, stk. 2, omhandlede virksomheder, kan ved dom for strafbart forhold frakendes retten til fortsat at udøve den pågældende virksomhed eller til at udøve den under visse former, såfremt det udviste forhold begrunder en nærliggende fare for misbrug af stillingen.

Stk. 2. Det samme gælder, når særlige omstændigheder taler derfor, om udøvelse af anden virksomhed. Efter samme regel kan der ske frakendelse af retten til at være stifter af eller direktør eller medlem af bestyrelsen i et selskab med begrænset ansvar, et selskab eller en forening, som kræver særlig offentlig godkendelse, eller en fond.

Stk. 3. Frakendelsen sker på tid fra 1 til 5 år, regnet fra endelig dom, eller indtil videre, i hvilket tilfælde spørgsmålet om fortsat udelukkelse fra den pågældende virksomhed efter 5 års forløb kan indbringes for retten efter de i § 78, stk. 3, indeholdte regler. Når særlige omstændigheder taler derfor, kan justitsministeren tillade, at indbringelse for retten sker, inden den i 1. pkt. nævnte 5 års frist er forløbet.

Stk. 4. Retten kan under behandlingen af de i stk. 1 og 2 nævnte sager ved kendelse udelukke den pågældende fra at udøve virksomheden, indtil

sagen er endeligt afgjort. Det kan ved dommen i sagen bestemmes, at anke ikke har opsættende virkning.«

2. I § 131 ændres: »Med bøde eller hæfte indtil 3 måneder eller under skærpende omstændigheder med fængsel i samme tid« til: »Med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder«.

3. I 131 indsættes som nyt *stk. 2*:

»*Stk. 2.* Med bøde eller under særligt skærpende omstændigheder med hæfte straffes den, som medvirker til, at en person, der er frakendt retten til at udøve en virksomhed, udøver denne.«

4. I § 296, *stk. 1*, ændres »2 år« til: »1 år«.

5. § 302 affattes således:

»§ 302. Med bøde, hæfte eller fængsel indtil 1 år straffes den, som under omstændigheder, der kendetegner forholdet som særligt groft:

- 1) foretager urigtige eller vildledende angivelser i forretningsbøger eller regnskaber, som det ifølge lov påhviler den pågældende at føre eller udfærdige,
- 2) undlader at føre forretningsbøger eller udfærdige regnskab på den måde, som det ifølge lov påhviler den pågældende at gøre det,
- 3) undlader at opfylde den ifølge lov foreskrevne pligt til at opbevare forretningsbøger, bilag eller andet regnskabsmateriale eller ødelægger sådant.

Stk. 2. Begås en handling eller undladelse som nævnt i *stk. 1* af grov uagtsomhed, er straffen bøde eller hæfte.««

RETSPLEJERÅDET

Udtalelse om betænkning nr. 1066/1986 om bekæmpelse af økonomisk kriminalitet

Ved skrivelse af 10. marts 1986 (j.nr. 1986-20002-193) har justitsministeriet anmodet retsplejerådet om en udtalelse om de forslag til ændringer i retsplejeloven, som er indeholdt i betænkning nr. 1066/1986 om bekæmpelse af økonomisk kriminalitet. Betænkningen er afgivet af et udvalg nedsat under justitsministeriet.

Til brug ved retsplejerådets overvejelser om betænkningens forslag har justitsministeriet senere fremsendt de høringssvar vedrørende betænkningen, som en række myndigheder og organisationer har afgivet. Justitsministeriet har endvidere fremsendt en af ministeriet udarbejdet foreløbig skitse til ændring af retsplejelovens §§ 723-723 a.

Justitsministeriet har i forbindelse med høringen af retsplejerådet anmodet om, at udtalelsen må foreligge inden den 18. april 1986.

Justitsministeriet har tilkendegivet, at det naturligvis kunne vise sig hensigtsmæssigt med den omskrivning og modernisering af de gældende regler om tiltalefrafald m.v., som er tilsigtet i justitsministeriets skitse, men at justitsministeriet under hensyn til den korte tidsfrist for rådets arbejde i givet fald

vil være indforstået med, at rådet ikke tager nærmere stilling til disse spørgsmål.

Retsplejerådet har behandlet betænkningens forslag til ændringer i retsplejeloven i 2 møder.

Som følge af den ekstraordinært korte tidsfrist har retsplejerådet ikke haft mulighed for at foretage en egentlig bearbejdning eller en nærmere overvejelse af de forelagte spørgsmål, herunder navnlig de noget forskellige skitser og udkast til revision af retsplejelovens regler om påtaleopgivelse og tiltalefrafald. Rådet her derfor indskrænket sig til at fremsætte nogle mere principielle udtalelser som svar på justitsministeriets skrivelse af 10. marts 1986.

Ved afgivelsen af denne udtalelse har retsplejerådet haft følgende sammensætning: landsretspræsident Ole Agersnap (formand), retspræsident Knud Arildsen, professor, dr.jur. Hans Gammeltoft-Hansen, retsassessor Knud Have, statsadvokat Karsten Hjorth, politimester Finn Larsen, landsretssagfører Kristian Mogensen og dommer Hans Rosenmeier.

Hvervet som sekretær for rådet er varetaget af fuldmægtig Kaspar Linkis, justitsministeriet.

København, den 19. april 1986.

Ole Agersnap
Hans Gammeltoft-Hansen
Karsten Hjorth
Kristian Mogensen

Knud Arildsen
Knud Have
Finn Larsen
Hans Rosenmeier

Kaspar Linkis
(sekretær)

1. *Beskæring af straffesager*

Udvalget anfører i betænkningen, at sager om økonomisk kriminalitet er tidkrævende for retssystemet. Sagsbehandlingstiden i større sager kan være 6–10 år regnet fra efterforskningens begyndelse til afsigelsen af endelig dom. Udvalget har på denne baggrund overvejet, om en nedsættelse af sagsbehandlingstiden kan opnås gennem ændring af de processuelle regler eller anklagemyndighedens praksis.

Udvalgets undersøgelse af gældende ret munder ud i, at de gældende regler om påtaleundladelse ikke specielt tager hensyn til anklagemyndighedens og domstolenes ressourcemæssige problemer. I et begrænset omfang har en beskæring fundet sted i sager med omfattende kriminalitet i medfør af retsplejelovens § 723, stk. 1, nr. 4, og § 723, stk. 2, men udvalget finder, at en omfattende beskæring af sagerne af ressourcemæssige grunde kræver en ændring af det gældende regelgrundlag. Det foreslås derfor, at der som ny § 723, stk. 3, indsættes en bestemmelse, hvorefter statsadvokaten helt eller delvis kan opgive eller frafalde tiltale, såfremt sagens gennemførelse vil medføre vanskeligheder, omkostninger eller behandlingstider, som ikke står i rimeligt forhold til sagens betydning og den straf, som i givet fald kan forventes idømt.

Den beskæring af straffesager, der skal kunne foretages af ressourcemæssige grunde, kan give sig udtryk i, at visse forhold udelades, at kun sagens hovedpersoner tiltales, at der kun rejses tiltale for trinlavere bestemmelser end dem, der muligvis kunne dømmes for, eller at der kun rejses tiltale for overtrædelse af bestemmelser, der er subsidiære i forhold til bestemmelser, der muligvis kunne domfældes for. Udvalget fremhæver, at det ikke er hensigten med forslaget, at en sag skal beskæres i et sådant omfang, at en forventet flerårig frihedsstraf reduceres til bøde. Det vil derimod ikke være udelukket at beskære en sag, så en forventet straf reduceres fra f.eks. 4 års til 1–2 års fængsel.

Forslaget gælder principielt også sager, der ikke vedrører økonomisk kriminalitet, men hvor de samme hensyn gør sig gældende.

Udvalget har begrænset den foreslåede regel til statsadvokatsager og de sager, der er

omfattet af retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 4. Efter forslaget skal kompetencen til at beskære straffesagen tilkomme den påtaleberettede, dvs. statsadvokaten i statsadvokatsager og politimesteren i de sager, der er omfattet af retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 4. Udvalget har anbefalet, at det i forbindelse med udarbejdelsen af et eventuelt lovforslag tages under overvejelse at udstrække reglen til politisager. Udvalget har endvidere gjort opmærksom på, at der er behov for en modernisering af retsplejelovens regler om tiltaleopgivelse og -frafald og har anbefalet, at man ved udarbejdelsen af et lovforslag tillige overvejer en modernisering af disse regler.

Justitsministeriet har på baggrund af udvalgets forslag udarbejdet en foreløbig skitse til nye §§ 723–723 c i retsplejeloven, som skal afløse de gældende §§ 723–723 a. Efter skitsen kommer reglerne om påtaleundladelse, herunder den i betænkningen foreslåede bestemmelse om ressourcemæssigt begrundede påtaleundladelser, også til at gælde for politisager, men i øvrigt angives reglerne i lovskitzen i det væsentlige at svare til de gældende regler.

Retsplejerådet kan af de grunde, som er anført af udvalget i betænkningens s. 183 ff, tiltræde, at der er behov for en lovændring, der kan give anklagemyndigheden mulighed for at beskære sager ud fra ressourcemæssige hensyn.

Den lange behandlingstid i de senere års sager om økonomisk kriminalitet lægger som af udvalget anført et urimeligt pres på de sigtede og senere tiltalte personer og må tillige antages efterhånden at kunne medføre en alvorlig belastning af tilliden til retshåndhævelsen. Det må i den forbindelse erkendes, at der også i fremtiden må forventes uacceptabelt lange behandlingstider ved anklagemyndighed og domstole, såfremt der ikke indføres hjemmel for beskæring af sager om omfattende økonomisk kriminalitet.

En beskæringsregel vil være et nødvendigt bidrag til løsning af disse problemer. Retsplejerådet finder dog grund til at påpege, at den lange behandlingstid i visse sager om økonomisk kriminalitet ikke blot er en følge af lovreglernes udformning. Tilrettelæggelse, tilskæring og bearbejdning af sagerne på efterforskningsstadiet, ved tiltalerejsningen og under domsforhandlingen er af afgørende betydning, uanset hvordan retsplejelovens

regler er udformet, og væsentlig forbedring af de utilfredsstillende forhold kan ikke opnås alene ved en lovændring.

Selv om det er sagerne om økonomisk kriminalitet, der har givet anledning til udvalgets overvejelser og forslag om etablering af en særlig adgang for anklagemyndigheden til at begrænse påtale i straffesager ud fra ressourcemæssige hensyn, finder retsplejerådet i lighed med udvalget, at en sådan regel bør have en generel formulering, således at den også vil kunne finde anvendelse i andre sager, hvor tilsvarende hensyn måtte gøre sig gældende.

Retsplejerådet har ingen væsentlige indvendinger imod den foreslåede adgang til at undlade påtale af ressourcemæssige grunde. Rådet finder dog anledning til at anføre følgende synspunkter vedrørende udvalgets forslag.

En påtaleundladelse af ressourcemæssige grunde bør ikke tilkendegive en skyldformodning over for sigtede. Rådet finder derfor, at anklagemyndighedens beslutning herom bør fremtræde i form af en *påtaleopgivelse*, medmindre resultaterne af den allerede foretagne efterforskning undtagelsesvis giver tilstrækkeligt grundlag for, at tiltale kunne have været rejst.

Uanset at udvalget i betænkningen, side 191, anfører, at bestemmelsen i praksis typisk vil skulle anvendes i forbindelse med nogle af flere forhold i et større sagskompleks eller en del af et forhold, giver den foreslåede formulering af bestemmelsen hjemmel til at undlade hele tiltalen, ligesom bestemmelsen giver hjemmel til at udskille enkelte sigtede af sagen og fortsætte den mod andre sigtede. Retsplejerådet finder, at det burde overvejes nærmere, om der bør indføres en sådan vidtgående adgang til at undlade tiltale af ressourcemæssige grunde. De hensyn, der er anført som begrundelse for udvalgets forslag, kunne formentlig tilgodeses i tilstrækkelig grad ved en mindre vidtgående regel, hvorefter der indføres adgang til af ressourcemæssige grunde at undlade påtale af ét eller nogle af flere forhold eller en del af ét forhold.

Tilfælde, hvor der måtte være behov for helt at undlade påtale, måtte i så fald behandles efter regler svarende til den nu gældende § 723, stk. 2, jfr. stk. 3. Det er herefter rigsadvokaten, der i sager, der påtales af statsadvokaten, har kompetencen til at fratage

de tiltale, og statsadvokaten, der har denne kompetence i sager, hvor politimesteren efter § 721, stk. 1, nr. 4, har påtaleretten.

Efter retsplejerådets opfattelse er der endvidere grund til nærmere at overveje, om kompetencen til at undlade påtale af ressourcemæssige grunde i sager, der påtales af politimesteren, på tilsvarende måde som påtaleundladelser efter retsplejelovens § 723, stk. 3, jfr. stk. 2, bør træffes af statsadvokaten, eller om hensynet til at opnå større ensartethed i skønsudøvelsen og dermed mindske risikoen for vilkårlighed i tiltalepraksis i disse sager eventuelt kan varetages gennem instruktorske forskrifter.

Muligheden for eventuelt gennem instruktorske forskrifter at foretage en nærmere regulering af spørgsmålet om kompetencen til og spørgsmålet om omfanget af påtaleundladelser af ressourcemæssige grunde har været genstand for drøftelse i rådet. På grund af den fastsatte tidsfrist for rådets udtalelse har det imidlertid ikke været muligt for medlemmerne at nå frem til en endelig stillingtagen til, om de ovenfor rejste spørgsmål bør løses ad denne vej.

Retsplejerådet er enig med udvalget i, at der er behov for en modernisering af de gældende regler om tiltaleopgivelse og tiltalefraval. Den af justitsministeriet udarbejdede lovskitse angives at have dette formål. Retsplejerådet ser sig imidlertid ikke i stand til på det foreliggende grundlag og indenfor den fastsatte tidsramme at tage stilling til formuleringen af ændrede regler om påtaleundladelse, men rådet finder, at spørgsmålet bør gøres til genstand for mere indgående behandling. Herunder kunne man tillige overveje placeringen og formuleringen af bestemmelsen i retsplejelovens § 749 om afvisning af anmeldelse og standsning af efterforskning, der har nær sammenhæng med reglerne om undladelse af påtale.

2. Sagkyndige domsmænd

Udvalget beskriver i betænkningen, hvordan domsmænd efter de gældende regler udtages ved lodtrækning fra en særlig grundliste, der er udarbejdet af det kommunale grundlisteuvalg. Der stilles ikke særlige faglige krav til de personer, der optages på grundlisten. Udvalget finder det væsentligt for en betryggende afgørelse af større sager

om økonomisk kriminalitet, at rettens medlemmer, herunder domsmændene, har en vis indsigt i regnskabsmæssige forhold, og udvalget stiller derfor forslag om, at det på grundlisten skal markeres, hvilke personer der har særligt kendskab til erhvervsforhold, og at udtagelsen af domsmænd skal ske blandt de pågældende personer, hvis sagen kræver et sådant kendskab.

Retsplejerådet anser det for et grundlæggende princip bag lægdommerordningen i den danske strafferetspleje, at en straffesag skal forelægges retten på en sådan måde, at den er forståelig for almindelige mennesker uden specialviden eller særlige forudsætninger. I overensstemmelse hermed medvirker der ikke i dansk retspleje særligt sagkyndige lægdommere i de enkelte typer af straffesager, når bortses fra søstraffesager, hvori der medvirker søkyndige lægdommere. Efter retsplejerådets opfattelse bør det ovennævnte princip ikke brydes ved regler om særligt sagkyndige domsmænd i enkelte sagstyper, herunder sager om økonomisk kriminalitet. Rådet kan i den forbindelse henvise til sine bemærkninger om dette spørgsmål i betænkning nr. 994/1983, side 45-47.

Udover den anførte principielle indvending mod forslaget finder rådet, at udvalgets forslag bl.a. i teknisk henseende har fået en u hensigtsmæssig udformning.

Det er således tvivlsomt, om grundlisteudvalgene har de nødvendige forudsætninger for at udtage personer med tilstrækkeligt kendskab til erhvervsforhold. I givet fald måtte anvendelse af de i medfør af retsplejelovens kapitel 9 - efter forslag af erhvervsorganisationer m.v. - udpegede handelskyndige retsmedlemmer forekomme at være en mere nærliggende løsning.

Det er en ulempe ved den af udvalget foreslåede ordning, at de på grundlisten optagne personer med særligt kendskab til erhvervsforhold ikke med sikkerhed vil få plads på den domsmandsliste, der i henhold til retsplejelovens § 74 skal dannes ved lodtrækning.

I praksis ville de personer, der kunne komme på tale som erhvervskyndige domsmænd, formentlig ofte kunne gøre gældende, at deltagelse i langvarige domsforhandlinger ville være uforenelig med deres private erhvervsvirksomhed. Domsmandsvederlaget ville ikke stå i rimeligt forhold til deres tab

af arbejdsindtægt, og det måtte derfor befrygtes, at der i vidt omfang ville blive ansøgt om fritagelse for hvervet som domsmand efter retsplejelovens § 71, nr. 8, og at sådanne ansøgninger måtte imødekommes.

Såfremt man uanset retsplejerådets principielle indvending måtte bestemme sig for at indføre mere sagkyndige domsmænd i dansk strafferetspleje, bør spørgsmålet om den nærmere udformning af en sådan ordning derfor efter rådets opfattelse forinden gøres til genstand for mere indgående overvejelser.

3. Anteciperet bevisførelse

I dansk ret er det udgangspunktet, at beviser skal føres umiddelbart for den dømmende ret under domsforhandlingen.

Efter retsplejelovens § 747 består der en adgang til anteciperet bevisførelse, dvs. bevisførelse under retsmøder forud for domsforhandlingen, når det er påkrævet for at sikre bevis, som ellers må befrygtes at ville gå tabt, eller som ikke uden væsentlig ulempe eller forsinkelse vil kunne føres umiddelbart for den dømmende ret, eller når det må antages at være af betydning for efterforskningen eller af hensyn til en offentlig interesse. Udvalget foreslår denne adgang til anteciperet bevisførelse udvidet, således at det utrykkeligt kommer til at fremgå af bestemmelsen, at retsmøde til sikring af bevis kan afholdes, såfremt det må forventes, at efterforskningen eller domsforhandlingen vil blive meget langvarig.

Retsplejerådet forstår udvalgets forslag således, at der tilsigtes åbnet mulighed for indenretlige afhøringer under efterforskningen også af vidner, hvis forklaring er central for sagen, dog med det forbehold, at centrale vidner ofte må indkaldes påny til supplerende afhøring under domsforhandlingen.

Baggrunden for forslaget er bl.a., at det i sager, hvor efterforskningen står på i lang tid, ofte er vanskeligt for vidnerne at erindre noget om de hændelser, som de skal forklare om, og som ligger langt tilbage i tiden. Herved mister bevisumiddelbarheden noget af sin betydning, og udvalget skønner det derfor mere hensigtsmæssigt, at der åbnes adgang til at afhøre sådanne vidner under en anteciperet bevisførelse.

Der er næppe tvivl om, at der navnlig i store sager om økonomisk kriminalitet på

grund af sagens forventede varighed kan være behov for at sikre bevis ved anteciperet bevisførelse. En sådan bevisførelse kan imidlertid afholdes allerede efter den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 747, stk. 1, der nævner bl.a. forsinkelse ved at afvente domsforhandlingen som motiv for at tillade anteciperet bevisførelse, jfr. herved Kommenteret Retsplejelov (3. udgave), bind 3, s. 66, (note 4 til § 747). Retsplejerådet finder ikke, at der er tilstrækkelig grund til en vide-regående adgang til anteciperet bevisførelse, der bør fastholdes som en snævert afgrænset undtagelse fra princippet om bevismiddelbarhed. Det må i den forbindelse erindres, at anteciperet bevisførelse foregår uden domsmænds tilstedeværelse.

4. Forberedende retsmøder og skriftlig forelæggelse

Udvalget foreslår indført hjemmel for, at retten i straffesager kan indkalde parterne til et særligt forberedende møde med henblik på en effektiv tilrettelæggelse af domsforhandlingen. Det tilsigtes på den måde at undgå overflødig bevisførelse, idet parternes stillingtagen til sagens faktiske og retlige problemer kan klarlægges fra sagens begyndelse.

Udvalget foreslår endvidere, at retten skal have beføjelse til at pålægge anklagemyndigheden at foretage en skriftlig forelæggelse af sagen, dvs. fremsende en skriftlig redegørelse for de faktiske omstændigheder og de retsregler, som tiltalen angår, med en præcisering af bevistemaerne. Den skriftlige forelæggelse, skal efter lovforslaget være offentlig tilgængelig, og udvalget forudsætter i øvrigt, at der i retten under domsforhandlingen sker en mundtlig sammenfatning af den skriftlige forelæggelse.

Efter de foreslåede reglers placering i retsplejeloven skal de alene gælde straffesager, der behandles ved byret og dermed ikke nævningesager.

Retsplejerådet finder, at disse forslag, der i et vist omfang er en kodificering af en allerede fulgt praksis, må anses for klart hensigtsmæssige, og retsplejerådet kan anbefale, at forslagene gennemføres med den udtrykkelige tilføjelse, at der skal gives en mundtlig sammenfatning af den skriftlige forelæggelse i retten. Rådet finder endvidere, at det bør fremgå udtrykkeligt af lovteksten, at retten

kun må pålægge anklagemyndigheden at fremsende skriftlig forelæggelse i særlige tilfælde, hvor sagens beskaffenhed gør det påkrævet.

Forslaget om en adgang for byretten til at kræve en skriftlig forelæggelse af sagen forudsætter, at byretten kan kræve en mundtlig forelæggelse af sagen, men hverken de gældende regler eller den foreslåede regel giver udtrykkelig hjemmel herfor, cfr. den gældende § 868 om nævningesager.

5. Skriftlig procedure

I straffesager afsluttes domsforhandlingen med en procedure, hvor anklageren, forsvareren og tiltalte får mulighed for at udtale sig om bevisførelsens resultat og retsspørgsmålene i sagen. Udvalget stiller forslag om, at retten kan bestemme, at procedureindlæggene skal fremsendes skriftligt til retten. Parterne skal i så fald give en mundtlig sammenfatning af indlæggene i retten. De skriftlige procedureindlæg skal i øvrigt være offentligt tilgængelige.

Forslaget fraviger på et væsentligt punkt retsplejelovens princip om mundtlighed i retsplejen. Det må anses for et brud med dansk retstradition, at en forsvarer, der ønsker at procedure mundtligt, kan afskæres herfra. Det kan også nævnes, at en skriftlig procedure i visse sager kan få et så betydeligt omfang, at det vil være helt urimeligt at forudsætte, at lægdommere vil have tid til og mulighed for at sætte sig ind i de skriftlige procedureindlæg. Retsplejerådet må derfor udtale sig imod gennemførelsen af dette forslag.

Retsplejerådet finder derimod, at nogle af de synspunkter, der i betænkningen, side 287, er anført som begrundelse for udvalgets forslag, vil kunne tilgodeses ved en praktisk ordning, hvorefter det kan aftales, at parterne i forbindelse med den mundtlige procedure skal afgive en skriftlig oversigt over procedureindlæggets indhold med en angivelse af de hovedsynspunkter, der er gjort gældende, jfr. østre landsrets høringssvar, hvori det nævnes, at aftaler herom vil kunne træffes med de procederende parter på de forberedende møder. Sådanne skriftlige oversigter, der dog kun bør afgives i særligt omfattende eller vanskelige sager, vil kunne være en stor

hjælp for retten i forbindelse med votering og domsskrivning.

6. *Bevisførelse i ankesager*

I henhold til retsplejelovens § 965 c, stk. 4, kan tilførsler til retsbogen om forklaringer afgivet af vidner og syns- og skønsmænd under byretsbehandlingen anvendes som bevismiddel under landsretsbehandlingen, såfremt ingen af parterne inden dømsforhandlingen har anmodet om fornyet afhøring af de pågældende. Reglen blev indsat i retsplejeloven ved lov nr. 260 af 8. juni 1979 efter forslag fra retsplejerådet, jfr. betænkning nr. 825/1977, s. 118 ff. Hovedformålet med bestemmelsen er en forenkling af bevisførelsen i ankesager, således at indkaldelse af tidligere førte vidner i videst mulige omfang undlades. Udvalget finder, at bestemmelsen er egnet til at medføre overflødig ny bevisførelse på grund af kravet om, at parterne skal være enige i, at vidner m.v. ikke føres på ny. Udvalget foreslår derfor, at kravet udgår og erstattes af en bestemmelse om, at det er retten, der bestemmer, om der skal ske en fornyet afhøring.

Hensynet bag forslaget er som anført at undgå overflødig bevisførelse. Udvalget næv-

ner i den forbindelse, at den gældende regel har givet anledning til en forskelligartet praksis med hensyn til vidneafhøring i ankeinstansen, og at der herved sker et vist spild af ressourcer.

Forslaget, der gør fornyet afhøring af vidner m.v. under anke afhængig af rettens tilladelse, tilsidesætter hermed det hovedprincip om ankebehandling, som er udtalt i retsplejelovens § 965 a, stk. 1: at der skal foregå en »fuldstændig ny dømsforhandling« for landsretten.

Hvis man måtte ønske at give landsretten beføjelse til at afskære fornyet afhøring af vidner, ville det være bedre stemmende med retsplejelovens system, om beføjelsen blev formuleret som en adgang til at afskære fornyet vidneafhøring efter en af parternes begæring under i øvrigt nærmere angivne betingelser. Retsplejerådet finder det dog bedst stemmende med rettens rolle som upartisk instans, at der ikke tillægges landsretten en sådan beføjelse. Udøvelsen heraf kunne svække parternes tillid til rettens upartiskhed. Retsplejerådet må derfor i overensstemmelse med den opfattelse, som begge landsretter har givet udtryk for, fraråde den foreslåede ændring.