

Bekæmpelse af økonomisk kriminalitet

Betænkning fra
et udvalg nedsat af justitsministeren



ex 2



ISBN 87-503-6000-0
Ju 00-179-bet.
Eloni Tryk . København

INDHOLDSFORTEGNELSE

<u>Indledning.</u>	<u>Side:</u>
Kapitel 1. Udvalgets sammensætning og kommissorium	9
Kapitel 2. Baggrunden for udvalgets nedsættelse	13
Kapitel 3. Udvalgets generelle overvejelser	17
Kapitel 4. Resumé af udvalgets forslag	23
<u>Afsnit I:</u> Ændring af bestemmelserne om straf for urigtig eller mangelfuld bogføring	27
Kapitel 5. Lovgivningens krav til bogføring og regnskab	29
5.1. Bogføringsloven og - bekendtgørelsen	29
5.2. Arsregnskabsloven	32
5.3. Told- og skattelovgivningens krav til bogføring og regnskab	34
5.3.1. Skattekontrolloven	34
5.3.2. Kildeskatteloven	35
5.3.3. Merværdiafgiftsloven	36
Kapitel 6. Revision	37
6.1. Pligt til revision	37
6.2. Revisionens omfang (revisionspåtegninger)	37
6.3. Revisors ansvar	43
6.3.1. Erstatningsansvar	43
6.3.2. Strafansvar	44

Side:

6.3.3.	Fortabelse af retten til at virke som revisor	45
Kapitel 7.	Administrativ kontrol med overhol- delse af krav til bogføring og regnskab	51
7.1.	Skatte- og toldvæsenets kontrol	51
7.2.	Industriministeriets kontrol	54
7.3.	Aktieselskabs-registerets regn- skabskontrol	55
7.3.1.	Regnskabskontrollens organisation	55
7.3.2.	Den generelle kontrol	56
7.3.3.	Den efterfølgende kontrol	57
7.3.4.	Særligt om lån m.v. til selskabs- deltagere og ledelsesmedlemmer	59
7.3.5.	Statistik	60
Kapitel 8.	Granskning	65
8.1.	Dansk ret	65
8.1.1.	Aktieselskabs-registerets til- synsmulighed	65
8.1.2.	Minoritetsgranskning	71
8.2.	Det britiske granskningssystem	72
8.2.1.	Indledning	72
8.2.2.	Betingelserne for granskning/un- dersøgelse	74
8.2.3.	Formålet med granskning/undersø- gelse	75
8.2.4.	Fremgangsmåden ved granskning/un- dersøgelse	76
8.2.5.	Resultatet af granskning/undersø- gelse	81

	<u>Side:</u>
8.2.6. Statistik	82
Kapitel 9. Strafbestemmelser vedrørende bog- føring og regnskab	83
9.1. Borgerlig straffelov	83
9.2. Særlovgivning	96
9.2.1. Bogføringsloven	96
9.2.2. Årsregnskabsloven	97
9.2.3. Skattekontrolloven	99
9.2.4. Kildeskatteloven	100
9.2.5. Merværdiafgiftsloven	100
9.2.6. Sammenfatning	101
9.2.7. Bestemmelsernes anvendelse i prak- sis	102
Kapitel 10. Erfaringer med overtrædelse af krav til bogføring og regnskab	103
10.1. Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet	103
10.2. Andre myndigheders og organisatio- ners erfaringer	109
Kapitel 11. Fremmed ret	113
11.1. Norge	113
11.2. Sverige	114
11.3. Finland	117
11.4. Vesttyskland	118
11.5. Europarådets rekommandation nr. R(81)12	122
11.6. Nordisk samarbejde	124

Side:

Kapitel 12.	Udvalgets overvejelser og forslag	127
12.1.	Udvalgets vurdering af behovet for en ændring af straffelovens bestemmelser om urigtig, mangelfuld eller manglende bogføring	127
12.2.	Udvalgets forslag	129
12.3.	Udvalgets overvejelser vedrørende forebyggende foranstaltninger	143
12.4.	Revision	143
12.5.	Granskning	144
12.5.1.	Vurdering af behovet for en ændring af aktieselskabs-registerets stilling	144
12.5.2.	Udvidelse af aktieselskabsregisterets beføjelser	146
12.5.3.	Samarbejde med andre myndigheder	147
12.5.4.	Konklusion	148
<u>Afsnit II:</u>	Beskæring af straffesager m.v.	149
Kapitel 13.	Behov for beskæring af straffesager	151
Kapitel 14.	Legalitets- og opportunitetsprincippet	153
Kapitel 15.	Påtaleundladelse	155
Kapitel 16.	Gældende regler om påtale/påtaleundladelse og reglernes baggrund	157
16.1.	Indledning	157
16.2.	Justitsministerens kompetence til at undlade forfølgning	158
16.3.	Statsadvokaten og rigsadvokatens kompetence til at undlade påtale	158
16.4.	Politimesterens kompetence	164
16.4.1.	Efterforskningen	164

	<u>Side:</u>
16.4.2. Politimesterens påtale og undladelse heraf	165
16.5. Sammenfatning	167
 Kapitel 17. Praksis med hensyn til tiltaleundla- delse og beskæring af straffesager	169
17.1. Bagatelsager	171
17.2. Voldssager	172
17.3. Tilståelsessager	173
17.4. Sager indeholdende forhold af væsent- lig forskellige strafværdighed	174
17.5. Sager om omfattende kriminalitet	175
 Kapitel 18. Beskæringens bindende virkning	179
18.1. Beskæringens bindende virkning for anklagemyndigheden	179
18.2. Beskæringens bindende virkning for domstolene	180
 Kapitel 19. Udvalgets overvejelser og forslag.	183
19.1. Udvalgets vurdering af behovet for en øget adgang til at beskære straffesa- ger af ressourcemæssige grunde	183
19.2. Udvalgets vurdering af det eksisterende regelgrundlag og praksis	184
19.3. Konsekvenser ved beskæring af straffe- sager	185
19.4. Udvalgets vurdering af mulighederne for en øget hensyntagen til ressource- problematikken	187

	<u>Side:</u>
19.5. Udvalgets forslag.	188
<u>Afsnit III:</u> Forbud mod erhvervsudøvelse, særligt efter konkurs	199
Kapitel 20. Indledning	201
Kapitel 21. Gældende ret	207
21.1. Borgerlig straffelov	207
21.2. Næringsloven	214
21.3. Lovgivningen om enkelte næringer	217
21.4. Selskabslovgivningen	217
Kapitel 22. Erfaringer med såkaldt selskabs- og konkursmisbrug	221
Kapitel 23. Fremmed ret	225
23.1. Norge	225
23.2. Sverige	229
23.3. Finland	234
23.4. Storbritannien	235
Kapitel 24. Udvalgets overvejelser	239
24.1. Udvalgets vurdering vedrørende sel- skabs- og konkursmisbrug	239
24.2. Udvalgets forslag om frakendelse af ret til erhvervsudøvelse	243
24.3. Midlertidig frakendelse	252
24.4. Stråmandsvirksomhed m.m.	254
24.5. Udvalgets vurderinger vedrørende eventuel effektivisering af konkurs- behandling	257

Side:

<u>Afsnit IV:</u>	Andre spørgsmål vedrørende behandling af sager om økonomisk kriminalitet	273
Kapitel 25:	Indledning	275
25.1	Særligt forberedende møde	275
25.2.	Anklageskrift og bevisfortegnelse	276
25.3.	Forelæggelse	278
25.4.	Revisorbistand i større regnskabssager	279
25.5.	Anticiperet bevisførelse	281
25.6.	Begrænsning af bevisførelsen under domsforhandlingen	283
25.7.	Protokollering	286
25.8.	Procedure	286
25.9.	Rettens sammensætning i større økonomiske straffesager	288
25.10.	Ekstra dommere i store sager	291

BILAGSFORTEGNELSE

Side:

Bilag 1.	Bekendtgørelse nr. 561 af 13. november 1984 om politimestrenes og statsadvokaternes beføjelse til at frafalde påtale	303
Bilag 2.	Notat om lovgivning om enkelte næringer	305
Bilag 3.	Notat om Næringsforbudskomitéens forslag til ændring af de svenske regler om næringsforbud	311

Indledning.

Kapitel 1

Udvalgets sammensætning og kommissorium.

Den 5. april 1982 nedsatte justitsministeren et udvalg vedrørende bekæmpelse af økonomisk kriminalitet.

Udvalget har ved afgivelsen af denne betænkning følgende sammensætning:

Præsident for Sø- og Handelsretten Frank Poulsen (formand),

Kontorchef Michael Elmer, justitsministeriet,

Lektor, lic.jur. Vagn Greve, Kriminalistisk Institut,

Kontorchef C. Boye Jacobsen, industriministeriet,

Byretsdommer Claus Larsen, Københavns byret,

Statsadvokat Finn Meilby, Statsadvokaturen for særlig økonomisk kriminalitet,

Statsautoriseret revisor Erling Seierup, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer,

Højesteretssagfører Ebbe Suenson, Advokatrådet.

Fuldmægtig Ulla Langholz, justitsministeriet, (der ligeledes har varetaget hvervet som sekretær for udvalget).

Endvidere har fuldmægtig Victor Kjær, industriministeriet, og, for så vidt angår spørgsmålet om forbud mod erhvervsudøvelse, særligt efter konkurs, dommerfuldmægtig Arne Brandt, Sø- og Handelsretten, deltaget i udvalgets arbejde.

Oprindeligt var landsdommer Jacques Hermann udvalgets formand, men efter at han var blevet udnævnt til departementchef i forsvarsministeriet, blev retspræsident for Ålborg byret, Knud Arildsen, den 23. januar 1984 udpeget til formand for udvalget.

Den 7. september 1984 indtrådte præsident for Sø- og Handelsretten, Frank Poulsen, som medlem af udvalget i stedet for dommerfuldmægtig Birgitte Andersen, Sø- og Handelsretten.

Den 2. maj 1985 afløste retspræsident Frank Poulsen som formand retspræsident Knud Arildsen, der havde ønsket at udtræde af udvalget.

Kontorchef Michael Elmer, justitsministeriet, indtrådte som medlem af udvalget den 6. oktober 1982 i stedet for kontorchef B.O. Jespersen, justitsministeriet.

Byretsdommer Claus Larsen indtrådte som nyt medlem af udvalget den 6. maj 1985.

Udvalget har haft følgende kommissorium:

"Udvalget bør overveje, om der gennem ændringer eller forenklinger i de strafferetlige eller processuelle regler kan tilvejebringes grundlag for en

intensivering af retsvæsenets indsats over for den økonomiske kriminalitet.

Udvalget bør i den forbindelse særlig overveje de gældende regler om straf for urigtig og mangelfuld bogføring og eventuelt foreslå ændringer i disse regler. Det bemærkes herved, at rigsadvokaten efter indstilling fra statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet har indstillet, at reglerne om urigtig bogføring tages op til overvejelse og særlig har henvist til, at mangelfuld regnskabsførelse ofte kan gøre det særdeles vanskeligt at gennemføre strafforfølgningen af sager om økonomisk kriminalitet. I indstillingen henvises der endvidere til, at der i Norge i 1979 er gennemført en skærpelse af straffen for urigtig og mangelfuld bogføring med henblik på at styrke bekæmpelsen af økonomisk kriminalitet samt til et tilsvarende svensk forslag, der er fremsat i en betænkning (PM 1981:1) om Bokføringsbrott.

Udvalget anmodes endvidere om at overveje, om der er grundlag for at gennemføre særlige regler om forbud mod visse former for erhvervsudøvelse efter konkurs i tilfælde, hvor der foreligger misbrug af konkurs- og selskabslovgivningen. Det kan i den forbindelse oplyses, at der i Norge i en aktieselskabslov, der trådte i kraft i 1977, er indført regler om såkaldt konkurskarantæne. I Sverige er der i 1980 gennemført regler om "næringsforbud", der bygger på en delbetænkning (SOU 1979:13) fra den svenske konkurslovskommission. I forbindelse med behandlingen af disse spørgsmål bør udvalget overveje forholdet mellem ordninger af den nævnte karakter og de synspunkter, der ligger bag de almindelige regler om rettighedsfrakendelse i straffelovens §§ 78 og 79.

Udvalget kan ligeledes pege på andre foranstaltninger, der må antages at være af betydning for bekæmpelsen af økonomisk kriminalitet."

Kapitel 2

Baggrunden for udvalgets nedsættelse.

Den umiddelbare anledning til udvalgets nedsættelse var en henvendelse fra statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet til rigsadvokaten. Statsadvokaten foreslog, at der blev nedsat et udvalg med den opgave at overveje en skærpelse af de gældende regler om straf for urigtig og mangelfuld bogføring.

Baggrunden for henvendelsen var, at man i statsadvokaturen havde efterforsket en del større sager, hvor man havde mistanke om skyldersvig, bedrageri, toldlovsovertrædelser, mandatsvig m.v. Et gennemgående træk ved disse sager var, at virksomhederne - i nogle tilfælde formentlig for bevidst at sløre visse transaktioner og begrænse anklagemyndighedens muligheder for at bevise et kriminelt forsæt - helt eller delvis havde undladt bogføring. Til trods for at der var tale om virksomheder med millionomsætning, henlå regnskabsbilag usystematiserede, ligesom nogle helt manglede, og årsregnskaber var undertiden ikke udarbejdet gennem flere år. Såfremt statsadvokaten ville rejse straffesag mod virksomhedsindehaverne, måtte man derfor rekonstruere virksomhedernes bogholderi, hvilket erfaringsmæssigt er særdeles tids- og ressourcekrævende. Under tiden løber omkostningerne til sagkyndig revisionsbistand op i meget store beløb, og selve rekonstruktionen kan tage mellem 1 og 1 1/2 år. Hertil kommer, at mistanke ofte først opstår længe efter gerningstidspunktet og at det volder store vanskeligheder i sådanne sager at føre bevis for forsættet, da de ansvarlige kan henvise til, at de på

grund af bogholderiets forfatning ikke havde tilstrækkeligt overblik over virksomhedens situation. Disse omstændigheder havde i enkelte situationer ført til, at statsadvokaten havde følt sig nødsaget til at undlade at rejse sigtelse, selv om ikke mindst præventive hensyn talte for, at en foreliggende rimeligt begrundet mistanke om strafbare forhold blev undersøgt.

Statsadvokaten henstillede herefter, at man overvejede muligheden for at skabe et fremrykket præventivt værn mod overtrædelser af straffeloven og særlovgivningen gennem skærpet straf for urigtig eller mangelfuld bogføring.

Rigsadvokaten tiltrådte statsadvokatens indstilling over for justitsministeriet.

Forinden justitsministeriet traf beslutning om nedsættelse af et udvalg som foreslået af statsadvokaten, indhentede man en udtalelse fra industriministeriet, der tiltrådte forslaget om udvalgets nedsættelse. Om baggrunden herfor blev fra industriministeriet oplyst, at der i selskabsforhold fra tid til anden forekommer sager, hvor der er behov for klarlægning af visse erhvervsmæssige dispositioner. Det kan dreje sig om omstændigheder i forbindelse med virksomhedsovertagelser eller -lukninger, finansielle transaktioner mellem koncernforbundne selskaber, klager fra minoritetsdeltagere over tilsidesættelse af disses rettigheder, herunder ved overtrædelse af vedtægtsbestemmelser, samt tvivlsomme drifts- og finansieringshandlinger. I den forbindelse kan også nævnes tilfælde, hvor et selskabs midler anvendes i strid med selskabets erhvervsmæssige formål, eller dets økonomiske situation skjules gennem urigtige eller vildledende regnskabsmæssige posterings.

Der er her tale om sager, som ikke kan afgøres alene på baggrund af de oplysninger, som skal gives i anmeldelser og årsregnskaber. De nødvendige oplysninger kan kun fremskaffes ved en individuel undersøgelse af selskabets forhold, navnlig bogføring, bestyrelses- og revisionsprotokol.

Efter gældende lovgivning har aktieselskabsregisteret og industriministeriet imidlertid ikke hjemmel til at foretage en kontrol af realiteten bag de oplysninger, der skal gives i anmeldelser, årsregnskaber m.v., eller til at påse overholdelse af selskabsretlige eller andre formueretlige bestemmelser, når der er tale om forhold, der ikke er undergivet anmeldelsespligt.

Det har ikke været muligt i denne type sager at foranstalte politimæssig efterforskning iværksat. Industriministeriet og aktieselskabsregisteret har derfor enten måttet afvise at behandle disse sager, eller har måttet bedømme dem efter de oplysninger, der fremgår af anmeldelser, årsregnskaber m.v.

Kapitel 3

Udvalgets generelle overvejelser.

Udvalget har i overensstemmelse med kommissoriet gennemdrøftet de særlige problemer, som sager om økonomisk kriminalitet giver anledning til, med henblik på at fremkomme med egnede forslag til ændringer i de strafferetlige og processuelle regler.

Begrebet økonomisk kriminalitet har ikke noget entydigt indhold. Der kan i nogle lande spores en tendens til at give begrebet en så vid betydning, at det omfatter alle lovovertrædelser, som er karakteristiske ved, at de udføres med henblik på at opnå en økonomisk gevinst. Dette er efter udvalgets opfattelse mindre hensigtsmæssigt, når det drejer sig om at indkredse de sagstyper, som giver anledning til særlige problemer for retsvæsenet. En sådan sprogbrug forekommer også fremmed i forhold til almindelig dansk sprogbrug, hvor begrebet økonomisk kriminalitet bruges om sager, hvor lovovertrædelserne er af kvalificeret karakter, f.eks. på grund af sagens omfang.

Der er formentlig her i landet en tendens til at anvende begrebet økonomisk kriminalitet som mere eller mindre synonymt med de sager, som behandles af statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet. Denne statsadvokaturens opgaver blev i justitsministeriets bekendtgørelse nr. 648 af 20. december 1973 beskrevet således:

"Til statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet henlægges for hele landet forretningerne vedrørende økonomiske forbrydelser, herunder navnlig sager, der kan formodes at indeholde en overtrædelse

af straffelovens §§ 278-284, § 289 og kapitel 29, eller en overtrædelse af erhvervs-, bolig-, afgifts- og skattelovgivningen, når der kan være grund til at antage, at overtrædelsen har et særligt betydeligt omfang, er et led i organiseret kriminalitet, er udført ved anvendelsen af særegne forretningsmetoder eller på anden måde er af særlig kvalificeret karakter."

Udvalget har i sit arbejde taget udgangspunkt i denne beskrivelse, idet den angiver de sager, hvori typisk de særlige vanskeligheder opstår, som det er udvalgets opgave at behandle.

De nævnte særlige vanskeligheder gør sig gældende ikke blot i forbindelse med efterforskningen og sagsbehandlingen ved anklagemyndigheden i øvrigt, men også i forbindelse med sagernes behandling ved retten.

Der er for udvalget også anledning til nærmere at drøfte de særlige spørgsmål, som disse sager rejser, når det drejer sig om at sætte ind på det kriminalitetsforebyggende område.

De særlige problemer i forbindelse med sager om økonomisk kriminalitet melder sig allerede på anmeldelsesstadiet. Den, som udsættes for tyveri og andre mere ordinære former for lovovertrædelser, vil i almindelighed af forsikringsmæssige og andre grunde være opfordret til at anmelde lovovertrædelsen - der normalt let opdages af offeret - til politiet med henblik på, at der kan blive indledt efterforskning i sagen.

Sådan er situationen langt fra altid i sager om økonomisk kriminalitet. I konkursboer, der sluttes efter konkurslovens § 143, fordi der ikke er midler til at dække boomkostningerne, vil der f.eks. sjældent være kreditorer, der er villige til at stille

sikkerhed for de ofte betydelige omkostninger til den revisionsmæssige bistand, der ville kunne give grundlag for at bedømme, om de manglende bomidler skyldes kriminelle forhold fra fallentens eller andres side. I andre situationer kan det omvendt være klart, at der f.eks. i et forretningsforhold er begået en lovovertrædelse, men samtidig kan offeret for f.eks. et bedrageri være tilbageholdende med at anmelde overtrædelsen for ikke at blive bragt i offentlighedens søgelys. I særlig grad vil dette kunne forekomme inden for området med investeringer med henblik på at opnå skattebesparelse, men situationen vil også kunne foreligge inden for mere almindelige forretningsområder, hvor f.eks. en besvegen virksomhed vil kunne frygte for sine fremtidige forhandlingspositioner.

Når økonomiske sager af kompliceret karakter kommer til politiets kundskab - gennem anmeldelse eller på initiativ af politiet - giver efterforskningen på grund af sagernes karakter også anledning til betydelige problemer. Ofte er der tale om meget omfattende sager, både med hensyn til beløb og med hensyn til antallet af ofre, og dette giver naturligvis i sig selv anledning til omfattende afhøringer og andre efterforskningsskridt, således at sagsbehandlingen tager lang tid.

Det kan også være vanskeligt at trænge til bunds i sagerne af andre grunde. Har en sag tilknytning til udlandet, vil det ofte kræve store ressourcer og lang tid at fremskaffe de nødvendige oplysninger fra udlandet. Der kan ligeledes i princippet opstå vanskelige afgrænsninger mellem normale (straffri) forretningstransaktioner og transaktioner, der er unormale (og strafbare), men dette problem er efter de hidtidige erfaringer oftest af mere teoretisk karakter. Navnlig vil der opstå vanskeligheder som følge af, at ulovlighederne bevidst søges tilslø-

ret, f.eks. gennem manglende eller mangelfuld regnskabsføring, bortfjernelse af bilag, etc. Formålet med sådanne foranstaltninger kan tillige være at søge at skabe grundlag for en påstand fra den sigtedes side om, at den pågældende ikke havde overblik over virksomhedens økonomi og derfor ikke havde forset til at begå mandatsvig, etc.

For at trænge til bunds i sådanne sager, vil det ofte være nødvendigt at foretage en overordentlig omfattende - og kostbar - revisionsmæssig gennemgang og rekonstruktion af regnskabsmaterialet. Sættes de fornødne ressourcer ind, vil gennemgangen ofte kunne føre til opdagelser af en række strafbare forhold, som man ikke oprindeligt kunne være opmærksom på, og som kræver yderligere efterforskning.

Ikke sjældent giver spørgsmålet om tiltalerejsning i sager om økonomisk kriminalitet anledning til betydelig tvivl, således at sagen må forelægges den overordnede anklagemyndighed. Er efterforskningen meget omfattende, vil anklagemyndighedens gennemgang af det materiale, som politiet har tilvejebragt, blive tilsvarende mere tidskrævende.

Udvalget finder det nærliggende at overveje spørgsmålet om at gennemføre regelændringer med henblik på at tilvejebringe en almindelig forbedring af regnskabsføringen. Som anført i kommissoriet er det også nærliggende at overveje, om en skærpelse af straffereglerne herom vil være et egnet middel til at begrænse behovet for omfattende revisionsarbejde i visse sager, således at en tiltale for overtrædelse af straffebestemmelserne om manglende eller mangelfuld bogføring vil kunne føles som en tilstrækkelig reaktion i sager, hvor uordenen med regnskaberne har været egnet til at påføre kreditorer og andre formuetab.

I den forbindelse har udvalget måttet gå ind i en drøftelse af et vanskeligt spørgsmål om, hvorvidt hensynet til at modvirke ulovligheder inden for forretningslivet kræver en tilbundsgående undersøgelse af hver enkelt sag, eller om hensynet til den præventive virkning tilgodeses i tilstrækkeligt omfang ved alene at tage de sager op til en sådan dybtgående behandling, som særlig indbyder dertil. Konsekvensen heraf vil være, at sager, som forekommer mindre vigtige, ikke undergives en tilsvarende dybtgående sagsbehandling, idet efterforskningen og tiltalerejsningen begrænses til at angå mindre -men til gengæld lettere beviselige - lovovertrædelser. I den forbindelse opstår der også spørgsmål om udformningen af de processuelle regler for anklagemyndighedens efterforskning og tiltalerejsning.

Som følge af bl.a. de nævnte forhold kan sagsbehandlingen ved politiet og anklagemyndigheden blive overordentlig langvarig. Problemerne bliver ikke mindre, når sagen skal behandles ved retten. Her varer selve domsforhandlingen ved 1. instans i de større økonomiske sager ofte meget lang tid. Det skyldes sagernes meget omfattende karakter, sammenholdt med retsplejelovens almindelige regler om behandlingen af straffesager, som ikke er udformet 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. Dette kan naturligvis ikke undgå at medføre problemer for domstolene, ikke mindst for Københavns byret, hvor halvdelen af byrettens kriminelle afdelinger på et 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, såle-

des at der har været en betydelig stigning i berammelsestiderne ved domstolene i alle typer af sager.

Det skal fremhæves, at de nævnte vanskeligheder med retsforfølgningen af de pågældende sager ikke blot giver problemer for retsvæsenet som helhed, men også for de tiltalte, for hvem retsforfølgningen tager længere tid. Belastningen ved at være udsat for efterforskning og strafforfølgning, eventuelt i forbindelse med varetægtsfængsling, bliver ikke mindre af, at retsforfølgningen står på i meget lang tid.

Ressourceproblemerne, herunder de lange berammelsestider, er ofte blevet fremhævet som retsvæsenets hovedproblem igennem de senere år. Udvalget er enig i, at disse problemer - som det også fremhæves i kommissoriet - giver anledning til at overveje processuelle forenklinger, som kan give grundlag for en ønskelig intensivering af retsvæsenets indsats over for den økonomiske kriminalitet.

Som tidligere nævnt er det forebyggende arbejde af stor vigtighed. Udvalget har i den forbindelse særligt drøftet spørgsmålet om skærpede straffebestemmelser vedrørende urigtig eller mangelfuld regnskabsføring og om forbud mod erhvervsudøvelse, særligt efter konkurs, hvilket sidste spørgsmål i særlig grad har givet anledning til offentlig debat, og den 30. maj 1985 til vedtagelse af en folketingsbeslutning om lovgivning på dette område.

Kapitel 4

Resumé af udvalgets forslag.

I betænkningens afsnit I-IV behandles de spørgsmål, som har været omfattet af udvalgets overvejelser.

Afsnit I omhandler spørgsmålet om ændring af reglerne om straf for urigtig eller mangelfuld bogføring. Heri stilles forslag om ændring af straffeloven, særligt af § 302.

Efter forslaget forhøjes strafferammen for urigtig eller mangelfuld bogføring, idet udvalget har fundet det væsentligt herved at skabe mulighed for en mere effektiv indgriben over for virksomheder, der gør sig skyldig i disse overtrædelser, der i vidt omfang er egnet til at dække over andre kriminelle forhold, f.eks. bedrageri. Der peges endvidere på andre foranstaltninger, særligt udvidelse af aktieselskabs-registerets beføjelser, som egnet middel til forebyggelse af lovovertrædelser.

I afsnit II behandles spørgsmålet om en udvidelse af adgangen til at begrænse efterforskningen eller frafalde tiltale i visse tilfælde udfra ressource-mæssige hensyn.

Gennemførelsen af straffesager af mere omfattende karakter er i dag forbundet med overordentlig store tids-og ressourcemæssige problemer. I meget store sager er sagsbehandlingstider på mellem 6 og 10 år regnet fra efterforskningens begyndelse og til endelig dom i sagen, ikke usædvanlige. Dette medfører en svækkelse af nogle af straffens funktioner og

udsætter desuden den tiltalte for et uacceptabelt pres. Udvalget forslår derfor et nyt stykke i retsplejelovens § 723, hvorefter påtalemyndigheden i visse tilfælde helt eller delvis kan opgive eller frafalde tiltalen, såfremt en sags gennemførelse vil medføre vanskeligheder, omkostninger eller behandlingstider, som ikke står i rimeligt forhold til sagens betydning og den forventede straf. På tilsvarende vis vil efterforskningen kunne begrænses.

I afsnit III behandles spørgsmålet om tilvejebringelse af adgang til at frakende en person retten til at udøve erhverv, særligt efter konkurs.

Det er undertiden forekommet, at der i selskaber med begrænset ansvar gentagne gange eller på særlig grov måde er sket misbrug af de selskabsretlige regler samt foretaget lovovertrædelser med betydelige tab for selskabet og dets kreditorer til følge. Da de eksisterende regler i straffelovens § 79 ikke med fornøden sikkerhed er fundet anvendelige på disse forhold, foreslår udvalget som ny § 79 a i straffeloven indføjet en bestemmelse, hvorefter den, som dømmes for strafbart forhold ved dom, kan 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.

Det er afgørende for opnåelse af den tilsigtede virkning af en frakendelse af retten til at udøve en virksomhed, at den domfældte kan straffes effektivt, hvis han på trods af frakendelsen fortsat udøver den pågældende virksomhed. Det er tillige

vigtigt at undgå omgåelse af frakendelsen, således som den kan finde sted ved såkaldt "stråmandsvirksomhed". Udvalget har derfor fundet det nødvendigt dels at foreslå en skærpelse af strafferammen i straffelovens § 131, dels samtidig at foreslå en tilføjelse som et nyt stk. 2 til straffelovens § 131, således at både den rettighedsfrakendte, og den, der som "stråmand" i strid med frakendelsen udøver virksomhed på den domfældtes vegne, kan straffes herfor.

I afsnit IV har udvalget gennemgået nogle yderligere spørgsmål, som knytter sig til behandlingen af sager om økonomisk kriminalitet. Udvalget behandler i dette afsnit den praksis og de sædvaner, der har dannet sig med hensyn til domsforhandlingen, og udvalget stiller bl.a. forslag om, at der lovhjemles en adgang til forberedende møder i straffesager, ligesom udvalget finder, at der bør åbnes mulighed for skriftlig forelæggelse og procedure i straffesager. Herudover stiller udvalget forslag om anvendelse af sagkyndige domsmænd i sager om økonomisk kriminalitet samt en udvidet adgang til anticeret bevisførelse.

Afsnit I blev i det væsentligste færdigbehandlet under landsdommer J. Hermanns formandskab; men udvalgets forslag og betænkningen er gennemgået og revideret af udvalget i dets nuværende sammensætning.

Afsnit II, III og IV er i det væsentlige tilblevet under retspræsident K. Arildsens og retspræsident Frank Poulsens formandskab.

Tilblivelseshistorien for betænkningens fire afsnit har bevirket, at der kan forekomme gentagelser og overlapninger i betænkningens tekst. Den anvendte

fremgangsmåde bevirker, at hvert afsnit fremtræder selvstændigt og kan læses uafhængigt af de andre afsnit.

Udvalget har afholdt 27 møder.

København, den 27. januar 1986

Frank Poulsen

Michael Elmer

Vagn Greve

C. Boye Jacobsen

Claus Larsen

Finn Meilby

Erling Seierup

Ebbe Suenson

Ulla Langholz

Afsnit I

Endring af bestemmelserne
om straf for urigtig
eller mangelfuld bogføring.

Kapitel 5

Lovgivningens krav til bogføring og regnskab.

5.1. Bogføringsloven og -bekendtgørelsen.

Lov nr. 178 af 5. juni 1959 om bogføring, der er ændret ved lov nr. 225 af 18. juni 1966 og lov nr. 122 af 25. marts 1970, fastslår i § 1 udtømmende, hvem der har pligt til at føre forretningsbøger.

Ideen bag den nøje opregning i § 1 af selskaber og erhvervsvirksomheder er, at alle erhvervsvirksomheder principielt bør være underkastet bogføringspligt uden hensyn til den enkelte virksomheds karakter og størrelse. Såfremt en bogføringspligtig tillige driver erhvervsvirksomhed, der ikke omfattes af pligten, bliver denne virksomhed også inddraget herunder.

Efter § 2, stk. 1, skal forretningsbøger føres på ordentlig og omhyggelig måde og give så fuldstændig oplysning om den bogføringspligtiges forretnings- og formueforhold, som hensynet til kreditorer og offentlige myndigheder tilsiger.

Bekendtgørelse nr. 226 af 18. juni 1959 om bogføringspligtens omfang og indhold, der er ændret ved bekendtgørelse nr. 370 af 30. november 1962 og ved bekendtgørelse nr. 65 af 12. februar 1973, fastsætter de nærmere krav til bogføringen, herunder til kasseregnskabet og statusopgørelsen. Bogføringen skal - under fornødent hensyn til virksomhedens omfang og beskaffenhed - give en klar og overskuelig redegørelse for virksomhedens forretninger og

formueforhold. Såfremt EDB-maskiner anvendes, skal specifikationer i klarskrift eller eventuelt på mikrofilm vise, hvorledes saldiene på de enkelte konti er sammensat af enkeltposter, således at sammenhængen mellem årsregnskabet og de enkelte poster klart fremgår. Årsregnskabet skal opgøres under omhyggelig hensyntagen til tilstedeværende værdier og forpligtelser og under foretagelse af nødvendige afskrivninger, således som ordentlig og forsigtig forretningsbrug tilsiger, jfr. § 4, stk. 3.

Der skal i årsregnskabet redegøres for, hvorledes egenkapitalen har ændret sig i følge opgørelsen over indtægter og udgifter, udbetaling af overskud, udtagelse af penge eller varer til indehaverne eller som følge af opgørelsen over indtægter og udgifter, jfr. § 4, stk. 6. I den forbindelse kan nævnes, at årsregnskabslovens § 17 om specifikation af anlægsaktiver betyder en væsentlig skærpelse af kravene til bogføringen jfr. nedenfor under afsnit 1.2.

Alle forretningsbøger skal opbevares i 5 år regnet fra udgangen af det regnskabsår, i hvilket sidste notering er sket, jfr. lovens § 2, stk. 2. Også de til bogføringen hørende bilag skal opbevares i 5 år fra udgangen af vedkommende regnskabsår. Såfremt bilagene mikrofilmes, skal de originale bilag dog kun opbevares i 1 år, mens filmene da er undergivet den 5-årige opbevaringspligt. Virksomheder, der benytter mikrofilm, skal sikre, at alle oplysninger fra de originale bilag fremgår af filmen, at denne fremkaldes og opbevares på betryggende måde, samt at det er teknisk muligt hurtigt at finde billedet af et vilkårligt udvalgt bilag.

Såvel bogføringsloven som bekendtgørelsen kan siges blot at udtale sig generelt om principperne for

udarbejdelsen af årsregnskabet. De indeholder kun få konkrete anvisninger på, hvilke oplysninger bogføringen skal give, eller hvilke poster årsregnskabet skal indeholde.

På baggrund heraf samt erfaringerne med anvendelse af EDB-baseret bogføring har industriministeriet i november 1983 nedsat et udvalg vedrørende ændring af bogføringsbestemmelserne. Området for udvalgets arbejde er i kommissoriet angivet således:

"4. På denne baggrund anmodes udvalget om at overveje sådanne ændringer af bogføringsloven og den tilknyttede bekendtgørelse, som må anses for hensigtsmæssige efter udviklingen i regnskabspraksis, herunder principperne i årsregnskabsloven, og udarbejde forslag hertil.

a) Udvalget bør overveje, i hvilken udstrækning den gældende systematiske opdeling i bogføringsbekendtgørelsens krav til bogføring og årsregnskab samt årsregnskabslovens krav i sidstnævnte henseende er hensigtsmæssig. Udvalget bør i forbindelse hermed klarlægge forholdet mellem de forskellige krav til virksomhederne regnskabsaflæggelse, der stilles i skattelovgivningen, toldlovgivningen samt bogførings- og årsregnskabslovgivningen, og overveje, i hvilket omfang disse krav kan samarbejdes. I denne forbindelse bør udvalget undersøge, om der er behov for ændringer i bogføringsloven med henblik på kredsen af bogføringspligtige. Udvalget bør også overveje, om en ændring af bogføringsbekendtgørelsens materielle krav til bogføring og regnskab kræver ændring af bogføringsloven.

b) Udvalget bør overveje, om der er behov for ændring af kravene til EDB-baseret bogføring. Udvalget bør herunder undersøge, i hvilket omfang der eksisterer alternative kontrolmetoder, der kan anvendes ved kontrol og revision af EDB-baseret bogføring. I givet fald bør udvalget overveje nødvendigheden af krav til systemdokumentation, opbevaring samt sikkerhedskopiering af magnetbånd eller andre krav, hvis læsbarhedskravet opgives. Udvalget bør i sine overvejelser inddrage den forventede teknologiske udvikling på regnskabsområdet, herunder elektronisk overførsel af data mellem virksomheder

samt papirløse transaktioner i internationale forhold. Udvalget bør endvidere overveje, hvor en virksomheds regnskab skal føres og være tilgængeligt for myndighederne.

- c) Udvalget kan i øvrigt inddrage andre problemer vedrørende bogførings- og regnskabsforhold i sine overvejelser, som udvalgets undersøgelse af de ovennævnte spørgsmål måtte afdække."

5.2. Årsregnskabsloven.

Lov nr. 284 af 10. juni 1981 om visse selskabers aflæggelse af årsregnskab m.v. (årsregnskabsloven) har til formål gennem påbud om detaljeret og ensartet regnskabsaflæggelse at give selskabsdeltagere, kreditorer og andre indsigt i en virksomheds forhold.

Lovens hovedregel er generalklausulen i § 4, stk. 2, hvorefter årsregnskabet skal give et "retvisende billede" af selskabets aktiver og passiver, økonomiske stilling samt resultat. Generalklausulen kan bevirke, at der er pligt til at give andre eller flere oplysninger end dem, der udtrykkeligt nævnes i de detaljerede bestemmelser i loven, ligesom det i særlige tilfælde kan vise sig nødvendigt at afvige fra lovens bestemmelser for at bringe årsregnskabet i overensstemmelse med generalklausulen, jfr. § 4, stk. 3 og 4. Fravigelse af lovens detailbestemmelser skal anføres i noterne og begrundes med oplysning om, hvilken indvirkning fravigelsen har på selskabets aktiver og passiver, dets økonomiske stilling samt resultatet.

Endvidere lovfæster årsregnskabsloven kontinuitetsprincippet. Det indebærer, at opstilling af balance og resultatopgørelse kun må ændres fra det ene år til det andet, hvis særlige forhold tilsiger dette og da med oplysning og begrundelse herom i noterne, jfr. § 5, stk. 2. I denne forbindelse kan nævnes,

at der ved hver post i balance og resultatopgørelse skal anføres de tilsvarende beløb for det foregående regnskabsår, således at sammenligning umiddelbart kan ske, jfr. § 7, stk. 1.

Med årsregnskabsloven indførtes skemapligt, d.v.s. at balance og resultatopgørelse fremover skal opstilles i overensstemmelse med de detaljerede skemaer i lovens §§ 10-15.

Årsregnskabsloven foreskriver resultatføring af alle indtægter og udgifter og tillader kun balanceposter i undtagelsestilfælde, ligesom værdiansættelse og behandlingen af ikke-realiserede for-tjenester reguleres indgående.

Det regnskabsmæssige koncernbegreb er ved årsregnskabsloven blevet udvidet til også at omfatte andre former for dattervirksomheder end aktie- og anpartsselskaber, jfr. § 1, stk. 2, nr. 5, og § 57. Endvidere er der med årsregnskabsloven blevet indført et hovedprincip om pligt til at udarbejde et fuldt koncernregnskab med både resultatopgørelse og balance, jfr. § 58.

Ud over koncernbegrebet omfatter årsregnskabsloven associerede virksomheder, der defineres som virksomheder, i hvilken et selskab har kapitalandele med henblik på varig tilknytning, der bidrager til selskabets aktiviteter, jfr. § 1, stk. 2, nr. 6. Associerede virksomheder indgår ikke i koncernregnskabspligten, men noterne til et selskabs årsregnskab skal indeholde en række oplysninger om associerede virksomheder, jfr. § 43. Oplysninger om disse kan dog udelades, hvis de kan volde de pågældende virksomheder betydelig skade. Udeladelsen skal nævnes i noterne.

Endelig omfattes erhvervsdrivende fonde af årsregnskabsloven gennem henvisningen i § 28 i lov om erhvervsdrivende fonde.

Ud over årsregnskabets historiske redegørelse for udviklingen i virksomheden i det forløbne regnskabsår er der pligt til i en årsberetning at give oplysninger med henblik på at muliggøre en bedømmelse af virksomhedens fremtidsudsigter, jfr. § 56, stk. 2.

Årsregnskabsloven regulerer ikke alle områder, Her kan nævnes valutaomregning og likviditetsregnskab. Disse forhold må behandles inden for rammerne af lovens generalklausul og generelle principper.

Årsregnskabsloven har inden for rammerne af 4. selskabsdirektiv overladt til virksomhederne at vælge mellem flere metoder, både hvad opstilling og værdiansættelse angår. En række bestemmelser i loven - navnlig § 42 - fastsætter en pligt for virksomheden til at oplyse om de anvendte metoder, således at muligheden for sammenligning med andre virksomheder i vid udstrækning bibeholdes, uanset metodevalg. Tilsvarende foreskrives indgående noteoplysninger ved de lovbestemte afvigelser.

5.3. Told- og skattelovgivningens krav til bogføring og regnskab.

5.3.1. Skattekontrolloven.

Skattekontrolloven indeholder en række bestemmelser om omfanget af pligten til at selvangive formue og indkomst, herunder en nærmere beskrivelse af de oplysninger, der skal gives i eller ledsage selvangivelsen, og om de civilretlige følger af for sen indgiven selvangivelse.

I følge lovens § 3 kan ministeren dels bestemme, at ikke-regnskabspligtige skal føre et særligt skatte-regnskab, ligesom han kan fastsætte særlige regler om årsregnskaber, som efter lov om indkomst- og formueskat skal indsendes til ligningsmyndighederne. Bemyndigelsen er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 461 af 8. september 1976, hvori der er fastsat regler om mindstekrav til årsregnskaber og om det regnskabsmæssige grundlag.

Bekendtgørelsen fastsætter bl.a. krav til resultatopgørelse og balance, redegørelse for ændringer i egenkapitalen, om supplerende oplysninger (f.eks. for momspligtige) samt krav til regnskabsgrundlaget. Omsætningens størrelse skal således fremgå af resultatopgørelsen, og indtægter, der ikke hidrører fra omsætningen, skal specificeres i driftsregnskabet. Alle posteringer skal kunne følges gennem bogføringen til årsregnskabet, hvis tal skal kunne opløses i de posteringer, hvoraf de er sammensat.

5.3.2. Kildeskatteloven.

Kildeskattelovgivningen bygger på princippet om "samtidighedsbeskatning". Dette betyder bl.a., at skatterne, hvor det er praktisk muligt, opkræves ved tilbageholdelse i forbindelse med selve indtægtserhvervelsen.

Skatten af A-indkomsten, især lønmodtagerindtægter, tilbageholdes af arbejdsgiveren og afregnes med skattemyndighederne. Skatten af B-indkomst indbetales af skatteyderen selv. Indeholdte ikke-indbetalte skattebeløb kan inddrives ved udlæg.

Administrationen af kildeskattesystemet forudsætter i væsentlig grad medvirken fra arbejdsgivernes (de indeholdelsespligtiges) side. En grundlæggende betingelse for systemets praktiske gennemførelse er, at arbejdsgiveren under arbejdsforholdets forløb

foretager den nødvendige indeholdelse af skatten og redegør for indeholdelserne over for skattemyndighederne. Der er derfor i medfør af lovens § 57, stk. 3, udstedt en bekendtgørelse nr. 545 af 20. december 1971, som senest ændret ved bekendtgørelse nr. 652 af 8. december 1982, om regnskabsførelse efter kildeskatteloven.

Efter den nævnte bekendtgørelse skal indeholdelsespligtige føre regnskab over udbetaling og godskrivning af A-indkomst samt indeholdelse af A-skat. Indeholdelsespligtige kan vælge at føre regnskabet i et af kildeskattedirektoratet udarbejdet særligt regnskabshæfte i overensstemmelse med de deri givne anvisninger eller at føre regnskabet på særlige konti i deres almindelige bogføring i overensstemmelse med bekendtgørelsens posteringsforskrifter.

Endvidere indeholder bekendtgørelsen forskrifter for opbevaring af regnskabshæfte, bilag m.v. alt efter, hvorledes regnskabet føres. Opbevaring skal i alle tilfælde ske i 5 år.

5.3.3. Merværdiafgiftsloven.

I medfør af merværdiafgiftslovens § 18, stk. 5, har finansministeriet ved bekendtgørelse nr. 249 af 8. maj 1973, som senest ændret ved bekendtgørelse nr. 338 af 23. juni 1982, udstedt regler om regnskabsførelse efter merværdiafgiftsloven, for at toldvæsenet kan føre kontrol med afgiftens betaling.

Virksomheder, der er registreret efter merværdiafgiftsloven, skal føre et regnskab over indkøb og salg af varer og afgiftspligtige ydelser, således at de beløb, som virksomheden ved udgangen af hver afgiftsperiode skal angive til toldvæsenet, fremgår af regnskabet.

Kapitel 6

Revision.

6.1. Pligt til revision.

Efter aktieselskabslovens § 88, stk.1, og de tilsvarende bestemmelser i anpartsselskabslovens § 69, stk. 1, og lov om erhvervsdrivende fonde § 34, stk. 1, skal aktie- og anpartsselskabers og erhvervsdrivende fondes årsregnskab revideres i overensstemmelse med god revisionsskik. Revisor skal foretage en kritisk gennemgang af selskabets regnskabsmateriale og dets forhold i øvrigt.

Tilsvarende krav indeholdes i en række tilsynslove. Efter bank- og sparekasselovens § 36, stk. 1, skal en banks eller sparekasses regnskaber således revideres af mindst to revisorer. Ligeledes skal et forsikringsselskabs årsregnskab efter forsikringslovens § 179, stk. 1, revideres af to eller flere revisorer.

For andre virksomhedsformer er der ikke en tilsvarende pligt til revision, men bestemmelser herom er ofte fastsat i vedtægter, interessentskabskontrakter m.v.

6.2. Revisionens omfang (revisionspåtegninger).

Oplysning om resultatet af revisors gennemgang af en virksomheds regnskabsmateriale og forhold i øvrigt (revision) gives i en erklæring på regnskabet (revisionspåtegning).

Udvalget er opmærksom på, at der på det seneste har fundet en omfattende offentlig debat sted om de statsautoriserede revisorerers virksomhed og revisor-

erklæringer. Industriministeriet overvejer derfor disse spørgsmål på grundlag af en udtalelse, som revisorkommissionen afgav i juni 1985. Udvalget er ikke i denne betænkning gået ind i en nærmere drøftelse heraf. I det følgende gives en kortfattet oversigt over lovgivningens krav til revisorerklæringer, herunder revisionens omfang. Derefter omtales revisors ansvar.

Retsgrundlaget for revision findes dels i de forskellige selskabs- og tilsynslove, og dels i revisorlovene (lovbekendtgørelse nr. 24 af 25. januar 1985 om statsautoriserede revisorer og nr. 25 af s.d. om registrerede revisorer). Revisorlovene blev ændret ved lov nr. 604 og 605 af 12. december 1984. Derved indførtes dels en skærpet garantiforsikring for begge revisorgrupper, og dels skærpede regler om habilitet og disciplinærstraf. Samtidig overførtes generalklausulen (retsstandarden) om revisorers arbejde (god revisorskik) til selve lovteksterne.

§ 14 i lov om statsautoriserede revisorer og § 8 i lov om registrerede revisorer bestemmer, at revisorer "skal udføre de dem betroede hverv med omhu, nøjagtighed og med den hurtighed som hvervets beskaffenhed tillader, samt i overensstemmelse med god revisorskik". § 16, stk. 3, i lov om statsautoriserede revisorer og den tilsvarende bestemmelse i § 9, stk. 3, i lov om registrerede revisorer, bestemmer at en revisor ikke må afgive urigtig skriftlig erklæring eller skriftligt bevidne noget, hvorom han ingen kundskab har. Revisor må naturligvis heller ikke underskrive et regnskab, som ikke er revideret af ham, uden at det fremgår af erklæring på regnskabet, at der ikke er foretaget revision.

Af § 12, stk. 1, i lov om statsautoriserede revisorer og af § 6 i lov om registrerede revisorer frem-

går, hvad en revisors underskrift på et regnskab står for, hvis ikke andet fremgår af påtegningen, nemlig:

- 1) at regnskabet er revideret af den pågældende,
- 2) at det er rigtigt opstillet på grundlag af bogføringen,
- 3) at det er opgjort under omhyggelig hensyntagen til bestående værdier, rettigheder og forpligtelser, og
- 4) at det er i overensstemmelse med lovgivningens krav til regnskabsaflæggelsen.

Herudover findes der specielle bestemmelser flere steder i lovgivningen m.v.

De væsentligste bestemmelser af denne art er bestemmelserne i §§ 90-92 i aktieselskabsloven og de tilsvarende §§ 71-73 i anpartsselskabsloven og §§ 34-37 i lov om erhvervsdrivende fonde. De omhandler revisionspåtegning på årsregnskabet og det eventuelle koncernregnskab samt førelse af en revisionsprotokol til brug for bestyrelsen.

En del af retsgrundlaget må endvidere søges i virksomhedens eget juridiske grundlag, så som i selskabsvedtægter, interessentskabskontrakter, fundatser m.v. I disse specifikke bestemmelser for den enkelte virksomhed kan der være mere eller mindre præcise bestemmelser om revisionen og revisors erklæringer.

Følgende grundlæggende krav gælder for revisors regnskabserklæringer:

1. Revisor skal have en begrundet overbevisning om, hvorvidt regnskabet giver et retvisende billede:

Hvis revisor ikke har bemærkninger til et regnskab, kan revisor i følge § 12 henholdvis § 6 i revisorlovene nøjes med at forsyne regnskabet med sin underskrift. Dette gælder dog kun, hvis ikke andre bestemmelser stiller krav til revisors erklæring på årsregnskabet, således som det f.eks. er tilfældet for aktieselskaber og anpartsselskaber, jfr. aktieselskabslovens § 90 og anpartsselskabslovens § 71.

2. Revisor skal præcisere, hvad der er omfattet af erklæringen, og hvad der ikke er:

Et regnskab omfatter en resultatopgørelse og en balance (status). Herudover vil der være noter til resultatopgørelse og balance og årsberetning fra ledelsen. Endvidere kan regnskabet være suppleret af historiske sammenligningstal, finansieringsanalyse samt supplerende oplysninger, f.eks. budgettal, statistiske oplysninger, ofte i form af diagrammer, samfundsorienterende oplysninger, inflationsregulerede regnskabsdata, specifikationer, indekstal o.lign.

Revisors erklæring omfatter det, der kan betegnes som obligatoriske elementer i årsregnskabet, d.v.s. resultatopgørelse og balance. Efter særlovgivningen kan der være andre krav, således f.eks. i aktieselskabsloven og anpartsselskabsloven, hvor også noterne som en del af årsregnskabet og årsberetningen skal revideres. Der kan være frivillige dele af et regnskab, f.eks. finansieringsanalyse, som er omfattet af revisors erklæring, hvorimod andre specifikationer, statistiske oplysninger, grafiske opstillinger m.v. er at betragte som informativt supplement til årsregnskabet og derfor ikke underkastet revision - og dermed altså heller ikke omfattet af revisors påtegning.

Hvis revisor i mangel af lovgivning eller aftale herom ikke beskæftiger sig med et område, en regn-

skabspost eller lignende, kan han - hvis han i øvrigt er i god tro - tage forbehold gennem en oplysning om, hvad han ikke har beskæftiget sig med, og hvilken virkning det indebærer for revisionens resultat. Har revisor derimod mistanke om fejl eller mangler på et sådant område, må han normalt søge mistanken be- eller afkræftet.

3. Revisor skal præcisere, hvis hvervet ikke har kunnet udføres i overensstemmelse med god revisorskik. Endvidere skal præciseres, hvis revisor opnår en begrundet overbevisning om fejl eller mangler i regnskabsdata:

Hvis revisor er af den opfattelse, at revisionen eller revisionens resultat ikke er i overensstemmelse med de udsagn, der efter loven er indeholdt i hans underskrift, må han gøre bemærkning herom - tage forbehold - i sin påtegning på regnskabet.

Af § 12 i lov om statsautoriserede revisorer og den dertil svarende § 6 i lov om registrerede revisorer følger, at der skal foreligge en bogføring. Gør der ikke det, eller er den mangelfuld, således at regnskabsposter må opgøres på et andet grundlag end bogføringen eller ad indirekte vej, må der tages et forbehold.

Ligeledes må der tages forbehold, hvis regnskabet ikke er opgjort under omhyggelig hensyntagen til bestående værdier, rettigheder og forpligtelser eller i øvrigt ikke er i overensstemmelse med lovgivningens krav til regnskabsaflæggelsen, jfr. § 12 i lov om statsautoriserede revisorer og den dertil svarende § 6 i lov om registrerede revisorer.

Endelig skal forbehold tages, såfremt regnskabsaflæggelsen ikke hviler på de grundlæggende regnskabsprincipper, som ofte ikke specifikt er nævnt i lovgivningen, men som forudsættes anvendt ved regn-

skabsudarbejdelsen. Et elementært krav til et forbehold er, at dette kommer til regnskabslæserens kundskab. Det kan derfor kun tages i revisors påtegning på regnskabet.

Revisor må direkte udtale sig om de begrænsninger m.v., han ønsker at lade komme til regnskabslæserens kundskab. Han må ikke nøjes med at skrive om de elementer, han kan erklære sig positivt om, for derigennem at overlade det til regnskabslæseren at finde ud af, at der i øvrigt tages forbehold over for resten af regnskabet.

Beskrivelsen af forbeholdet skal være så præcis, at regnskabslæseren kan vide, hvilken eller hvilke regnskabsposter eller regnskabsresultater, der berøres af forbeholdet.

Erklæringen må klart og præcist oplyse, om de uoverensstemmelser eller tvivlsforhold, som ligger til grund for en erklæring med forbehold, og i det omfang, det er praktisk og relevant, må beløbene oplyses.

Virkningen af forbeholdet må anføres, således at det står regnskabslæseren klart, hvad forbeholdet vil betyde for vurderingen af de regnskabsmæssige data.

Revisor skal ikke begrænse sine undersøgelser til selve regnskabsperioden, men skal tillige have opmærksomheden henledt på perioden efter statustidspunktet, jfr. årsregnskabslovens § 56 forudsætningsvis.

Er der tale om hændelser, der alene refererer sig til perioden efter statustidspunktet, og som vedrører transaktioner eller regnskabsposter, der har rod i det nye regnskabsår, skal oplysning herom

gives i ledelsens årsberetning. I den forbindelse kan nævnes, at Foreningen af Statsautoriserede Revisorer har udgivet en vejledning - nr. 9 - om revision og begivenheder indtruffet efter regnskabsårets udløb. Revisionsvejledningen omhandler perioden frem til regnskabsets endelige godkendelse på generalforsamlingen.

6.3. Revisors ansvar.

6.3.1. Erstatningsansvar.

Revisor kan ifalde erstatningsansvar efter dansk rets almindelige regler. Af domme på området kan nævnes:

a) Erstatningsansvar over for klient.
UFR 1951 s. 960 H: En statsautoriseret revisor skulle udføre fuldstændig revision. En almindelig funktionær hos en grosserer havde tilvendt sig indbetalinger og foretaget falske posteringer. Det fandtes at have påhvilet revisor at undersøge, om andre end kassereren modtog indbetalinger, og da en sådan undersøgelse ikke var foretaget, fandtes revisoren erstatningsansvarlig.

b) Erstatningsansvar over for en klients kreditorer.
UFR 1931 s. 1048 S- og H: En statsautoriseret revisor, der uden forbehold havde attesteret en enkeltmandsvirksomheds driftsregnskab og status, fandtes ikke at have foretaget sådanne kontrollerende undersøgelser, at han havde haft tilstrækkeligt grundlag for attestationen. Revisoren frifandtes imidlertid i en erstatningssag anlagt af en kreditor, idet kreditor ikke kunne godtgøre at have lidt noget tab ved den urigtige opgørelse.

UFR 1982 S. 595 H: Et aktieselskabs ansættelse af sin a conto-avance, der tiltrådtes af en statsautoriseret revisor, fandtes uforsvarlig og i strid med aktieselskabsloven og havde som konsekvens, at regnskabet i væsentlig grad blev misvisende. Revisor pålagdes en erstatning på 200.000 kr. solidarisk med aktieselskabets direktør, der også var bestyrelsesmedlem, over for en leverandør, der i

tillid til regnskabet ydede kredit i forbindelse med leverancer, og som senere måtte konstatere et tab som følge af aktieselskabets konkurs, uagtet leverandøren havde været villig til at løbe en ikke ringe risiko ved ydelsen af kreditten.

UfR 1982 s. 1062 ØLD: Statsautoriseret revisor pålagt erstatning på 100.000 kr. over for aktieselskabs likvidationsbo for at have afgivet blank revisionspåtegning, uanset at enkelte poster var urigtige.

- c) Erstatningsansvar over for det offentlige
Vestre Landsrets dom af 27. juni 1985 (S 717/1985).

En statsautoriseret revisor havde afgivet en blank revisionspåtegning, uagtet han var vidende om, at der ikke var udført arbejde for nogle af de i regnskabet anførte lønudgifter til et selskabs tidligere direktør og hovedaktionær, som var udenlandsdansker, og at der således skete en maskeret udlodning. Revisoren pålagdes solidarisk ansvar med direktøren for efterbetalingen af for lidt betalte skatter, ialt 330.776 kr. Herudover blev han idømt fængsel i 3 måneder, en tillægsbøde på 300.000 kr. samt frakendt retten til at udøve virksomhed som statsautoriseret revisor og selvstændig revisionsvirksomhed i 2 år.

I den forbindelse vil udvalget nævne retsplejelovens § 1011, hvorefter en ikke sigtet person, som ved sine tilregnelige og retsstridige handlinger har foranlediget en straffesag eller særlige udgifter ved disse handlinger eller undladelser, er erstatningspligtig for de omkostninger, hans forhold har medført.

6.3.2. Strafansvar.

En revisor, der har handlet i strid med god revisorskik, kan ifalde disciplinærstraf efter § 19 i lov om statsautoriserede revisorer og § 11 i lov om registrerede revisorer. Revisornævnet kan efter § 19, stk. 1, i lov om statsautoriserede revisorer, og § 11, stk. 2, i lov om registrerede revisorer,

tildele såvel en statsautoriseret som en registreret revisor advarsel eller irettesættelse eller pålægge en bøde på ikke over 50.000 kr.

De bestemmelser, der bl.a. kan blive tale om at idømme straf for overtrædelse af, er skattekontrollovens §§ 13 og 14 - urigtig revisorerklæring i skatteforhold. For overtrædelse af skattekontrollovens § 14 kan følgende domme nævnes: UfR 1965 s. 893 VLD: 10 dages hæfte og UfR 1975 s. 1133 ØLD: 60 dages hæfte (var tidligere dømt for samme lovovertrædelse).

Endvidere kan der blive tale om straf for afgivelse af andre urigtige erklæringer, jfr. § 16, stk. 3, i lov om statsautoriserede revisorer og § 9, stk. 3, i lov om registrerede revisorer, og for afgivelse af erklæringer i tilfælde, hvor revisor er inhabil, § 13, stk. 1, henholdsvis § 7, stk. 1, i revisorlovene.

En revisor kan også ifalde straf for overtrædelse af straffeloven, jfr. herved særligt §§ 152, 155, 157, 163, 175, 296, 297 samt 298, jfr. også straffelovens § 23 om medvirken.

Af betydning for bedømmelsen af revisor og dennes erklæring i relation til disse straffebestemmelser vil bl.a. være §§ 90 og 91 i aktieselskabsloven, §§ 71 og 72 i anpartsselskabsloven og § 35 i lov om erhvervsdrivende fonde.

6.3.3. Fortabelse af retten til at virke som revisor.

En revisor kan under visse betingelser frakendes sin beskikkelse som statsautoriseret revisor eller frakendes retten til at være optaget i revisorregistret og dermed retten til at benytte betegnelsen registreret revisor. Endvidere kan en revisor fra-

kendes retten til at udøve revisorvirksomhed eller efter 1. januar 1988 af overregistrator ved aktieselskabs-registeret fratages retten til at være revisor i et anpartsselskab.

Revisornævnet kan efter § 19, stk. 2, i lov om statsautoriserede revisorer, og § 11, stk. 2, i lov om registrerede revisorer, frakende en statsautoriseret revisor beskikkelsen og en registreret revisor retten til at være optaget i revisorregistret, hvis det kan antages, at revisor ikke fremtidigt vil udøve virksomheden på forsvarlig måde. Beslutningen kan af den berørte revisor indbringes for domstolene, jfr. § 20 i lov om statsautoriserede revisorer og § 11, stk. 2, i lov om registrerede revisorer.

Efter industriministeriets praksis bør spørgsmålet om frakendelse af beskikkelse i forbindelse med lovovertrædelse normalt afgøres af domstolene. Da frakendelsesreglerne i straffelovens § 79 og i lovene om statsautoriserede revisorer og om registrerede revisorer antages reelt at være kongruente, antages det også at være udelukket, at en revisor, der er straffet ved domstolene, uden at domstolene har fundet grundlag for at frakende beskikkelsen, bagefter kan frakendes beskikkelsen ved Revisornævnet.

Efter straffelovens § 79 kan en person, der udøver en virksomhed, som kræver offentlig autorisation eller godkendelse, og som dømmes for et strafbart forhold, frakendes retten til at udøve den pågældende virksomhed, for et tidsrum af fra 1 til 5 år eller indtil videre, såfremt det udviste forhold begrunder en nærliggende fare for misbrug af stillingen. § 79 omtales nærmere i afsnit III, kap. 21.1. I dette adækvanskriterium indgår først og fremmest, om det begåede forhold efter sin art vi-

ser en særlig fare for ny kriminalitet i det pågældende erhverv. Såfremt det strafbare forhold ikke har noget med revisors virksomhed at gøre, vil der normalt ikke være nærliggende fare for misbrug, og der vil derfor ikke ske frakendelse.

Ved afgørelsen af spørgsmålet om frakendelse tages hensyn til de omstændigheder, hvorunder forholdet blev begået, forbrydelsens grovhed og udførelsesmåde, gerningsmandens personlige forhold på gernings-tidspunktet, og hvor lang tid der er forløbet siden lovovertrædelsen.

Frakendelsesadgangen efter straffelovens § 79 er i øvrigt videre end efter revisorlovene, idet der også er adgang til at frakende retten til at udøve virksomhed som revisor, herunder til at være medarbejder i en revisionsvirksomhed, mens revisornævnet ikke kan nægte en person, der er frakendt sin beskikkelse eller retten til at være optaget i revisorregistret, adgang til at udøve revisorvirksomhed.

I almindelighed har rigsadvokaten i straffesager, hvor det kan komme på tale at nedlægge påstand om frakendelse af retten til at udøve virksomhed som statsautoriseret eller registreret revisor, forelagt sagen for industriministeriet.

Af domme på området kan nævnes:

UfR 1951 s. 376 ØLD: En statsautoriseret revisor blev idømt 14 dages hæfte for overtrædelse af straffelovens § 155 og engangsskatteloven af 7. juli 1945 (havde bistået en fabrikant med indgivelse af urigtige selvangivelser, idet der -for at imødegå krisevanskeligheder - fra 1940-45 var opført fiktive kreditorposter). Beskikkelse blev ikke frakendt.

UfR 1968 s. 652 ØLD: 9 måneders fængsel for dokumentfalsk begået 1962-63. Frakendt retten til virksomhed som ejendomshandler og veksele-rer, men ikke retten til at udøve virksomhed

som revisor (var ikke statsautoriseret eller registreret revisor).

UfR 1976 s 431 ØLD: En revisor idømtes fængsel i 1 år og 9 måneder for tyveri, dokumentfalsk og overtrædelse af straffelovens § 302 (ved ikke at have ført forretningsbøger), idet han hos klienter havde stjålet et antal checkblanketter, som han derefter falskeligt udfyldte og indløste til et samlet beløb på ca. 192.000 kr. Retten til at udøve selvstændig virksomhed som revisor frakendtes ham for 3 år.

UfR 1977 s. 344 VLD: En registreret revisor, der havde begået underslæb for ca. 63.500 kr. af en klients midler, dokumentfalsk ved at forsyne klientens regnskaber med falske revisionspåtegninger og skattesvig ved at have undladt at selvangive et honorar på ca. 17.000 kr., idømtes fængsel i 6 mdr. samt en bøde på 9.000 kr., retten til at være optaget i handelsministeriets revisorregister frakendtes, men ikke retten til at udøve virksomhed som revisor.

UfR 1978 s. 263 ØLD: En statsautoriseret revisor blev idømt 14 dagbøder, hver på 200 kr., og frakendt retten til at udøve virksomhed som statsautoriseret revisor og selvstændig revisorvirksomhed i øvrigt indtil videre for overtrædelse af strfl. § 157 og lov om statsautoriserede revisorer § 16, sk. 3, (havde i hvert af årene 1970-74 uden behørig undersøgelse attesteret en advokats urigtige indberetninger til advokatrådet angående klienttilsvaret). Retten lagde vægt på karakteren af de udviste forhold samt på, at tiltalte i 1972 var idømt en bøde på 8.000 kr. for at have forsynet en klients urigtige skatteregnskab for 1968/69 med revisionspåtegning. De sidste 3 års attestationer af klienttilsvaret var afgivet efter dommen i 1972.

Vestre Landsrets dom af 27. juni 1985 (S 717/1985), der er omtalt s. 45 f.n. Endvidere henvises til de i kapitel 9.1. omtalte domme.

Anpartsselskaber skal fra 1. januar 1988 ligesom aktieselskaber have mindst én revisor, der er statsautoriseret eller registreret, jfr. § 2, stk. 3, i lov nr. 283 af 9. juni 1982 om ændring af anpartsselskabsloven. Efter samme bestemmelse kan en revisor, der ikke er statsautoriseret eller registreret, men som lovligt valgt pr. 1. januar 1988

vedblive at være selskabets revisor, men kan af overregistrator ved aktieselskabs-registeret fratages sit hverv, hvis revisoren ikke har den indsigt og erfaring med hensyn til regnskabsvæsen og økonomiske forhold, som under hensyn til arten og omfanget af selskabets virksomhed er nødvendig for hvervets udførelse. Det følger heraf, at hvervet kun kan fratages for det enkelte selskab.

Kapitel 7

Administrativ kontrol

med overholdelse af krav til bogføring og regnskab.

7.1. Skatte- og toldvæsenets kontrol.

Det er fælles for såvel skatte- som toldvæsenets kontrol, at den er begrænset til de poster i bogføringen og regnskabet, som er af betydning for skatteligningen eller afgiftsbetalingen. Kontrollen i forbindelse hermed vil dog ofte, f.eks. ved opgørelsen af erhvervsindkomsten, omfatte store dele af bogføring og regnskab.

Efter skattekontrollovens § 6, stk. 1, har erhvervsdrivende, der fører regnskab, pligt til på begæring at indsende regnskabsmateriale med bilag for såvel tidligere som det løbende regnskabsår.

Ud over det egentlige regnskabsmateriale kan også kræves indsendt "andre dokumenter, der kan have betydning for skatteligningen". Som eksempler på sådanne dokumenter nævner bemærkningene til lovforlaget "korrespondance, kontrakter, revisionsbemærkninger og kalkulationer". Opregningen er således ikke udtømmende. Også bilagsmateriale, der ikke er det direkte grundlag for posteringerne i bogholderiet, men som kan tjene til at dokumentere eller sandsynliggøre disse, kan kræves indsendt.

Skattemyndighederne anses således for berettiget til at forlange selskabers revisionsprotokol udleveret til gennemsyn. Med hensyn til bestyrelsens forhandlingsprotokol kan myndighederne kræve at få udleveret en bekræftet udskrift af forhandlingspro-

tokollen vedrørende punkter af betydning for skatteligningen.

Derimod er der ikke i skattekontrolloven hjemmel til at forlange udarbejdet særlige oversigter m.v., som ikke er krævet i anden lovgivning, men alene hjemmel til at indkræve materiale, der allerede foreligger.

Beror regnskabsmaterialet hos trediemand, skal han, selv om han har tilbageholdsret over materialet, udlevere det til de skattelignende myndigheder, som i så fald skal drage omsorg for, at materialet efter benyttelsen tilbageleveres den pågældende trediemand, jfr. skattekontrollovens § 6, stk. 1.

Ud over adgangen til at kræve regnskabsmateriale indsendt til skattemyndighederne i forbindelse med skatteligningen, er enhver erhvervsdrivende, der fører regnskab, hvad enten han i følge lovgivningen er regnskabspligtig eller ej, efter skattekontrollovens § 6, stk. 3, pligtig at give de skattelignende myndigheder adgang til på stedet at gennemgå regnskabsmaterialet med bilag tillige med andre dokumenter, der kan have betydning for skatteligningen, og foretage opgørelse af kassebeholdninger m.v., når der er rimelig grund dertil. Endvidere har ligningsmyndighederne efter skattekontrollovens § 6, stk. 4, ret til på stedet at foretage en opgørelse og vurdering af erhvervsdrivendes driftsmæssige aktiver, når der er rimelig grund dertil. Til gennemtvungelse af kontrolbesøg kan politiets bistand rekvireres, såfremt skatteyderen modsætter sig kontrollen.

Toldvæsenet har efter merværdiafgiftslovens § 31, stk. 3, ret til at kræve en virksomheds forretningsbøger, øvrige regnskabsmateriale samt korrespondance m.v. indsendt. Endvidere skal leverandø-

rer til registreringspligtige virksomheder efter § 32, stk. 1, på begæring meddele toldvæsenet oplysning om deres leverancer af varer og ydelser til disse virksomheder. Efter samme bestemmelses stk. 2, skal erhvervsdrivende på begæring meddele toldvæsenet oplysning om deres indkøb af varer og ydelser til virksomheden. Endelig skal pengeinstitutter, postgirokontoret samt advokater og andre, der modtager midler til forvaltning eller erhvervsmæssigt udlåner penge, efter bestemmelsens stk. 3 på begæring give toldvæsenet enhver oplysning om deres økonomiske mellemværender med navngivne registreringspligtige virksomheder.

Efter § 33 skal offentlige myndigheder på begæring meddele toldvæsenet enhver oplysning til brug ved registrering af virksomheder og kontrollen med afgiftens betaling eller tilbagebetaling, ligesom politiet efter bestemmelsens stk. 2 skal yde toldvæsenet bistand. Efter bestemmelsens stk. 3 giver skattemyndighederne efter ministeren for skatter og afgifters bestemmelse toldvæsenet oplysninger om forhold af betydning for afgiftskontrollen, som de under den skattemæssige kontrol bliver opmærksom på. Ligeledes kan ministeren for skatter og afgifter efter bestemmelsens stk. 4 pålægge skattemyndighederne i forbindelse med den skattemæssige kontrol at indhente oplysninger af betydning for afgiftskontrollen. Erhvervsdrivende skal på begæring meddele skattemyndighederne sådanne oplysninger.

Ud over en omfattende adgang til at kræve oplysninger, der er nødvendige for afgiftskontrollen, har toldvæsenet ligesom skattemyndighederne adgang til at kontrollere afgiftspligtige virksomheder på stedet. Efter merværdiafgiftslovens § 31, stk. 1, er toldvæsenet således berettiget til at foretage eftersyn i lokaler, der benyttes i forbindelse med driften af registreringspligtige virksomheder, og

til at efterse virksomhedernes varebeholdninger, forretningsbøger, øvrige regnskabsmateriale samt korrespondance m.v. Efter bestemmelsens stk. 2 skal virksomhedernes indehavere og de i virksomhederne beskæftigede personer yde toldvæsenet fornøden vejledning og hjælp ved foretagelsen af sådanne eftersyn. Derudover er toldvæsenet efter § 32, stk. 4, berettiget til at foretage eftersyn af varebeholdninger og regnskaber m.v. hos andre erhvervsdrivende, der handler med den kontrollerede virksomhed samt til at gennemse kontrakter m.v. hos erhvervsdrivende, der finansierer afgiftspligtige virksomheder.

7.2. Industriministeriets kontrol.

Myndighedskontrol af erhvervsvirksomhedernes bogføring og regnskaber foretages hovedsagelig af skatte- og toldmyndighederne, jfr. ovenfor under 7.1., samt af aktieselskabs-registeret, jfr. nedenfor under 7.3.

Industriministeriet får dog i nogle tilfælde forelagt konkrete problemer vedrørende fortolkning af bogførings- og årsregnskabsbestemmelserne. Sagerne vedrørende bogføringslovgivningen kan grupperes omkring følgende problemer:

- a) - om en virksomhed er omfattet eller ej af bogføringsloven og -bekendtgørelsen,
- b) - om den valgte EDB-teknik opfylder lovens krav. For at det ved en efterfølgende kontrol af regnskabsaflæggelsen skal være muligt umiddelbart at følge enkeltposter i den løbende bogføring til årsregnskabet, har ministeriet udtalt, at enkeltposter, der registreres på EDB, skal foreligge i klarskrift senest i

forbindelse med udarbejdelse af årsregnskabet,

- c) - opbevaringspligten. For at sikre en efterfølgende kontrol af regnskabsaflæggelsen har man udtalt, at opbevaring af salgsfakturaer og lønspecifikationer ikke kan ske på EDB-bånd, men at de nævnte bilag skal foreligge i klarskrift, eventuelt på mikrofilm,, senest i forbindelse med udarbejdelsen af årsregnskabet.

7.3. Aktieselskabs-registerets regnskabskontrol.

7.3.1. Regnskabskontrollens organisation.

Aktieselskabs-registerets administration af årsregnskabsloven m.v. omfatter kontrol med, at årsregnskaber m.v. indsendes, og en almindelig gennemgang af de indsendte årsregnskaber m.v. Registeret griber alene ind over for åbenbare mangler eller ulovlige forhold, der fremgår af de indsendte årsregnskaber eller disses revisionspåtegninger.

Noget egentligt tilsyn med selskaberne er ikke hjemlet. Erhvervsdrivende fonde er dog underlagt et vist tilsyn ved fondsmyndighederne.

Forskrifterne for indsendelse og offentliggørelse af selskabers årsregnskaber findes i industriministeriets bekendtgørelse nr. 611 af 3. december 1982 om indsendelse og offentliggørelse af årsregnskaber, og for fondenes vedkommende i kapitel 2 og 3 i industriministeriets bekendtgørelse nr. 626 af 29. november 1984 om anmeldelser m.v. til aktieselskabs-registeret for erhvervsdrivende fonde.

For at sikre offentliggørelse af modtagelsen af de indsendte årsregnskaber m.v. hurtigst muligt, jfr. årsregnskabslovens § 62, stk. 4, opdeles kontrol-

len, således at den helt nødvendige kontrol gennemføres hurtigst muligt forud for offentliggørelsen, medens en mere fremadrettet kontrol sker efterfølgende og ved stikprøver, jfr. nedenfor.

7.3.2. Den generelle kontrol.

Ved registerets regnskabsrykkersystem undersøges jævnligt, om forpligtelsen til indsendelse af årsregnskab m.v. er overholdt. Herunder kontrolleres indsendelse af koncernregnskab i det omfang, registeret har kendskab til bestående koncernforhold. Endvidere kontrolleres, om årsregnskabet indeholder de lovmæssige bestanddele.

Er et årsregnskab, koncernregnskab eller likvidationsregnskab ikke modtaget, udskrives rykkerskrivelse maskinelt til selskabet. Giver rykkerskrivelsen ikke resultat, besluttet tvangsbøderesolution eller tvangsopløsning, jfr. årsregnskabslovens § 64, stk. 3, henholdsvis aktieselskabslovens § 118, stk. 1, og anpartsselskabslovens § 87, stk. 1. Konstateres en mangel, sender registeret årsregnskabet tilbage med anmodning om rettelse eller supplerings, inden det kan offentliggøres.

I forbindelse med denne kontrol konstateres ofte overtrædelser, der er forbundet med vanskeligheder ved at aflægge årsregnskab. Det er her almindeligt, at registeret modtager forklaringer, der skal begrunde forsinket eller manglende indsendelse af årsregnskaber m.v. Der er her navnlig tale om:

- a) Regnskabsmaterialets ødelæggelse som følge af brand, vandskade eller tyveri.
- b) Regnskabsmaterialets beslaglæggelse af politi eller skattemyndigheder.
- c) Revisors tilbageholdelse af regnskabsmaterialet eller revision på grund af selskabets manglende evne eller vilje til at betale for

- bogføring, regnskabsudarbejdelse eller revision.
- d) Manglende tilstedeværelse af det til årsregnskabet nødvendige regnskabsmateriale på grund af mangelfuld bogføring m.v.
 - e) Uberettiget tilbageholdelse af regnskabsmateriale fra selskabets tidligere ledelse/hoveddeltagere efter afhændelse af interesser i selskabet med bestemmende indflydelse.

De nævnte overtrædelser betyder i praksis, at de pågældende årsregnskaber først sent eller slet ikke bliver offentliggjort, selv om oplysninger vedrørende netop disse selskaber må antages at være af særlig interesse for interesserede trediemænd. Med hensyn til litra e) bemærkes, at mange virksomhedsindehavere har vanskeligheder ved at acceptere den for selskabsformen nødvendige formueadskillelse. Herved opstår kontinuitetsbrud i bogføring m.v. i strid med bogføringsbestemmelserne.

Registeret søger i videst mulig omfang at fremtvinge en udarbejdelse og indsendelse af årsregnskaber i de opregnede tilfælde, men sagerne må ofte afsluttes med selskabets opløsning.

7.3.3. Den efterfølgende kontrol.

Efter at årsregnskaber m.v. er blevet offentliggjort, underkastes de stikprøvevis en undersøgelse med henblik på konstatering af manglende opfyldelse af lovens krav til oplysninger, opstilling og sammenlignelighed, samt åbenbare overtrædelser af lovens bestemmelser i kapitalbeskyttelsesinteresse og forbud mod lån m.v. til selskabsdeltagere og ledelsesmedlemmer. Herudover påses opfyldelse af visse mindstekrav til bogføring og til revision.

Kontrollen omfatter ikke tilsynsopgaver som f.eks. kritik af værdiansættelser og metoderne herfor,

udnyttelse af valg eller lempelsesmuligheder efter loven, eller selskabets formueforvaltning.

En vigtig del af den efterfølgende kontrol er at påtale manglende eller mangelfulde revisionspåtegninger. Der er her tale om manglende opfyldelse af mindstekravene til påtegningernes indhold, f.eks. manglende forbehold over for ulovligheder i årsregnskabet. Hvor sådanne mangler konstateres, påtales forholdet skriftligt over for selskabet og revisor med anmodning om iagttagelse af de pågældende mindstekrav ved fremtidig regnskabsaflæggelse. Er forholdet af væsentlig betydning, vil anmeldelse til industriministeriet med henblik på indbringelse for revisornævnet kunne komme på tale.

En yderligere sanktionsmulighed følger af lov nr. 283 af 9. juni 1982, § 2, stk. 3, der giver overregistrator mulighed for at afsætte revisorer i anpartsselskaber, såfremt disse hverken er statsautoriserede eller registrerede og udviser for stor mangel på regnskabskundskab.

Hvor mangler vedrører lovens krav til oplysning, opstilling og sammenlignelighed, påtales forholdet skriftligt, og selskabet opfordres til at iagttage de overtrådte bestemmelser ved fremtidig regnskabsaflæggelse. Sagen afsluttes herefter fra registerets side. Den kan dog få betydning ved gentagne overtrædelser i selskabets senere årsregnskaber.

Kun sjældent opfordres selskabet til at indsende supplerung eller til direkte at omgøre årsregnskaber. Omgørelse af årsregnskaber undlades i videst muligt omfang, jfr. § 12 i bekendtgørelse nr. 611 af 3. december 1982.

Overtrædelse af regler i kapitalbeskyttelsesinteresse eller forbud mod lånedispositioner m.v., på-

tales skriftligt i et vist omfang. Her opfordres selskabet til at berigtige overtrædelsen dels ved tilbageførelse af ulovlige dispositioner, dels ved korrektion af bogføring med henblik på udtrykkelige korrektioner i årsregnskabet for næste regnskabsår.

Er der tale om overtrædelse af lovens mindstekrav til bogføring, vil registeret i de tilfælde, hvor man bliver bekendt med overtrædelsen, påtale forholdet skriftligt og anmode om berigtigelse med henblik på fremtidig regnskabsføring.

7.3.4. Særligt om lån m.v. til selskabsdeltagere og ledelsesmedlemmer.

Aktionær- eller anpartshaverlån har som følge af deres mængde hidtil spillet en stor rolle i registerets praksis.

En meget stor del af disse lån er efter registerets erfaringer udtryk for en sammenblanding af selskabsdeltagernes og selskabets formueforhold. Der kan dels være tale om tilfælde, hvor ledelsesmedlemmer med bestemmende indflydelse over selskabet uden hensyntagen til selskabets finansielle eller likviditetsmæssige stilling hæver midler fra selskabet. I andre tilfælde sammenblandes investerings- og finansieringshandler og tilmed driftshandlinger hidrørende fra selskabet og den personlige sfære. Ofte er dispositionerne regnskabsmæssigt organiseret under betegnelsen "mellemregninger", hvorved ofte forstås blandingskonti, hvori kan være optaget dispositioner hidrørende fra selskabets udlæg for selskabsdeltagere eller ledelsesmedlemmer, løn fra selskabet til de samme personer, og andre mulige dispositioner i selskabet eller personens favør. Ofte vil sådanne konti være ret uoverskuelige. Registeret har i almindelighed skrevet ind over for sådanne mellemregninger i selska-

bets favør, også under henvisning til det nu indtrådte fuldstændige låneforbud.

Mellemregninger af ovennævnte art giver ofte anledning til vanskeligheder, fordi låntageren ikke har mulighed for at tilbagebetale lånet og ofte ikke betaler renter, hvilket medfører, at selskabet lider tab, fordi det har måttet købe likviditet hos et pengeinstitut og må svare renter herfor. Det kan ikke udelukkes, at man ved en nøjere granskning i visse af disse tilfælde ville kunne konstatere overtrædelse af straffelovens bestemmelser om mandatsvig eller eventuelt skyldnersvig. Der vil også kunne være tale om overtrædelse af anpartsselskabslovens § 54 og anpartsselskabslovens § 36, hvorefter der kræves redelig forretningsskik og forsvarlig formueforvaltning, og som er sanktioneret med bødestraf i selskabslovene.

Efter ændringerne i 1982 af aktieselskabslovens § 161 og anpartsselskabslovens § 131 er manglende tilbageførelse af ulovlige lånedispositioner m.v. blevet en tilstandsforbrydelse og som sådan uforældelig.

Registeret har efter sin hidtidige praksis, efter at et ulovligt lån eller sikkerhedsstillelse er erkendt ved gennemgangen af årsregnskabet, kunnet bevirke en betragtelig del af de erkendte ulovlige lån tilbageført alene ved henvendelse til selskabet.

7.3.5. Statistik.

Til brug for skriftlig besvarelse af folketings spørgsmål nr. S 613 af 9. februar 1983 om, hvor mange regnskaber for aktieselskaber, der er afleveret til aktieselskabsregisteret i rette tid for årene 1979, 1980, 1981 og 1982, og hvor mange der

endnu mangler for de pågældende år, har aktieselskabs-registeret oplyst følgende:

"Registeret er på det nuværende stade af registerets EDB-udbygning ikke i stand til at besvare spørgsmålene.

Til illustration af det tempo, i hvilket årsregnskaberne indgår i registeret, har man i nedenstående tabel anført antallet af årsregnskaber, der er indgået i de nævnte år, hvad enten regnskaberne er rettidigt indsendt eller indsendt med forsinkelse. Endvidere er oplyst antallet af selskaber, der er rykket, samt antallet af tvangsbøderesolutioner og anmodninger om tvangsopløsning i de samme år.

Tallene bør ses på baggrund af antallet af registrerede selskaber. Da nystiftede selskaber imidlertid først er forpligtet til at indsende regnskaber mellem 1 og 2 år efter stiftelsen, er antallet af registrerede selskaber tillige vist for årene 1977 og 1978:

	1979	1980	1981	1982		
Indsendte årsregnskaber	48.359	43.684	47.794	48.583		
Rykkede selskaber	23.732	24.105	25.940	33.013		
Tvangsbøderesolutioner	906	1.020	1.470	2.243		
Tvangsopløsningsanmodninger	633	270	251	412		
Antal selskaber ultimo året:	1977	1978	1979	1980	1981	1982
	44.255	49.234	53.241	56.912	60.351	63.918

Tallene omfatter både aktie- og anpartsselskaber. En opdeling af materialet på de 2 selskabstyper er ikke mulig med den foreliggende statistik.

Opmærksomheden henledes på, at en sammenligning mellem antal indsendte regnskaber og antal registrerede selskaber i et bestemt år vil indebære en række fejlkilder. Her kan således nævnes, at antallet af indsendte regnskaber også indeholder regnskaber, der er indsendt for sent fra de foregående år. Antallet af disse foreligger ikke særskilt. Som

følge af, at rykningsproceduren i de tidligere år har været mere langvarig og som følge af et efterslæb af regnskaber fra tiden før rykkersystemets etablering i 1978/79, antages antallet af gamle regnskaber at udgøre en større andel i årene op til 1981, på hvilket tidspunkt man afkortede rykningsproceduren. I rykkersystemets første par år omfattede indsendelse og rykning flere årsregnskaber for hvert selskab.

Derfor må tallene for 1982 antageligt indeholde en større andel af nye årsregnskaber end de tidligere år.

Medens de fleste selskaber, der blev rykket første gang i 1979-1980, har reageret ved indsendelse, synes antallet af selskaber, der har modtaget flere rykkere og bøderesolutioner, at være steget betragteligt i 1981 og især i 1982, hvilket formentlig hænger sammen med udviklingen i konjunkturerne, idet registeret har erfaring for, at selskaber, det går dårligt for, ofte undlader at indsende regnskaberne.

Antallet af tvangsbøderesolutioner og opløsningsanmodninger kan give et billede af, hvor mange selskaber, der har udskudt regnskabsindsendelsen så længe, som systemet tillader. Denne mulighed er dog i løbet af 1982 indsnævret betydeligt som følge af forkortelsen af rykkerproceduren."

I notat af 24. februar 1983 vedrørende statistiske oplysninger om sagsbehandling i regnskabsafdelingen, har aktieselskabs-registeret endvidere oplyst følgende:

"Registeret har på basis af Regnskabsrykkersystemet (RR) kunnet løse mindre statistikopgaver i tilknytning til regnskabskontrollen.

Ved en optælling af antal sager for perioden 20. august 1981-31. december 1982, der dog alene vedrørte årsregnskaber m.v. for kalenderåret 1980 og fremefter, og af tekniske grunde med fradrag af oplysninger vedrørende selskaber, der i mellemtiden var opløste, fremgik konstatering og påtale af følgende forhold i de regnskaber, som blev undersøgt:

Lån i strid med aktieselskabslovens §
115/ anpartsselskabslovens § 845183

Manglende overholdelse af bogføringsbestemmelser, intern regnskabsorganisation
m.v. 237

Mangler vedrørende revision o.lign. 118

Overtrædelse af bestemmelser om overskuds-
fordeling m.v. 15

Påtale af mangler vedrørende regnskabsop-
stilling og oplysningsintensitet 69

For disse forholds vedkommende er 2922 sluttet
med resultat, medens 29 er henlagt definitivt.

I den omhandlede periode blev 67141 årsregn-
skaber m.v. behandlet."

Der foreligger ikke tilsvarende statistik for se-
nere år.

Kapitel 8

Granskning.

8.1. Dansk ret.

I det følgende beskrives granskning som et af de midler, der kan bringes i anvendelse til kontrol af, hvorvidt en virksomhed i en given sammenhæng har handlet i strid med lovgivningens krav eller almindelige forretningsmæssige standarder. Der er herved dels tale om aktieselskabs-registerets muligheder for at påse overholdelsen af selskabs- og regnskabslovgivningen, dels om en deltagerminoritets mulighed for at få indsigt i forvaltningen af et selskabs midler. Til sammenligning beskrives endvidere i afsnit 8.2 de britiske regler om granskning og undersøgelse af selskabers forhold.

8.1.1. Aktieselskabs-registerets tilsynsmulighed.

I 1923-24 udtalte handelsministeren ved forelæggelse af de første af de forslag, der førte til aktieselskabsloven af 1930:

"Men jeg ønsker at fremhæve, at aktieloven ikke er tænkt som en tilsynslov, man vil give visse regler i forskellige henseender, men man vil ikke give en tilsynslov". (Rigsdagstidende, Landstingets forhandlinger, spalte 683).

Aktie- og senere anpartsselskabslovens system var herefter, at en række bestemmelser omhandler forhold, der er undergivet anmeldelses- og registreringspligt. Aktieselskabs-registeret er her beføjet til at påse, at lovpligtige anmeldelser indgives, samt at oplysninger i sådanne anmeldelser er korrekte, herunder at der ikke foreligger en overtrædelse af loven.

Er der derimod tale om overtrædelse af bestemmelser, der ikke er forbundet med anmeldelsespligt, må der gøres et efterfølgende civilt eller strafferetligt ansvar gældende, jfr. aktieselskabslovens § 140 og § 161, stk. 1, samt anpartsselskabslovens § 110 og § 131, stk. 1.

I de almindelige bemærkninger til aktie- og anpartsselskabslovenes kapitel 19 om anmeldelse og registrering m.m. anføres i 1973 følgende om registerets opgaver:

"Ligesom efter 1930-loven skal aktieselskabsregisteret efter forslaget principielt være en registreringsmyndighed og ikke nogen kontrollerende eller tilsynsførende myndighed som for eksempel forsikringsrådet og tilsynet med banker og sparekasser. I modsætning til sådanne tilsynsmyndigheder skal aktieselskabsregisteret ikke udøve nogen kontrol med de ansvarlige selskabsorganers forsvarlige ledelse. Som registreringsmyndighed har aktieselskabsregisteret til opgave at registrere og bekendtgøre de anmeldelser om oprettelse af nye aktieselskaber og om ændringer i bestående aktieselskaber, som bestemmelserne i forslagets §§ 155, 156 og 151 pålægger selskaberne pligt til at indgive. At aktieselskabsregisteret dog ikke skal registrere anmeldelserne uden forudgående prøvelse, fremgår af forslagets § 157, hvorefter registrering skal nægtes, såfremt anmeldelsen lider af fejl eller mangler, der ikke kan afhjælpes. Aktieselskabsregisteret skal herefter påse, at det anmeldte fremtræder som værende i overensstemmelse med lovens forskrifter, d.v.s. at lovens præceptive regler er iagttaget, og at vedtægternes bestemmelser er fulgt."

Med aktie- og anpartsselskabslovene af 1973 fik overregistrator hjemmel til at afkræve anmelderen de oplysninger i øvrigt, som er nødvendige for, at der kan tages stilling til, om loven og selskabets vedtægter er overholdt. Efter sin placering i aktieselskabslovens § 155, jfr. § 156, og anpartsselskabslovens § 125, jfr. § 126, var bestemmelsen oprindeligt kun tænkt anvendt i forbindelse med anmeldelser. Ved lov nr. 282 og 283 af 9. juni 1982

om ændring af aktie- og anpartsselskabslovene blev bestemmelsen om oplysningspligt udskilt til en selvstændig bestemmelse (aktieselskabslovens § 156a og anpartsselskabslovens § 126 a), jfr. nu også lov om erhvervsdrivende fonde § 57, stk. 3. Derved har man ønsket at klargøre, at bestemmelsen generelt giver overregistrator hjemmel til at afkræve et selskab sådanne oplysninger, som er nødvendige for at konstatere, om loven og selskabets vedtægter er overholdt.

Registeret har normalt ikke mulighed for at kontrollere, om realiteterne svarer til anmeldelsens indhold, eller at påse overholdelsen af selskabsretlige eller andre bestemmelser, som ikke fører til anmeldelse og registrering. Såfremt en mangelfuld anmeldelse berigtiges, eller en lovpligtig ændringsanmeldelse først indgives efter påkrav, kommer efterfølgende sanktioner normalt ikke på tale. Aktieselskabs-registeret er heller ikke tildelt sådanne beføjelser, som er nødvendige for udøvelse af en generel tilsynsmyndighed.

I det omfang bestemmelser i selskabslovgivningen nødvendiggør en videregående bedømmelse, benyttes bestemmelsen om oplysningspligt til at tilvejebringe det fornødne beslutningsgrundlag. Dette gælder således den ved lov nr. 283 af 9. juni 1982 om ændring af anpartsselskabsloven indsatte § 85 a om kapitaltab, der samtidig udvider aktieselskabs-registerets opgaver i betydelig grad i forhold til de traditionelle selskabsretlige opgaver. Administrationen af anpartsselskabslovens § 85 a kan i forhold til anpartsselskaber med utilstrækkelig egenkapital indebære afgørelser om fristfastsættelse for kapitalsanering baseret på driftsøkonomiske vurderinger af tilsynslignende karakter.

I lov nr. 286 af 6. juni 1984 om erhvervsdrivende fonde gives aktieselskabs-registeret i forhold til erhvervsdrivende fonde karakter af tilsynsmyndighed. Efter § 37 kan overregistrator pålægge revisor at give oplysninger om fondens forhold, og efter § 59 kan overregistrator udpege én eller flere granskningsmænd til granskning af nærmere angivne forhold vedrørende en erhvervsdrivende fond, dens forvaltning eller regnskaber.

Det fremgår af bemærkningerne til granskningsbestemmelserne, at granskningen også kan inddrage dattervirksomheders forhold, og at dattervirksomhedens bestyrelse og direktion har tilsvarende forpligtelser over for granskningsmændene som over for moderfonden.

Aktie- og anpartsselskaber, der er datterselskaber af en fond, vil indirekte således være undergivet et tilsyn, mens dette ikke vil være tilfældet, hvis de samme selskaber har f.eks. et aktie- eller anpartsselskab som moderselskab.

I øvrigt siges der følgende i bemærkningerne til lovforslaget (ad § 56), der er identisk med betænkning nr. 970/1982 s. 124, om betingelserne og fremgangsmåden for granskning (lovforslagets paragrafhenvisninger er suppleret med den endelige lovteksts paragraffer i parentes):

"Finder overregistrator efter gennemgangen af fondens årsregnskab eller af andre grunde anledning til at få klargjort visse forhold vedrørende fonden, kan han efter stk. 1 iværksætte en granskning af nærmere angivne forhold vedrørende fonden, dens forvaltning eller regnskaber. Granskningsinstituttet er imidlertid omkostningskrævende og af indgribende karakter for fonden, hvorfor man forudsætter, at det kun bliver anvendt i tilfælde, hvor der foreligger vægtige grunde. Overregistrator's afgørelse kan indbringes for industriministeren efter reglerne i udkastets § 59, stk. 2, (62, stk. 2).

De forhold, som vil kunne foranledige granskning, vil ofte være sådanne, som kan medføre erstatnings- eller strafansvar. Men granskning vil tillige kunne bringes i anvendelse til opklaring af visse regnskabsmæssige eller forretningsmæssige dispositioner, selv om der ikke er grund til at antage, at der skulle kunne gøres ansvar gældende. Granskning kan således være motiveret af ønsket om at få klarhed over, hvorfor fondens økonomiske stilling er forringet.

Udgangspunktet for formuleringen af § 56 (59) har været aktieselskabslovens § 95. Granskningsmænd, der udpeges af overregistrator. I følge forslaget stk. 2, der henviser til § 31 (33) skal bestyrelsen og direktionen give granskningsmændene adgang til at foretage de undersøgelser, som de finder fornødne, samt give dem de oplysninger og den bistand, der er nødvendig for udførelsen af hvervet.

Man har ikke fundet anledning til udtrykkeligt at foreskrive habilitetsbestemmelser for granskningsmænd, da overregistrator ved sin udpegning skal påse, at de pågældende er uvidige og har de kvalifikationer, som kræves i den konkrete sag.

Om granskning og dens resultat skal granskningsmændene udarbejde en skriftlig beretning til overregistrator, jfr. forslaget stk. 3. Overregistrator sender kopi af beretningen til fondsmyndigheden, industriministeren og justitsministeren, jfr. forslaget stk. 4.

I lovforslagets § 58 (61), stk. 1, 2. pkt., forslår udvalget, at granskningsmændenes beretning alene skal være offentlig tilgængelig, i det omfang overregistrator bestemmer det."

Det fremgår af bemærkningerne til § 37 om revisors oplysningspligt, jfr. bet. 970/1982 s. 114, at denne skal ses som led i overregistrators mulighed for at påse lovens overholdelse, herunder ved iværksættelse af granskning:

"Ifølge forslaget § 54 (57) påhviler det fondsmyndigheden og overregistrator at påse overholdelsen af denne lov. En forudsætning herfor er, at der sikres mulighed for at modtage pålidelige informationer om fonden og dens formueforvaltning. Indsendelse af revider-

rede årsregnskaber m.v. udgør det væsentligste grundlag herfor. Overregistrator og fondsmyndigheden bør herudover have mulighed for på en enkel og uformel måde at skaffe sig yderligere eller supplerende oplysninger om fonden. Revisor indtager en central rolle som oplysningskilde i kraft af sin stilling som uafhængigt organ med væsentlig indsigt i fondens økonomiske forhold. Derfor foreslås, at overregistrator og fondsmyndigheden kan pålægge revisor at give oplysninger om fondens forhold. En tilsvarende regel indeholdes i lov om forsikringsvirksomhed § 190, stk. 2, jfr. også § 36, stk. 5, i lov om banker og sparekasser.

I forslaget § 58 (61), stk. 1, 2. pkt., foreslås, at de oplysninger, revisor afgiver til overregistrator eller fondsmyndigheden, kun er offentligt tilgængelige i det omfang, overregistrator bestemmer dette.

Det følger af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, at fondsmyndigheden eller overregistrator skal gøre fondens bestyrelse bekendt med revisors udtalelse.

Finder overregistrator efter gennemgangen af fondens årsregnskaber, revisors påtegning på regnskabet eller af andre årsager anledning til at få klargjort visse forhold vedrørende fondens ledelse, kan overregistrator efter forslaget § 56 (59) iværksætte granskning."

I lighed med aktie- og anpartsselskabslovene er det i lov om erhvervsdrivende fonde § 57 stk. 3, fastsat, at "fondsmyndigheden og overregistrator kan forlange de oplysninger, der er nødvendige til varetagelse af deres opgaver". Af bemærkningerne til bestemmelsen (lovforslagets § 54) fremgår, at der forudsættes følgende afgrænsning af opgaverne mellem fondsmyndigheden og aktieselskabs-registeret:

"Fondsmyndigheden skal påse, at fondens ledelse ikke ved sine dispositioner, herunder udelingspolitik, krænker vedtægten til skade for de begunstigede efter formålet. Aktieselskabs-registerets opgaver angår derimod de regler i lovforslaget, der specielt tager sigte på fondens erhvervsmæssige aktiviteter". Endvidere udtales, at "lovforslaget indebærer ikke en almindelig adgang for myndighederne til på forhånd at vurdere hensigtsmæssigheden

af ledelsens forretningsmæssige dispositioner."

I henhold til § 61, stk. 1, er oplysninger, der meddeles overregistrator efter § 38 og § 57, stk. 3, samt beretninger efter § 59 kun offentligt tilgængelige i det omfang, overregistrator bestemmer det. Dette begrundes i bemærkningerne med (lovforslagets § 58, stk. 1),

at for så vidt angår "erhvervsdrivende fonde, tillægges der ud over registreringsopgaverne aktieselskabs-registeret visse beføjelser, som ikke findes tilsvarende i aktie- og anpartsselskabslovene, og hvorved aktieselskabs-registeret kan komme i besiddelse af oplysninger om forretningsmæssige og driftsmæssige forhold, ligesom vedrørende den ikke-erhvervsmæssige, legatrettlige uddelingspraksis. Selskabslovgivningens offentlighedsprincip bør ikke gælde for typer af dokumenter eller oplysninger, som overregistrator kommer i besiddelse af som led i udøvelsen af disse beføjelser."

8.1.2. Minoritetsgranskning.

Efter aktieselskabslovens § 95 og anpartsselskabslovens § 76, kan en aktionær eller anpartshaver på en generalforsamling fremsætte forslag om en ekstraordinær granskning af selskabets stiftelse eller af nærmere angivne forhold vedrørende selskabets forvaltning eller af visse regnskaber.

Vedtages forslaget med simpel stemmeflerhed, vælger generalforsamlingen en eller flere granskningsmænd.

Vedtages forslaget ikke, men opnår det dog tilslutning fra selskabsdeltagere, som repræsenterer 25 pct. af selskabskapitalen, kan en aktionær eller anpartshaver anmode skifteretten om at udnævne granskningsmænd. Skifteretten skal dog kun følge anmodningen, hvis den findes tilstrækkeligt begrundet.

I betænkning nr. 540/1969 s. 126 om en fællesnordisk aktieselskabslovgivning anføres:

"Et vigtigt led i den ved udkastet skabte øgede beskyttelse for en minoritet er den for dansk rets vedkommende nye bestemmelse i § 95 om ekstraordinær granskning af et selskabs forhold. Den er forskellig fra og kan gå ud over den opgave, som tilkommer revisor efter de forudgående regler i kapitel 11. Reglen har direkte forbillede i den norske AL § 101, men tilsvarende ordninger er gældende også i anden europæisk lovgivning, jfr. således om "Sonderprüfung" den tyske AL 1965, § 142 ff. og den østrigske AL 1965, § 118 ff. Der kan også henvises til den adgang, der efter den engelske Companies Act 1948, § 164 ff. består for Board of Trade til efter anmodning af en minoritet, der repræsenterer mindst 10 pct. af aktiekapitalen, at udnævne en inspector med den opgave i nærmere angivet omfang at undersøge et selskabs forhold."

I praksis har selskabslovenes granskning imidlertid sjældent været benyttet. Dette hænger formentlig sammen med, at lovene i forhold til betænkningen væsentlig indskrænkede minoritetens muligheder. Kravet til størrelsen af den minoritet, der kan kræve, at skifteretten udnævner granskningsmænd, blev nemlig forhøjet fra 10 til 25 pct. af selskabskapitalen.

8.2. Det britiske granskningssystem.

8.2.1. Indledning.

Britisk selskabsret har siden midten af det 19. århundrede haft regler, hvorefter et selskabs forhold kan kræves undersøgt af inspektører udnævnt af handelsministeriet (i det følgende betegnet granskning). Indtil 1947 var adgangen til at kræve granskning dog begrænset til en minoritet af selskabsdeltagere, der repræsenterede 1/10 af selskabskapitalen, og granskningsinstituttet havde derfor i lighed med aktieselskabslovens § 95 og

anpartsselskabslovens § 76 alene karakter af minoritetsbeskyttelse.

Ved Company's Act 1948 blev adgangen til at foranstalte granskning fastsat på følgende måde:

- (i) granskning kan under visse omstændigheder iværksættes af handelsministeriet på eget initiativ,
- (ii) den minoritet, der kan kræve granskning, fastsættes til 200 selskabsdeltagere eller som tidligere 1/10 af selskabskapitalen,
- (iii) domstolene eller selskabet selv (ved særlig beslutning herom) kan kræve granskning.

Efter 1948 må granskningsinstituttet betragtes som led i en almindelig tilsynsbeføjelse.

Ved Company's Act 1967 fik handelsministeren en diskretionær beføjelse til at kræve et selskabs forretningsbøger og -papirer fremlagt for embedsmænd fra ministeriet (i det følgende betegnet undersøgelse). Beføjelsen blev indført for at muliggøre en undersøgelse af et selskabs forhold under diskrete former og med et begrænset tids- og omkostningsforbrug (mens granskning typisk strækker sig over et år eller mere, kan undersøgelse ske på en enkelt eller få uger). Erfaringerne havde vist, at granskning med deraf følgende publicitet kan påføre et selskab betydelig skade, selv om granskningen ikke fremdrager strafbare, ulovlige eller i øvrigt kritisable forhold. Undersøgelse kan således afværge forhastet iværksættelse af granskning.

Ved Companies Act 1981 foretoges visse tekniske ændringer af reglerne om granskning.

Nedenfor vil reglerne for granskning og undersøgelse blive beskrevet i hovedtræk.

8.2.2. Betingelse for granskning/undersøgelse.

Granskning.

Handelsministeriet kan beslutte granskning, hvis én af følgende betingelser er opfyldt:

- a) der foreligger omstændigheder, som indicerer:
 - (i) - at selskabet drives eller har været drevet med hensigt til at bedrage sine kreditorer eller en anden persons kreditorer eller på anden måde med bedragerisk eller ulovligt formål eller på en måde, der undertrykker nogen del af selskabets deltagere, eller at selskabet er stiftet med et bedragerisk eller ulovligt formål, eller
 - (ii) - at personer involveret i selskabets stiftelse eller ledelse i den forbindelse har gjort sig skyldig i bedrageri, lovovertrædelse eller i øvrigt uredelig forvaltning i forhold til selskabet eller dets deltagere, eller
 - (iii) - at selskabsdeltagerne ikke har fået de oplysninger om selskabets forhold, som de med rimelighed kan forvente,
- b) en minoritet som nævnt ovenfor under 4.2.1.
 - (ii) fremsætter krav om granskning og det godtgøres, at kravet er rimeligt begrundet,
- c) en domstol træffer bestemmelse om granskning,
- d) der i selskabet træffes særlig beslutning om granskning,
- e) der er rimelig grund til at antage, at de opgivne aktionærforhold ikke svarer til det reelle ejerskab af eller kontrol over et selskab (stråmandsforhold),

- f) hvis der foreligger omstændigheder, der indikerer, at reglerne om direktørers og disses nærtstående deltagelse i aktie- eller anpartstransaktioner eller besiddelse af aktier eller anparter i selskabet eller forbundne selskaber, er overtrådt,
- g) ved frivillig likvidation, hvis det af en likvidatorrapport til anklagemyndigheden fremgår, at selskabsledelse eller -deltagere kan have begået strafbar lovovertrædelse, og anklagemyndigheden overgiver rapporten til handelsministeriet til videre undersøgelse. Handelsministeriet kan derefter foretage granskning af det likviderede selskabs forhold.

I tilfældet, der er nævnt under c), skal handelsministeriet iværksætte granskning.

Undersøgelse.

Undersøgelse kan iværksættes, hvis der foreligger gode grunde (good reason) til at kræve et selskabs forretningsbøger og -papirer fremlagt. Loven definerer ikke nærmere, hvornår der foreligger gode grunde, men i praksis antages det at omfatte begrundet mistanke om de forhold, der er nævnt ovenfor under a. Imidlertid medfører lovens manglende konkretisering af "gode grunde", at beviskravene til godtgørelse af mistanken er mindre end ved granskning.

8.2.3. Formålet med granskning/undersøgelse.

Såvel granskning som undersøgelse har til formål at klarlægge et faktisk begivenhedsforløb eller nogle faktiske forhold i et selskab, hvor der er formodning om uregelmæssigheder i den måde, hvorpå selskabet har været drevet.

Det ligger således inden for granskningens/undersøgelsens rammer at tage stilling til, hvorvidt der er tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at visse faktiske forhold er forekommet, eller at et faktisk begivenhedsforløb har fundet sted, samt hvorvidt meddelte, oplyste og afgivne forklaringer kan anses for korrekte. Derimod skal granskningen/undersøgelsen ikke afgøre, om der er begået lovovertrædelser eller i øvrigt udvist kritisabel adfærd, men alene tilvejebringe grundlaget for en afgørelse heraf.

En undersøgelse har som regel kun selvstændig værdi, når det drejer sig om enklere forhold og/eller mindre selskaber. I andre tilfælde tjener undersøgelsen primært til at afgøre, om der er grundlag for at iværksætte granskning. Undersøgelse kan derudover anvendes til at kontrollere rigtigheden af årsregnskaber via den bogføring, som ligger til grund for disse.

8.2.4. Fremgangsmåden ved granskning/undersøgelse.

Granskning.

Handelsministeriet modtager årligt flere hundrede klager over selskaber eller anmodninger om granskning, og heraf stammer de fleste fra offentligheden, herunder selskabsdeltagere og kreditorer. Andre kommer fra politiet, den offentlige anklagemyndighed og andre ministerier. Imidlertid tager handelsministeriet også på eget initiativ sager op på grundlag af oplysninger i presse, erhvervstidsskrifter og regnskaber.

Handelsministeriet afgør først, om der er det fornødne grundlag til at iværksætte granskning, jfr. ovenfor under 8.2.2. Hvis det ikke lader sig gøre på det foreliggende grundlag, kan de nødvendige oplysninger søges ved at iværksætte en undersøgelse. I øvrigt må det altid overvejes, om sagen kan

afgøres alene på grundlag af de oplysninger, som kan fremskaffes via en undersøgelse.

Til granskning af et stort aktieselskab udnævnes ofte to inspektører, typisk en revisor (chartered accountant) og en advokat. Et revisorfirma kan sætte det store antal medarbejdere på sagen, som kan være nødvendigt. Handelsministeren kan imidlertid også udnævne andre personer, herunder medarbejdere i ministeriet, hvilket sker til mindre omfattende granskninger.

Handelsministeriet bekendtgør udnævnelsen af inspektørerne.

Inspektørernes beføjelser og pligter er fastsat i lovgivningen. Ansvar for granskningens udførelse påhviler alene inspektørerne. De beslutter derfor uafhængigt af handelsministeriet, på hvilken måde granskningen skal gennemføres. Handelsministeriet udgiver imidlertid en vejledning vedrørende den gældende almindelige praksis (Notes for guidance of Inspectors appointed under the Companies Act 1948).

Inspektørerne er beføjet til at kræve alt materiale vedrørende selskabet fremlagt. I det omfang, det er nødvendigt af hensyn til undersøgelsens formål, kan de medinddrage forholdene i et andet selskab, som er eller har været det undersøgte selskabs datter- eller moderselskab. Enhver, som er eller kan være i besiddelse af oplysninger om selskabet, herunder såvel nuværende som forhenværende medarbejdere eller medlemmer af ledelsen samt bankforbindelser, advokater og revisorer, der er eller har været knyttet til selskabet, er forpligtet til at afgive forklaring, eventuelt under vidneansvar, til inspektørerne. Undladelse af at efterkomme disse forpligtelser kan straffes på samme måde som foragt for retten.

Er der formodning for overtrædelse af reglerne om ledelsesmedlemmers vederlæggelse eller økonomiske interesser i selskabet, eller for at ledelsesmedlemmer har tilsidesat deres forpligtelser overfor selskabet, kan inspektørerne pålægge sådanne ledelsesmedlemmer at udlevere alle dokumenter vedrørende bankkonti i ind- og udland, som kan være af betydning for afgørelsen af, om overtrædelse eller tilsidesættelse har fundet sted.

Hvis en aktionær forhindrer inspektørerne i at få adgang til de nødvendige oplysninger i forbindelse med granskning af stråmandsforhold, kan handelsministeriet forbyde overdragelse af de berørte aktiver, udnyttelse af stemmeret og udbetaling af udbytte.

Resultatet af granskningen skal beskrives i en rapport til handelsministeriet. Om reaktions- og publikationsmuligheder henvises til 8.2.5. nedenfor.

Da granskningen kan strække sig over et år eller mere, kan der være behov for at informere handelsministeriet om foreløbige resultater, bl.a. for at politimæssig efterforskning straks kan iværksættes. Dette kan ske på inspektørernes eget initiativ ved uformelt meddelte oplysninger eller mere formelt som en interimrapport. Inspektørerne skal afgive en interimrapport, hvis handelsministeriet anmoder om det.

Granskningsrapporten kan i enhver retsforhandling føres som bevis for granskningsinspektørernes opfattelse med hensyn til et hvert spørgsmål, som behandles i rapporten.

Omkostningerne ved granskningen afholdes af handelsministeriet, men med mulighed for regres i følgende tilfælde:

- a) hvis en person domfældes for en tiltale forårsaget af granskningsrapporten eller findes erstatningsansvarlig i en sag anlagt af handelsministeriet i selskabets navn, kan retten bestemme, at den pågældende skal betale alle eller nogle af udgifterne ved granskningen,
- b) hvis et selskab under en erstatningssag anlagt af handelsministeriet i selskabets navn tilkendes erstatning, skal selskabet betale udgifterne ved granskningen i det omfang, de dækkes af erstatningsbeløbet,
- c) (i) hvis en domstol har truffet beslutning om granskning, er ethvert selskab, som behandles i rapporten, pligtig at erstatte udgifterne ved granskningen, medmindre handelsministeriet bestemmer andet,

(ii) en minoritet af selskabsdeltagere, som har anmodet om granskning, er pligtig at afholde udgifterne derved, hvis og i det omfang handelsministeriet bestemmer det.

Hvis rapporten giver anledning til straf-feretlig tiltale, bortfalder pligten efter (i)-(ii) til at afholde udgifterne.

Undersøgelse.

Som nævnt ovenfor under 8.2.3. tjener undersøgelse typisk til at klarlægge, om der er grundlag for at iværksætte granskning. Imidlertid er granskning både tids-og ressourcekrævende, hvorfor man så vidt muligt forsøger at fremskaffe de ønskede oplysninger gennem undersøgelse, medmindre det på forhånd

er givet, at der er tilstrækkeligt grundlag for granskning, og at kun granskning kan fremskaffe de ønskede informationer, eller at informationerne bør offentliggøres. Til illustration heraf kan nævnes, at mens der i 1979 i 4 tilfælde blev iværksat granskning, heraf en med udnævnelse af eksterne inspektører, blev der iværksat 74 undersøgelser.

Undersøgelsen gennemføres af handelsministeriet. Den indebærer først og fremmest, at selskabet skal fremlægge alle forretningsbøger og -papirer. Dens værdi afhænger således af, at oplysninger heri er korrekte og fuldstændige. Selskabets medarbejdere og medlemmer af ledelsen er dog forpligtet til at afgive forklaring om indholdet af forretningsbøgerne og -papirerne, men derimod ikke om selskabets forhold i øvrigt. Udtalelser afgivet under en sådan forklaring kan anvendes som bevis mod medarbejderen eller ledelsesmedlemmet.

Hvis handelsministeriet kan godtgøre, at der er rimelig grund til at formode, at der på visse lokaliteter findes bøger eller papirer, som skal fremlægges, kan retten afsige kendelse om, at politiet eventuelt sammen med medarbejdere fra handelsministeriet kan foretage ransagning og beslaglægge de ønskede papirer. Det beslaglagte materiale kan tilbageholdes i op til tre måneder eller, hvis der i denne periode rejses tiltale, indtil der er faldet dom.

Det er strafbart at nægte udlevering af forretningsbøger eller -papirer, at nægte at udtale sig vedrørende indholdet heraf, at ødelægge, forvanske eller forfalske dokumenter, som vedrører selskabets ejendoms- eller forretningsforhold, samt at foretage falske indførelser i sådanne dokumenter, medmindre gerningsmanden beviser, at vedkommende ikke havde til hensigt at skjule selskabets forhold,

samt at skille sig af med, ændre i eller foretage udeladelser af de nævnte dokumenter i bedragerisk øjemed. Straffen er bøde eller indtil to års fængsel eller begge dele.

8.2.5. Resultatet af granskning/undersøgelse.

Granskning.

Inspektørernes rapport kan tilstilles selskabet.

Inspektørernes rapport kan overgives til anklagemyndigheden, hvis der synes at være grundlag for tiltalerejsning.

Rapporten kan publiceres for at informere investorer, ansatte og kreditorer om, hvorledes selskabet har været drevet. Normalt publiceres rapporter om aktieselskaber ("public companies"), mens rapporter om anpartsselskaber ("private companies") kun publiceres, hvis de rejser spørgsmål af almindelig interesse.

I stedet for offentliggørelse kan ministeriet give selskabsdeltagere, revisor og kreditorer samt i øvrigt personer, hvis forhold omtales i rapporten, mulighed for individuelt at erhverve rapporten mod vederlag.

- Rapporten kan give handelsministeriet grundlag for
- at begære selskabet opløst ved retten, hvis der efter rapporten foreligger en opløsninggrund (f.eks. at selskabet ikke har påbegyndt erhvervsvirksomhed inden 1 år efter registrering eller har suspenderet sin erhvervsvirksomhed i et helt år, eller at opløsning er "ret og billig"), eller
 - at rejse civilt søgsmål i selskabets navn, hvis dette efter rapporten tilsyneladende har

et erstatningskrav, f.eks. mod et ledelsesmedlem, således at krænkede selskabsdeltagere ikke behøver at påtage sig søgsmålsrisikoen.

Rapporten kan også danne grundlag for en lødigere offentlig debat, eller for overvejelser om ændringer af selskabslovgivningen og dennes administration.

Undersøgelse.

Resultatet af en undersøgelse må ikke publiceres og kan derfor heller ikke danne grundlag for offentlig debat eller information af investorer, ansatte og kreditorer. Alle oplysninger, der fremkommer ved undersøgelsen, er undergivet tavshedspligt, og må derfor heller ikke udleveres til selskabsdeltagere og kreditorer individuelt uden selskabets samtykke.

Rapporten kan i tilfælde af efterfølgende granskning udleveres til inspektørerne og derved danne udgangspunkt for granskning.

Endvidere kan rapporten anvendes af handelsministeriet som grundlag for begæring om opløsning af selskabet eller civilt søgsmål i selskabets navn, ligesom den kan videregives til anklagemyndigheden som grundlag for eventuel tiltale.

8.2.6. Statistik.

I perioden 1970-79 er der foretaget 44 granskninger ved eksterne inspektører og 88 granskninger ved handelsministeriets medarbejdere, ialt 132. Disse granskninger medførte undersøgelse af ialt 191 selskaber (incl. forbundne selskaber).

I perioden 1970-79 er der foretaget ialt 996 undersøgelser.

Kapitel 9

Straffebestemmelser vedrørende bogføring og regnskab.

9.1. Borgerlig straffelov.

I relation til bogføring er særligt bestemmelserne i straffelovens § 302 og § 175 af interesse. Disse bestemmelser vil derfor blive omtalt først, hvorefter andre bestemmelser, der kan være af betydning i denne sammenhæng, gengives i den rækkefølge, som fremgår af straffeloven, og med en kort omtale af teori og praksis.

Strfl. § 302. "Med bøde eller hæfte straffes 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."

Bestemmelsen omfatter:

- 1) den forsætlige pligtstridige undladelse af at føre bøger, og
- 2) det uagtsomme forhold, der er karakteriseret som grove uordener ved bøgernes førelse. Analogisk må bestemmelsen endvidere antages at omfatte
- 3) den forsætlige pligtstridige undladelse af at føre bøgerne behørigt, og
- 4) den (groft) uagtsomme undladelse af at føre bøger, jfr. Hurwitz, Juristen 1935 s. 147 ff.

Ved fastlæggelsen af, hvornår der foreligger en pligtstridig tilsidesættelse af pligten til at føre bøger eller at føre dem behørigt, må man tage udgangspunkt i bogføringslovens bestemmelser, idet det dog kun er de kvalificerede overtrædelser af denne lov, der kan anses for omfattet af straffeloven, mens formelle overtrædelser alene må anses for strafbare efter bogføringsloven. Der henvises til kapitel 5.1. om bogføringsloven.

§ 302 fik sin nuværende affattelse ved straffeloven af 1930, hvor den afløste bestemmelsen i § 262, stk. 2, i straffeloven af 1866, hvorefter påtale dog kun fandt sted, når konkurs eller forhandling om tvangsakkord uden for konkurs med hensyn til boet var åbne og det begæredes af nogen af boets kreditorer, eller når almene hensyn krævede det.

Der ses ikke at foreligge trykte afgørelser, der alene vedrører overtrædelse af § 302. Der henvises i øvrigt til UfR 1970.838 V, der er refereret nedenfor under omtalen af straffelovens § 175 og UfR 1957.778 H, der er refereret under omtalen af straffelovens § 296.

Strfl. § 175: "Den, som for at skuffe i retsforhold i offentligt dokument eller bog, i privat dokument eller bog, som det ifølge lov eller særligt pligtforhold påhviler ham at udfærdige eller føre, eller i læge-, tandlæge-, jordemoder- eller dyrlægeattest afgiver urigtig erklæring om noget forhold, angående hvilket erklæringen skal tjene som bevis, straffes med hæfte eller med fængsel indtil 3 år eller under formildende omstændigheder med bøde.

Stk. 2. På samme måde straffes den, der i retsforhold gør brug af et sådant dokument som indeholdende sandhed."

Det i § 175 beskrevne strafbare forhold betegnes ofte som "intellektuelt falsk", hvorved forstås udstedelse eller brug af et ægte dokument med et urigtigt indhold.

Strafansvar efter § 175 vil kunne pålægges den, der efter bogføringsloven er pligtig at føre bøger, og som forsætligt fører disse urigtigt. I modsætning til, hvad der gælder for ansvar efter § 171, kræves efter § 175 ikke, at der er gjort brug af den urigtige bogføring; selve førelsen er strafbar.

Man kan rejse spørgsmålet, om også et regnskab, der er resultatet af en bogføring, er omfattet af bestemmelsen.

I forarbejderne til § 175 tales om handelsbøger, protokoller og lignende som eksempler på "privat bog eller dokument". § 175 må imidlertid ses i sammenhæng med bestemmelsen om dokumentfalsk, § 171. I denne bestemmelse defineres et dokument som "en skriftlig med betegnelse af udstederen forsynet tilkendegivelse, der enten fremtræder som bestemt til at tjene som bevis eller bliver benyttet som bevis for en rettighed, en forpligtelse eller en befrielse for en sådan". Kravet om skriftlighed vil altid være opfyldt ved et regnskab, ligesom udstederbetegnelse vil foreligge, i hvert fald når regnskabet er underskrevet af revisor og/eller firmaets ledelse. For så vidt angår kravet om en bevisfunktion, må dette normalt anses for opfyldt ved regnskaber, idet formålet med udarbejdelse af et regnskab jo bl.a. er at have et tilgængeligt bevis for virksomhedens situation, f.eks. ved udbetaling af udbytte, tantieme, betaling af skat eller opnåelse af lån eller eksportkredit. I praksis er et underskrevet regnskab da også anset for et dokument i straffelovens forstand, f.eks. i UfR 1977.344, hvor en revisor blev dømt for bl.a. dokumentfalsk efter straffelovens § 171 ved at have påført nogle regnskaber, som han som forretningsfører havde udarbejdet, revisionspåtegninger i et andet firmas navn.

Dette fører til, at urigtig erklæring i et regnskab om f.eks. størrelsen af salgsindtægter med deraf følgende forbedring af driftsresultat og status, egenkapitalens størrelse eller andre forhold, der er af betydning ved vurderingen af virksomheden, må anses for omfattet af § 175. Indfører en bestyrelse eller kasserer urigtige oplysninger, efter at regnskabet er revideret og forsynet med revisionspåtegning, må man også anse revisor som udsteder, og der vil derfor foreligge dokumentfalsk fra bestyrelsens eller kassererens side, jfr. straffelovens § 171, idet der er givet regnskabet et indhold, som ikke hidrører fra den angivne udsteder. Dette resultat er antaget i UfR 1916.293, der vedrørte en kassers rettelser af tallene i sygekassens regnskabsbøger, efter at de var blevet forsynet med revisionspåtegning. På samme måde vil der, dersom de for bogføringen til grund liggende bilag er falske eller forfalskes, foreligge overtrædelse af § 171, når bilagene hidrører fra andre end virksomheden selv. Hidrører bilagene derimod fra virksomheden selv, vil der foreligge overtrædelse af § 175. Med de ovennævnte modifikationer vil det formentlig være ret sjældent, at der i relation til et regnskab forekommer overtrædelse af straffelovens § 175. Derimod vil bestemmelsen typisk finde anvendelse på den urigtige bogføring.

Retspraksis:

UfR 1970.838 V: En sparekassedirektør, som i strid med tilsynsrådets anvisninger havde tilladt en kunde et overtræk på ca. 146.000 kr. på en kassekredit, dømtes for mandatsvig samt overtrædelse af straffelovens § 175 ved i forbindelse med et eftersyn at have udfærdiget fiktive bilag for indbetalinger og bogført disse på kundens konto, der derved blev udlignet. Endvidere dømtes han for overtrædelse af straffelovens § 302 ved i 7 tilfælde at have modtaget og bogført dækningsløse checks samt foretaget overførsler, der ikke angik virkelige værdier, (60 dages fængsel).

ØLD af 20.8.1973 (111 209/1973): En bankassistent dømtes for tyveri og overtrædelse af straffelovens § 175 ved at have tilegnet sig obligationer til pålydende værdi 2,4 mill. kr., hvorefter han ved hjælp af urigtige bogføringsbilag hævede 109.000 kr. i renter samt oppebar et provenu på 289.000 kr. ved salg af en del af obligationerne, (4 års fængsel).

Vestre Landsrets dom af 17. november 1983 (S 441/12983): En virksomhedsindehaver dømtes for overtrædelse af straffelovens § 175, stk. 2, jfr. stk. 1, ved at have forevist urigtige og misvisende regnskaber over for 3 pengeinstitutter i forbindelse med forhandlinger om lån og kreditter. Regnskaberne, der var udarbejdet på grundlag af urigtig bogføring, indeholdt urigtige oplysninger om værdien af varelageret, størrelsen af tilgodehavender og gæld m.v. (fængsel i 1 år 6 måneder).

Strfl. § 125: "Med bøde, hæfte eller med fængsel indtil 2 år straffes den, som - - -
2) tilintetgør, forvansker eller bortskaffer genstande af betydning for en offentlig undersøgelse eller udsletter en forbrydelses spor.

Stk. 2. Den, der foretager de nævnte handlinger for at unddrage sig selv eller nogen af sine nærmeste fra forfølgning eller straf, straffes ikke."

Formålet med denne bestemmelse er at beskytte strafforfølgningen ved at kriminalisere handlinger, der sigter til at hindre opklaringen af forbrydelser.

Ordet "genstande" omfatter ikke blot ting, men også dokumenter, f.eks. checks, bogholderikort, etc.

Der hersker i teorien en vis uenighed om, hvorvidt tilintetgørelse af bevismateriale kun er omfattet af bestemmelsen, når en offentlig undersøgelse er påbegyndt.

Bestemmelsen i stk. 2 om straffrihed, dersom bevisfødelæggelsen sker for at unddrage sig selv eller sine nærmeste fra straf, rejser spørgsmålet om for-

holdet til straffelovens § 302, der pålægger den, der undlader at føre forretningsbøger eller gør sig skyldig i grove uordener herved, strafansvar.

I straffelovskommissionen af 1917's betænkning sp. 236, bemærkes, at det i modsætning til tidligere straffelov nu er udtrykkelig udtalt, at straf ikke finder anvendelse på den, der foretager de i stk. 1 nævnte handlinger for at unddrage sig selv for straf. Dette havde hidtil været antaget som noget, der fulgte af almindelig strafprocessuelle grundsatninger, men man fandt det rigtigere at optage en regel derom i straffeloven.

I forhold til § 125, stk. 2, jfr. stk. 1, nr. 2, må § 302 ses som en specialregel. En person, der bortskaffer bilag uden at noget tyder på, at dette gøres for f.eks. at skjule en berigelsesforbrydelse, vil derfor kunne straffes for overtrædelse af § 302 på trods af § 125. Er omvendt bortskaffelsen beviseligt sket for at skjule f.eks. et underslæb, vil der kun kunne straffes for underslæbet, men ikke også for overtrædelse af § 302.

Retspraksis:

Ufr 1943.1013 VL. En bogholder hos en bilforhandler havde foretaget en del rettelser i forretningsens debitor-kartotek for at skjule sin principals ulovlige handel med bildæk. Tiltalen var rejst efter straffelovens § 175, men forholdet henføres af landsretten under § 125, stk. 1, nr. 2.

Ufr 1965.176 VL. En hælér blev tiltalt for overtrædelse af § 125, stk. 1, nr. 2, ved efter tyvens anholdelse at have tilintetgjort en del krydsede checks. Retten fandt forholdet omfattet af § 125, stk. 1, nr. 2, men handlingen ansås for straffri efter bestemmelsen i stk. 2.

Strfl. § 155: "Misbruger i øvrigt nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, sin stilling til at krænke privates eller det offentliges ret, straffes han med bøde eller hæfte. Sker det for at skaffe sig eller andre

uberettiget fordel, kan fængsel indtil 2 år anvendes."

Denne bestemmelse er et supplement til de foranstående bestemmelser i strfl. kap. 16, (§§ 144 ff), der alle omhandler konkrete former for tjenestemisbrug.

I motiverne til bestemmelsen har straffelovskommisjonen af 1917 i betænkningen sp. 257 udtalt, at man har "anset det for ønskeligt, at der haves en sådan almindelig bestemmelse, for at der ikke skal savnes hjemmel til at straffe tjenesteforseelser, der ikke kan henføres under de særskilt omhandlede forbrydelser, og fordi det efter forholdets natur vanskeligt kan lade sig gøre at give specielle regler for alle de former, under hvilke misbrug af offentlig tjeneste eller hverv kan finde sted." På trods af bestemmelsens meget brede formulering, har det dog ikke være hensigten at straffe en hvilken som helst form for tjenesteforseelse. Bestemmelsen omfatter kun forsætlige pligtstridige forhold. Endvidere skal der være tale om "misbrug", d.v.s., at forholdet skal være af grovere karakter for at falde ind under bestemmelsen. Mindre grove udnyttelser af tjenestestilling, som f.eks. misbrug af tjenestebil i privat øjemed, henhører normalt under disciplinær forfølgning og falder således udenfor § 155.

§ 155, 2. pkt., skærper straffen, såfremt der er handlet for at skaffe sig eller andre uberettiget fordel. "Fordel" omfatter i denne forbindelse såvel økonomisk som ikke-økonomisk fordel.

Straffelovens kap. 16 omfatter efter reglernes ordlyd kun personer, der enten er offentligt ansatte eller som handler i medfør af offentlige hverv. En række særlove har imidlertid udvidet anvendelsesom-

rådet til også at omfatte personer, hvis virksomhed kræver autorisation i henhold til loven. Eksempelvis kan nævnes, at advokater og revisorer er omfattet af kap. 16's bestemmelser.

Retspraksis:

Ufr 1951.376 Ø. En revisor havde i en klients regnskaber optaget fiktive kreditorposter med den virkning, at klientens skattepligtige indkomst og formue formindskedes. Dømt for overtrædelse af § 155. (14 dages hæfte.)

Østre landsrets dom af 1. juli 1983 (16. afd. a.s.l. 1-2/1982).

En revisor i to større entreprenørvirksomheder blev dømt for overtrædelse af § 155 ved at have givet blank påtegning på virksomhedernes regnskaber, hvori der var foretaget udokumenterede opskrivinger, ligesom der var udeladt nedskrivinger, hensættelser til imødegåelse af aktuelle forpligtelser, etc., alt med den virkning, at virksomhedernes egenkapital ifølge regnskaberne udgjorde et i væsentlig grad ukorrekt beløb. Endvidere dømt for overtrædelse af straffelovens § 296, stk. 1, nr. 2, idet han vidste, at regnskaberne ville blive forelagt bestyrelsen for virksomhederne samt bankforbindelser m.v.

Revisoren blev idømt en betinget straf på 9 måneders fængsel. Derimod blev en påstand om frakendelse af autorisationen ikke taget til følge, idet landsretten anså det for betænkeligt at fastslå, at de begåede forhold på dommens tidspunkt kunne begrunde en nærliggende fare for misbrug af stillingen som revisor.

Københavns byrets 17. afdelings dom af 1. marts 1985 (sag nr. 2950/1981). En statsautoriseret revisor og en medrevisor var tiltalt for overtrædelse af § 155 ved at have givet blank påtegning på et årsregnskab for et administrationsselskab, uagtet der kun var sket en meget begrænset og mangelfuld bogføring, hvorunder et betydeligt beløb blev indtægtsført i selskabet uden hjemmel i administrationsaftalerne. Administrationsselskabets direktør og hovedaktionær blev tiltalt for medvirken til overtrædelse af § 155.

Den statsautoriserede revisor og direktøren blev domfældt. Revisoren fik 40 dages hæfte betinget. Han blev ikke frakendt sin autorisation. Medrevisoren blev frikendt.

Strfl. § 157: "Samme straf (bøde eller hæfte, jfr. § 156) finder anvendelse, når nogen, som

virker i offentlig tjeneste eller hverv, gør sig skyldig i grov eller oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenestens eller hvervets udførelse eller i overholdelsen af de pligter, som tjenesten eller hvervet medfører."

Bestemmelsen omhandler i modsætning til § 155 den uagtsomme tjenesteforseelse. For at der kan straffes, må uagtsomheden enten kunne betegnes som grov eller oftere gentagen, d.v.s. at forseelsen skal være sket mindst 3 gange.

Udenfor § 157 falder hverv, der hviler på offentlige valg.

Retspraksis:

UFR 1969.782 Ø: En revisor dømtes for overtrædelse af § 157 ved uden behørig undersøgelse at have forsynet en fabrikants regnskaber gennem flere år med en attestation, der var egnet til at fremkalde den vildfarelse, at han i det væsentlige indestod for regnskabernes rigtighed. Straffen fastsattes til 40 dagbøder à 200 kr. Retten til at udøve revisorvirksomhed frakendtes ikke.

UFR 1978.263 Ø: En revisor havde uden at foretage nærmere revision af en advokats bogholderi attesteret advokatens urigtige indberetninger til advokatrådet om klienttilsvar. Dømt for overtrædelse af § 157. Da revisoren samtidig frakendtes retten til at virke som selvstændig revisor, og da en del af forholdet var begået forud for en allerede idømt bøde på 8.000 kr., fastsattes straffen jfr. strfl. §§ 87 og 89 til 14 dagbøder à 200 kr.

Københavns byrets dom af 11.12.1980:

Revisor havde i 5 tilfælde attesteret indberetninger om klienttilsvar til trods for, at bogføringen ikke var ajourført, ligesom der ikke var ført nogen egentlig klienttilsvarkonto. Idømt 40 dagbøder à 200 kr. i medfør af § 157.

Strfl. § 163: "Med samme straf som i § 162 anført (bøde, hæfte eller fængsel i indtil 4 mdr.) straffes den, som i øvrigt til brug for retsforhold, der vedkommer det offentlige, afgiver urigtig skriftlig erklæring eller skriftlig bevidner noget, hvorom han ingen kundskab har."

Bestemmelsens typiske anvendelsesområde er urigtige oplysninger afgivet overfor en offentlig myndighed i forbindelse med erhvervelse af kørekort, pas og lignende samt over for socialkontorer og arbejdsløshedskasser i forbindelse med anmodninger om bistand. Reglen vil også kunne finde anvendelse ved urigtige oplysninger om virksomhedsforhold, herunder virksomhedens økonomi, over for en offentlig myndighed eller institution i forbindelse med fritagelse for en forpligtelse eller opnåelse af offentlig støtte. Særlovgivningen regulerer dog i vidt omfang udtømmende disse forhold. Urigtige oplysninger til skattemyndighederne er eksempelvis bl.a. reguleret i skattekontrolloven.

Der ses ikke at være trykt praksis om anvendelse af § 163 i forbindelse med urigtig eller mangelfuld bogføring, ligesom statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet heller ikke har praksis vedrørende bestemmelsen.

Strfl. § 171: "Den, der gør brug af et falsk dokument til at skuffe i retsforhold, straffes for dokumentfalsk.

Stk. 2. Ved dokument forstås en skriftlig med betegnelse af udstederen forsynet tilkendegivelse, der enten fremtræder som bestemt til at tjene som bevis eller bliver benyttet som bevis for en rettighed, enforpligtelse eller en befrielse for en sådan.

Stk. 3. Et dokument er falsk, når det ikke hidrører fra den angivne udsteder, eller der er givet det et indhold, som ikke hidrører fra denne."

Strfl. § 172: "Straffen for dokumentfalsk er fængsel, der i tilfælde af, at dokumentet angiver sig at indeholde en offentlig myndigheds afgørelse, eller at det er en offentlig forskrivning, en check, veksler eller andet til almindeligt omløb bestemt dokument eller en testamenterisk bestemmelse, kan stige til 8 år.

Stk. 2. Er dokumentet efter sin beskaffenhed, eller er forfalskningen eller det, som derved

søges opnået, af underordnet betydning, eller har den skyldige ikke tilsigtet at påføre andre nogen skade, såsom når øjemedet alene har været at gennemføre et berettiget eller at afværge et uberettiget krav, er straffen bøde, hæfte eller fængsel indtil 1 år."

Dokumentfalskbestemmelsen er rigt behandlet i den strafferetlige teori, se Vagn Greve m.fl: Kommenteret straffelov, spec. del med henvisninger, og en meget anvendt bestemmelse i praksis.

Kort kan nævnes, at dokumenter opdeles i hensigtsdokumenter, der efter deres indhold "fremtræder som bestemt til at tjene som bevis", f.eks. skøder, kvitteringer, checks etc. og lejlighedsdokumenter, d.v.s. dokumenter, der ikke på forhånd er tiltænkt nogen bevisfunktion, men som konkret tillægges en sådan, f.eks. et privat brev, der anvendes som bevis i en arvesag.

Det falske dokument skal bruges til at skuffe i retsforhold, for at forholdet er strafbart. I begrebet "skuffe" ligger, at dokumentet skal være anvendt under foregivelse af, at det er ægte. Hvorvidt den, som dokumentet anvendes overfor, rent faktisk lader sig narre, er uden betydning for strafbarheden. Med kravet om, at der skal foreligge et "retsforhold", udelukkes de tilfælde, hvor et falsk eller forfalsket dokument anvendes f.eks. for at prale eller lignende. Formålet med anvendelsen af et falsk dokument er i øvrigt uden betydning for strafbarheden. Ofte vil der ved brugen være forset til at opnå en uberettiget vinding. I disse tilfælde straffes ikke samtidig for bedrageri, da der i strafferammen for dokumentfalsk er taget hensyn til sammenhøigheden med bedrageri. Sker dokumentfalsk derimod for at skjule et allerede begået bedrageri eller en anden berigelsesforbrydelse, straffes for overtrædelse af begge bestemmelser.

Retspraksis:

UfR 1975.433 V: En brugtvognsforhandler dømtes for overtrædelse af § 171 ved som bilag til sit momsregnskab at have indsendt 6 købekontrakter, hvori han havde opskrevet købsprisen, til toldvæsenet og derved at have unddraget det offentlige et mindre beløb (3 mdr. betinget fængsel.)

UfR 1979.1067 V: En person, der havde virket som henholdsvis bogholder og regnskabschef i to firmaer dømtes for underslæb og dokumentfalsk ved at have tilegnet sig 1,2 mill. kr., idet han havde udfærdiget fakturaer, som udviste for store eller helt fiktive vareindkøb, hvorefter han ved betalingen lod de overskydende beløb overføre til sin egen bankkonto. Endvidere havde han i 4 tilfælde forfalsket postkvitteringer for at dække over underslæbet. (3 $\frac{1}{2}$ års fængsel.)

Strfl. § 178: "Med fængsel indtil 2 år eller under formildende omstændigheder med hæfte straffes den, som for at skille nogen ved hans ret tilintetgør, bortskaffer eller helt eller delvis ubrugbargør et bevismiddel, der er tjenligt til at benyttes som sådant i et retsforhold".

Det strafbare indhold i denne bestemmelse, der sjældent ses anvendt i praksis, angår undertrykkelse af bevismidler og er således ikke begrænset til kun at omfatte dokumenter. Mens dokumentfalsk, der begås for at gennemføre et berettiget eller at afværge et uberettiget krav, er strafbart efter § 171, omhandler § 178 kun de situationer, hvor bevisundertrykkelsen sker for at skille en anden ved hans ret.

Foretages bevisundertrykkelse som led i et bedrageri eller anden berigelsesforbrydelse, vil der formentlig blive straffet for overtrædelse af begge bestemmelser.

Der ses ikke at være nogen praksis, hvor § 178 er anvendt på undertrykkelse af bogføring eller lignende.

Strfl. § 296: "Med bøde, hæfte eller med fængsel indtil 2 år straffes den, som uden at betingelserne for at anvende § 279 foreligger,

- 1) - - - - -
- 2) gør urigtige eller vildledende angivelser angående aktieselskabers, andelsselskabers eller lignende foretagenders forhold gennem offentlige meddelelser, i beretninger, regnskabsopgørelser eller erklæringer til generalforsamlingen eller nogen selskabsmyndighed, ved anmeldelse til handelsregistret eller aktieselskabs-registeret eller indbydelse til dannelse af sådanne selskaber eller udbud af andele i dem,
- 3) - - - - -

Stk. 2. Begås de under nr. 2 nævnte handlinger af grov uagtsomhed, er straffen bøde eller under skærpende omstændigheder hæfte".

Bestemmelsen er, som det også fremgår af indledningsordene, et supplement til bedrageribestemmelsen. I motiverne til § 296 udtaler straffelovkommissionen af 1912, bet. sp. 252, om kriminaliseringen af urigtige eller vildledende beretninger og regnskabsopgørelser, at:

"Faren ved sådanne urigtige beretninger og regnskabsopgørelser er, selv om de ikke offentliggøres, så stor, at der trænges til en alvorlig straffebestemmelse derimod".

Under hensyn hertil omfatter strafferammen fængsel i højst to år. For simpelt førstegangsbedrageri var straffen ligeledes oprindeligt 2 års fængsel, men i dag er den fængsel i højst et år og seks måneder, jfr. § 285.

Forældelsesfristen for overtrædelse af § 296, stk. 1, nr. 2 og 3, og stk. 2, og de nedenfor nævnte §§ 297 og 302, er under hensyn til, at disse overtrædelser ofte først opdages på et sent tidspunkt, fastsat til fem år, jfr. straffelovens § 93, stk. 2, selv om der konkret kun måtte være forskyldt bøde.

Retspraksis:

UfR 1957.778 H: En bankdirektør dømtes for overtrædelse af straffelovens § 302 samt § 296, stk. 1, nr. 2, og stk. 2 ved at have foretaget urigtig bogføring i forbindelse med en for stor kreditgivning, hvilket medførte, at bankens offentliggjorte regnskab, der blev forelagt generalforsamlingen og indberettet til banktilsynet, blev urigtig. Endvidere havde han medvirket til, at en kundes årsregnskaber blev urigtige. Herudover dømtes for overtrædelse af bankloven (40 dages fængsel).

Der henvises i øvrigt til de under § 155 citerede domme.

Strfl. § 297: "Med bøde straffes den, som uden for de i § 296 nævnte tilfælde i dokumenter, forretningsbreve, cirkulærer eller bekendtgørelser mod bedre vidende gør urigtige angivelser om det af ham bestyrede eller repræsenterede selskabs økonomiske stilling."

Denne bestemmelse, der ikke ses anvendt i praksis, omfatter forsætlige urigtige angivelser til andre end offentligheden eller selskabsmyndigheder og omfatter således også angivelser i forretningsbreve eller lign.

9.2. Særlovgivning.

9.2.1. Bogføringsloven.

Bogføringsloven af 1959.

Bogføringsloven af 1959 indeholder i § 3 en selvstændig straffebestemmelse. Bestemmelsen omfatter kun overtrædelser, der ikke omfattes af en strengere straffebestemmelse i anden lovgivning, jfr. ordene: "medmindre strengere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning". Strafferammen omfatter kun bødestraf, og tilregnelsen er begrænset til forsæt eller grov uagtsomhed.

Bogføringsloven af 1912.

Efter § 8, stk. 3, i bogføringsloven af 1912, kunne overtrædelse af pligten til på behørig

måde at føre de foreskrevne bøger straffes med bøder. Hvis den bogføringspligtige kom under konkurs eller groft overtrådte bogføringsreglerne, kunne der idømmes frihedsstraf, men i så fald fandt man, at hjemlen burde være straffeloven. (§ 262 i straffeloven af 1866.)

Ved gennemførelsen af 1930-straffeloven fandt man, at overtrædelser af bogføringsreglerne uanset deres karakter fremtidig alene burde straffes efter straffeloven. Ved §§ 2 og 3 i lov om ikrafttræden af borgerlig straffelov m.m. af 1930 ophævede man derfor § 8, stk. 3, i bogføringsloven af 1912 og § 262 i straffeloven af 1866 samtidigt med indsættelsen af § 302 i straffeloven af 1930.

Bogføringslovforslag af 1954.

I 1950 afgav bogføringskommissionen betænkning om revision af bogføringslovgivningen. Bogføringskommissionen foreslog at bevare det da gældende system, hvorefter overtrædelse af bogføringsloven alene straffedes efter straffeloven.

I forslaget til lov om bogføring af 1954, der blev udarbejdet på grundlag af betænkningen, fulgte man imidlertid ikke bogføringskommissionens forslag om, at bogføringsovertrædelser fortsat alene burde straffes efter straffeloven. Tværtimod foresloges det omvendt, at overtrædelser af bogføringsloven alene skulle straffes efter denne. Det fremsatte lovforslag blev imidlertid ikke vedtaget.

9.2.2. Årsregnskabsloven.

Årsregnskabsloven.

Efter lov nr. 284 af 10. juni 1981 om visse selskabers aflæggelse af årsregnskab m.v. § 65 straffes forsætlig eller groft uagtsom overtrædelse af lovens præceptive bestemmelser med bøde. Om bestemmelsens § 65 siges i bemærkningerne til lovforslaget:

"Regnskabsreglerne i selskabslovene er sanktioneret med bødestraf i AL § 161, stk. 1, og ApSL § 131, stk. 1, uden nogen afgrænsning af forseelsernes karakter. I betragtning af, at der ofte kan forekomme lettere overtrædelser af undskyldelig karakter i forhold til et så omfattende lovkompleks, som det foreliggende, er det fundet mest hensigtsmæssigt alene at foreskrive straf i form af bøde for forsætlig

eller groft uagtsom overtrædelse af loven.

Bødestraffen pålægges de ansvarlige medlemmer af selskabsledelsen, jfr. her selskabsledelsens principielle ansvar for årsregnskabet's aflæggelse i forslaget's § 2, stk. 2, og for bogføring og formueforvaltning i henhold til AL § 54 og ApSL § 36. Selskaberne kan ikke idømmes bøder i forbindelse med disse overtrædelser".

Grovere overtrædelser af årsregnskabsloven straffes efter straffelovens § 296, stk. 1, nr. 2.

Spørgsmålet om fordeling af straffebestemmelser mellem selskabslovene og straffeloven har været meget drøftet siden den første aktieselskabslov. Der gives derfor i det følgende en oversigt over den historiske udvikling.

Aktieselskabsloven af 1917.

Ved den første lov om aktieselskaber, lov nr. 468 af 29. september 1917, valgte man i aktieselskabsloven at optage de straffebestemmelser, der var knyttet til overtrædelse af lovens bestemmelser, herunder om regnskab. Derimod blev der ikke indsat nogen særlig straffebestemmelse i straffeloven for grovere overtrædelser af aktieselskabsloven. Indholdsmæssigt svarer straffebestemmelserne i aktieselskabsloven af 1917 således til den nugældende straffelovs § 296, stk. 1, nr. 2.

I forslag til aktieselskabslov af 1923, som ikke blev vedtaget, foresloges enkelte ændringer af straffebestemmelsernes indhold, men ikke af deres placering.

Ved straffeloven af 1930 overførte man de særligt strafværdige forhold i §§ 55 og 56 i aktieselskabsloven af 1917 til § 296, stk. 1, nr. 2, i straffeloven af 1930.

Aktieselskabsloven af 1930.

Efter aktieselskabsloven af 1930 § 86 straffes overtrædelse af loven, herunder regnskabsbestemmelserne, som ikke falder ind under borgerlig straffelov, med bøder. Som ovenfor nævnt, straffes alvorligere overtrædelser nu efter straffelovens § 296, stk. 1, nr. 2.

Aktie- og anpartsselskabslovene af 1973.

Bestemmelsen om bødestraf for overtrædelse af aktieselskabsloven foresloges bevaret i betænkning om revision af aktieselskabslovgivningen nr. 362 af 1964 s. 49 og 195.

I betænkning om en fællesnordisk aktieselskabslovgivning nr. 540 af 1969 s. 185 anfø-

res, at § 296 i straffeloven af 1930 rammer de alvorligste overtrædelser af aktieselskabsloven. En generel bestemmelse om bødestraf for overtrædelser af aktieselskabsloven, som ikke falder ind under straffeloven, findes ikke længere forenelig med de retssikkerhedssynspunkter, der ligger til grund for straffeloven. Det foreslås i stedet, at det konkret angives, hvilke overtrædelser, der er belagt med straf, og det tilføjes i den forbindelse:

"Man har her haft for øje, at en række andre sanktionsformer end straf vil kunne have den fornødne effekt. Erstatningsansvar vil kunne oprette et tab, der er påført selskabet. En beslutning, der ikke er fattet i overensstemmelse med forskrifterne, kan være ugyldig. En forsømmelig ledelse kan afskediges. Spørgsmålet om generalforsamlingers lovlighed kan indbringes for domstolene, alt sammen eksempler på, at andre sanktioner end straf kan anses for tilstrækkelige i givne situationer."

Aktie- og anpartsselskabslovene af 1973
følger 1969-betænkningen, således at overtrædelse af blandt andet regnskabsbestemmelserne alene straffes med bøde. Frihedsstraf ved grovere overtrædelser af regnskabsbestemmelserne kan fortsat idømmes efter straffelovens § 296, stk. 1, nr. 2.

9.2.3. Skattekontrolloven.

Overtrædelse af skattekontrolloven i form af afgivelse af urigtige oplysninger m.v. i forbindelse med skatteansættelsen og skattekontrollen straffes i medfør af §§ 13-15 med bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år. Det bemærkes, at lovens straffebestemmelser ikke omfatter skattesvig af særlig grov karakter, idet strafbestemmelsen herfor ved lov nr. 559 af 28. december 1971 blev overført til straffelovens § 289 for at understrege, at skattesvig af særlig grov karakter bør sidestilles med andre alvorligere berigelsesforbrydelser. Ved lovændringen blev strafferammen for skattesvig af særlig grov karakter samtidig forhøjet fra fængsel indtil 2 år til fængsel indtil 4 år.

Overtrædelse af bekendtgørelse nr. 461 af 8. september 1976 om mindstekrav til årsregnskaber, der vedlægges selvangivelsen m.v., der er udstedt med hjemmel i skattekontrollovens § 3, er sanktioneret i skattekontrollovens § 17, der har følgende ordlyd:

"Med bøde eller hæfte straffes den, der undlader at føre regnskab, som det efter bestemmelse af ministeren for skatter og afgifter i medfør af § 3, stk. 1, påhviler ham at føre, eller som gør sig skyldig i grove uordener med hensyn til førelsen af sådant regnskab eller ved den i § 3, stk. 4, foreskrevne opbevaring af dette regnskab med tilhørende bilag."

9.2.4. Kildeskatteloven.

Undladelse af opfyldelse af de i loven foreskrevne pligter samt afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger straffes med bøde, jfr. §§ 74 og 75, medmindre overtrædelsen er begået for at unddrage det offentlige skat, eller der i øvrigt foreligger skærpende omstændigheder. I så tilfælde kan straffen stige til hæfte eller fængsel indtil 2 år.

9.2.5. Merværdiafgiftsloven.

Efter merværdiafgiftslovens § 35, stk. 1, straffes med bøde den, der afgiver urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier oplysninger til brug for afgiftskontrollen eller i øvrigt foretager nærmere beskrevne overtrædelser af loven, herunder overtrædelse af bestemmelserne om regnskabsførelse. Efter samme bestemmelses stk. 2, kan der ligeledes i forskrifter, der udstedes i medfør af loven, fastsættes straf af bøde for overtrædelse af forskrifterne. Denne hjemmel er udnyttet i § 19 i bekendtgørelse nr. 249 af 7. maj 1973 om regnskabsførelse efter merværdiafgiftsloven.

Ifølge merværdiafgiftslovens § 35, stk. 3, kan den, der begår en af de ovenfor nævnte overtrædelser med

forsæt til at unddrage statskassen afgift, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år.

9.2.6. Sammenfatning.

Den ovenfor beskrevne forskellige placering af straffebestemmelser for overtrædelse af særlovgivningens regler om bogføring og regnskab, kan sammenfattes på følgende måde:

- 1) straffebestemmelser placeres alene i særlovgivningen (bogføringslovforslag af 1954, aktieselskabsloven af 1917, kildeskatteloven, merværdiafgiftsloven),
- 2) straffebestemmelser placeres alene i straffeloven (bogføringslov af 1912 som ændret i 1930),
- 3) de groveste forhold tiltales efter straffeloven og mindre grove overtrædelser efter særlovene (bogføringsloven af 1959, aktie- og anpartsselskabslovene af 1973, årsregnskabsloven, skattekontrolløven).

Den gældende lovgivning er overvejende udformet efter princippet under 3), idet særlovene alene hjemler bødestraf, mens strafferammen i straffelovens § 296, stk. 1, nr. 2, og § 302 går op til henholdsvis fængsel indtil 2 år og hæfte. Dette fremhæves navnlig i straffelovens § 296, der ved anvendelse af formuleringen: "uden at betingelserne for at anvende § 279 foreligger" angiver forhold af be-
dragerilignende karakter som sit centrale anvendelsesområde. For skattekontrolløven gælder, at den ganske vist hjemler fængselsstraf op til 2 år, men er der tale om skattesvig af særlig grov karakter, er strafferammen efter straffelovens § 289 fængsel indtil 4 år.

I modsætning hertil indeholder såvel kildeskatteloven som merværdiafgiftsloven dels bødestraf for

almindelige overtrædelser, dels straf af hæfte eller fængsel indtil 2 år for grovere overtrædelser.

9.2.7. Bestemmelsernes anvendelse i praksis.

Mens der relativt hyppigt straffes for overtrædelse af skatte- og afgiftslovene, er udvalget ikke bekendt med straffesager alene for overtrædelse af bogføringsloven og bekendtgørelsen. Det må antages, at antallet af domme herom er særdeles beskedent. I de i Ugeskrift for Retsvæsen optrykte domsafgørelser, hvor der indgår overtrædelser af disse bestemmelser, er der tillige begået overtrædelser af f.eks. straffelovens bestemmelser om formueforbrydelser. Ligeledes ses der ikke i de trykte afgørelser at forekomme straffesager alene for overtrædelse af aktie- og anpartsselskabslovenes regnskabsbestemmelser (nu årsregnskabsloven).

Kapitel 10

Erfaringer med overtrædelse af krav til bogføring og regnskab.

10.1. Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet.

Til brug for udvalgets overvejelser har statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet bidraget med nedenstående eksempler på konstaterede tilsidesættelser af bogføringsreglerne.

1. Sag omfattende multinational koncern. Sagen sluttet på bevisets stilling.

I en indberetning til Sø- og Handelsretten bemærkede likvidator følgende:

"Det må konstateres, at der i den meget betydelige (internationale) organisation, der er blevet opbygget, i hvert fald ikke siden har været en tilstrækkelig effektiv ledelse og styring, ligesom regnskabsføringen i selskaberne har været særdeles mangelfuld. Der forelå således ikke for årene og fremover regnskaber for selskabet og dets datterselskaber, hvilke regnskaber skulle være godkendt af generalforsamlingerne i og fremover, og det er i dag end ikke muligt at rekonstruere eller udarbejde fuldstændige regnskaber, ligesom det ikke for boet har været muligt at få opklaret, om der for de senere år har foreligget bogføringsmateriale, eller hvad der er sket hermed ...".

I forbindelse med statsadvokaturens undersøgelser fandt politiet frem til 174 flyttekasser med bilag, hvortil senere kom ca. 200 kg bilag fra et konkursbo i - Bilagene forefandt i fuldstændig uorden, og en revisionsmæssig rekonstruktion af den finansielle udvikling i koncernen frem til sammenbruddet kom til at koste et meget betydeligt beløb.

2. Sag vedrørende investeringsfirma med tætte forbindelser til udlandet.

Hovedmanden blev idømt fængsel i 5 år af Østre Landsret.

X ApS trådte i virksomhed den 7. januar 1975.

Allerede den 25. februar 1976 fandt selskabets statsautoriserede revisor anledning til bl.a. at udtale:

"Den tilstand, hvori vi har modtaget materialet, har trodset enhver beskrivelse. Vi har f.eks. indsamlet materiale, parret betalingsbilag fra banker med købsbilag. I visse tilfælde var der dobbelt bilag. I andre var der ingen, eller der manglede et eller flere af bilagene".

Fra 1975 til 1979 frasagde fire statsautoriserede revisorer sig hvervet som revisorer for selskabet, fordi bogføringen på intet tidspunkt blev bragt blot tilnærmelsesvis i orden.

Under straffesagen blev koncernens økonomiske forløb søgt rekonstrueret. Arbejdet kostede et meget betydeligt beløb i revisionsomkostninger.

3. Sag vedrørende en gruppe selskaber, hvor der bevidst synes at have været kalkuleret med "systematiske økonomiske sammenbrud".

Sigtelse blev ikke rejst, men i givet fald ville der bl.a. have været tale om skyldnersvig ved overflytning af aktiver mellem reelt forbundne selskaber.

Sagen blev opgivet af statsadvokaturen, fordi usikkerheden omkring sagens udfald, forholdenes alder

og udsigten til meget betydelige revisionsomkostninger talte imod at gøre noget ved sagen.

Efter statsadvokaturens skøn var der i sagen anvendt mangelfuld og ukorrekt bogføring med det formål bevidst at sløre ulovlige aktivoverførsler m.v. mellem selskaberne. - Det var tilsyneladende lagt således til rette, at hovedpersonerne bl.a. via upræcise retningslinier for bogføringen havde søgt at vanskeliggøre/umuliggøre bevis for forsæt til skyldnersvig m.v.

4. Udløber af en omfattende sag om indsmugling.

Indehaverne af Y ApS var sigtet for overtrædelse af toldlovgivningen. Sagen blev sluttet på bevisets stilling.

Helt karakteristisk anfører selskabets revisionsfirma i revisionsprotokollatet til regnskabsåret 1978/1979 bl.a:

"Selskabets økonomiske situation og fremtidsudsigter bør alvorligt analyseres, således at direktionen gør sig klart, hvorvidt selskabet kan vende underskuddene i Danmark og Sverige til overskud senest i regnskabsåret 1980/81. Såfremt dette ikke er tilfældet, må vi påpege de ansvarspådragende forhold omkring stiftelse af ny gæld til betaling af forfalden gæld og forrykkelse af kreditorernes stilling."

I samme protokollat anføres endvidere, at selskabets interne kontrol omkring bogholderiregistrering har været utilfredsstillende for så vidt angår den sidste del af året.

Når statsadvokaten betegner forløbet som "karakteristisk", skyldes det, at man her - omend i mindre format end i statsadvokaturens sædvanlige sager - synes at stå overfor forløbet:

- 1) selskabet kan ikke klare sig i konkurrencen med andre firmaer,
- 2) selskabet prøver tilsyneladende at bedre den konkurrencemæssige stilling ved gennem toldlovsovertrædelser at sænke omkostningsniveauet,
- 3) selskabets ansvarlige prøver at undgå ansvar for lovovertrædelserne ved at tilsidesætte god bogføringsskik, og
- 4) de sigtede undskylder sig med, at de på grund af svigtende bilagskontrol ikke har bemærket, at told ikke var betalt.

5. Undersøgelse vedrørende mandatsvig m.v. til millionbeløb.

Sagen sluttet på bevisets stilling.

Koncernens bogføringssystem var brudt sammen.

Statsadvokaturen havde på grund af den enorme bilagsmængde, der forefandtes ganske usystematiseret, ikke mulighed for andet end at vurdere nogle enkelttransaktioner, der bl.a. af subjektive årsager ikke kunne føre til noget.

Det ville have været omkostningsmæssigt helt uforvarligt på det foreliggende grundlag at søge at rekonstruere koncernens bogføring for at foretage en mere generel vurdering af lovmæssigheden af ledelsens dispositioner.

6. Undersøgelse vedrørende bedrageri og mandatsvig over for kommanditister til en værdi af ca. 3,5 mill. kr.

Tiltale er rejst ved en byret.

Den sigtede blev fængslet, og koncernen gik konkurs.

Det senest indsendte regnskab var for året 1976.

Selskabet skiftede på grund af uoverensstemmelser revisorer i tiden 1977-1979.

I revisionspåtegningen pr. 30. januar 1979 tog revisorerne forbehold for regnskabets rigtighed - bl.a. fordi det var konstrueret på grundlag af foreliggende bilag, aftaler og oplysninger - og ikke udarbejdet på grundlag af en afstemt bogføring. Det kunne således ikke udelukkes, at regnskabet indeholdt betydelige fejl - f.eks. ved manglende eller fejlagtig optagelse i regnskabet af aktiv- og gældsposter.

7. Sag vedrørende bedrageri af særlig grov karakter med hensyn til kommanditselskaber til en værdi af ca. 20 mill. kr.

Hovedpersonen i selskabet er ved en byret blevet dømt for den væsentligste del af tiltalen.

Den domfældte blev fængslet i efteråret 1979. Koncernen gik både konkurs og trådte i likvidation.

Efter anklagemyndighedens opfattelse var bogføringen i meget væsentligt omfang misligholdt.

8. I en told- og skattesag udtalte hovedmanden ifølge en rapportforklaring, at skulle der være udsigt til nærgående interesse fra politiets side, ville han skaffe bogføringen af vejen - det ville jo kun koste en bøde - og rejse til udlandet.

Statsadvokaten har mere generelt bemærket, at bortset først og fremmest fra sager om skattesvig, er

det den almindelige erfaring i statsadvokaturens sager, at reglerne for bogføring er tilsidesat i de selskaber og hos de personer, der er genstand for efterforskning.

Det kan have flere årsager. - I visse sager om kreditbedrageri må man nok erkende, at presset på en virksomhed i økonomisk krise ofte er så stort, at de normale administrative funktioner, herunder bogføringsfunktionen, alvorligt forsømmes, fordi ledelsen hovedsageligt er optaget af "at klare dagen og vejen".

I en del tilfælde må man antage, at tilsidesættelsen af bogføringsreglerne indgår som et led i en berigelsesforbrydelse, ikke mindst for at gardere mod strafansvar ved at kunne henvise til manglende overblik over firmaets økonomiske stilling. Den ovenfor under punkt 4 nævnte sag er et eksempel herpå.

Som følge af forholdet mellem revisionsomkostninger ved rekonstruktion af bogføringen og det forventelige udfald af sagerne samt på grund af det øvrige ressourceforbrug er statsadvokaten ikke i tvivl om, at politi og anklagemyndighed i nogle tilfælde på forhånd må opgive sager, som af præventive grunde burde have været rejst. - Hertil kommer det formentlig meget betydelige antal tilfælde af konkurser, hvor skifteretten og kurator trods mistanke om f.eks. skyldnersvig og mandatsvig af omkostningsbestemte grunde opgiver at gøre noget. Der er efter statsadvokatens opfattelse næppe noget at sige til, at boernes kreditorer vægrer sig ved at "kaste gode penge efter dårlige", når de stilles over for et krav om sikkerhed for boomkostninger til revisionsbistand med henblik på at afdække en mistanke om skyldnersvig fra fallentens side.

10.2. Andre myndigheders og organisationers erfaringer.

Statsskattedirektoratet har overfor udvalget oplyst, at de gældende regler for bogføring ofte tilsidesættes. Anvendelse af de i bogføringslovens § 3 nævnte sanktioner medfører ikke, at skattemyndighederne bliver i stand til at foretage en korrekt skatteansættelse. I de tilfælde, hvor selvangivelsen ikke anses for behørig, foretager de lignende myndigheder en skønsmæssig ansættelse, og man tilstræber at nå en materielt korrekt skatteansættelse. Tilsidesættelse af de gældende regler for bogføring bevirker, at skattemyndighederne bevismæssigt stilles over for en meget vanskelig og ressourcekrævende opgave. Skattemyndighederne kan ikke, alene med den begrundelse, at der foreligger selv grove uordner med en skatteydners bogføring og regnskaber, tilsidesætte den selvangivne indkomst. En sådan reaktion vil yderligere kræve, at det kan sandsynliggøres, at indkomsten i realiteten er højere end selvangivet.

Det er således statsskattedirektoratets opfattelse, at der i et betydeligt antal tilfælde, hvor regnskabsbestemmelserne ikke er overholdt, foreligger en overtrædelse af skattekontrollovens § 13, men man er som følge af ressourceknaphed ofte ikke i stand til at gøre mere end at foretage en skønsmæssig forhøjelse af den selvangivne indkomst.

Direktoratet for Toldvæsenet har oplyst, at man i kontrolarbejdet har konstateret adskillige tilfælde af manglende eller mangelfuldt kasseregnskab og dermed overtrædelse af bogføringsbekendtgørelsen.

Toldvæsenets kontrol med de registrerede virksomheders opkrævning og afregning af afgift baseres i vidt omfang på en generel prøvelse og en helheds-

vurdering af virksomhedens samlede regnskabsaflæg-gelse. Et manglende eller mangelfuldt kasseregnskab betyder derfor en generel svækkelse af kontrolmulighederne.

Toldvæsenet har i flere tilfælde konstateret såvel uagtsomme som forsætlige overtrædelser af reglerne om opbevaring af regnskaber, regnskabsbilag og andet regnskabsmateriale. Som et særligt eksempel nævnes, at en virksomhedsindehaver i 1980 blev idømt en bøde på 5.000 kr. ved Østre Landsret i anledning af, at regnskabsmateriale, som toldvæsenet begærede udleveret, var bortkommet, medens sagen mod den pågældende verserede. Endvidere at det i store komplicerede undergrundsøkonomiaktioner er forekommet, at virksomheder har bortkastet regnskaber, således at toldvæsenet har været ude af stand til at konstatere omfanget af momsunddragelserne.

Manglende overholdelse af opbevaringspligten medfører ofte et stort og kompliceret merarbejde for kontrollen, idet der må indhentes krydsrevisionsmateriale og foretages rekonstruktion af regnskaberne eller foretages skønsmæssig ansættelse af afgifts-tilsvaret.

Man har herunder konstateret overtrædelse af bogføringsbekendtgørelsens bestemmelser, som ikke har haft betydning for toldvæsenets kontrolarbejde, f.eks. formelle mangler ved statusopgørelsen og manglende oprettelse af statusbog.

I de enkelte afgiftslove og i de i medfør af afgiftslovene udstedte bekendtgørelser er der fastsat nærmere regler for regnskabsførelsen, opbevaring af regnskabsmateriale m.v., og konstateres der overtrædelse af disse bestemmelser, straffes der alene efter de respektive afgiftslove og ikke efter bog-

føringsbekendtgørelsen, selv om også bestemmelserne i denne bekendtgørelse er overtrådt.

Direktoratet overvejer at søge gennemført en skærpeelse af straffebestemmelserne i lov om almindelig omsætningsafgift (merværdiafgift) for grov regnskabsuorden i lighed med skattekontrollovens § 17, således at straffen også omfatter hæfte.

Det bemærkes i denne forbindelse, at der i langt de fleste tilfælde af tilsidesættelser af bogføringsbestemmelserne tillige foreligger en afgiftsunddragelse af større eller mindre omfang.

Rigspolitichefen har oplyst, at rigspolitichefens rejseafdeling i 1981 gav assistance til provinsens politikredse i ca. 3.500 arbejdsdage i sager vedrørende økonomisk kriminalitet. Det drejer sig hovedsageligt om bedrageri, underslæb, mandatsvig, skyldnersvig m.v. samt overtrædelse af skatte-, afgifts- samt tilskudslovgivningen. I næsten alle sager af denne type er der konstateret overtrædelse (tilsidesættelse) af bogføringslovgivningen. Dette forhold medfører, at det regnskabsmæssige bevis ikke kan føres, eller kun kan føres med meget store udgifter både til selve den politimæssige efterforskning og til revisionsarbejde.

Foreningen af registrerede revisorer har oplyst, at efter foreningens opfattelse er regnskabsgrundlaget i de seneste årtier blevet stærkt forbedret i de danske virksomheder.

Direktoratet for Københavns skatte- og registerforvaltning har udtalt, at overtrædelse af bogføringsbestemmelserne formentlig hovedsagelig finder sted i de selskaber, der ikke indsender selvangivelse. Antallet af disse selskaber udgør for København ca.

500 eller 5 pct. af de registrerede selskaber, svarende til ca. 3.200 selskaber på landsbasis.

Direktoratet har ikke i de senere år konstateret en stigning i antallet af overtrædelser af bogføringslovens bestemmelser, og den tilsidesættelse, der faktisk finder sted, har ikke i større omfang belastet selskabsbeskatningens arbejde.

Om aktieselskabs-registerets erfaringer henvises til kapitel 7.3. ovenfor.

Kapitel 11

Fremmed ret.

11.1. Norge.

Den norske straffelovs § 286 pålegger strafansvar for manglende og uriktig bogføring. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"Den som forsettlig eller uaktsomt vesentlig tilsidesetter bestemmelser om bokføring, årsregnskap eller regnskapsoppbevaring som er fastsatt i lov eller forskrift i henhold av lov, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler. Foreligger særlig skjerpene omstendigheter, kan fengsel inntil 3 år anvendes."

Ved siden af § 286 findes næsten identiske bestemmelser i aktieselskabslovens § 17 og regnskabslovens § 23.

De nævnte regler fik deres nuværende udformning ved en lovændring i 1979. Endringerne bestod i, at straffelovens § 286's anvendelsesområde udvidedes til også at omfatte tilfælde, hvor der ikke efterfølgende kom til at foreligge konkurs eller akkordforhandlinger. Endvidere udvidedes skyldgraden til både at omfatte forsæt og uagtsomhed. Selve strafferammen blev ikke ændret.

I bemærkningerne til lovændringen udtalte justitskomiteen, at bogføringsforbrydelser drejer sig om handlinger, som kan have store konsekvenser, og som der derfor er grund til at se alvorligt på. Omvendt finder man dog kun behov for at straffe væsentlige tilsidesættelser. Ved afgørelsen af om en overtrædelse er væsentlig, må der tages hensyn til arten og omfanget af overtrædelsen. Endvidere er omfanget

af overtrædelsens økonomiske konsekvenser af betydning.

Om skærpende omstændigheder med deraf følgende strafferamme på 3 år udtales i forarbejderne, at disse vil kunne foreligge, hvor store økonomiske interesser er involveret, og mangler ved regnskabet kan medføre en væsentlig urigtig opgørelse mellem samarbejdspartnere eller i forhold til det offentlige. Endvidere hvor tilsidesættelser af regnskabsreglerne fører til, at virksomheden svækkes, således at arbejdspladser og økonomiske interesser i øvrigt bringes i fare. Herudover vil der kunne foreligge skærpende omstændigheder, ligesom regnskabsbilag eller lignende forsætligt tilintetgøres i skadeøjemed, eller der gøres brug af falske eller forfalskede bilag.

Ved ændringen af § 286 blev det diskuteret, hvorvidt man burde opretholde specialstraffereglerne i henholdsvis aktieselskabsloven og regnskabsloven eller blot nøjes med en henvisning til straffeloven. Af informative grunde valgte man at bibeholde speciallovens straffebestemmelser, og disse blev ajourført således, at de kom til at omfatte uagtsomhed, ligesom den skærpede strafferamme på 3 års fængsel blev indført i disse love. Det er i forarbejderne udtalt, at straffelovens § 286 bør finde anvendelse på de groveste forseelser, mens mindre grove, men dog væsentlige forseelser bør straffes efter speciallovene. Disse antages endvidere at have et videre anvendelsesområde end straffeloven.

11.2. Sverige.

I den svenske bogføringslov findes ingen strafbestemmelser for overtrædelse af loven, derimod er der i brottsbalken kap. 11, § 5, følgende bestemmelser om bogføring:

"Om någon som är bokföringsskyldig enligt bokföringslaget (1976:125), uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att bokföra affärshändelser eller bevare räkenskapsmaterial, lämnar oriktiga uppgifter i bokföringen eller annars åsidosätter bokföringsskyldigheten och om rörelsens förlopp eller ekonomiske resultat eller ställning till följd härav inte kan i huvudsak bedömas med ledning af bokföringen, döms han för bokföringsbrott till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringe, till böter. Är brottet grovt, skall han dömas till fängelse i lägst sex månader och högst fyre år."

Bestemmelsen fik sin nuværende ordlyd ved en lovændring, der trådte i kraft den 1. juli 1982.

Ved lovændringen skete der en præcisering af bestemmelsens anvendelsesområde, idet der i den tidligere bestemmelse blot pålagdes straf for den, der forsætligt eller uagtsomt tilsidesatte bogføringspligten på en sådan måde, at virksomhedens status og drift ikke i hovedsagen kunne vurderes på grundlag af bogføringen. Endvidere blev strafferammen skærpet gennem indførelse af bestemmelsens stk. 2, hvorefter straffen, når der foreligger skærpende omstændigheder, er fængsel i mindst 6 måneder stigende til 4 år.

En bestemmelse om, at tiltale for bogføringsovertrædelse kun kunne ske, såfremt skyldneren inden 5 år efter overtrædelsen var trådt i konkurs, havde fået eller tilbudt akkord eller var trådt i betalingsstandsning, blev samtidig ophævet. Derimod skal forældelsesfristen for bogføringsovertrædelser i de tilfælde, hvor overtrædelsen ikke er ubetydelig, og hvor gerningsmanden inden for en periode på 5 år er trådt i konkurs, har standset sine betalinger eller tilbudt akkord, først regnes fra sidstnævnte tidspunkt. Denne regel er begrundet med, at det ofte først er, når en virksomhed er standset, at bogføringsovertrædelserne kommer for dagens lys.

Den svenske bogføringslovs § 22 om opbevaring af bogføringsmateriale blev samtidig ændret, idet der blev indføjet en bestemmelse om, at regnskabsmateriale skal opbevares på betryggende måde.

Endvidere blev skattebrottslagen ændret således, at strafferammen for vanskeliggørelse af skattekontrol blev forhøjet til i grove tilfælde at omfatte fængsel i mindst 6 måneder og højst 4 år.

Endringen af brottsbalken bygger på en betænkning PM 1981:1 om bokföringsbrott. I betænkningen s. 52 udtales bl.a., at det fra forskellig side er blevet oplyst, at det i stadig stigende omfang er blevet almindeligt, at bogføringspligten tilsidesættes, eller at regnskabsmateriale påstås bortkommet ved tyveri, brand, oversvømmelse eller andet. En udvikling, hvor den bogføringspligtige i øget omfang hellere ødelægger bogføringsmateriale fremfor at lade det komme til myndighedernes kundskab, er alvorlig og betyder bl.a., at skatteansættelsen bliver langvarig og skønsmæssig. Tilsidesættelse af bogføringspligten gør tilsvarende efterforskningsarbejdet vanskeligt for politiet og anklagemyndigheden og medfører ofte, at der må rejses tiltale for mindre overtrædelser, end der i virkeligheden er begået. Fører sagen til fældende dom, er denne ofte på grund af den lange tid, der er forløbet, påfaldende mild og står ikke i rimeligt forhold til forbrydelsens grovhed og de anvendte ressourcer på sagen.

Disse betragtninger førte til, at udvalget foreslog, at der i bogføringsloven blev indsat en strafbestemmelse omfattende de mildere former for overtrædelse af denne lov. Endvidere foreslog man, at bestemmelsen i straffeloven blev gjort uafhængig af, om den bogføringspligtige gik konkurs eller lignende, og at strafferammen blev skærpet fra den

dagældende bestemmelse om højst 2 års fængsel til den nu gennemførte bestemmelse om 4 år. Udvalget fandt desuden, at i og med at man løsrev tiltale-spørgsmålet fra kravet om, at den bogføringspligtige skulle være gået konkurs eller lignende, hørte bestemmelsen ikke længere hjemme i kapitlet om skyldnersvig, og man foreslog derfor bestemmelsen overført til kapitlet om bevisforbrydelse.

Regeringen og rigsdagen fulgte kun delvis udvalgets forslag. Strafferammen for bogføringsbrott blev skærpet og gjort uafhængig af den bogføringspligtiges konkurs eller lignende, som foreslået af udvalget, men bestemmelsen er blevet stående i kapitlet om skyldnersvig, da man på baggrund af lovrådets udtalelse fandt, at en flytning til kapitlet om bevisforbrydelser bl.a. ville give vanskeligheder med at dømme for medvirken, idet der ikke i den svenske straffelov findes en generel bestemmelse om medvirkensansvar. Medvirken er derfor kun strafbar i relation til de bestemmelser, hvor der er en særskilt regel herom. Regeringen fandt heller ikke grundlag for at indføre den foreslåede straffebestemmelse i bogføringsloven, da næsten samtlige instanser, som var blevet hørt over lovforslaget, udtalte sig imod den, idet man fandt, at den bar for meget præg af en generalklausul og ville, såfremt bestemmelsen skulle anvendes i praksis, belaste det rådgivende svenske bogføringsnævn meget.

11.3. Finland.

Strafansvar for urigtig eller mangelfuld bogføring findes i den finske bogføringslov og i straffeloven.

I medfør af bogføringslovens § 38, straffes overtrædelse af loven med bøde eller fængsel indtil 1 år, medmindre overtrædelsen er ringe eller strafansvar følger af andre bestemmelser.

I den finske straffelovs kapitel om skyldnersvig er bogføringsovertrædelser i forbindelse med konkurs særlig strafsanktioneret. En skyldner, der er gået konkurs, kan således straffes som bedragerisk skyldner med fængsel i mindst 2 måneder og højst 6 år, såfremt han for vindings skyld enten har foretaget urigtig bogføring, ødelagt, urigtigt ændret, undertrykt eller gjort bogføringen ulæselig. Foreligger der kun uordentlig bogføring, er strafferammen fængsel i højst 1 år, og strafansvaret forudsætter, at skyldneren ikke efterfølgende har været i stand til at fyldestgøre sine kreditorer.

I den finske bestemmelse om skattesvig indgår urigtig bogføring som en skærpende omstændighed.

I 1982 nedsatte det finske justitsministerium en arbejdsgruppe, som fik til opgave at overveje en række spørgsmål vedrørende bekæmpelse af økonomisk kriminalitet.

Arbejdsgruppen afgav den 17. juni 1983 en principbetænkning, hvori der peges på en række foranstaltninger, som vil kunne fremme bekæmpelsen af økonomisk kriminalitet. Først og fremmest gøres opmærksom på nødvendigheden af at styrke politiets personalemæssige og tekniske ressourcer. Herudover foreslås bl.a. at ødelæggelse af bogføringen gøres særskilt strafbart.

I følge oplysninger fra det finske justitsministerium har betænkningen endnu resulteret i lovforslag, der sigter til at bekæmpe økonomisk kriminalitet.

11.4. Vesttyskland.

Bogføringspligt reguleres gennem en række tyske love. Den 1. lov om bekæmpelse af økonomisk krimi-

nalitet (Erstes Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität, 1. WiKG) har med virkning fra den 1. september 1976 genindsat de bestemmelser i straffeloven (Strafgesetzbuch, StGB), som ved konkurslovens (Konkursordnung, KO) ikrafttræden var taget ud af straffeloven (§§ 239-240 KO i den tidligere affattelse). Centralt i reformovervejelserne stod spørgsmålet om, hvorledes man kunne ændre det hidtidige begrebsgrundlag, der ikke var forenelig med skyldprincippet (Schuldprinzip), på en sådan måde, at man på den ene side fjernede de teoretisk begrundede indvendinger, men på den anden side opnåede en i det hele effektiv beskyttelse mod denne for samfundsøkonomien særdeles farlige kriminalitet.

De nye forskrifter i straffeloven §§ 283, 283 a og 283 b er trådt i stedet for konkurslovens §§ 239 og 240. I den ny affattelse af straffelovens § 283 om konkurssdeliktets gerningsindhold (Bankrottatbestand) er de enkelte konkurshandlinger (Bankrott-handlung) udspecificeret præcist. Nr. 5-7, der omhandler tilfælde af manglende eller urigtig bogføring, er i nøje overensstemmelse med konkursloven § 239, stk. 1, nr. 3 og 4, og § 240, stk. 1, nr. 3 og 4. De omhandler overtrædelse af bogføringspligten, tilintetgørelse, beskadigelse, bortskaffelse eller skjulen af handelsbøger eller undladelse af statusopgørelse. Overtrædelse af bogføringspligten, der ikke står i forbindelse med en økonomisk krise for den pågældende, er kun strafsanktioneret efter straffelovens § 283 b, hvis overtrædelsen var forsætlig. Det er en objektiv strafbarhedsbetingelse, at gerningsmanden har standset sine betalinger, eller at der er påbegyndt en konkurs (Konkursverfahren) mod ham. Uagtsomme overtrædelser af bogføringspligten er efter § 283, stk. 5, kun strafsanktioneret under de der nævnte forudsætninger.

St GB §§ 283-283 b lyder således:

"§ 283
Bankrott.

(i) Wer bei drohender oder eingetretener Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit

1. Bestandteile seines Zwangsvollstreckung unterliegenden Vermögens beiseite schafft oder verheimlicht oder in einer den Anforderungen einer ordnungsgemässen Wirtschaft widersprechenden Weise zerstört, beschädigt oder unbrauchbar macht,
2. in einer den Anforderungen einer ordnungsgemässen Wirtschaft widersprechenden Weise Verlust- oder Spekulationsgeschäfte oder Differenzgeschäfte mit Waren oder Wertpapieren eingeht oder durch unwirtschaftliche Ausgaben, Spiel oder Wette übermässige Beträge verbraucht oder schuldig wird,
3. Waren oder Wertpapiere auf Kredit beschafft und sie oder die aus diesen Waren hergestellten Sachen erheblich unter ihrem Wert in einer den Anforderungen einer ordnungsgemässen Wirtschaft widersprechenden Weise veräussert oder sonst abgibt,
4. Rechte anderer vortäuscht oder erdichtete Rechte anerkennt,
5. Handelsbücher, zu deren Führung er gesetzlich verpflichtet ist, zu führen unterlässt oder so führt oder verändert, dass die Übersicht über seinen Vermögensstand erschwert wird,
6. Handelsbücher oder sonstige Unterlagen, zu deren Aufbewahrung ein Kaufmann nach Handels-

recht verpflichtet ist, vor Ablauf der für Buchführungspflichtige bestehenden Aufbewahrungsfristen beiseite schafft, verheimlicht, zerstört oder beschädigt und dadurch die Übersicht über seinen Vermögensstand erschwert,

7. entgegen dem Handelsrecht
 - a) Bilanzen so aufstellt, dass Übersicht über seinen Vermögensstand erschwert wird, oder
 - b) es unterlässt, die Bilanz seines Vermögens oder das Inventar in der vorgeschriebenen Zeit aufzustellen, oder
 8. in einer anderen, den Anforderungen einer ordnungsgemässen Wirtschaft grob widersprechenden Weise seinen Vermögensstand verringert oder seine wirklichen geschäftlichen Verhältnisse verheimlicht oder verschleiert,
- wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer durch eine der in Absatz 1 bezeichneten Handlungen seine Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit herbeiführt.

(3) Der Versuch ist strafbar.

(4) Wer in den Fällen

1. des Absatzes 1 die drohende oder eingetretene Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit fahrlässig nicht kennt, oder
2. des Absatzes 2 die Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit fahrlässig verursacht,

wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(6) Die Tat ist nur dann strafbar, wenn der Täter seine Zahlungen eingestellt hat oder über sein Vermögen das Konkursverfahren eröffnet oder der Eröffnungsantrag mangels Masse abgewiesen worden ist.

§ 283 b

Verletzung der Buchführungspflicht

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. Handelsbücher, zu deren Führung er gesetzlich verpflichtet ist, zu führen unterlässt oder so fährt oder verändert, dass die Übersicht über seinen Vermögensstand erschwert wird,
2. Handelsbücher oder sonstige Unterlagen, zu deren Aufbewahrung er nach Handelsrecht verpflichtet ist, vor Ablauf der gesetzlichen Aufbewahrungsfristen beiseite schafft, verheimlicht, zerstört oder beschädigt und dadurch die Übersicht über seinen Vermögensstand erschwert,
3. entgegen dem Handelsrecht
 - a) Bilanzen so aufstellt, dass die Übersicht über seinen Vermögensstand erschwert wird, oder
 - b) er unterlässt, die Bilanz seines Vermögens oder das Inventar in der vorgeschriebenen Zeit aufzustellen.

(2) 283 Abs. 6 gilt entsprechend."

11.5. Europarådets rekommandation nr. R(81)12.

På Europarådets ministerrådsmøde den 25. juni 1981 vedtoges rekommandation nr. R(81)12 vedrørende økonomisk kriminalitet.

I rekommandationen udtales, at økonomisk kriminalitet bevirker tab for såvel staten som et stort antal mennesker, ligesom denne form for kriminalitet skader den nationale og/eller internationale økonomi og betyder tab af tillid til det økonomiske system. Det er Europarådets opfattelse, at man bedst forhindrer økonomisk kriminalitet gennem civil-, handels- og forvaltningslovgivning, hvorfor denne lovgivning bør styrkes og understøttes af straffelovgivningen.

På denne baggrund anbefaler Europarådet medlemsstaterne at gennemgå deres lovgivning i lyset af behovet for at fremme et sammenhængende og let forståeligt sæt regler, samt at sikre sig, at retssystemet er fleksibelt nok til at kunne hamle op med den form for økonomisk kriminalitet, som måtte fremkomme som følge af fremtidig økonomisk og teknisk udvikling.

Europarådet anbefaler bl.a., at medlemsstaterne vier forebyggelsen af økonomisk kriminalitet større opmærksomhed gennem regler om indskudskapital ved oprettelsen af selskaber, betingelser for selskabsregistrering, krav til firmaernes bogføring og kontrollen heraf, offentlig tilsyn med firmaerne og mulighed for administrativ undersøgelse i de tilfælde, hvor der foreligger mistanke om alvorlige uregelmæssigheder. Endvidere anbefales at fremme samarbejdet mellem forskellige myndigheder og at opfordre handelsorganisationer til at opstille normer for god forretningsskik.

Herudover bør staterne sørge for specialafdelinger inden for politiet, som er tilstrækkeligt uddannede til at tage sig af økonomisk kriminalitet. Dommere, der beskæftiger sig med disse sager, bør ligeledes specialuddannes.

Revision af reglerne om tavshedspligt inden for bestemte erhverv samt en sikring af informationsudveksling og øget samarbejde mellem de relevante myndigheder anses ligeledes som hensigtsmæssige midler til bekæmpelse af økonomisk kriminalitet.

Herudover anbefales det at overveje, hvorvidt strafniveauet må anses for passende og om muligt at hindre, at idømte bøder blot inkalkuleres i den kriminelle virksomhed.

Endelig anbefales medlemsstaterne at føre detaljerede statistikker over økonomisk kriminalitet for derigennem at lette kriminologiske undersøgelser og forstærke forebyggelse af og straffene for denne form for kriminalitet. Samme formål tjener en fremme af forskningen i såvel årsager, udslag og konsekvenser af økonomisk kriminalitet som effekten af forebyggende og straffemæssige foranstaltninger på dette område.

11.6. Nordisk samarbejde.

Under Nordisk Råd nedsattes i april 1983 en ekspertgruppe, hvori flere af udvalgets medlemmer deltog, og som fik til opgave at vurdere på hvilke områder, der skønnes behov for et udvidet nordisk samarbejde i bekæmpelsen af økonomisk kriminalitet. Ekspertgruppen skulle endvidere overveje, om et sådant udvidet samarbejde bør ske inden for de eksisterende nordiske samarbejdsorganer. Herudover skulle ekspertgruppen vurdere mulighederne for et nærmere samarbejde på området mellem de berørte myndigheder, bl.a. med hensyn til informations- og erfaringsudveksling m.v.

Endelig blev ekspertgruppen bedt om at overveje, om de nationale tavshedspligtsbestemmelser kan udformes sådan, at de ikke hindrer det nordiske samarbejde.

Ekspertgruppen afgav en rapport i november 1983 (NU 1984.12). I rapporten udtales, at de nordiske lande bør stræbe mod et udvidet samarbejde i bekæmpelsen af økonomisk kriminalitet. Man finder dog ikke for tiden at kunne tage stilling til, om der bør oprettes et særskilt nordisk samarbejdsorgan hertil, idet man bør afvente udviklingen i de forskellige lande og give de eksisterende samarbejdsorganer mulighed for at ytre sig.

På forsknings- og uddannelsesområdet finder ekspertgruppen, at der vil kunne ske en fælles nordisk indsats.

For så vidt angår tavshedspligtsproblemet, bør dette, når det drejer sig om udveksling af oplysninger mellem et lands forskellige myndigheder, løses ved, at landet fastsætter hensigtsmæssige regler herom.

Problemet med udveksling af oplysninger mellem de nordiske lande bør derimod løses i fællesskab. Det foreslås, at dette spørgsmål gøres til genstand for en særskilt undersøgelse.

Kapitel 12

Udvalgets overvejelser og forslag.

12.1. Udvalgets vurdering af behovet for en ændring af straffelovens bestemmelser om urigtig, mangelfuld eller manglende bogføring.

Udvalget vil indledningsvis fremhæve, at de misbrugstilfælde, der har været fremdraget i den offentlige debat, og de tilfælde, som også er omtalt foran i kapitel 10, ikke kan begrunde en antagelse om, at den største del af erhvervslivet virker på en måde, der ikke er i overensstemmelse med lovgivningens ordlyd eller intentioner. De negative virkninger af misbrug kan imidlertid være omfattende. Dels kan formuetabene for andre erhvervsvirksomheder og investorer være betydelige. Dels kan misbrugene medføre en ubegrundet mistillid til hele erhvervslivet og en fare for overreaktion i form af krav om en unødvendig skærpelse af erhvervslovgivningen. Endvidere bør det ikke være muligt for en virksomhed at styrke sin forretningsmæssige position ved at tilsidesætte den lovgivning, som konkurrerende virksomheder overholder. Det bør derfor i videst muligt omfang hindres, at misbrug kan finde sted.

Ved bestræbelserne på at hindre misbrug må man være opmærksom på dels muligheden for at hjælpe private til selv at hindre eller genoprette tab, dels offentlige myndigheders adgang til ved såkaldte virksomhedsbesøg m.v. at kontrollere overholdelsen af skatte- og afgiftslovgivningen.

Gennem kravet om regnskabsafleggelse kan kreditorerne få indsigt i visse selskabers økonomiske stilling. Herved bemærkes, at et selskab kan oplø-

ses, hvis det enkelte årsregnskab ikke indsendes rettidigt i behørig stand til aktieselskabs-registret. Kravet ved stiftelse af aktie- og anpartsselskaber om uafhængig attesterende af aktiverne værdiansættelse, herunder åbningsbalance, skal give mulighed for en forsvarlig vurdering af stiftelsesgrundlaget. Reglerne i aktie- og anpartsselskabsloven om uafhængig vurdering af fusionerede selskabers aktiver og passiver m.v. skal sikre et fyldestgørende beslutningsgrundlag for fusionen og for kreditorernes vurdering heraf.

Hverken selskabslovgivningen eller straffeloven kan imidlertid hindre ledelsen i at foretage dispositioner, hvorved kapitalen helt eller delvis tilintetgøres i kraft af selskabets virksomhed.

Det fremgår af de udtalelser, som bl.a. statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet er fremkommet med, at bogføringsreglerne i næsten samtlige sager om økonomisk kriminalitet er tilsidesat, hvilket medfører, at efterforskningen vanskeliggøres og i nogle tilfælde helt må opgives, ligesom det gør efterforskningen tidsmæssigt og økonomisk overordentlig ressourcekrævende. På denne baggrund er det udvalgets opfattelse, at der er behov for en styrkelse af det strafferetlige værn mod bogføringsovertrædelser. En skærpelse af bestemmelserne herom vil endvidere kunne give anklagemyndigheden et grundlag for, på et tidligt tidspunkt i efterforskningen, at beslutte sig til at begrænse eventuel tiltale til kun at omfatte bogføringsovertrædelser og derved undgå en langvarig og måske forgæves efterforskning af en berigelsesforbrydelse, jfr. også afsnit II i denne betænkning. Herved vil man ikke blot kunne opnå væsentlige ressourcebesparelser i relation til efterforskningen og den senere domsforhandling, men det vil samtidig medføre en ønskelig afkortning af sagsbehandlingstiden,

således at de sigtede ikke i årevis må leve med dels at være under mistanke og dels under tiltale med deraf følgende problemer.

Udvalget vil endelig fremhæve, at en skærpelse af straffen for bogføringsovertrædelser vil være i tråd med de foranstaltninger, man i andre lande har foretaget i bekæmpelsen af økonomisk kriminalitet. Der henvises i den forbindelse særlig til Norge og Sverige, jfr. kapitel 11.1 og 11.2, hvor man i Norge væsentligt har udvidet området for bogføringsovertrædelser, der kan medføre op til 3 års fængsel. I Sverige har man gennemført en væsentlig forhøjelse af strafferammen for disse overtrædelser, således at maksimumsstraffen nu er 4 år mod tidligere 2 år.

12.2. Udvalgets forslag.

Udvalget har særlig overvejet straffelovens § 175, hvorefter den, som for at skuffe i retsforhold ---i privat dokument eller bog, som det ifølge lov eller særligt pligtforhold påhviler ham at udfærdige eller føre, --- afgiver urigtig erklæring om noget forhold, angående hvilket erklæringen skal tjene som bevis, straffes med hæfte eller fængsel indtil 3 år, eller, under formildende omstændigheder, med bøde. Man har endvidere overvejet straffelovens § 302, hvorefter 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 den ved lov foreskrevne opbevaring af disse eller deres bilag, straffes med bøde eller hæfte.

Beskrivelsen i §§ 175 og 302 af det strafbare område omfatter i det væsentlige de former for aktiviteter i relation til bogføring, som efter udvalgets opfattelse bør være strafbare. Praktiske grunde taler imidlertid for, at såvel urigtig som

manglende eller uordentlig bogføring behandles i én bestemmelse. Dette vil også gøre behandlingen af sagerne mere rationel og overskuelig både under efterforskningen og under domsforhandlingen.

I betragtning af, at § 175 omfatter afgivelse af en række vidt forskellige erklæringer af såvel offentlig som privat karakter, medens § 302 allerede i sin nuværende affattelse vedrører tilsidesættelse af bogføringspligten, finder udvalget det mest hensigtsmæssigt at foreslå § 302 ændret. Udvalget vil i den forbindelse bemærke, at § 175 i sin ordlyd og med hensyn til strafferammen på 3 års fængsel ikke er tidssvarende, men på baggrund af udvalgets kommissorium har udvalget ikke fundet at burde stille forslag om ændring af bestemmelsen i sin helhed.

Udvalget forslår derfor, at § 302 ændres således, at strafbarheden omfatter den, der foretager urigtige eller vildledende angivelser i forretningsbøger eller regnskaber, som han er pligtig til at føre. Strafbarheden bør også omfatte den, der undlader at føre forretningsbøger eller udfærdige regnskaber eller undlader at opfylde den ved lov foreskrevne pligt til at angive poster i regnskabet eller specificere disse.

Undladelse af at føre forretningsbøger eller udfærdige regnskab på den foreskrevne måde er, som nævnt, i dag omfattet af straffelovens § 302, medens undladelse af at angive nærmere foreskrevne poster eller foretage en specifikation af disse alene er strafbart efter bogføringsloven. Udvalget finder imidlertid, at overholdelse af disse pligter er af så væsentlig betydning for regnskabslæseren, at overtrædelse heraf bør være sanktioneret i straffeloven i det omfang, der ved undladelsen krænktes en særlig pligt ifølge lov.

I kapitel 7 er særlovgivningens straffebestemmelser nærmere beskrevet. Efter udvalgets opfattelse bør overtrædelse af rene ordensforskrifter m.v. fortsat straffes efter særlovgivningen, medens strafbarheden efter straffeloven bør begrænses til grove tilsidesættelser af bogførings- eller regnskabspligten. Udvalget foreslår derfor, at den ny bestemmelse i straffeloven begrænses til at omfatte de tilfælde, hvor tilsidesættelsen har været egnet til at medføre betydelige formuetab for kreditorer, aftaleeerhververe eller andre eller er af særlig grov karakter. Herved tænkes på tilfælde, hvor overtrædelsen eller overtrædelserne har antaget en mere systematisk karakter, har fundet sted i tilslutning til en virksomheds økonomiske sammenbrud, hvor den eller de for bogføringen ansvarlige tidligere er dømt eller har vedtaget bødeforelæg i medfør af særlovgivningens bestemmelser eller tidligere er dømt for tilsvarende overtrædelse af straffeloven eller lignende forhold.

Straffen for manglende bogføring eller grov uorden hermed er i dag bøde eller hæfte. Af de tidligere anførte grunde foreslår udvalget strafferammen udvidet til at omfatte fængsel i 1 år og 6 måneder. Udvalget lægger vægt på, at strafferammen herved bliver i overensstemmelse med straffelovens § 285, der omhandler de almindelige berigelsesforbrydelser. I den forbindelse må også tages i betragtning, at grove bogføringsovertrædelser i et ikke ubetydeligt omfang må antages at skjule berigelsesforbrydelser af særlig grov beskaffenhed, der ville være omfattet af straffelovens § 286, stk. 2, hvor strafferammen er fængsel i 8 år, såfremt der kunne rejses tiltale.

Den nugældende § 302 omfatter både forsætlige og uagtsomme tilsidesættelser af bogføringsreglerne, jfr. Hurwitz i Juristen 1935, side 147 ff. Det er

udvalgets opfattelse, at den grove negligering af samfundets krav, der i næsten alle tilfælde ligger bag den groft uagtsomme overtrædelse af bogføringsreglerne, er så strafværdig, at der ikke kan være betænkeligheder ved fortsat at kriminalisere den uagtsomme overtrædelse. Bevismæssige og efterforskningsmæssige hensyn taler ligeledes for en fortsat kriminalisering. Hertil kommer, at skadevirkningen ved tilsidesættelse af bogføringsbestemmelserne på grund af sløseri eller efterladenhed ikke adskiller sig væsentligt fra skadevirkningerne ved den forsætlige tilsidesættelse af bogføringsbestemmelserne. Strafværdigheden er dog mindre, hvorfor udvalget vil foreslå straffen for groft uagtsomme overtrædelser begrænset til bøde. Endvidere foreslår udvalget, at den groft uagtsomme overtrædelse begrænses til tilfælde, hvor handlingen eller undladelser har været egnet til at medføre betydelige tab eller må anses for at være af særlig grov karakter i lighed med den forsætlige overtrædelse. Uagtsomme overtrædelser, der ikke opfylder en af disse betingelser, vil således alene være omfattet af særlovgivningens straffebestemmelser.

Udvalget har overvejet, hvorvidt en ny bestemmelse bør indsættes i straffelovens kapitel 19 om forbrydelser vedrørende bevismidler på grund af bogføringens og regnskabets funktion som beviser. Under hensyn til, at der i den foreslåede bestemmelse som betingelse for strafbarheden forudsættes et tab, medmindre forholdet er særlig groft, finder udvalget imidlertid, at bestemmelsen ligesom den gældende § 302 bør placeres i straffelovens kapitel 29 om andre strafbare formuekrænkelser.

I denne forbindelse har udvalget også overvejet, om en ny bestemmelse bør være subsidær i forhold til berigelsesforbrydelserne. I betragtning af, at de hensyn, som varetages gennem bestemmelserne om be-

rigelsesforbrydelser, er forskellige fra de hensyn, som sikres gennem ordentlig og rigtig bogføring, finder udvalget ikke dette hensigtsmæssigt. Hensynet til anklagemyndigheden taler ligeledes imod, at bestemmelsen gøres subsidær. Der må endvidere antages at forekomme tilfælde, hvor en handling eller undladelse vil indebære såvel en overtrædelse af f.eks. bedrageribestemmelsen som den foreslåede bestemmelse, hvorfor der bør være mulighed for at straffe for overtrædelse af begge bestemmelser.

Som tidligere anført medtager udvalgets forslag til ny § 302 også den forsætlige urigtige bogføring. Dette forhold er, som tidligere nævnt, i dag omfattet af straffelovens § 175. Såfremt udvalgets forslag gennemføres, bør der derfor ske en ændring af § 175, således at bogføring og regnskaber ikke længere er omfattet af denne bestemmelse. Udvalget er opmærksom på, at der herved for så vidt sker en nedkriminalisering, idet der efter § 175 ikke stilles krav om, at brugen af det urigtige private dokument skal have bevirket tab eller være af særlig grov karakter. Maksimumsstrafferammen efter § 175 er endvidere 3 års fængsel, medens udvalget foreslår en maksimumsstraf på 1 år og 6 måneder. Gennemgangen af den ret begrænsede retspraksis, der findes om § 175, har dog overbevist udvalget om, at bestemmelsen i dag i realiteten ikke anvendes, medmindre brugen af de urigtige regnskaber faktisk har bevirket tab, ligesom domspraksis vedrørende strafudmålingen er i overensstemmelse med udvalgets forslag. Hertil kommer, at det som nævnt efter udvalgets opfattelse må anses som overordentlig hensigtsmæssigt, at bogføringsovertrædelserne samles i én bestemmelse, og der ses ikke at være grundlag for at straffe den mere formelle krænkelse, der ligger i bogføringsdeliktet, hårdere end de reelle krænkelse af ejendomsretten, der henføres under straffelovens § 285.

Udvalget har overvejet, hvorvidt der også bør ske en ændring af straffelovens § 296, stk. 1, nr. 2, hvorefter den, som, uden at betingelserne for at anvende § 279 foreligger, gør urigtige eller vildledende angivelser angående aktieselskabers, andelsselskabers eller lignende foretagenders forhold gennem offentlige meddelelser, i beretninger, regnskabsopgørelser eller erklæringer til generalforsamlingen eller nogen selskabsmyndighed, ved anmeldelse til handelsregisteret eller aktieselskabsregisteret eller i indbydelse til dannelse af sådanne selskaber eller udbud af andele i dem, straffes med bøde, hæfte eller med fængsel indtil 2 år. Der foreligger ikke for udvalget dokumentation for, at der er behov for at ændre det meget specifikke gerningsindhold i § 296. Udvalget er dog af den opfattelse, at straffen for overtrædelse af § 296 ikke bør være strengere end straffen for urigtig eller mangelfuld bogføring i øvrigt eller for berigelsesforbrydelserne, hvorved særligt bemærkes, at bestemmelsen er subsidær i forhold til § 279, for hvilken normalstrafferammen går op til fængsel i 1 år og 6 måneder, jfr. § 285.

Udvalget er opmærksom på, at der i særlovgivningen findes bestemmelser svarende til den nugældende § 302, f.eks. i skattekontrollovens § 17. En gennemførelse af udvalgets forslag til ændringer af § 302 forudsætter derfor, at disse bestemmelser også ændres for at undgå tvivl om, hvorvidt en tiltale efter § 302 ved f.eks. urigtige skatteregnskaber er korrekt. Udvalget har imidlertid fundet det mest hensigtsmæssigt, at denne gennemgang af særlovgivningens bestemmelser afventer den høring, som forventes foretaget i forbindelse med forberedelsen af et lovforslag om ændring af § 302. Udvalget skal således indskrænke sig til alene at påpege problemstillingen.

Udkast
til
lov om ændring af borgerlig straffelov
(Bogføringsovertrædelser m.v.)

§ 1

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. I § 175, stk. 1, udgår ordene "lov eller",
2. I § 296, stk. 1, ændres "2 år" til: "1 år og 6 måneder".
3. I § 296, stk. 2, udgår ordene "eller under skærpende omstændigheder hæfte."
4. § 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.

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

§ 2.

Loven træder i kraft den

§ 3.

(Færøerne)

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser.

Til nr. 1.

Endringen indebærer, at afgivelse af urigtig erklæring i private dokumenter og bøger, som regnskab og forretningsbøger, som den pågældende er pligtig at føre ifølge lov, ikke længere straffes efter § 175. Endringen er en konsekvens af udvalgets synspunkt, hvorefter bogføringsovertrædelserne mest hensigtsmæssigt kriminaliseres i én bestemmelse. Fremtidig vil den urigtige angivelse i forretningsbøger eller regnskaber være strafbar efter § 302, såfremt handlingen er af særlig grov karakter, uanset om angivelsen er forsætlig eller skyldes grov uagtsomhed, jfr. nærmere nedenfor under nr. 3.

Urigtige angivelser i regnskaber og forretningsbøger, som ikke kan karakteriseres som værende af særlig grov karakter, vil fremtidig alene kunne straffes efter særlovgivningen.

Til nr. 2.

Efter § 296, stk. 1, nr. 2, straffes den, som uden at betingelserne for at anvende straffelovens § 279 foreligger, gør urigtige eller vildledende angivelser angående aktieselskabers, andelsselskabers eller lignende foretagenders forhold gennem offentlige meddelelser, i beretninger, regnskabsopgørelser eller erklæringer til generalforsamlingen eller nogen selskabsmyndighed, ved anmeldelse til handelsregisteret eller aktieselskabsregisteret eller i indbydelse til dannelse af sådanne selskaber eller udbud af andele i dem, med bøde, hæfte eller med fængsel indtil 2 år.

Bestemmelsen er i vidt omfang ikke blot et supplement til § 279, men også et supplement til § 302,

hvor § 302 omhandler grov forsømmelse med hensyn til bogføringen i almindelighed, mens § 296 vedrører nogle meget specifikke situationer. Straffen for overtrædelse af bestemmelserne i § 302 og § 296, stk. 1, nr. 2, bør derfor være ens. Da heller ikke bestemmelserne i § 296, stk. 1, nr. 1 og 3, efter udvalgets opfattelse nødvendiggør en strafferamme på fængsel op til 2 år, foreslår udvalget, at strafferammen i § 296 ændres, så den svarer til udvalgets forslag til § 302. Man skal herved i øvrigt særligt bemærke, at § 296 er subsidiær i forhold til § 279. Straffen for berigelsesforbrydelser efter § 285 var tidligere fængsel indtil 2 år. I gentagelsestilfælde kunne straffen stige til fængsel indtil 3 år. Straffelovens § 285 er senere ændret, således at straffen nu er fængsel indtil 1 år og 6 måneder.

Til nr. 3.

§ 296, stk. 2, omhandler uagtsomme og således mindre strafværdige overtrædelser af § 296, stk. 1, for hvilket der efter udvalgets opfattelse ikke bør kunne idømmes frihedsstraf. Såfremt der foreligger skærpende omstændigheder i forbindelse med den uagtsomme overtrædelse, bør dette give sig udtryk i udmålingen af bødens størrelse.

Forslaget er i øvrigt en konsekvens af det foran anførte synspunkt, hvorefter straffen for overtrædelse af § 296 og § 302 bør være den samme.

Til nr. 4.

Udvalget finder, at ordentlig og rigtig bogføring er af væsentlig betydning såvel for private investorer, kreditorer og arbejdstagere som for samfundet.

En skærpelse af straffen for bogføringsovertrædelser vil efter udvalgets opfattelse kunne højne re-

spekten for bogføringsreglerne og således medvirke til en reduktion af antallet af overtrædelser.

Rigtig bogføring er af væsentlig betydning for politiet og anklagemyndigheden, som i dag i efterforskningen af berigelsesforbrydelserne ofte må anvende uforholdsmæssig megen tid og mange økonomiske ressourcer på at rekonstruere et bogholderi, før efterforskningen kan danne et forsvarligt grundlag for overvejelserne om tiltale.

Efter udvalgets opfattelse vil en skærpelse af straffen for bogføringsovertrædelser kunne give anklagemyndigheden mulighed for i sager, hvor efterforskningen for en berigelsesforbrydelse må forventes at blive langvarig, og hvor udsigten til domfældelse må anses for ikke ganske utvivlsom, på et tidligt tidspunkt af efterforskningen at beslutte alene at rejse tiltale for overtrædelse af bogføringsreglerne. Herved vil der ikke blot kunne spares betydelige ressourcer, men samtidig vil den sigtede kunne skånes for en langvarig og belastende proces.

Udvalget foreslår derfor, at særligt grove overtrædelser af bogføringsbestemmelserne straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Begrænsningen i § 302 til kun at omfatte overtrædelser af særlig grov karakter skal ses i sammenhæng med, at mindre grove bogføringsovertrædelser efter udvalgets opfattelse fortsat alene bør straffes efter bogføringsloven.

Spørgsmålet om, hvornår en overtrædelse kan betragtes som værende af særlig grov karakter, beror på en konkret vurdering af handlingen eller undladelsen og dens skadevirkning samt risikoen herfor. Afgørende kan eksempelvis være, om handlingen eller undladelsen har været egnet til at påføre virksom-

hedens aftaleerhververe eller kreditorer betydelige tab. Ligeledes vil der kunne lægges vægt på, om overtrædelsen eller overtrædelserne har antaget en mere systematisk karakter eller har fundet sted i tilslutning til eller efter en virksomheds økonomiske sammenbrud.

Den foreslåede bestemmelse har blandt andet til formål at ramme økonomisk kriminalitet, og det kan således tænkes, at samme handling kan vurderes forskelligt i relation til grovheden, alt efter om den er foretaget af en mindre virksomhedsejer, der ikke er særligt regnskabskyndig, eller af en stor virksomhed, hvor den nødvendige ekspertise er til stede.

Udvalget foreslår, at strafferammen omfatter bøde, hæfte eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Forslaget skal ses i sammenhæng med straffelovens § 285, hvorefter straffen for de almindelige berigelsesforbrydelser er fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Strafværdigheden ved almindelige berigelsesforbrydelser og grove bogføringsovertrædelser er efter udvalgets opfattelse sammenlignelig. Udvalget er opmærksom på, at visse overtrædelser, som i dag kun kan straffes med bøde efter særlovgivningen, i fremtiden i særligt grove tilfælde vil kunne straffes med fængsel indtil 1 år og 6 måneder, ligesom forhold, der i dag kan straffes med fængsel indtil 3 år i medfør af § 175, i fremtiden kun vil kunne straffes med fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Der henvises i denne forbindelse til udvalgets bemærkninger til nr. 1. Gennemgangen af den ret begrænsede retspraksis, der findes om § 175, har overbevist udvalget om, at strafudmålingen efter § 175 i praksis er i overensstemmelse med udvalgets forslag.

Til stk. 1, nr. 1.

Der henvises til bemærkningerne under nr. 1 samt bemærkningerne ovenfor.

Til stk. 1, nr. 2.

Bestemmelsen svarer til første led af den nugældende § 302.

Til stk. 1, nr. 3.

Undladelse af at opfylde særlovgivningens bestemmelser om angivelse af bestemte poster eller specifikation af disse er i dag alene omfattet af særlovgivningens straffebestemmelser. Overholdelsen af disse pligter er imidlertid af væsentlig betydning for, at regnskabslæseren kan få et retvisende billede af virksomheden. Udvalget har derfor fundet, at tilsidesættelse heraf, som kan karakteriseres som værende af særlig grov karakter, bør være omfattet af straffeloven.

Til stk. 1, nr. 4.

Bestemmelsen svarer til sidste led af den nugældende § 302, dog er det fremhævet, at ødelæggelse af regnskabsmateriale m.v. også er omfattet.

Til stk. 2.

Den nugældende § 302 omfatter både forsætlige og uagtsomme tilsidesættelser af bogføringsreglerne. Skadevirkningen ved grov tilsidesættelse af bogføringsbestemmelserne på grund af sløseri eller efterladenhed adskiller sig ikke væsentligt fra skadevirkningerne ved den forsætlige tilsidesættelse af bogføringsbestemmelserne, og uagtsomme overtrædelser bør derfor efter udvalgets opfattelse fortsat være strafbare. Herfor taler også efterforskningsmæssige og bevismæssige hensyn. Strafværdigheden er dog mindre, og udvalget har i overensstemmelse med almindelige synspunkter om anvendelse af frihedsstraf ved uagtsomme lovovertrædelser fore-

slået, at straffen for groft uagtsomme overtrædelser af § 302 begrænses til bøde.

Også ved groft uagtsomme overtrædelser stilles der krav om, at handlingen eller undladelsen skal være egnet til at medføre betydeligt formuetab eller være af særlig grov karakter. Uagtsomme overtrædelser, der ikke opfylder en af disse betingelser, vil alene kunne straffes efter særlovgivningen.

12.3. Udvalgets overvejelser vedrørende forebyggende foranstaltninger.

Når udvalget foreslår skærpet straf for bogførings- og regnskabsovertrædelser, er begrundelsen bl.a., at overholdelse af bogførings- og regnskabslovgivningen er af væsentlig driftsøkonomisk og kontrolmæssig betydning såvel for den erhvervsdrivende selv som for leverandører, långivere og offentlige myndigheder. Desuden kan overholdelse af denne lovgivning medvirke til en effektiv strafforfølgning, der også rammer skjult økonomisk kriminalitet. En præventiv virkning af den foreslåede strafskærpelse skal dog ses i sammenhæng med, om der består en betydelig opdagelsesrisiko.

Udvalget har derfor overvejet, om der bør gives regler, der øger muligheden for, at ulovlige dispositioner opdages, inden deres uheldige virkninger (fuldt ud) har manifesteret sig. Derved beskyttes erhvervslivet og samfundet bedre mod tab som følge af ulovlige dispositioner, idet tab ofte ikke kan oprettes efterfølgende.

Udvalget har i denne forbindelse set på selskabslovgivningens regler om revision og om granskning. I tæt forbindelse hermed kan nævnes den igangværende udvikling i samarbejde mellem flere myndigheder med henblik på at øge opdagelsesmulighederne. Udvalget har dog efter sit kommissorium ikke ment at burde formulere ændringer til selskabslovgivningen.

12.4. Revision.

Udvalget er af den opfattelse, at de gældende krav med hensyn til revisors pligt til at undersøge en virksomheds regnskabsmateriale og dens forhold i øvrigt samt til at give oplysning om manglende eller urigtig bogføring eller regnskab principielt er

tilstrækkelige. Det kan overvejes, om der er behov for en præcisering af, hvorledes revisor i revisorpåtegningen skal oplyse om mangler ved bogføringen eller regnskabsaflæggelsen. Hvorledes dette bedst kommer til udtryk i revisorpåtegningen, kan imidlertid næppe løses alene ved lovgivningen, men må ses i sammenhæng med den fortsatte udvikling af de almindelige revisionsstandarder, som finder sted i revisorforeningerne i samarbejde med bl.a. aktieselskabs-registeret. Udvalget vil her pege på, at lovkrav i praksis kan give anledning til den opfattelse, at revisor ikke skal gøre andet eller mere end udtrykkeligt fastsat i loven.

Udvalget finder endvidere de ovenfor i kapitel 6.3. beskrevne regler om revisors ansvar (erstatning, straf og rettighedsfortabelse) tilfredsstillende, efter at der ved ændringen af revisorlovene i 1984 skete en betydelig forhøjelse af de bøder, revisornævnet kan pålægge.

Udvalget forudsætter, at det vil indgå i overvejelserne om en udvidelse af aktieselskabs-registerets beføjelser, jfr. nedenfor, at give regler om revisors oplysningspligt over for registeret. Udvalget henviser i denne forbindelse til § 37 i lov om erhvervsdrivende fonde, jfr. ovenfor s. 68.

12.5. Granskning.

12.5.1. Vurdering af behovet for en ændring af aktieselskabs-registerets stilling.

Udvalget har overvejet, om en udvidelse af aktieselskabs-registerets beføjelser vedrørende indsigt i selskabers forhold kan anbefales som middel til bekæmpelse eller forebyggelse af økonomisk kriminalitet, navnlig såfremt der i de kommende år gennemføres en lovgivning med registrering af hidtil ulovregulerede selskabsformer i aktieselskabs-regis-

teret, således som det foreslås i betænkning nr. 937/1981 om kommanditselskaber og formentlig vi blive foreslået i en kommende betænkning om andelselskaber.

Som omtalt i kapitel 8.1.1. er aktieselskabsregisteret i dag hovedsageligt en registeringsmyndighed. Registeret skal principielt alene konstatere, om indsendte anmeldelser opfylder lovens krav, og griber derfor normalt kun ind i de tilfælde, hvor det efter anmeldelsernes indhold eller af andre grunde er klart, at der foreligger en tilsidesættelse af lovgivningens krav. Registeret er ikke pålagt at føre kontrol med indsendte årsregnskabsers indhold. Som omtalt i kapitel 7.3. skrider registeret således alene ind over for mangler og over for ulovlige forhold, der fremgår af årsregnskab eller revisionspåtegning.

På enkelte områder er der dog gennemført eller foreslået en styrkelse af registerets beføjelser, jfr. kapitel 8.1.1. Udvalget bemærker her navnlig § 59 i lov om erhvervsdrivende fonde. Herefter kan overregistrator udpege granskningsmænd til granskning af nærmere angivne forhold vedrørende en erhvervsdrivende fond, dens forvaltning eller regnskaber.

Udvalget vil endvidere nævne, at den ekstraordinære granskning, som hjemles i AL § 95 og ApSL § 76 ved en beslutning af selskabet selv eller skifteretten efter anmodning fra en kvalificeret minoritet af selskabsdeltagere, ikke kan tilgodese behovet for i visse tilfælde at få klarlagt dispositioner i forbindelse med selskabets forvaltning. Kravet til størrelsen af den minoritet af selskabsdeltagere, der kan kræve granskning, medfører, at den ekstraordinære granskning ikke anvendes i praksis.

Udvalget vil endelig fremhæve, at en ordning, der giver mulighed for granskning eller undersøgelse af et selskabs forhold, i adskillige år har fungeret tilfredsstillende i Storbritannien, jfr. ovenfor i kapitel 10.2.

De erfaringer med overtrædelse af krav til bogføring og regnskab, som omtales ovenfor i kapitel 10, samt i øvrigt de sager vedrørende økonomisk kriminalitet, som er forekommet i de seneste år, viser, at virksomheder i en del tilfælde, eventuelt gennem længere tid, tilsidesætter regnskabs- og selskabslovgivningen samt anden økonomisk lovgivning. Undertiden opdages forholdene først, når virksomheden har lidt betydelige tab eller er kommet under konkurs, ligesom det kan være vanskeligt eller umuligt efterfølgende at rekonstruere virksomhedens økonomiske udvikling. På denne baggrund finder udvalget, at der er behov for at styrke aktieselskabsregisterets stilling, således at det bliver muligt på et tidligere tidspunkt at opdage virksomheders overtrædelser af bestemmelser, der skal beskytte private og offentlige interesser.

12.5.2. Udvidelse af aktieselskabs-registerets beføjelser.

Udvalget finder, at en udvidelse af aktieselskabsregisterets beføjelser vil være et hensigtsmæssigt middel til at styrke bekæmpelsen af økonomisk kriminalitet og lignende overtrædelser af økonomisk lovgivning. Der bør således skabes mulighed for, at aktieselskabsregisteret i samarbejde med andre myndigheder på en mere direkte måde end gennem de oplysninger, som fremgår af årsregnskab, anmeldelser m.v. kan kontrollere overholdelsen af bogførings- og regnskabslovgivningen samt anden økonomisk lovgivning. Det bør herunder være muligt at få oplysninger i et selskab om visse forhold, der kan være udtryk for ulovlige dispositioner, selv om

betingelserne for en strafferetlig efterforskning ikke er tilstede.

En udvidelse af aktieselskabs-registerets beføjelser bør naturligvis ske på en sådan måde, at virksomheder ikke i forhold til offentligheden på et utilstrækkeligt grundlag udsættes for mistanke om ulovlige forhold med deraf følgende skadevirkninger i forhold til forretningsforbindelser, kreditorer m.v.

Det er udvalgets opfattelse, at de ovenfor nævnte hensyn mest hensigtsmæssigt kan tilgodeses ved, at aktieselskabs-registeret gives adgang til at undersøge et selskabs forretningsbøger og -papirer, samt til at kræve oplysninger vedrørende disses indhold. En sådan enkel fremgangsmåde vil i mange tilfælde, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, jfr. nedenfor under 12.5.3., være tilstrækkelig til at fremskaffe de nødvendige oplysninger, og kan i andre tilfælde forhindre iværksættelse af en egentlig granskning, der senere viser sig at have været ubegrundet, men som i mellemtiden kan have skabt mistillid til selskabet og dermed påføre dette skade.

Imidlertid kan der i nogle tilfælde være behov for en mere fuldstændig gennemgang af visse forhold. Dette kan ske ved, at granskning af et selskabs forhold kan iværksættes ved aktieselskabs-registerets beslutning efter de retningslinier, der indeholdes i § 59 i lov om erhvervsdrivende fonde. Udvalget bemærker i øvrigt, at denne bestemmelse har afledede virkninger for aktie- og anpartsselskaber, der er datterselskaber af en fond.

12.5.3. Samarbejde med andre myndigheder.

For ikke at belaste virksomhederne med yderligere generelle kontrolforanstaltninger eller indberetningspligter - og ej heller registeret med indkræv-

ning af oplysninger, som de offentlige myndigheder allerede besidder - har udvalget overvejet, om en udvidelse af aktieselskabs-registerets beføjelser mest hensigtsmæssigt vil kunne praktiseres i samarbejde med myndigheder, der allerede i dag regelmæssigt kontrollerer virksomhedernes bogføring og regnskaber samt foretager virksomhedsbesøg, således som det er tilfældet med toldvæsenet.

En mulighed er, at det pålægges told- og skattemyndighederne at indberette mulige overtrædelser af bogførings-, regnskabs- eller selskabslovgivningen til aktieselskabs-registeret, således at dette bliver bekendt med eventuelle ulovmæssige forhold, som konstateres af disse myndigheder under skatte- og afgiftskontrollen, herunder ved virksomhedsbesøg.

Udvalget fremhæver i denne forbindelse toldmyndighedernes adgang til i afgiftskontrollen at udnytte oplysninger, der indhentes af skattevæsenet, jfr. beskrivelsen af merværdiafgiftslovens bestemmelser herom ovenfor i kapitel 7.1.

12.5.4. Konklusion.

Som konklusion finder udvalget, at en udvidet beføjelse for aktieselskabs-registeret til at foranstalte granskning og undersøgelse efter principperne i § 59 i lov om erhvervsdrivende fonde og det britiske granskningssystem kan være et egnet middel i bekæmpelsen af økonomisk kriminalitet, navnlig hvis der etableres et nært samarbejde med myndigheder, der mere regelmæssigt kontrollerer virksomhedernes bogføring og regnskaber. En sådan fremgangsmåde indebærer for potentielle lovovertrædere også en øget opdagelsesrisiko og har dermed en præventiv virkning.

Afsnit II

Beskæring af straffesager m.v.

Kapitel 13

Behov for beskæring af straffesager.

Som anført i udvalgets kommissorium og i indledningen til denne betænkning har erfaringerne vist, at den strafferetlige forfølgning af sager om økonomisk kriminalitet er overordentlig tids- og ressourcekrævende. Dette har medført en betydelig belastning af politi, anklagemyndighed og domstole og har samtidig haft til følge, at sagsbehandlingstiden i disse sager bliver meget lang - i meget store sager er sagsbehandlingstider på mellem 6 og 10 år regnet fra efterforskningens påbegyndelse og til endelig dom er afsagt ikke usædvanligt. Dette betyder en væsentlig svækkelse af nogle af straffens funktioner og udsætter desuden den sigtede og senere tiltalte for et uacceptabelt pres.

Udvalget har på denne baggrund drøftet, om en nedsættelse af sagsbehandlingstiden kan ske gennem en ændring af de processuelle regler eller anklagemyndighedens praksis. I dette kapitel gennemgås reglerne om påtaleundladelse og anklagemyndighedens praksis på dette område, og det diskuteres, om der i videre omfang, end tilfældet er i dag, bør ske en beskæring af sagerne af ressourcemæssige grunde, og om de gældende regler giver mulighed herfor. Gennemgangen omfatter alle straffesager, men hovedvægten er lagt på sager om økonomisk kriminalitet.

Kapitel 14

Legalitets- og opportunitetsprincippet.

I beskrivelsen af, efter hvilke principper anklagemyndigheden skal udøve sin virksomhed, anvendes ofte ordet "legalitetsprincip" som udtryk for en retstilstand, hvor det i loven er angivet, i hvilke tilfælde tiltale skal rejses eller undlades. Hvis de fornødne bevismæssige og retlige omstændigheder foreligger, har anklagemyndigheden pligt til at rejse tiltale, medmindre loven foreskriver, at påtale skal undlades.

Er der derimod tillagt anklagemyndigheden en adgang til i større eller mindre omfang at udøve et skøn over hensigtsmæssigheden eller rimeligheden af strafforfølgning, og i det omfang, disse hensyn ikke skønnes at være til stede, da at undlade strafforfølgning, tales normalt om et "opportunitetsprincip".

Forskellen mellem de to principper udviskes dog noget, hvis loven formelt gennemfører legalitetsprincippet, men angiver de tilfælde, hvor anklagemyndigheden kan undlade tiltale, vagt og ubestemt.

For legalitetsprincippet taler hensynet til ensartetheden i påtalepraksis.

Omvendt giver opportunitetsprincippet mulighed for at opnå en individualisering i reaktionssystemet, idet man gennem anvendelse af tiltalefrafald har mulighed for at undgå at gennemføre retssager, hvor samfundsmæssige hensyn ikke kræver dette.

Mod en udstrakt anvendelse af opportunitetsprincippet er anført, at dette kan medføre en kompetenceforskydning fra domstolene til anklagemyndigheden, ligesom det hindrer, at sigtede får skyldsspørgsmålet afgjort ved domstolene. I visse sager, som f.eks. sædelighedssager, voldssager og lignende, har forurettede endvidere en særlig interesse i, at strafskylden fastslås, og at retfærdigheden således sker fyldest.

Til opportunitetsprincippet's fordele må også medregnes procesøkonomien. Den omstændighed, at der tillægges anklagemyndigheden et skøn over, hvilke sager der skal indbringes for domstolene, giver anklagemyndigheden mulighed for at udskille bagatelagtige sager og sager om lovovertrædelser, som ikke ville få (væsentlig) indflydelse på den sanktion, der idømmes for andre lovovertrædelser. Ressourcerne kan bedre anvendes på mere alvorlige overtrædelser og nedsætte behandlingstiden af disse, ligesom flere sager vil kunne gennemføres.

Om gældende ret henvises til kapitel 16.

Kapitel 15

Påtaleundladelse.

Undladelse af påtale kan enten forekomme som en påtaleopgivelse eller som påtalefrafald (tiltalefrafald).

Påtaleopgivelse (retsplejelovens § 723, stk. 1, og § 749, stk. 1), foreligger, når en beslutning om, at sagen ikke skal gennemføres til dom, skyldes, at der ikke kan forventes at ske domfældelse, f.eks. fordi sigtelsen viser sig at være grundløs, beviserne er utilstrækkelige, eller strafansvaret er forældet. Påtalefrafald (retsplejelovens § 723) foreligger derimod i de tilfælde, hvor sagen forventes at kunne gennemføres til fældende dom, men hvor man af hensyn til den sigtede eller af andre grunde undlader at rejse tiltale.

Er der ikke rejst sigtelse i en sag, kan påtaleundladelse foreligge i form af en beslutning om ikke at foretage videre i sagen.

Påtaleundladelse kan dernæst foreligge i form af en direkte meddelelse til sigtede om, at sagen sluttes uden tiltale, eller som en indirekte meddelelse i og med, at anklageskriftet begrænses til en del af de påsigtede forhold, jfr. nærmere kapitel 18 om påtaleundladelsens bindende virkning.

I dag anvendes yderligere ofte ordet beskæring som udtryk for anvendelse af reglerne om påtaleundladelse for at opnå en begrænsning af en straffesag af ressourcemæssige grunde. Beskæring kan forekomme både på efterforskningsstadiet, i det omfang man undlader at efterforske dele af en sag, og på til-

talestadiet, hvor man undlader at rejse tiltale for nogle af de forhold, der har været genstand for efterforskning.

Beskæring forekommer i flere former. Eksempelvis kan nævnes en begrænsning i efterforskning og/eller tiltale til en del af en række ensartede forhold, f.eks. checkbedragerier.

Beskæring forekommer også i sager vedrørende uensartede forhold, hvor efterforskningen og tiltalen koncentrerer sig om et enkelt forhold eller begrænses til ensartede forhold.

Endelig forekommer der sager med flere sigtede, hvor en begrænsning af sagen til kun at omfatte hovedmændene anses for hensigtsmæssig.

Beskæringer af den ovennævnte karakter må i dag anses for nødvendige. Spørgsmålet er imidlertid, i hvilket omfang de eksisterende regler giver hjemmel til at foretage en begrænsning af straffesager af ressourcemæssige grunde.

Kapitel 16

Gældende regler om påtale/påtaleundladelse og reglernes baggrund.

16.1. Indledning.

Reglerne om påtalen findes i dag dels i retsplejelovens § 712, der omhandler justitsministerens kompetence til at begynde eller standse forfølgningen af straffesager, jfr. nærmere nedenfor, dels i retsplejelovens kapitel 65, der i § 718 indledningsvis fastslår det akkusatoriske princip, hvorefter retterne kun træder i virksomhed i straffesager på begæring af nogen, hvem ret til påtale tilkommer.

Ifølge retsplejelovens § 719 tilkommer påtalen statsadvokaten, politimesteren, særlige forvaltningsmyndigheder og private.

I praksis rejser politimesteren tiltale i over 90% af alle straffesager. I teorien er den almindelige påtalekompetence imidlertid hos statsadvokaten, som det i alle sager, hvis forfølgning ikke er henvist til politimesteren eller private, tilkommer at påtale for den dømmende ret, jfr. § 720. Politimesterens kompetence til at påtale angår efter § 721 som udgangspunkt sager angående lovovertrædelser, for hvilke loven ikke, bortset fra gentagelsestilfælde, hjemler anden straf end bøde eller hæfte, dog med visse nærmere anførte undtagelser. Derudover er påtalen for overtrædelse af en række bestemmelser i straffeloven samt overtrædelse af de fleste særlove henlagt til politimesterens kompetence, uanset om straffebestemmelsen giver mulighed for idømmelse af fængselsstraf. Ved lov nr. 299 af 6. juni 1984 er retsplejelovens § 721 ændret, idet

påtalekompetencen i sager vedrørende dokumentfalsk, blufærdighedskrænkelser, vold, tyveri, ulovlig omgang med hittegods, underslæb, bedrageri, mandat-svig, hæleri samt røveri, der ikke er af særlig farlig karakter, er overført til politimesteren. Sagerne behandles i øvrigt efter reglerne om statsadvokatsager.

Rigsadvokaten er ikke udtrykkeligt tillagt nogen påtalekompetence, men at en sådan foreligger, fremgår indirekte af retsplejelovens § 723, stk. 2, jfr. nærmere nedenfor.

16.2. Justitsministerens kompetence til at undlade forfølgning.

Anklagemyndigheden henhører under justitsministeren, og som nævnt overfor er der ved retsplejelovens § 712 givet justitsministeren kompetence til i overensstemmelse med de før retsplejeloven gældende regler med hensyn til enkelte sager, bl.a. at pålægge vedkommende anklager at undlade eller standse forfølgning.

Justitsministeriet har dog stedse indtaget det standpunkt, at ministeriet bortset fra helt ekstraordinære tilfælde ikke griber ind i politiets og anklagemyndighedens beslutning om tiltalerejsning, dog naturligvis undtaget tilfælde, hvor anklagemyndigheden efter retsplejelovens § 723, stk. 2, direkte har forelagt spørgsmålet om påtaleundladelse for justitsministeriet.

16.3. Statsadvokatens og rigsadvokatens kompetence til at undlade påtale.

Kompetencen til at undlade påtale følger som udgangspunkt den, der har påtalekompetencen. I retsplejelovens § 723 er der givet bestemmelser om, hvornår påtale kan undlades i statsadvokatsager. Undladelse skal for det første ske, når undersøgel-

sen ikke kan ventes at føre til, at en person findes skyldig til straf. Det gælder såvel de tilfælde, hvor det nødvendige bevismateriale ikke foreligger, som de tilfælde, hvor der foreligger en straffriheds- eller strafophørsgrund, f.eks. nødværge eller forældelse.

Der tilkommer således statsadvokaten et skøn over, hvorvidt domstolene ud fra de foreliggende beviser, retspraksis på området etc., kan forventes at ville afsige frifindende dom. Er det tilfældet, har han både ret og pligt til at undlade (opgive) påtalen, jfr. herved også proceskommissionen af 1892's bemærkninger som gengivet i Rigsdagstidende 1901-02, tillæg A, spalte 2960, der omtales nedenfor.

Udenfor de tilfælde, hvor påtale må opgives af bevismæssige eller retlige grunde, angives i § 723, stk. 1, nærmere, hvornår statsadvokaten kan frafalde tiltale. Påtale kan således undlades, såfremt det i medfør af retsplejelovens § 723 a, stk. 2, fastsættes som vilkår, at sigtede undergiver sig hjælpeforanstaltninger efter § 33 i lov om social bistand. Var sigtede under 18 år på gerningstidspunktet, kan statsadvokaten i medfør af § 723, stk. 1, nr. 2, endvidere undlade tiltale, såfremt der fastsættes vilkår efter § 723 a, stk. 2, (samme vilkår som i betingede domme).

Herudover kan statsadvokaten i medfør af § 723, stk. 1, nr. 3, frafalde tiltalen i de tilfælde, hvor lovgivningen indeholder hjemmel til, at offentlig påtale under visse betingelser kan bortfalde, uden at justitsministerens samtykke kræves. Sådan særlig hjemmel indeholdes for tiden i straffelovens § 213, stk. 2, § 262, stk. 2, og § 290, stk. 2, (sager vedrørende vanrøgt af familiemedlemmer, groft uagtsom frivoldsberøvelse og visse berigelsesforbrydelser i familieforhold), i hvilke til-

fælde påtale kan bortfalde, når den forurettede begærer det.

Statsadvokaten kan efter 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 allerede afsagt dom, kun idømmes, hvis en samtidig pådømmelse ville have medført en forhøjelse af straffen), frafalde påtalen, jfr. § 723, stk. 1, nr. 4. Det er dog 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 strafbestemmelse i gentagelsestilfælde. Lovregler om gentagelsesfølger er nu sjældne, så sidstnævnte begrænsning er af meget ringe betydning. Bestemmelsen er nærmere omtalt i Anklagemyndighedens årsberetning 1982, se. 23 f. Det antages her, bl.a. med støtte i retsplejelovens forarbejder, at det må anses for utvivlsomt, at tiltalefrafald efter § 723, stk. 1, nr. 4, kan meddeles, uanset at tiltalte nægter sig skyldig, og uanset om domfældelse stiller sig som utvivlsom.

Endelig kan statsadvokaten undlade påtale indenfor de grænser, som er dragne ved lov eller ved bestemmelse truffet af justitsministeren, jfr. § 723, stk. 1, nr. 5. Denne bemyndigelse er udnyttet ved justitsministeriets bekendtgørelse nr. 561 af 13. november 1984, der omtaler en række nærmere beskrevne straffelovsovertrædelser, hvor statsadvokaterne og politimestrene, når ikke særlige omstændigheder gør sig gældende, kan frafalde tiltalen.

Bekendtgørelsen er optaget som bilag 1 til betænkningen.

Tiltalefrafald på vilkår er betinget af, at sigtede i retten har afgivet en uforbeholden tilståelse, hvis rigtighed bestyrkes ved de i øvrigt foreliggende omstændigheder, jfr. § 723 a, stk. 3. Vilkårene skal godkendes af retten.

Finder statsadvokaten i andre tilfælde end de i § 723, stk. 1, nævnte, at påtale under hensyn til særligt formildende omstændigheder kan undlades uden skade for nogen offentlig interesse, skal han forelægge sagen for rigsadvokaten. Nærer rigsadvokaten tvivl, indstiller han spørgsmålet til justitsministerens afgørelse, jfr. § 723, stk. 2.

Bestemmelsen i retsplejelovens § 723 hidrører fra lov nr. 90 af 11. april 1916 om rettens pleje. Bestemmelsen havde da følgende formulering:

"Udenfor de tilfælde, hvor overanklageren (statsadvokaten) skønner, at undersøgelsen ikke kan ventes at føre til, at en person findes skyldig til straf, kan han i sager, der hører under hans virkekreds, kun undlade påtale eller frafalde en påbegyndt forfølgning:

1. I tilfælde, hvor lovgivningen indeholder særlig hjemmel for, at offentlig påtale under visse betingelser kan bortfalde, uden at justitsministerens samtykke dertil kræves;

2. I tilfælde, hvor straffelovens § 7 eller § 64 (svarer til nugældende § 10 b og § 89) er anvendelig, når det skønnes, at ingen eller kun en ubetydelig straf ville blive idømt, og at en domfældelse ikke i gentagelsestilfælde ville få betydning med hensyn til anvendeligheden af en strengere straffebestemmelse;

3. I andre tilfælde kun indenfor de grænser, som er dragne ved lov eller drages ved bestemmelse truffen af justitsministeren.

Finder overanklageren (statsadvokaten) i andre tilfælde, at påtale under hensyn til særlig formildende omstændigheder kan undlades uden skade for nogen offentlig interesse, skal han forelægge sagen for rigsanklageren (rigsadvokaten). Nærer denne tvivl, indstiller han spørgsmålet til justitsministerens afgørelse. Denne bliver fremdeles at indhente, når der i de i straffelovens § 70 samt midlertidig lov om nogle ændringer i straffelovgivningen af 1. april 1911, § 15, omhandlede tilfælde er

spørgsmål, om påtale bør frafaldes. (Vedrørte tilfælde, hvor der var forløbet særlig lang tid fra gerningstidspunktet)."

Ved lov nr. 209 af 23. juli 1932 ændredes § 723, stk. 1, sidste led, til, at tiltalefrafald kunne meddeles på visse vilkår.

Ved lov nr. 164 af 31. maj 1961 fik § 723, stk. 1 og 2, sin nuværende udformning. Bestemmelsens stk. 3 og 4 ophævedes, og den nugældende § 723 a indførtes. Ved lov nr. 153 af 16. april 1971 og lov nr. 243 af 8. juni 1978 gennemførtes enkelte rent redaktionelle ændringer i § 723, stk. 1 og 2.

Ved lov nr. 299 af 6. juni 1984 blev som stk. 3 indsat en regel, hvorefter bestemmelserne i § 723, stk. 1 og 2, finder tilsvarende anvendelse på politimesterens adgang til frafalde påtale i de i § 721, stk. 1, nr. 4, nævnte sager. Den i stk. 2 nævnte forelæggelse sker i disse tilfælde for statsadvokaten.

Bestemmelserne i retsplejelovens § 723 bygger på Proceskommissionen af 1868's forslag til udkast til lov om strafferetsplejen af 1875. Proceskommissionen foreslog gennemført en regel svarende til den nugældende § 723, stk. 1, nr. 3, og 4 samt § 722, stk. 2, 3. punktum, hvorefter tiltale frafaldes, når den privates begæring tilbagekaldes, medmindre almene hensyn kræver, at forfølgningen fortsættes. Om forslaget udtales i udkastets motiver side 31 f:

"Udkastets § 37 opstiller den regel, at statsanklageren (statsadvokaten) er forpligtet til at påtale i ethvert tilfælde, hvor han skønner, at undersøgelsen kan ventes at føre til, at en person findes skyldig, hvorunder indbefattes hensynet til både bevis- og retsspørgsmål; en diskretionær beføjelse til at skønne, om ikke andre hensyn end straffelovens håndhævelse gør forfølgning utilrådelig, er ikke tillagt ham (legalitetsprincippet)."

Endvidere udtales det, at selv om legalitetsprincippet opstilles som norm for statsanklageren (statsadvokaten), er dette ikke ensbetydende med, at spørgsmålet om undladelse af forfølgning ikke kan komme på tale, men kompetencen til at træffe beslutning herom foreslås henlagt til justitsministeren.

Ved Proceskommissionen af 1892's udkast til lov om strafferetsplejen af 1899 udvidedes adgangen til at meddele tiltalefrafald væsentligt, idet den nugældende regel i § 723, stk. 2, blev tilføjet. Proceskommissionen begrundede

de dette med, at: "Erkendelsen af, at man selv i tilfælde, der bogstaveligt taget omfattes af et strafforbud, bør gøre adgangen til at undgå al urimelig og hensigtsløs straf så let og simpel som blot foreneligt med en sikker og konsekvent straffende retshåndhævelse." (Gengivet i tillæg A til Rigsdagstidende 1901-02, spalte 2959 f).

I bemærkningerne udtales desuden, at såfremt overanklageren (statsadvokaten) skønner, at en sag ikke med rimelighed kan ventes at føre til domfældelse, er det både hans ret og pligt at undlade påtale. Dette gælder, uanset om manglende udsigt til domfældelse skyldes bevismangel eller straffriheds (strafophørs) grunde. Skønner han omvendt, at påtale kan ventes at føre til fældende dom, er han på den anden side som regel forpligtet til at påtale. For så vidt kan legalitetsprincippet antages at gælde. Fra denne regel gælder dog for det første de i bestemmelsen anførte tilfælde, hvor overanklageren (statsadvokaten) kan undlade at rejse tiltale og dernæst hans ret og pligt i et hvilket som helst andet tilfælde, i hvilke han under hensyn til særligt formildende omstændigheder finder, at påtale kan undlades uden skade på nogen offentlig interesse, at forelægge sagen for rigsanklageren (rigsadvokaten). Sidstnævnte er beføjet til efter et frit embedsmæssigt skøn at beslutte undladelse eller standsning af påtale, og kun når spørgsmålet forekommer ham tvivlsomt, skal sagen forelægges justitsministeriet.

Fra bemærkningerne kan i øvrigt fremhæves, at det om bestemmelsens nr. 2 (nugældende § 723, stk. 1, nr. 4) udtales, at der herved gives anklageren (statsadvokaten) frihed til at begrænse forfølgningen til en eller flere forbrydelser, mens resten foreløbigt holdes ude. Er de udeholdte forbrydelser af en sådan beskaffenhed, at der ikke kan ventes idømt nogen særlig tillægsstraf for dem og heller ikke hensynet til gentagelsesstraf taler for pådømmelse, kan overanklageren, når straf idømmes for de først påtalte forbrydelser, i medfør af denne bestemmelse helt undlade at forfølge de øvrige, jfr. bemærkningerne spalte 2961. En fremgangsmåde, som i høj grad har vundet udbredelse i vore dage, jfr. nærmere nedenfor under kapitel 17.5.

Under Landstingets behandling af Proceskommissionens forslag til lov om strafferetsplejen i 1908 udvidedes statsadvokatens adgang til at meddele tiltalefrafald, idet bestemmelsen i § 723, stk. 1, nr. 3 (nu nr. 5), hvorefter dette

kan ske indenfor grænser fastsat ved lov eller justitsministerens bestemmelse, tilføjes.

16.4. Politimesterens kompetence.

Rigsadvokaten og statsadvokaterne, når der bortses fra statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, medvirker normalt ikke i selve efterforskningen af forbrydelser, men kommer først ind i sagen, når denne fase er afsluttet. Selve efterforskningen forestås af politimesteren, hvorfor det i relation til mulighederne for beskæring af straffesager er relevant ikke blot at se på politimesterens kompetence til at undlade påtale, men også at undersøge efter hvilke regler politimesteren er pligtig at iværksætte efterforskningen.

16.4.1. Efterforskningen.

Ifølge retsplejelovens § 108 er politiets opgave bl.a. at foretage det fornødne til forhindring af forbrydelser og til efterforskning og forfølgning af sådanne. Bestemmelsen kan dog næppe antages at have noget selvstændigt indhold i relation til politiets forpligtelse til at efterforske en sag.

Ifølge retsplejelovens § 742, stk. 2, skal politiet efter anmeldelse eller af egen drift iværksætte efterforskning, når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået.

§ 742, stk. 2, der senest er ændret ved lov nr. 243 af 8. juni 1978, uden at der dog tilsigtedes nogen realitetsændring, jfr. betænkning nr. 622/1971 om efterforskning i straffesager m.v. side 41, hviler også på de to proceskommissioners udkast til lov om strafferetsplejen. Bemærkningerne til de to udkast indeholder imidlertid ikke noget fortolkningsbidrag til, hvad der menes med "rimelig formodning".

Det må imidlertid følge af bestemmelsen, at anmeldelse ikke kan afvises, når der er en rimelig formodning om, at et strafbart forhold er begået. Politiet er dog inden for visse grænser herre over prioriteringen og intensiteten af efterforskningen. Bestemmelsen giver endvidere hjemmel til at afvise at iværksætte efterforskning, fordi der ikke er afgivet oplysninger om faktiske forhold, der kan give grundlag for en rimelig formodning om, at strafbart forhold er begået, jfr. også § 749, stk. 1, der omtales nedenfor.

16.4.2. Politimesterens påtale og undladelse heraf.

Politimesteren har en vis kompetence til at træffe beslutning om henlæggelse af sager, uanset om de er undergivet statsadvokatens påtalekompetence eller ej, idet politimesteren i medfør af retsplejelovens § 749, stk. 1, dels kan afvise en indgivet anmeldelse, hvis der ikke findes grundlag for at indlede efterforskning, dels kan træffe beslutning om at indstille en påbegyndt efterforskning, såfremt der ikke har været rejst sigtelse, eller sigtelsen har vist sig grundløs. Har der derimod i en statsadvokatsag været rejst sigtelse, kan beslutning om sagens henlæggelse i øvrigt kun træffes af statsadvokaten.

Hvis der har været rejst sigtelse mod nogen, kan politimesterens afgørelse efter § 749, stk. 1, omgøres af statsadvokaten, hvis meddelelse herom er forkyndt for sigtede inden 2 måneder fra den dag, da bestemmelsen om efterforskningens afslutning er truffet, medmindre sigtedes forhold har medført, at rettidig forkyndelse ikke har kunne ske, eller betingelserne for genoptagelse er til stede, jfr. § 749, stk. 3. Politiets beslutninger i medfør af § 749, stk. 1, skal meddeles anmelderen og andre interesserede i afgørelsen, der kan påklage den til de overordnede myndigheder, jfr. § 749, stk. 2, det

vil sige statsadvokaten med rekurs til rigsadvokaten og justitsministeriet. Udenfor de tilfælde, hvor en person har været sigtet eller har haft en sigtets retsstilling, gælder der ingen frister for den overordnede myndigheds omgørelsesadgang.

Bestemmelsen i retsplejelovens § 749 fik sin nuværende affattelse ved lov nr. 243 af 8. juni 1978, der bygger på betænkning 622/1971 om efterforskning i straffesager m.v. På grundlag af betænkningens forslag blev en række bestemmelser af mere eller mindre instruktorskarakter ophævet og erstattet med de nugældende bestemmelser i kapitel 67. § 749 samler således de dagældende regler i §§ 805, 808, 811, 812 og 826, hvoraf § 805 omhandlede politimesterens hjemmel til at afvise en anmeldelse, samt anordning nr. 199 af 13. juli 1927 om politimesterens kompetence til at slutte efterforskningen i visse statsadvokatsager.

I den nævnte betænkning side 44 anføres om § 749, stk. 1, at der med forslaget om, at politiet kan indstille efterforskningen, såfremt sigtelsen har vist sig grundløs, formelt er tale om en kompetenceudvidelse, idet anordningen stillede krav om, at sigtelsen skulle være "åbenbar urigtig".

I betænkningen foreslås endvidere indført en klar hjemmel til, at justitsministeren ved administrativ foreskrift kan foretage ændring i kompetencen til at indstille efterforskningen. Forslaget blev gennemført, og der er således i dag i § 749 hjemmel til, at justitsministeren kan fastsætte regler om, at politimesteren i statsadvokatsager i andre (videregående) tilfælde, end hvor sigtelsen har vist sig grundløs, kan henlægge sagen. Hjemlen er imidlertid ikke udnyttet.

Som tidligere nævnt er politimesterens tiltalekompetence begrænset til de sager, der særligt er henlagt til ham, jfr. § 720 og 721 (ofte kaldet politisager). Med hensyn til påtaleopgivelse eller tiltalefrafald tilkommer denne kompetence i medfør af retsplejelovens § 749, stk. 1, 3. pkt., politimesteren i politisagerne.

Der findes ikke en til § 723 svarende bestemmelse om politimesterens kompetence i disse sager. Betænkning nr. 622/1971 omtaler heller ikke spørgsmålet.

Ved lov nr. 299 af 6. juni 1984 er retsplejelovens § 723 dog, som nævnt, samtidig ændret,

idet bestemmelsen også finder anvendelse på politimesterens adgang til at frafalde påtale i de i § 721, stk. 1, nr. 4, nævnte sager, jfr. § 723, stk. 3.

I Proceskommissionen af 1868's udkast til lov om strafferetsplejen, motiverne side 33, udtales, at i overensstemmelse med den tidligere praksis kan legalitetsprincippet ikke opstilles som regel i disse sager (politisager), da politimesteren i modsætning til statsanklageren ikke er beskikket specielt med henblik på at varetage anklagerhvervet. Det anses i disse sager for urimeligt og besværende, såfremt politimesterens undladelse af forfølgning, skønt domfældelse kunne forventes, skulle forelægges en højere myndighed til afgørelse.

I Proceskommissionen af 1892's udkast af 1899 citeres det norske strafferetsplejeudkast, hvorefter: "De tarvelige fordringer, der ved disse stilles til den pågældende dolus, kræver som sit korrektiv en temmelig vidtgående diskretionær myndighed".

Den meget vidtgående adgang for politimesteren ifølge de to udkast til at undlade tiltale i politisager er ikke velbegrundet i dag, når henses til omfanget af politimesterens påtalekompetence. Denne retstilstand er næppe heller udtryk for gældende teori og praksis. I Kottvedgaard og Gammeltoft-Hansens Lærebog i strafferetspleje anføres side 103, at politimesteren må følge de grundprincipper, der gælder for anklagemyndigheden i øvrigt. Endvidere anføres side 283, at kan sagerne ikke afgøres ved bødeforlæg eller bøvededtagelse og advarsel (hvilket kræver sigtedes accept), må en egentlig, men dog noget mere summarisk proces gennemføres.

16.5. Sammenfatning.

På grundlag af formuleringen af retsplejelovens regler om påtalen og undladelse heraf og motiverne til disse, må det antages, at der for justitsministeren gælder et fuldt opportunitetsprincip, idet denne i princippet til enhver tid med hensyn til enkelte sager kan standse forfølgningen. Justitsministerens bemyndigelse udnyttes dog sjældent i praksis. For rigsadvokaten er der et modificeret opportunitetsprincip, idet han kan frafalde tiltalen i de tilfælde, hvor den underordnede anklage-

myndighed er bemyndiget hertil, samt såfremt der foreligger særlige formildende omstændigheder, og det ikke er til skade for offentlig interesse, jfr. ovenfor afsnit 3.2. Ellers skal sagen forelægges justitsministeren. For statsadvokaten gælder - når der bortses fra § 723, stk. 3, - et modificeret legalitetsprincip, idet tiltale principielt skal rejses bortset fra de i § 723, stk. 1, nr. 1 - 5 nævnte tilfælde. Politimesteren er med undtagelse af de i § 721, stk. 1, nr. 4, nævnte sager, i politisager tillagt et ret vidtgående skøn over rimeligheden af en tiltalerejsning, men dette skøn administreres i praksis i vidt omfang efter samme regler som i statsadvokatsager. Samlet kan endvidere fremhæves, at de kriterier, hvorefter tiltale kan undlades, ikke specielt tager højde for - når måske bortses fra § 723, stk. 1, nr. 4, og bekendtgørelse nr. 561 af 13. november 1984 - hensynet til anklagemyndighedens og domstolenes ressourcemæssige begrænsninger.

Kapitel 17

Praksis med hensyn til tiltaleundladelse og beskæring af straffesager.

I medfør af bestemmelserne i retsplejelovens § 723, stk. 1, samt bekendtgørelse nr. 561 af 13. november 1984, meddeler statsadvokaterne ca. 2000 tiltalefrafald årligt. Den altovervejende del af disse tiltalefrafald angår unge mennesker, hvor der fastsættes vilkår efter § 723 a.

Rigsadvokaten meddeler årligt mellem 100 og 200 tiltalefrafald i medfør af retsplejelovens § 723, stk. 2. En oversigt over tiltalefrafaldene findes i Anklagemyndighedens årsberetninger.

Tiltalefrafald i medfør af § 723, stk. 2, kan opdeles i forskellige grupper. Blandt de vigtigste kan nævnes følgende:

1. "Tekniske" tiltalefrafald, hvor sigtede allerede er undergivet den foranstaltning, der formentlig ville blive resultatet, såfremt tiltale blev rejst, f.eks. inddragelse under forsorg eller psykiatrisk behandling.
2. Sager mod udlændinge, hvor sigtede er udrejst af landet og sagen ikke kan begrunde udlevering eller overførsel, ligesom sigtede ikke kan forventes at indrejse igen.
3. Færdselssager, hvor sigtede forvolder nært pårørendes død eller alvorlig legemsskade eller eventuelt pådrager sig selv alvorlig skade.

4. Sager om overtrædelse af straffelovens § 222 (samleje med barn under 15 år), når særlige omstændigheder taler for frafald, f.eks. forestående ægteskab mellem parterne.

5. Sager, hvor sigtedes mentale tilstand er afvigende, men hvor karakteren af den påsigtede kriminalitet ikke gør særlige foranstaltninger påkrævet.

Selv om alene meddelelse af tiltalefrafald med vilkår kræver, at sigtede erkender sig skyldig, meddeler rigsadvokaten, under hensyn til den faktiske skyldfastlæggelse, et tiltalefrafald indebærer, normalt ikke tiltalefrafald, såfremt sigtede nægter sig skyldig, medmindre benægtelsen skyldes hukommelsessvigt eller sigtedes psykiske tilstand, og sagens oplysninger udelukker, at andre kan have ansvaret for gerningen, jfr. Anklagemyndighedens Årsberetning 1979, side 7ff og 1982, side 9 ff. På denne baggrund anføres det i sidstnævnte årsberetning af rigsadvokaten, at der næppe kan antages at være behov for en adgang for den sigtede til at forlange sagen indbragt for domstolene med henblik på at få en egentlig dom om skyldsspørgsmålet i tilfælde, hvor der er meddelt tiltalefrafald, som foreslået af Peter Blume i Ugeskrift for Retsvæsen 1982 B, s. 362 ff.

Anklagemyndigheden anser sig som udgangspunkt forpligtet til at rejse tiltale, når de bevismæssige og retlige betingelser for fældende dom må antages at være til stede, og der ikke er grundlag for at meddele tiltalefrafald efter den praksis, der er anført om § 723, jfr. anklagemyndighedens årsberetning 1973, side 1. Dette betyder dog ikke, at der ikke i praksis såvel på efterforskningsstadiet som på tiltalestadiet foretages påtaleopgivelse og forskellige former for beskæring af sagerne.

Som eksempler på disse beskæringer kan nævnes:

17.1. Bagatelsager.

I småsager såsom cykeltyverier, automattyverier, butikstyverier og andre mindre tyverier, er politiets sagsbehandling af ressourcemæssige grunde ofte meget begrænset.

Med hjemmel i retsplejelovens § 714 har rigsadvokaten udstedt visse retningslinjer for lempelig behandling af visse typer sager.

Ved meddelelse nr. 11/1977 er bestemt, at tiltale for bedrageri eller mandatsvig kan undlades i visse sager om seriechecks, d.v.s. en række checks, der hver især er omfattet af checkindløsningsaftalen, og som er udstedt til dækning af et låneforhold. Tiltale kan undlades, hvis checkudstederen har haft rimelig udsigt til dækning, respektive indfrielse af lånet. Ligger tabet under 2.000 kr. kan politimesteren endvidere frafalde tiltale i medfør af retsplejelovens § 721, stk. 3. Er tabet under 4.000 kr., og der foreligger formildende omstændigheder, forelægges sagen for rigsadvokaten med henblik på frafald i medfør af retsplejelovens § 723, stk. 2. (Forelæggelse skal nu ske for statsadvokaten i medfør af rpl. § 723, stk. 3). Endvidere er det ved meddelelse nr. 14/1977, som senest ændret ved meddelelse nr. 16/1982, fastsat, at butikstyverier, hvor det stjålne værdi ikke overstiger 150 kr., kan afgøres ved meddelelse af en advarsel på stedet. Overstiger det stjålne værdi ikke 300 kr., og er den skyldige ikke inden for de sidste 5 år fundet skyldig i eller har udstået en straf for berigelseskriminalitet, kan sagen efter optagelse af rapport ligeledes afgøres med en advarsel meddelt af en ledende politimand eller skriftligt fra politikontoret.

Tyverianmeldelse er sædvanligvis en forudsætning for forsikringsdækning. For at begrænse politiets tidsforbrug til ekspeditioner af denne art, er der indført særlige blanketter, hvorpå det bekræftes, at anmeldelse er sket, og der er truffet aftale med forsikringsselskaberne om at afstå fra sådan kvittering fra politiet, når tyveriet vedrører genstande til en værdi af mindre end 800 kr., jfr. justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 15. december 1978.

I sager om færdselsuheld, der alene har medført materiel skade på ikke over 5.000 kr. pr. køretøj eller 200 kr. for anden skade, foretages normalt ikke efterforskning, medmindre der er umiddelbart grundlag for en sigtelse for overtrædelse af færdselslovgivningen, jfr. justitsministeriets cirkulære nr. 232 af 12. december 1975.

17.2. Voldssager.

I voldssager foretages i visse tilfælde en begrænsning af tiltalen, idet man af hensyn til sagens hurtige afgørelse undlader at rejse tiltale for straffelovens § 244, stk. 3, såfremt dette ville indebære, at man måtte afvente en speciallægeerklæring. I rigsadvokatens meddelelse nr. 3/82 er anført, at der specielt ved næsebrudskader bør indhentes en speciallægeerklæring til vurdering af skadens karakter og omfang. Da det imidlertid i voldssager er væsentligt, at pådømmelsen følger hurtigt efter opklaringen, bør indhentning af supplerende oplysninger i almindelighed undlades, såfremt det må antages, at spørgsmålet om, hvorvidt næselæsionen kan henføres under straffelovens § 244, stk. 3, kun vil spille en mindre væsentlig rolle i sagen, f.eks. i tilfælde, hvor der foreligger andre skader, der kan henføres under straffelovens § 244, stk. 3, eller hvor der er grundlag for

tiltalerejsning efter straffelovens § 244, stk. 4, (vold mod sagesløs).

Også ved andre former for voldsskader undlades indhentelse af speciallægeerklæring efter de ovennævnte retningslinier.

17.3. Tilståelsessager.

Sager, hvori sigtede i retten har afgivet en uforbeholden tilståelse, hvis rigtighed bestyrkes af de i øvrigt foreliggende omstændigheder, kan i medfør af retsplejelovens § 925 straks fremmes til dom uden udfærdigelse af anklageskrift, såfremt sigtede og politimesteren er enige heri. Under behandlingen af disse sager opstår ikke sjældent den situation, at hvor sigtelsen f.eks. vedrører 50 indbrud, kan sigtede kun erkende sig skyldig i de 45. Eller sigtelsen vedrører et tyveri til 100.000 kr., hvor sigtede kun kan erkende at have stjålet for 90.000 kr. I sådanne tilfælde er politimesteren ifølge rigsadvokatens skrivelse nr. 216 af 29. september 1919 bemyndiget til at frafalde mindre betydende forhold.

I tilfælde som de ovennævnte antages påtalefrafaldet at have hjemmel i princippet i § 723, stk. 1, nr. 4. Bemyndigelsen i skrivelsen anvendes dog også i videre omfang end de nævnte eksempler, således at frafald også sker for forhold, der har mindre betydning for strafudmålingen. Har de ikke tilståede forhold nogen betydning for straffens størrelse, forelægges sagen for statsadvokaten, der, såfremt der hersker nogen bevismæssig tvivl om forholdenes gennemførlighed, ofte vil slutte forholdene på bevisets stilling med det resultat, at den resterende del af sagen kan gennemføres uden domsmandssag. En tilsvarende beskæring forekommer i tilfælde, hvor spørgsmålet er, om der skal rejses tiltale for overtrædelse af en almindelig eller en skærpet

straffebestemmelse, f.eks. i røverisagerne. Er forholdet det, at sigtede har erkendt sig skyldig i røveri efter straffelovens § 288, stk. 1, mens sigtelsen angår røveri af særlig farlig karakter, jfr. straffelovens § 288, stk. 2, og er der rimelig tvivl om, at en tiltale for § 288, stk. 2, kan gennemføres til fældende dom, begrænses påtalen til § 288, stk. 1.

17.4. Sager indeholdende forhold af væsentlig forskellig strafværdighed.

Efter retsplejelovens § 705 er udgangspunktet, at forfølgning bør ske samtidig mod samme sigtede for flere forbrydelser (objektiv kumulation) eller mod flere sigtede, som delagtige i én forbrydelse (subjektiv kumulation), for så vidt dette lader sig gøre uden væsentlig forhaling eller vanskelighed.

Om princippet fordele, ulemper og administration henvises nærmere til en artikel herom af Lindegaard i anklagemyndighedens årsberetning 1982, side 29 ff.

Det fremgår af artiklen, at i nævningsager følges den praksis, at nævningeforhold i reglen ikke forenes med forhold, der ikke i sig selv kræver nævningebehandling. Nævningesagen skal ikke forsinkes, og nævningene skal ikke bebyrdes med forhold, der ikke kræver nævningebehandling. På grund af de alvorlige straffe, som fældende nævningeafgørelser typisk vil resultere i, vil sideforholdet hyppigt kunne sluttes i medfør af § 723, stk. 1, nr. 4. Er sideforholdet derimod af betydning for bevisbedømmelsen eller strafudmålingen i nævningeforholdet, må det dog medtages.

Ifølge samme artikel følges i Københavns politikreds og formentlig også i omegnspolitikredsene endvidere den praksis, at statsadvokat- og politi-

sager adskilles. Dette er særlig formålstjenligt, når politisagen kan afgøres med et bødeforelæg eller en udeblivelsesdom. Fremgangsmåden indebærer i øvrigt den fordel, at man i tilfælde, hvor sagerne behandles i hver sin kreds, undgår at skulle oversende politisagen med deraf følgende risiko for forsinkelse af sagerne. Omvendt giver fremgangsmåden anledning til visse problemer i relation til straffelovens §§ 88 og 89.

17.5. Sager om omfattende kriminalitet.

Spørgsmålet om kumulation og beskæring af sager om økonomisk kriminalitet er omtalt af Lindegaard og Stigel i Juristen 1980 s. 243 ff.

I sager om omfattende kriminalitet vil forholdet ofte være det, at efterforskningen - ikke mindst hvis der er tale om uensartet kriminalitet - i de enkelte forhold vil være af forskellig længde. Endvidere kan forholdene fremstå med betydelig forskellig bevismæssig styrke. I disse tilfælde anvendes ofte den fremgangsmåde, at der rejses tiltale for de første færdigefterforskede og/eller bevismæssigt "sikre" forhold, idet man i praksis samtidig tager forbehold for yderligere tiltalerejsning. Når dommen foreligger for de første forhold, vil de resterende eventuelt kunne sluttet i medfør af bestemmelsen i § 723, stk. 1, nr. 4. Dette er en fremgangsmåde, der procesøkonomisk er særdeles hensigtsmæssig, og som har støtte i bemærkningerne til § 723, stk. 1, jfr. ovenfor side 169.

I sager om omfattende kriminalitet vil der ofte være flere sigtede, hvis strafskyld er væsentlig forskellig, f.eks. virksomhedsledere overfor underordnede funktionærer, hvis medvirken har været mindre betydelig, men hvor en tiltalerejsning mod alle ikke desto mindre vil forlænge såvel efterforskningsperioden som sagens behandling i retten. Under

disse omstændigheder har man i flere tilfælde begrænset sagen til alene at angå hovedmændene. Som eksempel herpå kan nævnes den i Anklagemyndighedens årsberetning 1979 s. 13 omtalte sag, der vedrørte et skibsprovianteringsfirma, som i forbindelse med indkøb af private forbrugsgoder udfærdigede fakturaer, der fik købet til at fremtræde som vedrørende erhvervsmæssige driftsudgifter, der kunne fradrages i køberens skattepligtige indtægt. Omfaktureringerne blev udført af ansatte i firmaet efter ordre fra ledelsen eller som led i sædvane. Det samlede omfaktureringsbeløb var ca. 5 mill. kr., der medførte skatte- og momsunddragelse for kunderne for et ikke nærmere specificeret beløb.

Firmaets ledere blev fundet skyldige i medvirken til skattesvig og forsætlig momsunddragelse m.v. og idømt fængselsstraffe.

De ansatte, der erkendte at have omskrevet fakturerne, var dels under- og overordnet butikspersonale, dels repræsentanter, og det måtte lægges til grund, at ingen af dem havde direkte økonomisk udbytte af svindelen.

Omfanget af den enkeltes medvirken kunne kun opklares ved meget ressourcekrævede efterforskning. Retsfølgen for det underordnede personales vedkommende forventedes at blive en kortere betinget frihedsstraf under henvisning til deres afhængighedsforhold af ledelsen og deres bidrag til sagens opklaring.

Under hensyn hertil frafaldt rigsadvokaten påtalen i medfør af § 723, stk. 2. For det overordnede personale blev det lagt til grund, at deres medvirken havde været af begrænset omfang, og det samme gjaldt repræsentanterne.

En enkelt af repræsentanterne havde dog erkendt omskrivning af fakturaer for et meget stort beløb, men under hensyn til, at han havde været varetægtsfængslet, og efter sagens start var blevet ramt af ulykkelige personlige forhold, fandtes det forsvarligt at lade påtalefrafaldet omfatte ham.

Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet har oplyst, at man med udgangspunkt i ovennævnte sag i vidt omfang begrænser efterforskning og tiltalerejsning i større sager til alene at omfatte sagens hovedmænd.

En anden sag om omfattende kriminalitet, hvori beskæring fandt sted, vedrørte en forening af landbrugere, som ydede sine medlemmer veterinær bistand. Da der forelå mistanke om, at der fandt ulovlig medicinudlevering sted, besluttede den stedlige statsadvokat at iværksætte efterforskning. Foreningen omfattede ca. 12.000 medlemmer, og af ressourcemæssige grunde blev undersøgelserne efter en foreløbig efterforskning begrænset til at omfatte 204 tilfældigt udvalgte medlemmer. Efter yderligere beskæring af sagen blev der rejst tiltale mod 9 personer for 3424 forhold.

Kapitel 18

Beskæringens bindende virkning.

18.1. Beskæringens bindende virkning for anklagemyndigheden.

I tilfælde, hvor anklagemyndigheden har foretaget en beskæring af sagen, kan der forekomme spørgsmål om, i hvilket omfang denne beskæring er bindende for anklagemyndigheden. Spørgsmålet opstår især, hvis de forudsætninger, som var grundlaget for beskæringen, brister. Problemet kan f.eks. opstå, hvis der i en sag bestående af en række ensartede forhold kun er rejst tiltale i nogle af forholdene, og der derefter sker frifindelse i en større del af disse forhold. Der kan da være anledning til at overveje, om der bør rejses tiltale for de forhold, som blev udeholdt i første omgang, og hvor der nu i mindre grad må siges at være hjemmel i § 723, stk. 1 og 4, til at slutte forholdene, fordi det må antages at ville medføre en ikke ubetydelig tillægsstraf. Situationen kan også være den, at det henlagte forhold viser sig at være af væsentlig mere graverende karakter end først antaget, eller den person, som man i første omgang har anset som en biperson, viser sig at være en af hovedmændene.

I ydertilfældene er retsstillingen efter retsplejeloven klar. Er der meddelt en sigtet et egentligt tiltalefrafald, er denne afgørelse bindende efter udløbet af en 2 måneders frist, jfr. § 749, stk. 3. Er omvendt retsplejelovens (meget strenge) betingelser for genoptagelse til stede, jfr. § 975 og 976, kan genoptagelse ske, uanset om der er meddelt tiltalefrafald eller afsagt endelig dom for de påtalte forhold. Det samme må gælde, hvis der er ta-

get forbehold om eventuel senere tiltale for de udeladte forhold.

Som det fremgår af de i kapitel 17 nævnte eksempler, vil beskæring ofte blot fremstå som en faktisk begrænsning i anklageskriftet til kun at omfatte nogle af de forhold, der er rejst sigtelse for eller dog foretaget efterforskning i. Ifølge retsplejelovens § 833 kan statsadvokaten inden domsforhandlingen udvide tiltalen ved udlevering og forkyndelse af yderligere eller nyt anklageskrift. Udvidelse under domsforhandlingen til andre strafbare forhold kan ske med rettens samtykke, når tiltalte indvilliger deri, jfr. § 833, stk. 2. Indvilliger tiltalte ikke i udvidelsen, må der rejses en ny sag mod ham, hvorved straffelovens § 89 finder anvendelse, jfr. § 833, stk. 3.

Selv om adgangen til at udvide tiltalen således synes at være fri efter retsplejelovens § 833, antages det, at hvor anklagemyndighedens behandling af sagen har skabt en berettiget eller beskyttelsesværdig forventning hos tiltalte om, at den ikke medtagne del af sagen er frafaldet, må der foreligge en bindende påtalebegrænsning for anklagemyndigheden. Under anken støttes synspunktet af, at tiltalte normalt har krav på at kunne få sagen behandlet i to instanser. Også efter dom må en bindende tiltalebegrænsning kunne antages at foreligge, jfr. kommenteret retsplejelov, 3. udgave, bind III, s. 170.

18.2. Beskæringens bindende virkning for domstolene.

Som en naturlig følge af det akkusatoriske princip er det bestemt i retsplejelovens § 908, stk. 3, at retten ikke kan domfælde for noget forhold, der ikke omfattes af tiltalen. Som også anført under kapitel 17.3. foretages af og til en begrænsning i

tiltalen til et mindre strafværdigt forhold end det, der oprindelig er rejst sigtelse for. Som eksempel kan nævnes, at tiltale alene rejses for vold med døden til følge, jfr. straffelovens § 244, stk. 3, i stedet for drab, jfr. straffelovens § 237, med det formål at fremme sagen efter retsplejelovens § 925.

Såfremt beskrivelsen af forholdet i anklageskriftet også dækker den videregående sigtelse, og retten efter sit skøn over sagens beviseligheder finder, at domsfældelse burde ske for det strengere forhold, opstår spørgsmålet, om retten kan afvise sagen eller dog i strafudmålingen tage hensyn til denne omstændighed.

Højesteret har antaget, at en sådan påtalebegrænsning er bindende for domstolene, jfr. Ugeskrift for Retsvæsen 1982.593 HKK. I sagen var der rejst tiltale for overtrædelse af straffelovens § 119 og § 261, stk. 1 (vold mod tjenestemand i funktion og ulovlig frihedsberøvelse). I tiltalen var nævnt, at forholdene var begået i et arresthus, hvor de tiltalte afsonede fængselsstraffe, men der var ikke henvist til straffelovens § 83, hvorefter straffen for overtrædelse af bl.a. de nævnte bestemmelser, der begås af en person under afsoning, kan stige til det dobbelte, i det konkrete tilfælde 12 år, hvilket ville have betydet, at sagen skulle behandles ved nævningeting. Byretten og landsretten afviste sagen under henvisning til, at anklagemyndighedens stilling, hvorefter man ikke agtede at påberåbe sig retsplejelovens § 83, og beskrivelsen i anklageskriftet af de tiltaltes forhold således alene var en faktisk oplysning, ikke var bindende for retten. Højesteret fandt imidlertid, at da anklagemyndigheden ikke havde citeret § 83, og samti-

dig erklæret, at dette var at anse som en bindende påtalebegrænsning, var sagen ikke undergivet nævningebehandling. Sagen hjemvistes derfor til behandling ved byretten.

Kapitel 19

Udvalgets overvejelser og forslag.

19.1. Udvalgets vurdering af behovet for en øget adgang til at beskære straffesager af ressourcemæssige grunde.

Den betydelige sagsmængde inden for politi, anklagemyndighed og domstole bevirker, at de eksisterende ressourcer udelukker en tilbundsgående forfølgning af samtlige lovovertrædelser. Udvalget finder det ikke realistisk at forvente, at der vil ske en væsentlig udvidelse af personalet ved politi, anklagemyndighed og domstole, og det vil muligvis heller ikke samfundsmæssigt være hensigtsmæssigt at anvende så mange ressourcer på opklaring af straffesager, at alle disse sager kan opklares 100% og således, at alle implicerede - uanset deres andel i forbrydelsen - medinddrages. En tilbundsgående efterforskning og tiltalerejsning vil også, som tidligere nævnt, betyde en meget lang behandlingstid, hvilket bl.a. er vanskeligt foreneligt med hensynet til sigtede (tiltalte).

Udvalget er derfor af den opfattelse, at der bør gennemføres regler, der letter sagsbehandlingen, og i denne sammenhæng findes en udvidelse af mulighederne for beskæring af sagerne at være af afgørende betydning.

Udvalget har i forbindelse med sine overvejelser om en øget adgang til beskæring af straffesager foretaget en generel vurdering af de eksisterende ressourcers fordeling på bekæmpelsen af forskellige former for lovovertrædelser.

19.2. Udvalgets vurdering af det eksisterende regelgrundlag og praksis.

Udvalgets gennemgang af de gældende regler viser, jfr. kapitel 16, at der kun i begrænset omfang er mulighed for at tage procesøkonomiske hensyn på efterforskningsstadiet. I medfør af retsplejelovens § 742, stk. 2, iværksætter politiet efter anmeldelse eller af egen drift efterforskning, når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået. Den formodning, som § 742 omhandler, er ikke et skarpt afgrænset begreb, og der vil ved anvendelsen af denne bestemmelse kunne foretages en vis prioritering. Det gælder i særdeleshed i de sager, som politiet bliver bekendt med, uden at der foreligger en anmeldelse. Foreligger der derimod en anmeldelse, der støttes på visse kendsgerninger, eller viser anden efterforskning, at det er overvejende sandsynligt, at et strafbart forhold af nogen grovhed er begået, er det udvalgets opfattelse, at man ikke med hjemmel i § 742 kan undlade at foretage efterforskning.

Når efterforskningen er gennemført, er anklagemyndigheden som altovervejende hovedregel 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 offentliges interesser ikke taler imod, jfr. retsplejelovens § 723.

Procesøkonomiske hensyn synes alene at komme til udtryk som en del af begrundelsen for bestemmelsen i retsplejelovens § 723, stk. 1, nr. 4, hvorefter tiltale for forhold, som er begået forud for en fældende dom, kan undlades, hvis ingen eller kun en ubetydelig tillægsstraf kan forventes idømt. Med støtte i motiverne til § 723, stk. 1, nr. 4, vil

man endvidere kunne begrænse tiltalerejsning til en del af en sag, og når dommen er afsagt, slutte mindre betydende og måske ikke fuldt efterforskede forhold. Det må derimod efter udvalgets opfattelse anses for tvivlsomt, om man med hjemmel i en analogi fra bestemmelsen kan henlægge sagen for så vidt angår mindre betydende forhold, inden der er afsagt dom i den øvrige del af sagen.

Endvidere må adgangen til at beskære tiltalen af ressourcemæssige grunde i medfør af § 723, stk. 1, nr. 4, 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 kan antages ikke at have væsentlig indflydelse på strafudmålingen. Det må således anses for utvivlsomt, at der ikke er hjemmel til at foretage en beskæring af f.eks. en større bedragerisag i et sådant omfang, at den forventede straf må antages at blive reduceret fra f.eks. 4 års fængsel til 1 års fængsel, selvom det af hensyn til efterforskningen eller sagens varighed i retten måtte anses for ønskeligt.

Det må endvidere anses for tvivlsomt, om de eksisterende regler giver hjemmel til at foretage begrænsninger i tiltalen til alene at omfatte sagens hovedmænd, medmindre betingelserne i retsplejelovens § 723, stk. 2, undtagelsesvis er opfyldt.

En omfattende beskæring af sagerne af ressourcemæssige grunde må derfor efter udvalgets opfattelse kræve en ændring af det nuværende regelgrundlag.

19.3. Konsekvenser ved en øget adgang til beskæring af straffesager.

De betænkeligheder, som kan anføres overfor anvendelsen af opportunitetsprincippet i dets eksisterende udformning, jfr. kapitel 14, vil med forøget

styrke kunne gøres gældende overfor en udvidet adgang til at beskære straffesager. Det kan endvidere være svært at vinde forståelse for, at en sigtet person, som man mener at kunne få dømt for en alvorlig forbrydelse, alligevel skal slippe eller slippe billigere på grund af ressourceproblemer. Dette gælder specielt i sager, der behandles af statsadvokaturen for særlig økonomisk kriminalitet, der blev oprettet for at behandle store økonomiske sager. Udvalget vil dog hertil bemærke, at det ud fra en kriminalpolitisk vurdering normalt må anses for vigtigere at gennemføre mange sager mod forskellige personer og af forskellig art fremfor at koncentrere indsatsen om få store sager, selv om konsekvensen bliver, at de behandlede sager ikke efterforskes fuldt ud.

Adgangen til i videre omfang at beskære straffesager medfører en øget risiko for en uensartet tiltalepraksis. Det kan heller ikke udelukkes, at myndighederne vil blive beskyldt for at tage usaglige hensyn ved administrationen af påtalekompetencer. Risikoen herfor er dog lige så stor med hensyn til påtaleopgivelse som påtalefrafald. Risiko for misbrug begrænses af adgangen til rekurs til den højere anklagemyndighed samt af rigsadvokatens tilsynspligt. Såfremt disse garantier ikke skønnes tilstrækkelige, kunne man overveje at pålægge påtalemyndigheden at indsende årlige beretninger til rigsadvokaten om de tilfælde, hvor der er meddelt påtalefrafald efter den foreslåede lovændring.

Hensynet til den forurettede taler som tidligere nævnt også mod en for omfattende anvendelse af påtalefrafald. Det vil kunne krænke den forurettede, at en forbrydelse mod ham ikke efterforskes, og det vil kunne vanskeliggøre gennemførelse af hans eventuelle erstatningskrav. Disse hensyn er væsentlige,

men bør efter udvalgets opfattelse ikke være afgørende.

Udover de åbenbare økonomiske fordele ved at kunne beskære straffesager således, at gennemførelsen kan ske hurtigt og effektivt, indebærer en øget adgang til beskæring væsentlige fordele for den sigtede. Som anført i kapitel 13 betyder den lange sagsbehandlingstid ofte et psykisk pres for den sigtede, hvilket vil kunne mindskes, dersom sagen beskæres og sagsbehandlingstiden bliver kortere.

Sammenfattende finder udvalget således, at der ikke er afgørende betænkeligheder ved at udvide adgangen til at beskære straffesager af ressourcemæssige grunde under forudsætning af, at de eksisterende kontrolmuligheder bevares eller eventuelt udbygges, jfr. nærmere nedenfor.

19.4. Udvalgets vurdering af mulighederne for en øget hensyntagen til ressourceproblematikken.

Justitsministeren vil med hjemmel i retsplejelovens § 723, stk. 1, nr. 5, kunne bemyndige påtalemyndigheden til i videre omfang at frafalde tiltale. Efter udvalgets opfattelse bør denne bemyndigelsesbestemmelse imidlertid ikke anvendes til fastsættelse af regler, der væsentligt udvider adgangen til at beskære sager af ressourcemæssige grunde. Udvalget finder, at en adgang til at foretage beskæring af straffesager i et sådant omfang, at det må forventes at få væsentlig indflydelse på strafudmålingen eller vil betyde, at bipersoner i større sager ikke straffes, bør ske ved Folketingets medvirken gennem en lovændring, der udtrykkeligt bemyndiger anklagemyndigheden til at tage ressourcemæssige hensyn ved udøvelsen af påtalekompetencen. Den generelle afgørelse af det væsentlige retspolitiske spørgsmål, som en afvejning af hensynet til de begrænsede ressourcer og den lange sagsbehandlingstid mod hensyn-

net til retssikkerheden og straffens præventive funktion nødvendiggør, bør ikke ske administrativt.

Med hensyn til kompetencen til at foretage en udvidet beskæring af straffesager finder udvalget det mest hensigtsmæssigt, at denne følger de gældende regler om påtalekompetencen. Udvalget forudsætter dog, at der i politisager fastsættes administrative regler om forelæggelse for statsadvokaten, således at ensartetheden i praksis på dette område sikres.

Udvalget har overvejet, om der ved en udvidelse af anklagemyndighedens muligheder for at lade ressourcemæssige hensyn indgå i overvejelserne om efterforskning og tiltalerejsning bør stilles krav om, at sådanne beslutninger skal forelægges for domstolene til godkendelse. Et sådant krav vil imidlertid øge domstolenes byrder, og i betragtning af de væsentlige retssikkerhedsmæssige garantier, der allerede ligger i de eksisterende kontrolmuligheder i form af bl.a. klageadgangen og folketingets ombudsmands kontrol med anklagemyndighedens afgørelser, skønnes domstolskontrol ikke påkrævet. Hertil kommer også, at en sådan opgave ville være fremmed for domstolene. Personer, der har lidt tab som følge af de forhold, der beskæres, har mulighed for at anlægge et civilt erstatningssøgsmål. Der skønnes derfor heller ikke behov for at give dem adgang til at indbringe anklagemyndighedens beslutning om at undlade efterforskning eller tiltale for domstolene.

19.5. Udvalgets forslag.

Som fremhævet ovenfor i kapitel 19.1. finder udvalget, at der er behov for ændringer i retsplejeloven med henblik på at give anklagemyndigheden mulighed for at beskære sager ud fra ressourcemæssige hensyn. Dette hensyn gør sig ikke mindst gældende i sager om økonomisk kriminalitet, hvor man må søge

at modvirke den situation, at sagernes gennemførelse på grund af efterforskningens komplicerede beskaffenhed tager årevis, således at de sigtede og eventuelt tiltalte i meget lang tid må leve med den uvished og det pres, som efterforskningen og pådømmelsen af en straffesag indebærer.

Hensynet til at kunne beskære sager af ressource-mæssige grunde gør sig imidlertid ikke kun gældende i de sager, som påtales af statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, men kan også foreligge i andre sager. Den gældende retsplejelovs § 723, især denne bestemmelses stk. 1, nr. 4, er allerede udtryk for, at dette hensyn i et vist omfang skal tages af anklagemyndigheden, og samme princip kan også siges til dels at have fundet udtryk i retsplejelovens § 742, stk. 2, hvorefter politiet efter anmeldelse eller af egen drift iværksætter efterforskning, når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået.

På denne baggrund finder udvalget, at en ny regel om beskæring bør gives en generel formulering, således at den også kan finde anvendelse i sager, der ikke vedrører økonomisk kriminalitet, men hvor de samme hensyn gør sig gældende.

Udvalget foreslår derfor, 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.

Retsplejelovens § 723 omfatter alene statsadvokatsager og de politisager, der er nævnt i retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 4.

Det følger heraf, at den foreslåede nye regel direkte kun omfatter disse sager. I de almindelige politisager gælder der i princippet ingen begrænsninger i adgangen til at opgive eller frafalde tiltale, selv om man i praksis formentlig er tilbøjelig til at anse de i § 723 nævnte tiltale-, opgives- og frafaldstilfælde som vejledende. Når adgangen til tiltaleundladelse er videre i politisager end i statsadvokatsager, kan dette i øvrigt i sig selv tages som udtryk for, at forfølgningen af politisager skal prioriteres lavere end de mere alvorlige statsadvokatsager (og sager efter § 721, stk. 1, nr. 4), og at der altså ved prioriteringen af de til rådighed stående ressourcer skal anlægges en vurdering af sagens vigtighed, både med hensyn til den forventede straf og som refleks heraf også med hensyn til den offentlige interesse i sagen.

Reglen anvender udtrykket "opgive eller frafalde tiltale". Dette skyldes, at beskæring af de af udvalget foreslåede grunde kan komme på tale på flere forskellige stadier af sagen. Det kan således tænkes, at man i forbindelse med tiltalerejsningen skal tage stilling til, om man af hensyn til sagens hurtige behandling ved retten skal frafalde tiltale i et eller flere forhold, som er fuldt efterforsket, og hvor den pågældende efter anklagemyndighedens vurdering ville blive domfældt, hvis tiltalen omfattede disse punkter. I sådanne tilfælde foreligger der et tiltalefrafald.

Situationen vil dog formentlig oftere være den, at man på et tidligere stadium af sagen må tage stilling til, om efterforskningen bør begrænses til visse forhold for at fremskynde hele sagen, altså

også behandlingen, inden sagen bringes for retten. Som eksempel herpå kan nævnes sager, hvor et eller flere forhold kræver omfattende efterforskning, f.eks. i form af rekonstruktion af et bogholderi, afhøring af et stort antal vidner, vanskeligt gennemførlige kontakter til udenlandske myndigheder eller lignende, og hvor efterforskning i disse forhold vil være både tids- og mandskabskrævende, medens resten af sagen vil kunne gennemføres hurtigt. I disse tilfælde vil man naturligvis ikke på forhånd kunne sige, om fortsat efterforskning i givet fald kunne give grundlag for en fældende dom. Den foreslåede bestemmelse giver anklagemyndigheden mulighed for at opgive disse forhold, således at resten af sagen kan fremmes så hurtigt som muligt.

I sager med flere sigtede giver bestemmelsen mulighed for at begrænse sagen til kun at omfatte sagens hovedpersoner. Dette vil navnlig kunne komme på tale, hvor en gennemførelse af sagen mod personer, hvis medvirken skønnes at have været af mere underordnet karakter, urimeligt vil forlænge eller vanskeliggøre hele sagens gennemførelse.

Selv om den foreslåede bestemmelse formelt giver hjemmel til at frafalde hele tiltalen, vil den typiske situation i praksis være den, at tiltaleopgivelsen eller frafaldet efter den nye bestemmelse ikke omfatter hele sagen, men kun nogle af flere forhold i et større sagskompleks eller en del af et forhold. I praksis vil det også kunne forekomme, at der sker en påtalebegrænsning ved, at der rejses sigtelse eller tiltale for en trinlavere bestemmelse, f.eks. for overtrædelse af bogføringsbestemmelsen i stedet for bedrageri. Endelig gives der i videre omfang mulighed for at begrænse tiltalen til bestemmelser, som efter deres indhold er subsidiaire, f.eks. mandatsvig i forhold til bedrageri.

Det er naturligvis ikke tanken med forslaget, at sager skal kunne beskæres i et sådant omfang, at en forventet flerårig frihedsstraf reduceres til en bøde. Derimod vil det ikke være udelukket at foretage beskæring af en sag, selv om dette indebærer, at den forventede straf reduceres fra f.eks. 4 års fængsel til 1-2 års fængsel.

Om selve forslagets formulering bemærkes i øvrigt, at udvalget ved anvendelse af udtrykket "helt eller delvis opgive eller frafalde tiltale" fraviger retsplejelovens sædvanlige terminologi, idet der normalt kun bruges udtrykket "sagen", og der således ikke sondres mellem tilfælde, hvor en sag kun indeholder et enkelt strafbart forhold og tilfælde, hvor sagen består af en række strafbare forhold. Udvalget har nøje drøftet formuleringsformen, og der er i udvalget overvejende tilslutning til at fravige den sædvanlige terminologi og således i selve bestemmelsen at gøre opmærksom på forskelligartetheden i sagens sammensætning.

Den nye beskæringshjemmel bør kunne anvendes i sager, der på tidspunktet for lovens ikrafttræden er anlagt ved domstolene. Herfor taler ikke blot lighedshensyn til de tiltalte, men også hensyn til retsvæsenets effektivitet. Det foreslås derfor, at loven finder anvendelse på alle sager, der ikke er endelig afgjort på ikrafttrædelsestidspunktet.

Udvalget er opmærksom på, at den gældende retsplejelovs regler om tiltaleopgivelse og tiltalefrafald trænger til modernisering. Imidlertid skal udvalget efter sit kommissorium beskæftige sig med sager om økonomisk kriminalitet, og udvalget har derfor afstået fra at foreslå en mere generel revision og modernisering af disse regler. Udvalget har således fundet, at det må indpasse den nye regel om beskæring i de bestående regler i retsplejelovens §§

723-723 a. Udvalget skal imidlertid anbefale, at justitsministeriet i forbindelse med et eventuelt lovforslag på grundlag af udvalgets lovudkast overvejer mulighederne for en modernisering og revision af disse bestemmelser, herunder spørgsmålet om at udstrække reglerne til politisager.

Udkast
til
lov om ændring af retsplejeloven.

§ 1.

I lov om rettens pleje, jfr. lovbekendtgørelse nr. 555 af 11. november 1984, som ændret senest ved lov nr. 226 og 227 af 6. juni 1985, foretages følgende ændringer:

1. 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.

2. 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".

§ 2.

Loven træder i kraft den og finder anvendelse i alle sager, der ikke er endelig afgjort ved lovens ikrafttræden.

Særlige bemærkninger
til
lovforslagets bestemmelser.

Til § 1

Til nr. 1.

I medfør af retsplejelovens § 723 kan statsadvokaten, og de i retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 4, nævnte sager politimesteren, undlade tiltale eller frafalde en påbegyndt forfølgning, såfremt sagen efter et skøn over de retlige og faktiske omstændigheder ikke kan forventes gennemført til fældende dom.

Herudover kan tiltale undlades i de i § 723, stk. 1, nr. 1-5, nærmere beskrevne tilfælde.

Det har givet anledning til tvivl, i hvilket omfang de gældende regler giver mulighed for, at anklagemyndigheden kan lade hensyn til retsvæsenets ressourcer indgå i sine overvejelser om, hvorvidt der bør foretages efterforskning og rejses tiltale i en sag eller dele heraf. Der foreslås derfor indsat en ny regel i § 723, stk. 3, således at statsadvokaten får mulighed for også at tage sådanne hensyn med i sine overvejelser.

Til nr. 2.

Forslaget indebærer, at den nye § 723, stk. 3, også finder anvendelse i de praktisk vigtige sager, hvori påtalekompetencen ved lov nr. 299 af 6. juni 1984 overførtes til politimestrene. Herudover er der tale om en ændring af sproglig og redaktionel karakter.

Til § 2

Det foreslås, at loven finder anvendelse i alle sager, der ikke er endelig afgjort ved lovens ikrafttræden. Den nye bestemmelse i § 723, stk. 3, vil også kunne finde anvendelse i sager, hvor domsforhandlingen allerede er påbegyndt, og i ankesager. Herved gives der mulighed for at forkorte varigheden af straffesager, der allerede er anlagt. Om domsformen se retsplejelovens § 728.

Afsnit III.

Forbud mod
erhvervsudøvelse, særligt
efter konkurs.

Kapitel 20

Indledning.

En af de opgaver, der efter kommissoriet er pålagt udvalget, er at overveje, om der er behov for at gennemføre særlige regler om forbud mod visse former for erhvervsudøvelse efter konkurs i tilfælde, hvor der foreligger misbrug af selskabs- og konkurslovgivningen. Kommissoriet henviser herved til, at der i Norge ved en ændring til aktieselskabsloven, der trådte i kraft i 1977, er indført regler om såkaldt konkursskarantæne. Endvidere henvises til, at der i Sverige i 1980 blev gennemført regler om "næringsforbud", der byggede på en delbetænkning (SOU 1979: 13) fra den svenske konkurslovskommission. I forbindelse med behandlingen af disse spørgsmål skal udvalget overveje forholdet mellem ordninger af den nævnte karakter og de synspunkter, der ligger bag de almindelige regler om rettighedsfrakendelse i straffelovens §§ 78 og 79.

Spørgsmålet om gennemførelse af lovgivning om selskabsmisbrug m.v. har ved flere lejligheder været genstand for drøftelse i Folketinget, senest i folketingsåret 1984/85, hvor følgende beslutning "om indgreb imod misbrug af konkurs- og selskabslovgivningen m.v." blev vedtaget den 30. maj 1985 ved 2. (sidste) behandling:

"Regeringen opfordres til inden udgangen af kalenderåret 1986 at fremsætte lovforslag om indgreb imod misbrug af konkurs- og selskabslovgivningen samt at træffe foranstaltninger til ændring af samlærreglerne ved behandling af konkursboer m.v. og af bobehandlingsreglerne i øvrigt.

Følgende momenter bør indgå i overvejelserne herom:

1. En person skal kunne frakendes retten til på ny at drive erhvervsvirksomhed i selskabsform

i en periode på indtil 5 år, hvis det er ufor-
svarligt at lade den pågældende drive er-
hvervsvirksomhed, f.eks. fordi den pågældende
har handlet utilbørligt over for sine kredito-
rer eller på anden måde har tilsidesat de
pligter, der påhviler vedkommende som nærings-
drivende. Tilsvarende forbud kan meddeles,
hvis den pågældende gennem gentagne konkurser
har vist sig uegnet til at drive virksomhed og
på grund af denne uforsvarlige adfærd er u-
skikket til at stifte et nyt selskab eller at
være bestyrelsesmedlem, administrerende direk-
tør eller på anden måde have væsentlig indfly-
delse i et sådant selskab.

Den pågældende skal heller ikke reelt kunne
udøve erhvervsvirksomhed gennem en anden per-
son.

2. Afgørelsen skal træffes ved dom, hvori det
tillige kan besluttet, at ny virksomhed, som
er etableret, forinden dom om frakendelse er
afsagt, er omfattet af dommen.

Overtrædelse af frakendelsesbestemmelse bør
undergives strafansvar.

3. Salær til kurator(erne) fastsættes af skifte-
retten efter en konkret bedømmelse på grundlag
af en indstilling fra kurator, som skal være
begrundet. Beregningen skal ske under hensyn
til arbejdets omfang og boets beskaffenhed,
det med bobehandlingen forbundne ansvar og det
under de givne omstændigheder opnåede resul-
tat.

Såfremt der i mindre boer ikke er dækning for
udgiften hertil, kan salæret efter skifteret-
tens bestemmelse helt eller delvis afholdes af
det offentlige.

4. Salærberegning sker efter samme principper
uanset bobehandlingsformen og uanset, om virk-
somheden videreføres, rekonstrueres eller helt
ophører.
5. Skifteretten kan udpege en forretningskyndig
medhjælp til at rådgive kurator under bobe-
handling. Vederlag til medhjælpen fastsættes
af skifteretten.
6. Vurdering af boets aktiver skal altid foreta-
ges ved en sagkyndig vurderingsmand, som ikke
må medvirke ved aktivernes salg eller have
økonomiske interesser hos aftager.

Ingen del af boets aktiver kan erhverves af
kurator eller af denne nærtstående personer."

Punkt 1 og 2 i beslutningen er omfattet af udvalgets kommissorium, medens punkt 3-6 falder uden for dette.

Der er i debatten peget på flere muligheder for at misbruge de eksisterende regler inden for selskabs- og konkurslovgivningen.

En mulighed for at misbruge de selskabsretlige regler kan bestå i at oprette et aktie- eller anparts-selskab, der producerer eller forhandler en vare. Selskabet oparbejder et stort driftsunderskud (eventuelt gennem løbende udslusning af indtjeningen). I særdeleshed told- og skattevæsenet har typisk betydelige beløb til gode i selskabet. Selskabets aktiver - f.eks. licenser m.v. - sælges billigt, eventuelt ved modregning i et (muligvis fiktivt) tilgodehavende, 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 vare-lager og produktionsapparat billigt af boet og fortsætter produktionen. Det nye selskab oparbejder et stort driftsunderskud og går konkurs o.s.v.

En anden mulighed består i oprettelse af flere selskaber, f.eks. 4. De 3 selskaber går konkurs, efter at aktiverne ved selskabernes illoyale indbyrdes dispositioner er blevet placeret i det fjerde selskab. Ud over told- og skattevæsen lides tabene ofte af mindre leverandører, der ikke har krævet en tilstrækkelig sikkerhed, samt - i et vist omfang - af pengeinstitutter. Senere oprettes nye selskaber, der domineres af stifteren af de første 4 selskaber, men ofte med ægtefællen eller et familiemedlem eller en anden stråmand som hovedaktionær

eller -anpartshaver. Aktiverne i det fjerde selskab overflyttedes til et eller flere af de nye selskaber, og det fjerde selskab erklæres herefter konkurs. Tabene i denne "anden runde" bliver lidt større, fordi det fjerde selskab i et tidsrum har været økonomisk velfunderet og dermed kreditværdigt.

Misbrug af konkurslovgivningen kan bestå i, at der ikke i selskabet etableres en sædvanlig forretningsmæssig drift med henblik på at opnå en forsvarelig 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.

I det første tilfælde overflyttedes værdier mellem to selskaber, efter at det første selskab er gået konkurs. I en konkurssituation værdiansættes et selskabs inventar, maskiner og varelager til en betydelig lavere værdi, end når virksomheden er i drift (going-concern). Aktiverne må som følge heraf ofte sælges til en pris, der ligger betydeligt under den værdi, aktiverne var optaget til i årsregnskabet. Indehaveren af det konkursramte selskab kan derfor gennem et selskab, som indehaveren enten direkte eller indirekte kontrollerer, overtage aktiverne til denne lave værdi.

I det andet tilfælde udnyttes den bestemmende indflydelse i en koncern til at placere omkostningerne, især lønomkostninger, i et koncernselskab, medens indtægterne, afsætningen, placeres i et andet koncernselskab. Koncernselskabernes faktiske afhængighed gør det muligt at styre omkostninger og indtægter fra samme økonomiske aktivitet til forskel-

lige selskaber, og koncernselskabernes retlige uafhængighed medfører, at koncernen gennem et koncernselskabs konkurs undgår at afholde en betydelig del af omkostningerne ved den økonomiske aktivitet.

Indtræden af konkurs kan anvendes til bevidst at hægte restancer til skatte- og toldvæsen af. I den anledning er der udover anvendelse af strafferetlige retsfølger mulighed for at pålægge et civilretligt ansvar. I retspraksis har skattevæsenet undertiden opnået dom over en direktør eller et bestyrelsesmedlem personligt som økonomisk ansvarlig for den A-skat, selskabet ikke har betalt. Endvidere må det antages, at de nye bestemmelser om kapitaltab i aktieselskabslovens § 69a og anpartsselskabslovens § 85a vil lette muligheden for at gøre et erstatningsretligt ansvar gældende i tilfælde af fortsat tabsgivende drift.

Endelig kan nævnes tilfælde, hvor især anpartsselskaber har haft en tabsgivende drift gennem længere tid. En fortsat drift bliver udsigtsløs, ledelsen taber interessen i selskabet, og der udarbejdes ikke længere årsregnskab. Aktieselskabs-registeret anmoder herefter skifteretten om at opløse disse selskaber. Er der ingen midler i selskabet, opløses det efter en analogi fra konkurslovens § 143. I modsat fald erklæres selskabet konkurs, og behandlingen sker for statskassens regning. Der er i disse tilfælde ikke tale om spekulation i konkurs, men om manglende evne eller vilje til aktiv, ansvarlig selskabsledelse.

Misbrug af den heromhandlede beskaffenhed er vel hyppigst knyttet til selskaber og til en konkurssituation, men de kan også forekomme i enkeltmandsvirksomheder og i situationer, hvor konkurs ikke bliver aktuel. Det er derfor påkrævet at overveje

spørgsmålet om erhvervsforbud i et videre perspektiv end forudsat i kommissoriet og i folketingsbeslutningen.

På den anførte baggrund har udvalget undersøgt de gældende regler om fratagelse af retten til erhvervsudøvelse, indhentet udtalelser vedrørende misbrug af selskabs- og konkurslovgivningen samt gennemgået fremmed ret på området.

Kapitel 21

Gældende ret.

21.1. Borgerlig straffelov.

Efter straffelovens § 78 medfører strafbart forhold som udgangspunkt ikke tab af borgerlige rettigheder.

Efter straffelovens § 78, stk. 2, og § 79, stk. 1, 1. og 2. pkt., gøres der imidlertid undtagelse herfra, når det strafbare forhold begrunder en nærliggende fare for misbrug af en stilling eller et hverv. Et strafbart forhold kan dels føre til nægtelse eller fratagelse af beskikkelse til at udøve virksomhed, som kræver en særlig offentlig autorisation eller godkendelse, jfr. straffelovens § 78, stk. 2, og § 79, stk. 1, 1. pkt., dels, når særlige omstændigheder taler derfor, føre til fratagelse af retten til at udøve anden virksomhed, jfr. straffelovens § 79, stk. 1, 2. pkt.

De nævnte regler blev til på grundlag af straffelovskommissionens betænkning fra 1950 "angående fortabelse af rettigheder som følge af straf". Det anføres i betænkningen, at der knytter sig betydelige skadevirkninger til en fortabelse af retten til udøvelse af erhvervsvirksomhed, der kan opfattes således, at samfundet ikke gennem frihedsstraffen har udtømt sin mistilligelse eller gengældelse, men fortsat agter at vise den pågældende sin mistillid. Straffelovskommissionen anfører, at en langvarig rettighedsberøvelse kan virke uheldig over for domfældte, ligesom udelukkelse fra erhverv lægger byrder på samfundet af såvel økonomisk som ikke-økonomisk art.

Sociale hindringer må den dømte i hovedsagen selv overvinde; men hans evne hertil er i høj grad afhængig af, om den organiserede samfundsmagt inden for sit rådighedsområde følger nye hindringer til de øvrige.

Straffelovskommissionen ville på denne baggrund begrænse adgangen til fratagelse af retten til udøvelse af erhvervsvirksomhed. Det anerkendtes, at et strafbart forhold kan begrunde en antagelse om, at der foreligger en nærliggende fare for, at den domfældte vil misbruge en rettighed på en sådan måde, at der er udpræget trang til at afværge det. En udelukkelse fra rettigheden er da individualpræventivt begrundet, og der må på visse områder være mulighed for at udøve et skøn over, om en sådan fare er til stede, og i givet fald imødegå den. Kommissionen nævner her dels visse næringsvirksomheder, der erfaringsmæssigt let giver anledning til bestemte former for ulovlighed, (f.eks. faren for hæleri i forbindelse med pantelånervirksomhed), dels misbrug af erhvervsmæssige autorisationer af mere kvalificeret art (f.eks. revisors strafbare forhold med regnskaber).

Kommissionen fandt det dog betænkeligt helt at udelukke, at retten til virksomhed af anden art kan frakendes ved straffedom. Som eksempler på tilfælde, hvor stærke hensyn taler for at afskære en person fra at fortsætte i samme virksomhed, anføres en lærer ved en privatskole (efter dom for uterlighed) og en ikke-autoriseret revisor (efter dom for skattelovsovertrædelse). Det anføres endvidere, at trangen til frakendelse kan blive større, når reglerne om adgang til næringsbrev m.v. ikke længere indeholder vandelskrav. Det understreges, at der må foreligge en ganske særlig anledning til at afskære

den pågældende virksomhed, som f.eks. gentagen lov-overtrædelse.

Nægtelse eller fratagelse af retten til at drive erhvervsvirksomhed kan ske på én af følgende tre måder:

- administrativ udelukkelse (under domstolskontrol) fra at opnå en nødvendig tilladelse til at påbegynde en særlig autoriseret eller godkendt virksomhed (§ 78, stk. 2),
- judiciel udelukkelse fra at fortsætte en sådan virksomhed, efter at administrativ tilladelse er givet (§ 79, stk. 1, 1. pkt),
- judiciel udelukkelse fra at fortsætte anden virksomhed, d.v.s. al virksomhed, som ikke kræver særlig tilladelse (§ 79, stk. 1, 2. pkt.).

Straffeloven bestemmer ikke nærmere, hvilke former for virksomhed der er omfattet af § 78, stk. 2, og § 79, stk. 1, 1. pkt. I vidt omfang er der imidlertid i de relevante særlove optaget henvisninger til disse bestemmelser.

Såfremt et tidligere begået strafbart forhold efter § 78, stk. 2, skal udelukke opnåelse af de omhandlede autorisationer eller godkendelser, må forholdet ved dom være fastslået som strafbart. Retsfølgen er derimod uden betydning. § 79, stk. 1, 1. og 2. pkt., vedrører - i modsætning til § 78, stk. 2, - erhverv m.m., der udøves på doms- eller gerningstidspunktet, ikke et kommende erhverv. Frakendelsesspørgsmålet forelægges i praksis samtidig med pådømmelsen af det strafbare forhold.

Det strafbare forhold skal begrunde en nærliggende fare for misbrug af stillingen eller hvervet. I dette såkaldte adækvanskriterium indgår særligt, om det begåede forhold efter sin art udviser en særlig

fare for ny kriminalitet inden for det pågældende erhverv.

Fortabelse kan derimod ikke begrundes i, at den pågældende er uværdig til den tillid, der bør knyttes til erhvervet, eller at der består en - fjernere - mulighed for strafbart forhold uden direkte forbindelse med den pågældende virksomhed. Farebedømmelsen er konkret. Det afgørende er tilbagefaldsrisikoen, hvorved der tages hensyn til de omstændigheder, hvorunder forholdet blev begået, forbrydelsens grovhed og udførelsesmåde, gerningsmandens personlige forhold på gerningstidspunktet og nu, om det er førstegangskriminalitet eller gentagelse etc. Længere tids straffri vandel kan fjerne en frygt for misbrug, som måske kunne karakteriseres som betydelig kort tid efter lovovertrædelsen.

Kriteriet for fratagelse efter § 79, stk. 1, 1. pkt., er i princippet det samme som i § 78, stk. 2, men den faktiske situation kan påvirke bedømmelsen af risikoen. Når erhvervet er blevet udøvet i den periode, hvor det strafbare forhold er begået, er der bedre mulighed for at bedømme, om kriminaliteten indebærer fare for misbrug af hvervet. Hvis den hidtidige kriminalitet alene er begået uden for hvervet eller stillingen, er det i almindelighed rimeligt at antage, at lovovertræderen også i fremtiden kan udføre sin virksomhed uden misbrug. Hertil kommer, at der efter det almindelige proportionalitetsprincip skal tages hensyn til, at det typisk er en langt større belastning at blive tvunget til at ophøre med et erhverv end at blive forhindret i at påbegynde et nyt.

Ved frakendelse efter § 79, stk. 1, 2. pkt., der omfatter virksomhed, hvis udøvelse ikke kræver særlig autorisation eller godkendelse, er betingelserne strengere, idet særlige omstændigheder skal tale

derfor. I straffelovskommissionens betænkning peges der her på gentagen lovovertrædelse. Denne bestemmelse, der fremtræder som undtagelsesbestemmelsen, bruges i praksis dobbelt så hyppigt som bestemmelsen i 1. pkt. Knap halvdelen af de frakendende domme angår lærere i forbindelse med sædelighedskriminalitet.

Det må antages, at straffelovens § 79, stk. 1, 2. pkt., efter forarbejderne og retspraksis kun vil blive anvendt på næringer af særlig karakter, hvor en dom for strafbar lovovertrædelse begrunder en nærliggende fare for misbrug inden for netop denne næring.

Gentagen overtrædelse kan tænkes at være "særlige omstændigheder", som nævnes i straffelovens § 79, stk. 1, 2. pkt. Bestemmelsen har i nyere praksis særligt været anvendt i forbindelse med økonomisk kriminalitet.

I UfR 1980.340H og UfR 1980.845Ø, medførte ågerkriminalitet frakendelse efter straffelovens § 79, stk. 1, 2. pkt., af retten til udøvelse eller deltagelse i erhvervsmæssig virksomhed som pengeudlåner eller formidler af lån.

UfR 1969.821H: Tiltalte var fundet skyldig i bedrageri i 16 tilfælde ved at have formået personer til at tegne abonnement på tilsyn med bopælen ved bortrejse, idet det urigtigt blev oplyst, at abonnementet også indebar vagttilsyn ved bopælen året rundt, hvilket tiltalte savnede vilje eller evne til at udføre. Idømtes fængsel i 60 dage. Retten til at udøve virksomhed, der består i at indgå aftaler om patrulje- eller vagttjeneste eller andet tilsyn med boliger frakendtes indtil videre.

UfR 1970.556Ø: Den tidligere for skyldnersvig og underslæb straffede tiltalte blev for bedrageri og underslæb begået i forbindelse med handel med brugte automobiler straffet med fængsel i 8 måneder. Bedragerierne var forøvet over for kunder, som havde betalt beløb forud på vogne købt på kontrakt, uagtet tiltalte allerede på salgstidspunktet var klar over, at

han ikke kunne levere de solgte vogne i den stand, han havde aftalt med kunden. Tiltalte frakendtes indtil videre retten til at drive virksomhed med handel med motorkøretøjer og til at medvirke ved sådan virksomhed.

UfR 1981.9510: Den ustraffede tiltalte, der drev forretningsvirksomhed med forhandling af lystfartøjer, havde i en række tilfælde undladt at afregne købesummerne for både modtaget til salg. Han havde endvidere i et enkelt tilfælde diskonteret en fiktiv købekontrakt vedrørende en båd. Han idømtes fængsel i 1 år og 6 måneder samt frakendtes retten til at drive handel med både og til at medvirke ved sådan virksomhed.

UfR 1981.2610: Den ustraffede tiltalte, der drev handel med brugte genstande, havde købt stjålne smykker, sølvbestik, antikviteter m.v. og blev for hæleri idømt fængsel i 8 måneder. Endvidere frakendtes retten til erhvervsmæssigt at handle med brugte genstande indtil videre.

Statsautoriserede/registrerede eller uautoriserede revisorer er i flere tilfælde efter henholdsvis § 79, stk. 1, 1. pkt., og § 79, stk. 1, 2. pkt., blevet frakendt retten til at udøve selvstændig revisionsvirksomhed, se f.eks. UfR 1978.2630 og UfR 1978.4040.

§ 79, stk. 1, åbner udtrykkeligt mulighed for, at en virksomhed kan tillades fortsat på en mere eller mindre begrænset måde. I nyere praksis synes behovet for at bevare en vis erhvervsmulighed at være blevet tillagt stor vægt.

Hvis forvaltningsmyndigheden efter § 78, stk. 2, har nægtet at give autorisation eller godkendelse, kan såvel myndigheden som den, der har fået afslag på sin ansøgning, forlange spørgsmålet forelagt domstolene af anklagemyndigheden. Hvis domstolenes afgørelse går ud på udelukkelse fra den pågældende virksomhed, kan spørgsmålet på ny indbringes for retten, dog tidligst efter 2 års forløb. Vedkommande forvaltningsmyndighed kan dog selv inden udløbet af denne frist meddele autorisation eller godkendelse.

Frakendelse efter § 79, stk. 1, sker på tid fra 1 til 5 år, regnet fra endelig dom, eller indtil videre. Tidsbegrænset frakendelse bruges i praksis i en fjerdedel af de frakendende domme. Det sker fortrinsvis ved gentagen kriminalitet, samt ved kriminalitet af ringe grovhed eller med svag forbindelse til erhvervet. Hvis retten frakendes indtil videre, kan spørgsmålet om fortsat udelukkelse fra den pågældende virksomhed indbringes for domstolene, dog tidligst efter 5 års forløb. Når særlige omstændigheder taler derfor, kan justitsministeren dog tillade, at indbringelse sker på et tidligere tidspunkt.

Hvis virksomhed udøves til trods for en dom efter §§ 78 og 79 eller til trods for, at en tilladelse er nægtet af den pågældende forvaltningsmyndighed efter § 78, stk. 2, kan den pågældende straffes efter straffelovens § 131, jfr. nærmere kapitel 24.

Der har i en årrække været en tendens til at søge at begrænse de indirekte virkninger af straf, jfr. cirkulære nr. 2 af 14. januar 1963 angående spørgsmålet om ansættelse under staten af personer, der har begået strafbare forhold. Cirkulæret indeholder en detaljeret regulering af adgangen til at lade spørgsmål om straf indgå i ansættelsesproceduren. Således forbyder cirkulærets § 3 fastsættelse af almindelige administrative forskrifter, hvorefter straffede eller grupper af straffede generelt udelukkes fra ansættelse i visse stillinger. Endvidere cirkulære nr. 156 af 10. oktober 1983 om ophævelse af cirkulære om registrering af værnepligtige (cirkulære nr. 3 af 14. januar 1976), der bl.a. indeholdt bestemmelse om indberetninger til de værnepligt-administrerende myndigheder om idømte straffe. Endelig kan anføres cirkulære nr. 147 af 30. august 1978 om det centrale kriminalregister, der i § 8 bestemmer, at afgørelser skal slettes fra kriminalregisteret, når der er forløbet 10 år fra ophør af den strafferetlige retsfølge.

21.2. Næringsloven.

Danske statsborgere, som er bosat i Danmark og er myndige, har ret til at drive næringsvirksomhed. Der gælder dog særlige regler, såsom for så vidt angår auktionsholdere, vekselerere, ejendomshandlere, statsautoriserede og registrerede revisorer, skibsmæglere og varemæglere, dispachører, ejendoms-mæglere og statsautoriserede vejere og målere.

Den nuværende næringslov (lov nr. 601 af 12. oktober 1975 med senere ændringer) afviger fra den tidligere lov fra 1966 særligt ved, at der ikke længere kræves næringsbrev til virksomhed som handlende, håndværker og industridrivende eller som speditør og som vognmand. For disse næringer gælder, at der heller ikke er selvstændig anmeldelsespligt. Der er derimod i almindelighed pligt for næringsdrivende til i medfør af anden lovgivning at foretage anmeldelse til offentlige registre, således toldvæsenets virksomhedsregister (momsregisteret), kildeskattedirektoratets register over indeholdelsespligtige arbejdsgivere og ATP's arbejds-giverregister.

Lov nr. 138 af 28. april 1931 om næring stillede i § 3 en række personlige betingelser for erhvervelse af næringsbrev, som efter § 2 var nødvendig for udøvelse af selvstændig næringsvirksomhed. Det var således en betingelse for at erhverve næringsbrev, at den pågældende ikke var ude af rådighed over sit bo og ikke ved dom var fundet skyldig i nogen i den offentlige mening vanærende handling uden derfor at have opnået æresoprejsning eller, for så vidt angik tiden efter ikrafttrædelsen af borgerlig straffelov af 15. april 1930, ikke var frakendt de borgerlige rettigheder uden at have generhvervet disse, jfr. § 3, stk. 1, nr. 4 og 5. Efter § 15 om vanærende handlinger bortfaldt endvidere retten til at drive næring i henhold til erhvervet næringsbrev, hvis en person ved dom blev fundet skyldig i en i den offentlige mening vanærende handling eller, for så vidt angik tiden efter ikrafttrædelsen af borgerlig straffelov af 15. april 1930, blev frakendt de borgerlige rettigheder. Iføl-

ge lovens § 6 kunne handelsministeren dog dispensere fra disse bestemmelser.

Efter borgerlig straffelov nr. 126 af 15. april 1930 § 78, stk. 1, skulle de borgerlige rettigheder frakendes en person, som for en forbrydelse begået efter det fyldte 18. år blev dømt til fængsel, dog ikke ungdomsfængsel, eller til indsættelse i arbejds hus eller i sikkerhedsforvaring, hvis den pågældende fandtes at have gjort sig skyldig i en i den offentlige mening vanærende handling.

Betænkning angående fortabelse af borgerlige rettigheder fra 1938 foreslog, at begrebet "vanærende handling" og sanktionen "fortabelse af borgerlige rettigheder" blev afskaffet. Der var imidlertid ikke enighed om at gå bort fra den dagældende næringslovs krav om, at den, der ikke opfyldte visse vandelsbetingelser, kun kunne erhverve næringsbrev efter en nærmere undersøgelse af den pågældendes forhold. Til erstatning for begrebet "vanærende handling" foreslog betænkningen en bestemt straffegrænse på 4 måneders fængsel, idet man antog, at en straf af den størrelsesorden normalt viste, at den pågældende lovovertrædelse havde været af en vis grovere karakter.

I overensstemmelse hermed ophævede lov nr. 88 af 15. marts 1939 om ændret affattelse af forskellige bestemmelser i borgerlig straffelov nr. 126 af 15. april 1930 begrebet den vanærende handling og fortabelse af borgerlige rettigheder. Næringslovens § 3, stk. 1, nr. 5, blev affattet således, at det var en betingelse for erhvervelse af næringsbrev, at den pågældende ikke i de sidste 5 år var idømt eller havde udstået straf af fængsel for en forsætlig overtrædelse af straffelovens kap. 19 eller 28, eller ubetinget straf af fængsel i 4 år eller derover for anden forsætlig lovovertrædelse. Straf af fængsel for en før det fyldte 18. år begået strafbar handling udelukkede ikke fra ret til næringsbrev. Under de samme betingelser bortfaldt retten til at drive næring i henhold til erhvervet næringsbrev, jfr. næringslovens § 15.

Betænkning angående fortabelse af borgerlige rettigheder som følge af straf fra 1950 foreslog, at vandelskrav for udøvelsen af borgerlige rettigheder afskaffedes og blot inden for et begrænset område hjemlede udelukkelse fra en rettighed, når der som følge af et strafbart forhold var grund til at befrygte en nærliggende fare for misbrug. Endvidere foreslog betænkningen en ophævelse af speciallovgivningens vandelsregler, en udtrykkelig bestemmelse

i straffelovens § 78 om, at strafbart forhold ikke medfører tab af retten til at erhverve almindeligt næringsbrev samt endelig mulighed for rettighedsfratagelse i tilfælde af nærliggende, konkret misbrugsrisiko.

I overensstemmelse hermed ophævedes ved lov nr. 286 af 18. juni 1951 om ændring af reglerne om fortabelse af rettigheder som følge af straf §§ 3 og 15 i den dagældende næringslov. I stedet optoges der i næringsloven henvisninger til straffelovens § 78. Samtidig fik straffelovens §§ 78 og 79 den nu gældende formulering.

Endelig ophævede lov nr. 212 af 8. juni 1966 om næring bestemmelsen i den tidligere næringslovs § 3, stk. 1, nr. 4, om, at erhvervelse af næringsbrev var betinget af, at den pågældende ikke var ude af rådighed over sit bo. Efter denne lovs § 3, stk. 1, nr. 4, krævedes det alene for næringsvirksomhed som auktionsholder, vekselerer og ejendomshandler, at den pågældende ikke var under konkurs. Dette krav er som nedenfor nævnt fastholdt i næringsloven fra 1975.

Ret til at drive næring som handlende, håndværker, industridrivende, speditør og vognmand har - efter næringslovens § 2 - enhver person, der har dansk indfødsret, har bopæl i Danmark og er myndig eller efter myndighedsloven har fået tilladelse til på egen hånd at drive vedkommende næring.

I ansvarlige interessentskaber og kommanditselskaber skal alle personligt ansvarlige deltagere opfylde lovens betingelser for at drive vedkommende næring, jfr. § 4.

Aktieselskaber og anpartsselskaber har ret til at drive de nævnte næringer, når de er registrerede i aktieselskabs-registeret eller er anmeldt til dette som værende under stiftelse, jfr. § 5, stk. 1. For andre selskaber kræves efter § 5, stk. 3, at direktørerne og flertallet af bestyrelsesmedlemmerne opfylder betingelserne for at drive næringen.

For auktionsholdere, vekselerere og ejendomshandlere gælder stadig et krav om næringsbrev, jfr. næringslovens § 2, stk. 2. Ud over at opfylde betingelserne for at drive næring som handlende, håndværker, industridrivende, speditør og vognmand kræves det endvidere af auktionsholdere, vekselerere og ejendomshandlere, at de ikke er under konkurs. Som nævnt nedenfor under 21.3. sammenholdt med bilag 2 finder straffelovens § 78, stk. 2 og 3, bl.a. anvendelse på vekselerere og ejendomshandlere, således at næringsbrev kan nægtes udstedt til disse næringer, hvis den pågældende er dømt for strafbart forhold, der begrundet en nærliggende fare for misbrug af næringen.

21.3. Lovgivningen om enkelte næringer.

Særlige næringslove er givet for statsautoriserede og registrerede revisorer, for skibsmæglere og varemæglere, registrerede arkitekter, dispatchører, apotekere, ejendomsmæglere, statsautoriserede vejere og målere samt for sønærings-, pantelåner- og vognmandsvirksomhed.

Udvalget har begrænset sig til at beskæftige sig med regler om rettighedsfortabelse for næringer, der har særlig betydning for de spørgsmål, som udvalget beskæftiger sig med. Der henvises om dette spørgsmål nærmere til bilag 2.

21.4. Selskabslovgivningen.

Efter aktie- og anpartsselskabslovenes § 3, stk. 3, skal stiftere være myndige og må ikke have anmeldt betalingsstandsning eller være under konkurs. Derudover stilles der ingen vandelskrav i lovene, heller ikke til direktører og bestyrelsesmedlemmer.

Aktieselskabsloven af 1930 stillede oprindelig - ligesom aktieselskabsloven af 1917, der dog ikke stillede vandelskrav til revisorer - det

vandelskrav til stiftere, bestyrelsesmedlemmer, direktører og revisorer i aktieselskaber, at de ikke ved dom måtte være fundet skyldige i en efter den offentlige mening vanærende handling. Ved lov nr. 88 af 15. marts 1939 ændredes dette til et krav om, at de omhandlede personer skulle være uberygtede. Reglerne herom ophævedes helt ved lov nr. 286 af 18. juni 1951.

Kommissionen, der i 1964 afgav betænkning nr. 362 om revision af aktieselskabslovgivningen, fandt imidlertid, at lovændringen i 1951 medførte en betænkkelig forringelse af værdien af de selskabsretlige beskyttelsesregler, idet der ikke længere var noget til hinder for, at personer, der var dømt for forsætlige dokument- og berigelsesforbrydelser, kunne optræde som stiftere, medlemmer af bestyrelse og direktion i aktieselskaber, endog medens de afsonede straf for alvorlige lovovertrædelser.

Kommissionen foreslog derfor et vist begrænset vandelskrav genindført i aktieselskabsloven, idet hensynet til at lette lovovertrædere muligheden for efter udstået straf at vende tilbage til en normal borgerlig tilværelse på dette område efter kommissionens opfattelse måtte vige til fordel for hensynet til de betydelige privatøkonomiske og samfundsmæssige interesser, som det er aktieselskabslovgivningens formål at beskytte.

Kommissionen foreslog, at forsætlig overtrædelse af borgerlig straffelovs kap. 19, kap. 28 eller § 296, stk. 1, nr. 2 og 3, i de sidste 5 år, der var straffet med fængsel, sikkerhedsforvaring eller foranstaltninger efter straffelovens § 70, skulle afskære en person fra at være stifter, bestyrelsesmedlem, direktør, revisor eller likvidator. Der henvises til betænkningen side 70-71.

Udvalget, der i 1969 afgav betænkning nr. 540 om en fællesnordisk aktieselskabslovgivning, opgav imidlertid dette vandelskrav. Grunden hertil var, at forslaget ved fremlæggelsen i sin tid mødte afgørende modstand fra danske strafferetskyndige som stridende mod moderne kriminalpolitikks resocialiseringstanker. Hertil kom, at de øvrige deltagere i det nordiske aktielovsamarbejde ikke ville fremsætte forslag om vandelsbetingelser. Der henvises til betænkningen side 59 og 103.

De gældende aktie- og anpartsselskabslove fulgte i 1973 dette synspunkt.

Ifølge lov om erhvervsdrivende fonde § 14, stk. 3, skal et bestyrelsesmedlem, der gør sig skyldig i en handling, der gør den pågældende uværdig til fortsat at være medlem af bestyrelsen, udtræde af denne.

Som begrundelse herfor er i betænkning nr. 970/1982 om fonde, side 62, anført, at hvervet som bestyrelsesmedlem i en fond er et tillidshverv, og at det derfor er rimeligt at fastholde et sådant vandelskrav.

Endvidere skal et bestyrelsesmedlem, som har vist sig klart uegnet, efter § 14, stk. 4, udtræde af bestyrelsen. Bestemmelsen tager navnlig sigte på tilfælde, hvor vedkommende har misrøgtet sit hverv som medlem af bestyrelsen, f.eks. ved grove eller oftere gentagne tilsidesættelser af væsentlige bestemmelser i lovgivningen, jfr. bet. 970/1982, side 62.

Kapitel 22

Erfaringer

med

såkaldt selskabs- og konkursmisbrug.

Til brug for udvalgets overvejelser har man anmodet skifteretterne, herunder Sø- og Handelsrettens skifteret, Rigspolitichefen, Lønmodtagernes Garantifond, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark, Specialarbejderforbundet i Danmark, Aktieselskabsregisteret, Den Danske Bankforening, Danmarks Sparekasseforening, Direktoratet for toldvæsenet samt Statsskattedirektoratet om at oplyse, om man har kendskab til tilfælde, hvor der i forbindelse med konkurser har foreligget eller været mistanke om misbrug af selskabs- og konkurslovgivningen, særligt tilfælde hvor en eller flere personer har været indehavere af flere aktie- eller anpartselskaber, som efter en kortere tids virksomhed er erklæret konkurs.

Hovedindholdet af udtalelserne er sammenfattet nedenfor.

I en del af udtalelserne peges på, at der ikke foreligger registreringssystemer, der muliggør oplysning om personer, som har haft tilknytning til flere konkursramte selskaber. Konkurserne registreres alene under selskabets navn, hvorimod de personer, der har deltaget i selskabets ledelse eller som selskabsdeltagere, ikke registreres.

I visse udtalelser nævnes, at der i flere sager har foreligget, hvad der må betegnes som selskabs- og konkursmisbrug. Således nævner skattemyndighederne,

at der er adskillige eksempler på aktie- og anpartsselskaber, der oparbejder restancer af indeholdte A-skatter og derefter erklæres konkurs med store tab for det offentlige til følge, idet der som regel ingen mulighed er for at inddrive restancen. Politiet har oplyst, at man årligt behandler flere sager om misbrug af selskabs- og konkurslovgivningen. Af svarene fra flere skifteretter fremgår, at konstaterede grovere overtrædelser af straffeloven anmeldes til politiet.

En del udtalelser henviser til den manglende mulighed for at blive opmærksom på selskabs- og konkursmisbruget, der ofte hænger sammen med den manglende registrering af de personer, der indgår som selskabsdeltagere eller ledelsesmedlemmer. Herudover henvises til den manglende mulighed for at undersøge baggrunden for konkursen. Imidlertid giver de fleste udtalelser udtryk for, at man har mistanke om, at der i større eller mindre omfang har fundet selskabs- og konkursmisbrug sted.

Af svarene fremgår, at misbruget typisk forekommer i selskaber under stiftelse, der driver virksomhed ved hjælp af midler, der er trukket ud af tidligere konkursramte selskaber. De nævnte selskaber gør sig skyldige i skatteunddragelse, momsunddragelse og skyldnersvigs- og andre berigelsesforbrydelser. Herudover er det ofte konstateret, at selskaber, der begæres opløst af overregistrator, og som opløses, efter at det er konstateret, at de ingen aktiver ejer, ejes eller domineres af en personkreds, der er eller har været indehavere af andre selskaber, der ligeledes er opløst eller sluttet efter konkurslovens § 143. Disse selskaber har ofte kun drevet virksomhed i kortere tidsrum, hvorefter indehaverne lader dem opløse og starter nyt selskab. Aktiverne i det gamle selskab købes ofte af det nye

selskab, i hvis ledelse ægtefæller eller andre nærtstående personer indsættes formelt (som "stråmænd"). I forbindelse med gennemførelse af større enkeltprojekter oprettes ofte datterselskaber, der ved projektets fuldførelse er bragt i betydeligt gældsforhold til moderselskabet, således at moderselskabet derigennem kan opnå skattemæssige fordele ved datterselskabets opløsning. Særlig skattevæsenet har påpeget, at misbrug af selskabs- og konkurslovgivningen er konstateret vedrørende følgende forhold:

- Misbrug af mellemregningskonti - selskab og hovedaktionær imellem - eventuelt med indskud af ét eller flere selskaber, der alle domineres af samme hovedaktionær,
- Mellemregningskonti, der i umiddelbar nærhed af konkurstidspunktet konverteres til løn, hvorved kreditorerne i måske flere år er bragt i en vildfarelse med hensyn til selskabets udestående fordringer og derved dets reelle betalingsevne,
- Selskaber, som har en levetid på 2-3 år og tilsyneladende i alle år er insolvente, men dog lever på grund af kreditorers kreditfrister. I disse år har hovedaktionæren typisk hævet store lønninger,
- Selskaber stiftet på skrømt.

Herudover har toldvæsenet anført, at man i flere tilfælde har haft mistanke om, at der ved oparbejdelsen af det enkelte selskabs restance til toldvæsenet er tale om en bevidst spekulation i afgiftslovgivningens betalingsordninger. Dette gælder således sager, hvor en virksomhed, f.eks. et anpartsselskab, etableres eller videreføres på et for toldvæsenet forretningsmæssigt urealistisk grundlag med det formål at udnytte afgiftskrediten til at skaffe penge, som anvendes eller agtes anvendt til formål, der er virksomheden uvedkommende.

Kapitel 23

Fremmed ret.

Kun få lande har, så vidt det er oplyst, regler om næringsforbud, der omfatter alle former for erhvervsvirksomhed og alle selskabsformer. Det gælder Norge, Sverige og Frankrig. Herudover har engelsk ret regler om rettighedsfortabelse vedrørende adgangen til at drive virksomhed i selskabsform.

23.1. Norge.

I den norske straffelovs § 29 findes regler om rettighedstab som følge af strafbart forhold. Reglerne blev indført i 1953 til erstatning for en række specialregler om tab af forskellige former for rettigheder, svarende til forholdene ved ændringen af den danske straffelovs §§ 78-79 i 1951. De norske regler og deres anvendelse i nyere norsk retspraksis adskiller sig dog på nogle områder fra den danske retstilstand.

Rettighedstab efter § 29 kan idømmes i stedet for straf, jfr. den norske straffelovs § 15 om de almindelige straffe. Rettighedstab kan dog ikke træde i stedet for anden straf, når loven har fastsat en frihedsstraf på mindst 1 år for handlingen.

Betingelserne for anvendelse af § 29 er, at en person er kendt skyldig i en strafbar handling, og at almene hensyn kræver rettighedstab. For tab af offentlig stilling kræves, at den skyldige ved den strafbare handling har vist sig uegnet eller uværdig til at indehave stillingen. Tab af retten til at indehave en bestemt stilling eller udøve en virksomhed eller beskæftigelse i almindelighed kræ-

ver, at den skyldige ved den strafbare handling har vist sig uegnet til eller må befrygtes at misbruge stillingen eller hvervet, eller at stillingen eller hvervet i særlig grad kræver offentlig tillid. Rettighedstab kan ske for en bestemt tid af indtil 5 år eller for altid. Den, som er fradømt retten til at udøve virksomhed, kan heller ikke udøve sådan virksomhed for en anden.

De norske regler om frakendelse af retten til at indehave en stilling eller udøve et erhverv skelner ikke mellem autoriseret og uautoriseret virksomhed. Endvidere findes udover "misbrugskriteriet", der ikke kræver nærliggende fare, et "uegnehedskriterium" samt et "værdighedskriterium". Endelig er der mulighed for frakendelse af retten til udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed generelt.

Den norske straffelovs § 29 har således efter sin formulering et meget bredt anvendelsesområde. Norsk retspraksis har imidlertid indtil for nylig været tilbageholdende med anvendelse af en bred udformning af rettighedstab (generelt rettighedstab) og har endog været meget tilbageholdende med anvendelse af rettighedstab for en begrænset type af virksomhed. Anvendelse af det generelle rettighedstab er dog sket i to nyere højesteretsdomme i tilfælde, hvor de pågældende havde fortsat en fastslået strafbar virksomhed eller udøvet omfattende økonomisk kriminalitet.

I 1976 indførtes der ved lov nr. 59 af 4. juni 1976 om aktieselskaber særlige bestemmelser om konkursskarantæne. Reglerne gik ud på, at bestyrelsesmedlemmer og administrerende direktører i aktieselskaber samt personlige konkursskyldnere ved konkursens indtræden automatisk fik karantæne mod at blive bestyrelsesmedlem, eller administrerende direktør i et nyt aktieselskab eller at stifte et sådant sel-

skab inden for en periode på 2 år fra konkursen. Skifteretten kunne dog efter begæring dispensere fra karantænen. Andre erhverv af samme karakter kunne også fratages den pågældende efter en individuel vurdering, der foretoges af skifteretten.

Fra lovens ikrafttræden og til begyndelsen af 1983 fik 6-7000 personer automatisk karantæne. Dette medførte en kraftig kritik af reglerne fra det norske erhvervsliv, idet man anførte, at det var tilfældigt, hvem der blev omfattet af karantænen, at disse ofte ikke havde gjort sig skyldig i noget dadelværdigt forhold, at reglerne hindrede nye virksomheder, ligesom de gjorde det vanskeligt at få kvalificerede personer til at påtage sig bestyrelsesposter i aktieselskaber. På baggrund af kritikken foreslog regeringen, at man foretog en "spejlvending" af bestemmelserne, som det udtrykkes i lovforslagets bemærkninger.

Ved lovene nr. 58, 59 og 60 af 8. juni 1984 overførtes reglerne om konkurskarantæne i den norske aktieselskabslovs § 13-19 og 13-20 til konkurslovens § 142.

Konkurskarantæne indtræder således ikke længere automatisk for enhver skyldner, hvis bo tages under konkursbehandling.

Skifteretten skal i stedet træffe en individuel, konkret afgørelse om konkurskarantæne. Konkurskarantæne kan for det første anvendes, hvis skyldneren med rimelig grund mistænkes for en strafbar handling i forbindelse med konkursen eller den virksomhed, som har ført til insolvensen. For det andet kan konkurskarantæne anvendes, hvis det må antages, at skyldneren på grund af uforsvarlig forretningsførelse er uegnet til at stifte et nyt selskab eller til at være bestyrelsesmedlem eller ad-

ministrerende direktør i et sådant selskab. Ved afgørelsen skal der lægges vægt på, om det under hensyn til skyldnerens handlemåde og forholdene i øvrigt synes rimeligt at sætte ham i karantæne.

Udover personlige konkursskyldnere gælder reglerne om konkurskarantæne for den, som i løbet af det sidste år, før selskabet erklæres konkurs, enten har været fuldt ansvarlig deltager i et ansvarligt selskab eller kommanditselskab, eller formelt har haft eller udøvet hverv som bestyrelsesmedlem eller administrerende direktør i et aktieselskab, et kommanditaktieselskab, en erhvervsdrivende fond, et boligselskab eller et andelsselskab.

Konkurskarantæne indebærer, at den pågældende i et tidsrum af to år regnet fra konkursåbningen ikke kan være stifter eller påtage sig eller reelt udøve hverv som bestyrelsesmedlem eller administrerende direktør i et selskab som nævnt ovenfor. Skifteretten kan bestemme, at to-års fristen først skal regnes fra det tidspunkt, da retten træffer sin afgørelse.

Der er også mulighed for at fratage en person hans hverv, når den pågældende med rimelig grund mistænkes for en strafbar handling i forbindelse med konkursen eller den virksomhed, som har ført til insolvensen.

Overtrædelse af karantænebestemmelserne kan medføre straf af bøde eller under skærpende omstændigheder fængsel indtil 3 måneder.

Handelsregisterføreren ved de lokale handelsregistre skal prøve, om det, som anmeldes, er i overensstemmelse med lovgivningen, herunder hvorvidt anmeldelsen strider mod en evt. meddelt konkurskarantæne. Der er imidlertid ikke indført en udveks-

ling af information herom mellem landets skifteretter og handelsregistrene. Det er ikke påbudt, at registreringsanmeldelsen skal vedlægges bevis for, at den ikke indeholder dispositioner, der strider mod karantænereglerne. I praksis har kontrolmulighederne derfor været begrænsede, hvorfor man ikke er bekendt med, i hvilket omfang der er sket overtrædelse af karantænereglerne, herunder i hvilken udstrækning "stråmænd" anvendes som led i overtrædelsen.

Et centralt edb-baseret virksomhedsregister er nu under udarbejdelse i Norge.

23.2. Sverige.

Retsgrundlag.

Efter den svenske konkurslovs § 199b kan der meddeles skyldneren forbud mod at drive erhvervsvirksomhed i op til 5 år (næringsforbud), hvis skyldneren er selvstændig næringsdrivende og enten har optrådt groft utilbørligt over for kreditorerne eller på anden måde har tilsidesat de pligter, der påhviler ham som næringsdrivende, eller gentagne gange har været impliceret i konkurser og har tilsidesat de pligter, der påhviler ham som næringsdrivende, og næringsforbudet er påkrævet af særlige grunde.

Hvis skyldneren er et aktieselskab, interessentskab eller andelsselskab m.v., som var undergivet bogføringspligt efter bogføringsloven, gælder det samme for den, som repræsenterer, eller som indtil 2 år før konkursbegæringen blev indgivet, havde repræsenteret den juridiske person, enten som stedfortræder eller ved faktisk at udøve ledelsen eller forvaltningen af virksomhedens anliggender.

Den, der har fået meddelt næringsforbud, må efter § 199c ikke drive næringsvirksomhed af den art, som

omfattes af forbudet. Han må heller ikke som bestyrelsesmedlem eller på anden måde repræsentere en juridisk person som ovenfor nævnt eller faktisk udøve ledelsen eller forvaltningen af dens anliggender.

Hvis der foreligger særlige grunde dertil, kan en konkret del af næringsvirksomhed undtages fra næringsforbudet.

Efter § 199f kan en kendelse om næringsforbud af den, som forbudet angår, begæres hævet helt eller delvist, når der foreligger ændrede forhold eller anden særlig grund. Kendelse herom afsiges af retten.

§ 199g fastsætter bestemmelser om midlertidigt næringsforbud, således at midlertidigt næringsforbud kan nedlægges, indtil spørgsmålet om næringsforbud er endeligt afgjort af domstolene. Efter § 199h skal retten fastsætte et tidspunkt, inden hvilket tiltale vedrørende næringsforbud skal være rejst. Tidspunktet herfor må ikke fastsættes senere, end hvad der er uundgåeligt nødvendigt.

Efter § 199i skal der føres et register over meddelte næringsforbud, såvel endelige som midlertidige. Tilsynsmyndigheden skal kontrollere, om næringsforbud og midlertidige næringsforbud overholdes. Såfremt der konstateres overtrædelse heraf, skal der gives anklagemyndigheden meddelelse herom, jfr. § 199j. Skyldnere, som overtræder et næringsforbud eller et midlertidigt næringsforbud, kan idømmes straf af fængsel i højst 2 år eller, hvis overtrædelsen er ubetydelig, bøder eller fængsel i højst 6 måneder, jfr. § 212. Endvidere kan et næringsforbud forlænges med højst 5 år, hvis det overtrædes. Sker der flere forlængelser af nærings-

forbudet, må den sammenlagte forlængelse dog ikke overstige 5 år.

Erfaringer med reglerne.

Det svenske justitsministerium har nedsat en næringsforbudskomité til at vurdere erfaringerne med de gældende regler om næringsforbud i konkursloven. Komiteen har i en betænkning om "Näringsförbud" (SOU 1984:59) udarbejdet en undersøgelse over de næringsforbud, der er blevet meddelt i perioden 1. juli 1980 til 31. december 1983. Som bilag 3 pkt. 1 er medtaget et resumé om de erfaringer med næringsforbud, som fremgår af den nævnte betænkning.

Næringsforbudskomiteen foreslår reglerne i konkursloven om næringsforbud overført til en ny selvstændig lov om næringsforbud samtidig med, at kravet om konkurs som en betingelse for næringsforbud opgives. Baggrunden herfor er bl.a., at komiteen finder, at ensartede tilfælde bør behandles ens, hvilket ikke er tilfældet efter den gældende lov. Som eksempel nævnes, at hvor to personer gør sig skyldig i samme økonomiske forbrydelse, men kun den ene kommer under konkurs, vil alene sidstnævnte kunne pålægges næringsforbud. Endvidere nævnes, at hvis en person har begået økonomiske forbydelser i flere selskaber, hvoraf kun et selskab er erklæret konkurs, vil der ved spørgsmål om næringsforbud alene kunne tages hensyn til vedkommendes aktiviteter i sidstnævnte selskab. Endelig fremhæves, at de gældende regler frister til at få en person erklæret konkurs med det formål at pålægge ham næringsforbud.

Herudover foreslås andre principielle ændringer i de gældende regler. Hovedpunkterne i næringsforbudskomiteens forslag er beskrevet i bilag 3 pkt. 2 til denne betænkning.

Stråmandsvirksomhed.

Det har i Sverige erfaringsmæssigt vist sig, at anvendelse af såkaldte "stråmænd" gør det vanskeligt at kontrollere efterlevelsen af næringsforbud. Endvidere har det på grund af, at man i Sverige ikke har haft mulighed for at løse disse problemer gennem generelle medvirkensregler, været vanskeligt at straffe stråmænd, der medvirker til overtrædelse af særlovgivningen.

En kommission mod økonomisk kriminalitet blev derfor anmodet om at overveje forslag om indførelse af regler om stråmandsforhold.

I delbetænkning (SOU 1983: 46) om en stråmandslov har kommissionen foreslået generelle regler om stråmandsforhold.

I betænkningen defineres en stråmand som en person, der udadtil optræder i eget navn, og som om han handler for egen regning, men som reelt virker for en anden - en hovedmand - som ikke selv vil fremtræde udadtil.

Kommissionen antager, at der efter svensk ret ikke findes almindelige civilretlige eller strafferetlige lovregler om stråmandsforhold. For en stråmand gælder derfor i princippet samme regler som for en person, der handler i egen interesse og navn.

Kommissionens forslag til stråmandslov indeholder flere regler der har karakter af formodningsregler. Findes der således begrundet anledning til at antage, at en stråmandshandling er foretaget, og er den, som fremstår som hovedmand, meddelt næringsforbud, eller har han mindre end 5 år, inden handlingen blev foretaget, begået en forbrydelse i forbindelse med udøvelse af næringsvirksomhed, for hvilken han er idømt anden straf end bøde, skal et

stråmandsforhold antages at foreligge, medmindre det bevises, at den handlende optrådte selvstændigt i forhold til hovedmanden.

Forslaget til stråmandslov indeholder derudover både en civilretlig og en strafferetlig regulering af stråmandsforhold.

Ved stråmandsforhold, der anvendes for at undgå ansvar for gæld eller for at omgå loven, pålægges hovedmanden og stråmanden et solidarisk erstatningsansvar for den gæld, som er opstået som følge af stråmandshandlingen.

I de tilfælde, hvor stråmanden anvendes for at omgå forbud i lovgivningen eller krav om tilladelse m.v., foreslår kommissionen et særligt strafferetligt ansvar for hovedmanden. Hovedmanden skal kunne idømmes straf for "stråmandsforbrydelse", en ny kriminalisering. For den, som lader sig udnytte som stråmand, skærpes strafansvaret. Hvis stråmanden havde rimelig anledning til at antage, at det stråmandsforhold, som han har stillet sig til rådhed for, havde til hensigt at fremme en kriminel handling, skal han kunne straffes.

Som strafferamme foreslås bøde eller fængsel i højst 2 år for såvel hovedmand som stråmand.

Næringstilladelse.

I forbindelse med reglerne om næringsforbud har den anførte kommission mod økonomisk kriminalitet derudover i en delbetænkning (SOU 1984: 8) om næringsstilladelse stillet forslag om en begrænset "etableringskontrol" indenfor visse brancher. Kommissionen antager, at det frem for alt er særlige brancher, som er ramt af økonomisk kriminalitet og skatteunddragelse. Anvendelse af en udvidet adgang til næringsforbud i sådanne virksomheder vil efter

kommissionens opfattelse ikke være tilstrækkelig. Næringsforbudet er en forholdsvis omstændelig fremgangsmåde med domstolsprøvelse. Hvis næringsforbud skulle anvendes for at sanere en hel branche, måtte der udstedes et stort antal forbud, hvilket ville være meget tidskrævende og indebære en besværlig procedure.

Konklusionen af kommissionens overvejelser samt indholdet af forslaget er nærmere beskrevet i bilag 3 pkt. 3 til betænkningen.

23.3. Finland.

Som et led i en revision af konkurslovgivningen vedtog den finske rigsdag den 13. december 1985 en lov om næringsforbud. Loven trådte i kraft den 1. januar 1986.

Ifølge lovens § 1 kan næringsforbud meddeles dels den næringsdrivende, som er kommet under konkurs, og hvis virksomhed er omfattet af bogføringsloven, dels den der i et selskab under konkurs har været personlig ansvarlig for selskabet inden for de seneste to år før konkursens indtræden, samt den der har været bestyrelsesmedlem, direktør eller på anden måde har haft en dominerende indflydelse på et selskab, en forening eller en stiftelse, der er erklæret konkurs, inden for de sidste to år før konkursen.

Betingelsen for at meddele en person næringsforbud er, at han har handlet groft utilbørligt over for kreditorerne eller på anden måde groft tilsidesat sine forpligtelser ved virksomhedsudøvelse. Som eksempel på utilbørlig adfærd nævnes i lovens motiver, at den pågældende har forfalsket bogføringen, skyldnersvigslignende dispositioner samt svigagtig tilbageholdelse af skat. Det er dog ikke en betin-

gelse for meddelelse af næringsforbud, at der rejses tiltale for strafbart forhold.

Næringsforbud kan endvidere meddeles den, der gentagne gange har været involveret i konkurs, såfremt han har tilsidesat sine forpligtelser som erhvervsdrivende og derigennem vist sig uegnet til at drive virksomhed. Som eksempel herpå nævner motiverne bogføringsforsømmelser, som kan give kreditorerne store vanskeligheder med at udrede boets aktiver og passiver.

Næringsforbud indebærer, at den pågældende i en periode fra 2 til 5 år ikke må drive virksomhed, der er omfattet af bogføringsloven, personlig virksomhed, være bestyrelsesmedlem, administrerende direktør eller på anden måde forestå ledelsen af et selskab. Såfremt der foreligger særlige omstændigheder kan næringsforbuddet begrænses til visse former for virksomhed, ligesom dette kan gøres midlertidigt.

Næringsforbud meddeles af de almindelige domstole på begæring af den offentlige anklager.

Overtrædelse af et næringsforbud straffes med bøde eller fængsel i højst to år. Strafansvaret omfatter også den, der optræder som mellemmand for en anden, med det formål at omgå et næringsforbud.

23.4. Storbritannien.

Efter § 9 i konkursloven (Insolvency Law) fra 1976 kan domstolene afsætte en direktør eller et bestyrelsesmedlem, som har været involveret i to konkurs i de sidste 5 år, og som af retten betragtes som uegnet til at forestå ledelsen af selskaber.

Afgørelsen indebærer, at den pågældende i et tidsrum af indtil 5 år forbydes dels at deltage i le-

delsen af et aktie-eller anpartsselskab og dels at stifte sådanne selskaber. Derimod forhindrer afgørelsen ikke, at den "diskvalificerede" driver selvstændig erhvervsvirksomhed, der er forbundet med personligt ansvar. Overtrædelse af afgørelsen kan straffes med bøde og/eller fængsel i op til 2 år.

Efter § 93 i selskabslovene (Companies Acts) fra 1981 kan forbudet meddeles i op til 15 år i tilfælde, hvor selskabet ikke erklæres konkurs, såfremt den pågældende har foretaget en strafbar handling i forbindelse med erhvervsvirksomheden eller gentagne gange har tilsidesat selskabets regnskabspligt eller i øvrigt har foretaget andre nærmere angivne handlinger.

Denne afgørelse begrænser - i lighed med afgørelser truffet i henhold til konkurslovens § 9 - alene adgangen til at udøve erhvervsvirksomhed med begrænset ansvar (company).

Der er ikke ved en central myndighed oprettet kartotek over de af afgørelserne berørte personer eller i øvrigt indført foranstaltninger til kontrol af, hvorvidt afgørelserne overtrædes. Der foreligger ingen oplysninger om, hvorvidt overtrædelse af afgørelserne sker gennem stråmandsvirksomhed.

Der træffes årligt omkring 40 afgørelser.

Regeringen har på baggrund af en betænkning, afgivet af en konkurslovkommission, fremlagt et forslag til ny konkurslov, "A Revised Framework for Insolvency Law, February 1984", som bl.a. vil indebære en skærpelse af de gældende regler om forbud, idet det er regeringens opfattelse, at alle direktører og bestyrelsesmedlemmer bør sikre, at de holdes nøje underrettet om selskabets finansielle stilling

og tidligt tager skridt til at reducere kreditorernes tabsrisiko.

Efter de foreslåede regler skal der automatisk nedlægges forbud over for direktører og bestyrelsesmedlemmer i selskaber, der erklæres konkurs. Varigheden heraf skal være 3 år.

Den eksisterende mulighed for domstolene til diskretionært at nedlægge forbud i op til 5 år efter to konkurser inden for de sidste 5 år, hvis retten finder den pågældende uegnet til at lede selskaber, foreslås ændret således, at retten herefter kan træffe en sådan afgørelse efter blot en konkurs, dog med dispensationsadgang.

Endvidere foreslås, at personer, som deltager i ledelsen af et selskab på trods af et nedlagt forbud, eller personer, som handler for de pågældende ("stråmænd"), skal kunne gøres personligt ansvarlige for den gæld, der er påført selskabet, medens de pågældende personer deltog i ledelsen. En person antages efter forslaget at deltage i ledelsen af et selskab, når han kontrollerer dette enten gennem egen aktiebesiddelse eller gennem nærtstående aktiebesiddelse.

Endelig foreslås indførelse af begrebet "wrongful trading", hvilket indebærer, at en direktør eller et bestyrelsesmedlem (indbefattet "stråmænd") kan gøres personligt ansvarlige for kreditorers tab i det omfang, det kan bevises, at de pågældende har tilladt, at selskabet fortsætter sin virksomhed efter det tidspunkt, hvor direktøren eller bestyrelsesmedlemmet vidste eller burde have vidst, at der ikke var nogen udsigt til, at selskabet ville være i stand til at opfylde sine forpligtelser. Krav herom kan alene rejses af en likvidator. Hvis kravet rejses, kan retten samtidig selv træffe af-

gørelse om, hvorvidt der skal nedlægges forbud mod at deltage i ledelsen af et selskab med begrænset ansvar eller stiftelsen af et sådant over for den pågældende.

Kapitel 24

Udvalgets overvejelser.

24.1. Udvalgets vurdering vedrørende selskabs- og konkursmisbrug.

Udvalget har på baggrund af det, der er omtalt i kapitel 20-23, nærmere overvejet, om der er behov for særlige regler, der griber ind mod misbrug af selskabs- og konkurslovgivningen m.v., og - i bekræftende fald - hvor vidtrækkende sådanne regler bør være.

Når den handle måde, der her er tale om, ofte i debatten er blevet betegnet som "konkursmisbrug", må det haves for øje, at det, der sædvanligvis foreligger, er et misbrug af den begrænsede hæftelse i henhold til lovgivningen om aktie- og anpartsselskaber, og at dette misbrug har konkurs til følge.

Som det fremgår af de udtalelser, udvalget har indhentet, foreligger der ikke statistisk materiale om omfanget af misbrug. De oplysninger, der registreres hos offentlige myndigheder, vedrører alene en identifikation af selskaber, hvorimod de personer, der som ledelsesmedlemmer eller selskabsdeltagere står bag selskabet, ikke registreres. Det er derfor ikke muligt i dag at danne sig et indtryk af, i hvilket omfang samme person har været indblandet i flere selskaber, der er gået konkurs.

På baggrund af udtalelserne må udvalget imidlertid antage, at misbrug forekommer i et vist begrænset omfang. Personer, der ikke driver erhvervsvirksomhed på seriøs måde, er ofte årsag til, at der lides betydelige tab af offentlige og private kreditorer

i de enkelte tilfælde, og det forhold, at disse personer spekulerer i selskabs- og konkurslovgivningen og derved skaffer sig personlige og virksomhedsmæssige fordele, kan bevirke forringede betingelser for det store flertal af erhvervsdrivende. Uanset om det antal tilfælde af misbrug, der forekommer, er stort eller lille, er sådanne forhold egnede til at undergrave den almindelige tillid til erhvervslivet. Det er derfor udvalgets opfattelse, at der vil kunne være behov for indgreb over for personer, der gør sig skyldige i de nævnte misbrug.

Af de ovenfor i kapitel 22 refererede udtalelser til udvalget fremgår, at "konkursmisbrug" i de fåtalige tilfælde, der må anses for konstaterede, finder sted i forbindelse med anvendelse af selskaber med begrænset ansvar, herunder aktie- og især anpartsselskaber. Udnyttelsen af konkurs i gældsunddragelsesøjemed forudsætter for så vidt, at skyldneren er et selskab med begrænset ansvar. Kun i disse tilfælde finder der et endeligt formueopgør sted i forbindelse med konkursen, således at den del af kreditorernes tilgodehavender, der ikke kan dækkes af konkursmassen, må afskrives som uerholdelige. I andre tilfælde hæfter den konkursramte skyldner også efter konkursen for betalingen af kreditorernes tilgodehavender, og konkursen fjerner derfor ikke gælden. Eksistensen af en begrænset hæftelse har også afgørende betydning ved andre former for systematisk og alvorlig misbrug, der fører til virksomhedens lukning. Specielt hvor hæftelsen er begrænset, kommer kreditorerne til at bære følgerne af misbrug. I andre tilfælde bevirker det personlige ansvar, at misbrug i princippet rammer den ansvarlige på samme måde som kreditorerne.

Selv om udvalget er af den opfattelse, at man i videst muligt omfang må forsøge først at anvende sædvanlige straffe- og civilretlige retsfølger til

imødegåelse af misbrug af selskabs- og konkurslovgivningen, må udvalget erkende, at dette i visse tilfælde næppe er tilstrækkeligt. Således er der 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.

Udvalget finder dog grund til at nævne, at spekulation i selskabslovgivningen er blevet vanskeliggjort som følge af de seneste ændringer i den selskabsretlige lovgivning og administration, ligesom visse af udvalgets øvrige forslag tager sigte på at forhindre sådanne misbrug.

For så vidt angår anpartsselskaber kunne disse tidligere stiftes med 30.000 kr. i indskudskapital. Der var endvidere ingen egentlig kontrol med, at kontanter eller værdier svarende til dette beløb var overført til selskabet, eller med, at indskudte ikke-kontante aktiver reelt havde den angivne værdi. Endelig var det i praksis muligt, omend ulovligt, at stifte et større antal "skuffeselskaber" på et og samme kapitalgrundlag.

Ved lov nr. 283 af 9. juni 1982 om ændring af lov om anpartsselskaber forhøjedes kravet til indskudskapitalen til 80.000 kr., og der indførtes et krav om bevis for indbetaling af indskudskapitalen - såvel i kontanter som ikke-kontante værdier - jfr. anpartsselskabslovens § 1, stk. 3, og § 125, stk. 3, nr. 3. Samtidig indførtes et krav om uafhængig vurdering ved statsautoriseret eller registreret revisor af ikke-kontante indskud eller overtagne formuegoder, jfr. anpartsselskabslovens §§ 5a-5b. På baggrund af disse lovændringer må det antages, at administrativ praksis nu sikrer, at den angivne indskudskapital reelt er overført til selskabet på

anmeldelsestidspunktet, således at selskabet i modsat fald afvises fra registrering. Endvidere kan der ikke længere stiftes et antal selskaber på et og samme kapitalgrundlag, idet det kontrolleres, at indskudskapitalen er bindende indbetalt til hvert enkelt selskab. Det følger heraf, at indskudskapitalen skal indestå i selskabet, således at den medfølger, når salg af anparter sker og virksomhed påbegyndes.

Som anført må det antages, at ændringerne af anpartsselskabsloven er egnede til at modvirke, at der fremtidig stiftes anpartsselskaber, som er tomme fra stiftelsen. Der er samtidigt gennemført regler, som skal sikre, at anpartsselskabet ikke tømmes efter stiftelsen. Dispositioner over selskabets midler til fordel for selskabsdeltagerne eller deres nærstående i form af sikkerhedsstillelse eller lån er således blevet gjort ulovlige, uanset under hvilken form de foretages, jfr. anpartsselskabslovens § 84. På grundlag af disse bestemmelser er aktieselskabsregisteret nu i stand til at forfølge anvendelsen af et selskabs midler til sådanne uvedkommende formål; men det er klart, at reglerne ikke hindrer, at et selskabs ledelse ved u hensigtsmæssige dispositioner gør selskabet insolvent.

Herudover er der ved den anførte ændringslov til anpartsselskabsloven indført en bestemmelse, hvorefter et anpartsselskab skal opløses, hvis det taber halvdelen af sin kapital, medmindre der inden for en frist, fastsat af overregistrator, foretages den fornødne sanering af kapitalforholdene, jfr. anpartsselskabslovens § 85 a.

Endelig har man ved lovændringen sikret, at der gives overregistrator mulighed for på et så tidligt tidspunkt som muligt at opløse et anpartsselskab, der er stiftet med spekulativt formål. Medens op-

løsning tidligere krævede udeblivelse med tre årsregnskaber, kan overregistrator nu opløse et anpartsselskab på grund af manglende indsendelse af et enkelt årsregnskab, jfr. anpartsselskabslovens § 87. Samtidig er rykkerproceduren blevet skærpet.

Bestemmelser, der i vidt omfang svarer til de ovenfor refererede regler vedrørende anpartsselskaber, er gennemført for aktieselskaber ved den samtidige lov nr. 282 af 9. juni 1982 om ændring af lov om aktieselskaber. Herved forhøjedes også kravet til aktiekapitalens størrelse fra 100.000 kr. til 300.000 kr.

De skærpede selskabsretlige regler vil utvivlsomt have en generelt forebyggende virkning; men de er næppe fuldt tilstrækkelige til at forhindre tilfælde af systematisk spekulation i gældsunddragelse gennem konkurs eller tvangsopløsning.

På den anførte baggrund 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 ret til erhvervsudøvelse.

24.2. Udvalgets forslag om frakendelse af ret til erhvervsudøvelse.

En bestemmelse om frakendelse af ret til erhvervsudøvelse har nær sammenhæng med de gældende regler i straffelovens §§ 78 og 79 om rettighedsfortabelse, og det er derfor nærliggende at udforme den med udgangspunkt i og i videst muligt omfang i overensstemmelse med disse regler.

En væsentlig indvending mod fratagelse af retten til selvstændig erhvervsudøvelse er naturligvis hensynet til den pågældendes mulighed for at sikre

sig og sin familie rimelige indkomstforhold. Dette er en af begrundelserne for, at man af resocialiseringshensyn har indsnævret adgangen til rettighedsfortabelse som følge af strafbart forhold. Generel fratagelse af adgangen til erhvervsudøvelse vil ikke blot udelukke fra lederstillinger i store erhvervsvirksomheder, men også fra selvstændige erhverv som vinduespudser og kioskdirvende. Endvidere kan en langvarig uddannelse og optræning pludselig blive værdiløs, og udsigten til andet arbejde kan være udelukket. Dette hensyn er efter udvalgets opfattelse berettiget tillagt stor vægt ved udformningen af straffelovens §§ 78-79.

I straffelovskommissionens betænkning fra 1950 antages det, at der på længere sigt bør tilstræbes en fuldstændig afskaffelse af rettighedsfortabelse som følge af straffedom. Rettighedsfortabelse bør kun ske som en rent præventiv forholdsregel på særlige områder. Straffelovens §§ 78 og 79 er i overensstemmelse hermed affattet således, at rettighedsfortabelse som følge af strafbart forhold kun kan finde sted, når der er nærliggende fare for, at den domfældte vil misbruge en rettighed.

I betænkning nr. 806 af 1977 om alternativer til frihedsstraf anføres bl.a., at der knytter sig afgørende betæneligheder til en skærpelse af de gældende regler om rettighedsfortabelse (som alternativ til frihedsstraf).

I straffelovrådets udtalelse om økonomisk kriminalitet fra 1973 anføres følgende om rettighedsfortabelse og straffelovens §§ 78 og 79:

"Det ville være i strid med forudsætningerne bag straffelovens § 79 og tilsvarende bestemmelser i særlove at anbefale en vidtgående brug af frakendelse efter disse bestemmelser. Lovgivningen herom, der i det væsentlige stammer fra 1951, har med rette betragtet det som

vigtigt at modvirke tidligere kendte tendenser til at anvende tab af borgerlige rettigheder som en slags tillægsstraf, der savnede rationel begrundelse og jævnlig kunne stille sig hindrende i vejen for straffede personers re-socialisering. Der er på den anden side grund til at understrege, at en bestemmelse som § 79 udtrykkelig hviler på den forudsætning, at rettighedsfrakendelse kan tjene et kriminalitetsforebyggende formål. Som foran nævnt kan det i § 79 nævnte skøn over, om der foreligger nærliggende fare for misbrug, også føre til frakendelse af andre former for virksomhed end dem, der hviler på offentlig autorisation eller godkendelse. Der findes i retspraksis adskillige eksempler på frakendelse i medfør af § 79 eller tilsvarende bestemmelser i særlov-givningen, således frakendelse af retten til at drive virksomhed som ejendomshandler og vekselere, retten til at indgå aftaler om patrulje- eller vagttjeneste eller andet tilsyn med boliger, retten til at drive virksomhed med handel med motorkøretøjer og til at medvirke ved sådan virksomhed, retten til at udøve virksomhed som mellemmand ved udlejning af sommerhuse, retten til at udøve bankvirksomhed m.v. Det kan ligeledes nævnes, at der ved lov om midlertidig regulering af boligforholdene er givet hjemmel for at frakende en udlejer anvisningsretten til ledige lejligheder."

Selv om udvalget som anført er opmærksom på de betænkeligheder, der vil være forbundet med en udvidelse af området for rettighedsfrakendelse i straffelovens § 79, finder man det dog velbegrundet med henblik på effektivisering af bekæmpelsen af selskabs- og konkursmisbrug, at området for straffelovens § 79 udvides. Udvalget stiller derfor forslag om en bestemmelse, der vil kunne indføjes i straffeloven som § 79 a.

Forslaget går ud på, at "den, som dømmes for strafbart forhold, ved dom kan 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 be-

grunder en nærliggende fare for misbrug af sådan virksomhed".

Det er en forudsætning for den foreslåede bestemmelses anvendelighed, at den pågældende dømmes for strafbart forhold. Dette indbærer ikke et krav om dom for overtrædelse af særligt angivne straffebestemmelser. Således vil en overtrædelse af bogføringslovgivningen efter omstændighederne kunne give grundlag for frakendelse. Der forudsættes heller ikke idømt straf af en bestemt størrelse, for at frakendelse kan ske. Det er således muligt at anvende frakendelse i tilfælde, hvor en sag i øvrigt afsluttes med idømmelse af en betinget straf.

Det har bl.a. på baggrund af den vedtagne folketingsbeslutning været overvejet, om et andet kriterium end strafbart forhold vil kunne bruges i dette tilfælde, idet de misbrug, som tilsigtes hindret, i hvert fald i et vist omfang vil kunne forekomme, uden at der opnås dom for strafbart forhold.

Det kan således være vanskeligt at føre bevis for strafbart forhold selv i tilfælde af grov uorden og misbrug, og det forekommer utvivlsomt også, at rent forretningsmæssig ukyndighed bevirker betydelige tab i selskaber. Behovet for en bestemmelse som den foreliggende er imidlertid i helt overvejende grad knyttet til de særligt alvorlige forhold, hvis strafbarhed kan bevises. Det er endvidere ud fra retssikkerhedssynspunkter aldeles uacceptabelt at foretage en så indgribende og generelt betænkelig foranstaltning, som en rettighedsfrakendelse uden grundlag i en dom for strafbart forhold vil være. Ved denne afgrænsning opnås tillige, at de myndigheder, der skal tage stilling til spørgsmålet - politi, anklagemyndighed og domstole, sædvanligvis under medvirken af domsmænd - frembyder de bedst mulige saglige og retssikkerhedsmæssige garantier.

De strafbare forhold, som bestemmelsen vedrører, vil typisk blive konstateret i forbindelse med konkurs eller konkurslignende situationer, og bestemmelsen rammer herved, hvad der jævnligt betegnes som "konkursmisbrug".

I den hidtidige debat er udgangspunktet blevet taget i misbrug af konkursinstituttet med hensyn til virksomheder, drevet i selskabsform. I de eksempler, som udvalget har fået forelagt som svar på sin høring af en række myndigheder og organisationer, har det også været denne type handlinger, som er blevet draget frem. Efter udvalgets opfattelse vil det imidlertid kunne være uheldigt, hvis man begrænser en lovregulering til disse tilfælde; men der vil utvivlsomt kunne være behov for en videregående, generel regel. Som eksempel kan nævnes, at en person har drevet en særdeles kritisabel enkeltmandsvirksomhed og begået kreditbedrageri, skyldnersvig osv., og at der er grund til at frygte, at den pågældende vil fortsætte sin kriminalitet under dække af et selskab med begrænset ansvar. Den videregående regel vil også være nødvendig, hvis den hidtidige virksomhed har været drevet i form af et selskab, hvor opløsningen ikke sker i form af konkurs.

I den forbindelse må det anføres, at lovgivningen om selskaber med begrænset ansvar bygger på den opfattelse, at det er ønskeligt at fremme etablering af selvstændige virksomheder ved at åbne mulighed for, at sådan etablering kan ske med begrænset økonomisk risiko for stiftere og deltagere i selskabet.

På den anførte baggrund er det af interesse nærmere at søge fastlagt, hvorledes såkaldt "konkursmisbrug" nærmere skal afgrænses. Som det fremgår af

kapitel 23, findes der i fremmed ret så vidt ses ingen entydig definition af konkursmisbrug; men en afgrænsning kan dog udledes af de betingelser, der skal være til stede, for at frakendelse af retten til erhvervsudøvelse kan finde sted.

Et forsøg på en nærmere afgrænsning af "konkursmisbrug" findes i motiverne til de svenske regler - konkurslovskomiteens betænkning (SOU 1979:13). Heraf fremgår en række omstændigheder, som kan indikere konkursmisbrug, særligt

- transaktioner, som er usædvanlige for en under erhvervsmæssige former drevet virksomhed, især handlinger, gennem hvilke skyldneren har formindsket sine aktiver eller forøget sin gæld på en sådan måde, at kreditorernes udsigter til at få betalt deres fordringer er forringede eller helt tabt,
- tilfælde, hvor der foreligger flere af hinanden formelt set uafhængige selskaber, der i realiteten er en økonomisk og produktionsmæssig enhed, og hvor konstruktionen anvendes til at gøre maskiner og andre aktiver utilgængelige for kreditorerne, derved at en betydelig del af virksomhedens omkostninger samles i ét selskab, som ikke er i besiddelse af aktiver,
- tilfælde, hvor bogføringpligten ikke er opfyldt,
- tilfælde, hvor skyldneren inden for en relativt kort periode flere gange har været indblandet i konkurser, og årsagerne til konkurserne ikke har været vigende konjunkturer eller lignende faktorer uden for skyldnerens kontrol, men derimod skyldnerens åbenbart manglende evne til at drive virksomhed.

De norske regler definerer konkursmisbrug som det forhold, at der i forbindelse med konkursen eller

den virksomhed, der har ført til insolvensen, er begået et strafbart forhold, og skyldneren på grund af uforsvarlig forretningsførelse er uegnet til at stifte nyt selskab eller at være bestyrelsesmedlem eller administrerende direktør i et sådant.

Efter de gældende engelske regler om konkurskarantæne lægges der vægt på antallet af konkurser og disses tidsmæssige sammenhæng (to konkurser i de sidste fem år) kombineret med en bedømmelse af, om den pågældende må betragtes som uegnet til at forestå ledelsen af selskaber.

På baggrund af de af udvalget indhentede udtalelser må det lægges til grund, at der kan råde betydelig usikkerhed om, hvilken handlemåde der med rette kan betegnes som "konkursmisbrug", og som bør kunne medføre frakendelse.

Der må skelnes mellem erhvervsmæssigt begrundede konkurser, d.v.s. konkurser, der må antages at skyldes f.eks. vigende konjunkturer, manglende erfaring, utilstrækkelige ressourcer, for hurtig ekspansion, og konkurser, der skyldes erhvervsfremmede forhold eller dispositioner. Konkurskarantæne skal først og fremmest anvendes på konkurser, der er en følge af dispositioner, der savner erhvervsøkonomisk begrundelse, og som alene er foretaget med henblik på at udnytte konkursens mulighed for at "rense" virksomheden for gæld.

Udvalget finder, at det forhold, at en person eller et selskab går konkurs ikke i sig selv indicerer nogen form for misbrug. Dette gælder for så vidt også flere konkurser. Nyere undersøgelser viser, at en overvejende del af de personer, der deltager i driften af selskaber, der lukker ved konkurs eller på anden måde, har til hensigt at starte virksomhed igen (Ungskoven i dansk erhvervsliv: Virksomheds-

lukninger, Håndværksrådet 1983)). Det forhold, at en person går konkurs med sin virksomhed, bør således ikke som udgangspunkt kunne afskære den pågældende fra påny at drive virksomhed. En fornyet optimisme kan være begrundet i en ændring af de forhold, som lå til grund for konkursen: lavkonjunktur er ændret til højkonjunktur, enkeltaftager, der gik konkurs (underleverandørforhold), er ændret til en differentieret afsætningsstruktur, likviditetsbelastende kortfristet fremmedkapital er konverteret til en hensigtsmæssig finansieringsstruktur, manglende økonomisk styring er ændret til et nært samarbejde med revisorer osv.

Flere konkurser og endog flere konkurser inden for en kortere periode giver ikke i sig selv grundlag for at pålægge den pågældende begrænsninger i den fremtidige erhvervsudøvelse. I en række tilfælde, måske de fleste, kan dette hændelsesforløb dog indicere, at der er grundlag for en strafferetlig efterforskning. Hvis den pågældende har søgt at sløre sammenhængen med den tidligere virksomhed over for medkontrahtenter, långivere og myndigheder ved at flytte virksomheden til andre dele af landet, anvende stråmænd m.m., ligger der heri et vist grundlag for at antage, at der er begået forsætlige berigelsesforbrydelser, momssvig o.s.v. Hvis den pågældende derimod åbent fortsætter i samme branche, hvor han vil være kendt af medkontrahtenter, pengeinstitutter osv., er der næppe grund til retlige indgreb over for hans virksomhed. Han savner måske de nødvendige kvalifikationer for at drive virksomheden; men hans forhold har ikke den odiøse karakter, som retfærdiggør indgrebet.

Betegnelsen "konkursmisbrug" fokuserer på konkursen og anvendelsen af konkursinstituttet, særlig den gentagne anvendelse; men det må påpeges, at også andre former for virksomhedslukning end konkurs kan

have interesse i forbindelse med anvendelsen af den foreslåede bestemmelse. Et betydeligt antal aktie- og især anpartsselskaber opløses således af skifteretterne på begæring af overregistrator ved aktieselskabsregisteret som følge af manglende årsregnskab eller manglende ledelse eller revisor. Det er en generel erfaring fra sådanne opløsningssager, at alle midler i selskabet er forbrugt, ofte til ulovlige formål ("lån" til ledelsesmedlemmer eller selskabsdeltagere), og at der intet er gjort for at genoprette en forsvarlig drift. I flere tilfælde har de pågældende endvidere stiftet nyt selskab.

Udvalget må således konkludere, at det ikke er virksomhedslukningen som sådan, i form af konkurs eller på anden måde, som konstituerer "konkursmisbrug", men de omstændigheder, som har ført til lukningen.

Den foreslåede nye bestemmelse i straffelovens § 79 a muliggør udelukkelse fra funktioner som stiftere, direktører og bestyrelsesmedlemmer i selskaber m.m.; men det er tillige påkrævet, at personer, der vel ikke indtager en stilling som anført, men som på anden måde kan udøve en indflydelse, f.eks. gennem kapitalandel, kan udelukkes herfra, idet de reale hensyn, der ligger bag bestemmelsen, med samme styrke gør sig gældende i disse tilfælde. Det er næppe muligt nærmere at præcisere, hvor stor en indflydelse der skal foreligge, før udelukkelse bør ske. Dette må bero på de konkrete omstændigheder. Ved anvendelsen af formuleringen "en bestemmende indflydelse" har udvalget ønsket at bringe bestemmelsens ordlyd i overensstemmelse med den sprogbrug, der anvendes i selskabsretlige love, jfr. således bekendtgørelse nr. 483 af 15. november 1985 af lov om aktieselskaber § 2, stk. 2.

Bestemmelsen omfatter selskaber med begrænset ansvar, hvoraf særligt aktieselskaber og anpartsselskaber har betydning; men det er fundet påkrævet tillige at medtage andre selskaber og foreninger af væsentlig samfundsmæssig betydning, uanset under hvilken form de drives. Som eksempel på sådanne selskaber nævnes gensidige forsikringsselskaber og andelskasser. Bestemmelsen nævner derfor udtrykkeligt foreninger og selskaber, som kræver særlig offentlig godkendelse. Bestemmelsen omfatter endelig fonde, jfr. herved lov nr. 286 af 6. juni 1984 om erhvervsdrivende fonde og lov nr. 300 af 6. juni 1984 om fonde og visse foreninger samt - for så vidt angår sparekasser - lovbekendtgørelse nr. 374 af 15. august 1985 om banker og sparekasser. Også i fonde - i første række erhvervsdrivende fonde - kan der forekomme misbrug, der bør søges hindret ved den foreslåede lovbestemmelse.

Det er ikke gjort til en betingelse for, at frakendelse kan ske, at andre har lidt tab som følge af det strafbare forhold, som sagen omfatter. Det er åbenbart, at sådanne tab sædvanligvis vil være lidt i de tilfælde, hvor frakendelse kan komme på tale. Det må antages, at tabets størrelse - set i forhold til en virksomheds omfang og kapitalgrundlag - vil indgå med vægt i vurderingen af, om frakendelse skal ske.

Efter den gældende bestemmelse i straffelovens § 79 sker frakendelse på tid fra 1 til 5 år eller indtil videre. Denne bestemmelse er overført til den foreslåede § 79 a, der i det hele taget gør § 79 tilsvarende anvendelig.

24.3. Midlertidig frakendelse.

Straffelovens § 79, stk. 1, omhandler i 1. pkt. den, der udøver en af de i § 78, stk. 2, omhandlede virksomheder, d.v.s. virksomhed, som kræver særlig

offentlig autorisation eller godkendelse, og i 2. pkt. "når særlige omstændigheder taler derfor..... udøvelse af anden virksomhed". Efter den gældende bestemmelse i § 79, stk. 2, kan retten under behandlingen af den i stk. 1, 1. pkt., nævnte sag ved kendelse udelukke den pågældende fra at udøve virksomheden, indtil sagen er endelig afgjort.

Straffelovskommissionen begrundet i betænkning angående fortabelse af rettigheder som følge af straf (1950) bestemmelsen i stk. 2, således: "Forslaget følger til den hidtil gældende regel om udelukkelse af ankes opsættende virkning en til næringslovens § 73, stk. 4, og fondsbørslovens § 8, stk. 4, svarende regel om suspension under sagen. Det er næppe urimeligt, at en sådan hjemmel findes med hensyn til alle de stillinger, som kan omfattes af § 79". Straffelovskommissionen har ikke givet nogen begrundelse for begrænsningen efter lovudkastet og loven til de i § 79, stk. 1, 1. pkt., nævnte sager.

Udvalget finder det som udgangspunkt principielt betænkeligt af retssikkerhedsmæssige årsager at give mulighed for at frakende en rettighed midlertidigt, så længe straffesagen ikke er endelig afgjort. Det er i den forbindelse oplyst for udvalget, at den gældende bestemmelse om midlertidig frakendelse i praksis ikke har været anvendt i videre omfang.

Udvalget må på den anden side erkende, at der kan forekomme sager, hvor forholdet er så groft og åbenbart, at der - ligeledes af hensyn til de reale grunde, der ligger bag bestemmelsen - bør være mulighed for at rejse krav om midlertidig frakendelse med henblik på at hindre den sigtede eller tiltalte i fortsat erhvervsudøvelse eller i at påbegynde ny virksomhed med deraf følgende risiko for yderligere misbrug. Udvalget har herved også lagt vægt på, at

sager om økonomisk kriminalitet typisk er meget tidsrøvende, selv om de af udvalget i betænkningens øvrige afsnit stillede forslag vil medvirke til en forenkling af sagsbehandlingen og dermed en formindskelse af tidsforbruget.

På denne baggrund foreslår udvalget, dels at adgang til midlertidig frakendelse udvides til at omfatte sager efter § 79, stk. 1, 2. pkt., dels at midlertidig frakendelse skal kunne anvendes i de af den foreslåede § 79 a omfattede tilfælde.

24.4. Stråmandsvirksomhed m.m.

Der kan tænkes to former, hvorunder en person, der er blevet frakendt retten til at udøve en virksomhed, fortsat udøver virksomheden. Han kan gøre det selv i strid med frakendelsen, eller han kan sættes i stand til det ved andres medvirken. Om den sidste situation anvendes ofte betegnelsen "stråmandsvirksomhed".

Udvalget har overvejet, om det i forbindelse med indførelsen af den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 79 a vil være hensigtsmæssigt at foreslå en skærpelse af strafferammen i straffelovens § 131, der bl.a. omfatter den, der "vedblivende udøver virksomhed, til hvilken retten er ham frakendt", samt om der bør indføres en bestemmelse, der kriminaliserer det forhold, at en person medvirker til, at en anden person trods rettighedsfrakendelse sættes i stand til fortsat at udøve virksomhed i strid med frakendelsen.

For så vidt angår strafferammen i straffelovens § 131, finder udvalget det rimeligt - på baggrund af de meget alvorlige sager, som den foreslåede nye bestemmelse i § 79 a angår - at strafferammen forhøjes fra det nuværende niveau på bøde eller hæfte indtil 3 måneder eller under skærpende omstændighe-

der fængsel i samme tid til at omfatte bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder. Skærpelsen består således dels i, at der sker en forhøjelse af strafferammen til 6 måneder, dels i at ordene "under skærpende omstændigheder" udgår. Det er klart, at yderligere strafansvar vil blive følgen, hvis der i forbindelse med udøvelse af virksomhed, hvortil retten er frakendt, er begået andre lovovertrædelser.

Det er en almindelig erfaring, at personer, der af en eller anden grund er afskåret fra selv at udøve en virksomhed, ganske særligt virksomhed, som vil være omfattet af bestemmelsen i § 79 a, desuagtet sættes i stand til det. Hyppigst forekommende i denne henseende er formentlig, at andre personer, f.eks. ægtefælle eller andre nære pårørende, formelt står som ejere eller ledere af virksomheden, selv om den i realiteten drives af den rettighedsfrakendte; men det hænder også, at andre personer direkte ansætter den pågældende som direktør, indvalger ham i bestyrelser m.m. uanset frakendelsen.

Hvis vedkommende ved dom er frakendt retten til at udøve en virksomhed, kan hans handlen i strid med frakendelsen som ovenfor anført straffes efter straffelovens § 131. Det er derimod tvivlsomt, om de almindelige bestemmelser om medvirken kan anvendes på den eller de personer, der har muliggjort virksomhedsudøvelse i strid med frakendelsen - ofte betegnet "stråmænd".

Bestemmelser, der griber ind imod "stråmandsvirksomhed", er ikke uden principielle betænkeligheder. Dels rammer de personer, som - i det omfang, de ikke lader sig bruge som redskab til at begå strafbare forhold - formelt udøver en fuldt ud lovlig virksomhed, dels må de formuleres vagere, hvad ge-

ningsindhold angår, end det er ønskeligt, når talen er om straffebestemmelser.

Udvalget ser imidlertid med stor alvor på de forhold, der er omfattet af den foranstående beskrivelse af "stråmandsvirksomhed". Udvalget finder derfor, at hensynet til muligheden for at ramme denne form for virksomhed gør det rimeligt og påkrævet at foreslå en særlig straffebestemmelse om "stråmandsvirksomhed". Bestemmelsen foreslås indføjet som nyt stk. 2 i straffelovens § 131. Det er en forudsætning for bestemmelsens anvendelse, at de sædvanlige strafferetlige betingelser - herunder forsæt - er til stede.

Det er udvalgets opfattelse, at det i praksis vil være muligt at konstatere en omgåelse af frakendelsen. Af denne grund og tillige fordi antallet af sager må antages at ville være beskedent, har udvalget ikke fundet det påkrævet i forbindelse med de nye regler at stille forslag om et - omfattende - registreringssystem, hvor frakendelserne samles centralt.

Udvalget har anset det for tilstrækkeligt at foreslå en strafferamme af bøde eller under særligt skærpende omstændigheder hæfte for overtrædelse af den foreslåede bestemmelse i § 131, stk. 2. Også her må det erindres, at yderligere strafansvar kommer på tale, hvis "stråmanden" har begået andre lovovertrædelser eller medvirket hertil.

Det er udvalgets opfattelse, at sager om overtrædelse af straffelovens § 131 er af en så speciel karakter, at de bør påtales af statsadvokaten. Udvalget stiller med henblik herpå forslag om ændring af retsplejelovens § 721.

24.5. Udvalgets vurderinger vedrørende eventuel effektivisering af konkursbehandling.

Det er oftest aktie- eller anpartsselskaber, der anvendes til selskabs- og konkursmisbrug, enten direkte eller indirekte som ansvarlige deltagere i interessentskaber eller kommanditselskaber. Årsagen hertil er, at den gæld, der ikke kan dækkes af aktie- eller anpartsselskabets aktiver, må afskrives som uerholdelig i forbindelse med konkurs. Den hidtidige virksomhed kan imidlertid drives videre i et nyt aktie- eller anpartsselskab. Da der er tale om en ny, selvstændig juridisk person, kan de forpligtelser, der påhvilede virksomheden før konkursen, ikke gøres gældende mod det nye selskab. Dette kan hyppigt overtage det hidtidige produktionsapparat til en pris, der ligger langt under den reelle værdi for virksomheden, og uden den gæld, der i form af fremmedkapital tidligere var knyttet til produktionsapparatet. Forklaringen herpå er, at værdien af maskiner og lagre falder ganske betydeligt, når de ikke længere indgår i produktionen i den oprindelige virksomhed. Andre virksomheder vil ofte have svært ved at anvende de samme maskiner som den konkursramte, og der er kun et ringe marked for varer fra en konkursramt virksomheds lager. For andre virksomheder end den konkursramte har maskiner og lagre derfor kun en meget lav værdi i forhold til det beløb, hvortil de var værdiansat i den konkursramte virksomheds regnskab. Personerne bag den hidtidige virksomhed kan udnytte dette forhold ved i et nyt selskabs navn at overtage de samme maskiner og lagre mod et beskedent vederlag og uden gæld.

Selv om der ikke foreligger en sådan udnyttelse af konkurssituationen, kan der være tale om misbrug. Hvis selskabet tømmes for midler ved erhvervsfremmede dispositioner til fordel for ejeren eller nærtstående til denne (personer eller selskaber) og som følge heraf erklæres konkurs, gennemføres der ofte

ikke en egentlig konkursbehandling, hvorved man kunne være blevet opmærksom på de ulovlige forhold forud for konkursen. Efter konkurslovens § 27, stk. 2, er afsigelse af konkursdekret betinget af, at kreditor stiller sikkerhed for de omkostninger, der er forbundet med konkursbehandlingen, medmindre disse utvivlsomt kan dækkes af konkursboets midler. Dette sidste vil sjældent eller praktisk taget aldrig være tilfældet, hvor der kan være mistanke om misbrug. Da endvidere kreditor som oftest ønsker at have rimelig vished for, at en konkursbehandling vil bringe yderligere midler til veje, og ikke er interesseret i at kaste gode penge efter dårlige, bliver der kun i et fåtal af disse tilfælde indgivet begæring om konkurs. Skifteretten kan ganske vist undlade at kræve sikkerhed, hvor særlige hensyn til en fordringshaver taler derfor; men denne bestemmelse er indsat, for at lønmodtagere eller deres organisationer hurtigt kan få arbejdsgiveren erklæret konkurs og dermed få udløst dækningspligt fra Lønmodtagernes Garantifond.

Selv om konkursdekret afsiges i disse tilfælde, foretages der ofte ikke en egentlig konkursbehandling. Det vil således hurtigt stå klart for skifteretten, eventuelt ved erklæring herom fra indehaveren af den konkursramte virksomhed, at der ikke er midler i boet ud over, hvad der medgår til dækning af omkostningerne ved konkursbehandlingen. Boet sluttet derfor efter konkurslovens § 143 på første skiftesamling eller på en dertil særlig indvarslet skiftesamling. Denne bestemmelse anvendes også på de talrige selskaber, som oversendes af aktieselskabsregisteret til opløsning ved skifteretten på grund af manglende ledelse eller regnskabsindsendelse, jfr. anpartsselskabslovens § 87 og aktieselskabslovens § 118.

En af de betydeligste omkostninger ved en egentlig konkursbehandling i de ovenfor nævnte tilfælde er endvidere udarbejdelse af boretgnsskab. Regnskabs- og bogføringsmateriale foreligger hyppigt enten slet ikke, eller det er således rodet sammen, at det er ganske uoverskueligt. Rekonstruktion af regnskaberne kan koste meget store beløb, og skifteretterne er med rette meget tilbageholdende med at påføre staten sådanne udgifter uden en rimelig sandsynlighed for, at der vil indkomme betydelige midler til boet.

Det fremgår af ovenstående, at konkurs er blevet anvendt til, at en virksomhed i en ny juridisk ramme har kunnet overtage produktionsudstyr og varelagere til et beløb, der ligger betydeligt under den reelle værdi for den virksomhed, hvor de fortsat skal anvendes. Samtidig overtages aktiverne i gældfri stand. Udvalget finder, at det bør modvirkes, at en virksomhed, der går konkurs med et selskab, bagefter kan spekulere i et nyt selskab og i at overtage sine aktiver fri for gæld og til en værdi, der ligger betydeligt under den reelle i virksomheden. Regler, som sikrer, at aktiverne kun kan afkøbes af den reelt samme virksomhed efter en uafhængig vurdering af deres værdi i denne virksomhed som goingconcern, vil imidlertid kunne få til følge, at aktiverne i strid med kreditorernes interesse må afhændes med betydeligt tab til anden side. Udvalget finder derimod, at afhændelse af aktiver i disse tilfælde ikke bør kunne ske uden kreditorernes indforståelse. Afholdelse af kreditormøde med henblik på stillingtagen til dette spørgsmål kan således være et middel til at sikre, at aktiver med almindelig markedsværdi ikke kan afhændes på favorvilkår til den tidligere virksomhed med tab for kreditorerne til følge.

Statsskattedirektoratet har udtalt, at hvis der altid skulle præsteres et afsluttende regnskab inden afsigelse af konkursdekret, ville mange dispositioner formentlig kunne omstødes, hvorved der ofte ville vise sig at være midler til kreditorerne. Udvalget kan tiltræde dette, for så vidt angår de tilfælde, hvor konkursen er en følge af, at selskabets midler har været anvendt til private, erhvervsfremmede dispositioner; men det er vanskeligt at udtale sig med blot nogen sikkerhed om, hvorvidt sådanne tilfælde generelt foreligger, hvor der ikke er midler i selskabet til at dække en konkursbehandling og langt mindre til at dække kreditorerne. Det anførte skal sammenholdes med, at det ville indebære meget betydelige udgifter for det offentlige, hvis en egentlig konkursbehandling skulle foretages i alle de nævnte tilfælde. Udvalget kan derfor ikke støtte statsskattedirektoratets forslag.

Udvalget skal dog pege på, at gennemførelse af udvalgets forslag om en skærpelse af straffen for bogføringsforbrydelser vil kunne have en væsentlig virkning i disse konkurstillfælde. I mange af de konkursboer, der i dag blot sluttet på grund af manglende midler, vil der kunne ske anmeldelse for bogføringsforbrydelse. Såfremt skærpelsen af straffen for bogføringsforbrydelse får den tilstræbte præventive virkning, vil skifteretten alternativt ud fra det foreliggende bogføringsmateriale lettere kunne vurdere, om der kan være foretaget ulovlige dispositioner over selskabets midler, eller om der i øvrigt kan rejses omstødelsessag. Det må dog påregnes, at dette ofte vil kræve nogen yderligere undersøgelse; men en egentlig konkursbehandling vil da være forbundet med betydeligt mindre udgifter, end hvis der skulle foretages en fuldstændig rekonstruktion af bogføringsmaterialet. Der kan derfor være grund til at overveje en ændring af konkurs-

loven, således at skifteretten i videre omfang skal foranstalte konkursbehandling i disse tilfælde, særligt hvor der er tale om gentagen konkurs, eller hvor det foreliggende bogføringsmateriale giver anledning til tvivl med hensyn til eksistensen af ulovlige eller omstødelige dispositioner.

Statsskattedirektoratet har endvidere henstillet, at man overvejer at slække reglerne omkring skattemyndighedernes tavshedspligt over for skifteretterne, da oplysning fra skattemyndighederne i en vis udstrækning vil kunne medføre en anden udgang end konkurserklæring på stedet.

I forvaltningslov nr. 571 af 19. december 1985, der træder i kraft den 1. januar 1987, kapitel 8 om tavshedspligt m.v. indeholdes bl.a. bestemmelser om videregivelse af oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed. I § 28, stk. 1, fastslås en hovedregel, hvorefter "oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, herunder ---ikke (må) videregives til en anden forvaltningsmyndighed". I henhold til bestemmelsens stk. 2 kan videregivelse dog ske, når

- "1) den, oplysningen angår, har givet samtykke,
- 2) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives,
- 3) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundes hemmeligholdelse, herunder den, oplysningen angår, eller
- 4) videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrol-opgaver".

I § 31 bestemmes, at "i det omfang en forvaltningsmyndighed er berettiget til at videregive en oplysning, skal myndigheden på begæring af en anden forvaltningsmyndighed videregive oplysningen, hvis den er af betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe". Det rejste spørgsmål må hermed antages at være løst, således at ønskede oplysninger vil kunne gives.

Det bør i denne forbindelse overvejes at foreskrive en pligt for skifteretterne til at indhente eventuelle oplysninger hos skattemyndighederne, inden konkursboet slutes, særligt hvis omstændighederne giver anledning til mistanke om strafbart forhold.

Statsskattedirektoratet har endelig henstillet, at der gives mulighed for at fortsætte/genoptage et konkursbo, uanset at der har været afholdt afsluttende skiftesamling. En sådan bestemmelse findes i aktie- og anpartsselskabslovenes regler om solvent likvidation, jfr. henholdsvis § 125 og § 94. Efter konkurslovens § 154, stk. 1, kan der derimod alene blive tale om fordeling af senere indkomne midler i overensstemmelse med den tidligere skete udlodning.

Efter udvalgets opfattelse vil en adgang til genoptagelse af konkursbehandling næppe indebære væsentlige fordele, der opvejer de meromkostninger, som kan blive følgen af en sådan bestemmelse. Det afgørende må være, at der ved den oprindelige konkursbehandling sker en afklaring af eventuelle overtrædelser, herunder af skatte- og afgiftslovgivningen. Dette hensyn tilgodeses allerede af udvalgets forslag om en skærpelse af straffen for bogføringsforbrydelser, udvidet mulighed for egentlig konkursbehandling og pligt til indhentning af oplysninger fra skattemyndighederne, før boet slutes.

Udkast
til
lov om ændring af
borgerlig straffelov og retsplejeloven
(Erhvervsfrakendelse m.m.).

§ 1

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. I § 79, stk. 2, udgår " 1. punktum"
2. Efter § 79 indsættes i 9. kapitel:
"§ 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 begrundes en nærliggende fare for misbrug af sådan virksomhed.
Stk. 2. Bestemmelserne i § 79 finder tilsvarende anvendelse."
3. 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".
4. I § 131 indsættes som nyt stk. 2:
"Stk. 2. Med bøde eller under særligt skærp-

ende omstændigheder med hæfte straffes den, som medvirker til, at en person, der er frakendt retten til at udøve en virksomhed, udøver denne".

§ 2

I lov om rettens pleje, jfr. lovbekendtgørelse nr. 555 af 1. november 1984, som ændret ved lov nr. 226 og 227 af 6. juni 1985, foretages følgende ændringer:

1. I § 721, stk. 1, nr. 1, indføjes efter "§§ 124, stk. 2,": "131, stk. 2,".
2. I § 721, stk. 1, nr. 2, udgår "131,".

§ 3

Loven træder i kraft den

Bemærkninger til lovudkastet.

Til § 1.

Til nr. 1.

§ 79, stk. 1, omhandler i 1. punktum den, der udøver en af de i § 78, stk. 2, omhandlede virksomheder, d.v.s. virksomhed, som kræver særlig offentlig autorisation eller godkendelse, og i 2. punktum "når særlige omstændigheder taler herfor udøvelse af anden virksomhed." Efter den gældende bestemmelse i § 79, stk. 2, kan retten under behandlingen af den i stk. 1, 1. punktum, nævnte sag ved kendelse udelukke den pågældende fra at udøve virksomheden, indtil sagen er endeligt afgjort.

De nugældende bestemmelser i §§ 78 og 79 hidrører fra lov nr. 286 af 18. juni 1951, og de grunder sig på forslag stillet af straffelovskommissionen i betænkning angående fortabelse af rettigheder som følge af straf (1950). Straffelovskommissionen begrundet bestemmelsen i stk. 2 således: "Forslaget følger til den hidtil gældende regel om udelukkelse af ankes opsættende virkning en til næringslovens § 73, stk. 4, og fondsbørslovens § 8, stk. 4, svarende regel om suspension under sagen. Det er næppe urimeligt, at en sådan hjemmel findes med hensyn til alle de stillinger, som kan omfattes af § 79". Straffelovskommissionen har ikke givet nogen begrundelse for begrænsningen efter lovudkastet og loven til de i § 79, stk. 1, 1. punktum, nævnte sager.

Det foreslås, at adgangen til at anvende midlertidig frakendelse udvides til at omfatte også de i § 79, stk. 1, 2. punktum, nævnte sager, hvor der - på samme måde som i de tilfælde, hvor der efter den

gældende bestemmelse er hjemmel hertil - undtagelsesvis kan være behov for frakendelse under sagen. Der henvises i øvrigt om midlertidig frakendelse til bemærkningerne til § 79 a.

Til nr. 2.

Til stk. 1.

Efter straffelovens § 79 i dens nuværende affattelse kan den, der dømmes for strafbart forhold, frakendes retten til at udøve bestemte former for virksomhed, f.eks. drive handel med brugte biler. Derimod er det tvivlsomt, om den gældende bestemmelse hjemler adgang til generelt at frakende retten til f.eks. at være direktør i et aktieselskab uanset branchen.

Bestemmelsen tager sigte på at muliggøre, at personer, som er dømt for strafbart forhold, kan frakendes retten til at være stiftere, direktører, medlemmer af bestyrelsen eller at udøve en bestemmende indflydelse i de i bestemmelsen omhandlede selskaber m.m.

Bestemmelsen er knyttet til og har i videst muligt omfang en affattelse, som svarer til den gældende bestemmelse i straffelovens § 79.

Bestemmelsens formål er at hindre misbrug af de pågældende stillinger; men den kan også tænkes brugt i andre situationer, f.eks. hvor strafbart forhold har været knyttet til enkeltmandsvirksomhed, og det må befrygtes, at ny virksomhed vil blive etableret i selskabsform.

De strafbare forhold, som bestemmelsen vedrører, vil typisk blive konstateret i forbindelse med konkurs eller konkurslignende situationer, og bestemmelsen rammer herved, hvad der jævnligt betegnes som "konkursmisbrug"; men da behov for adgang til

frakendelse kan forekomme også i andre tilfælde og tillige i selskaber m.v., hvor konkurs ikke kan indtræde efter lovgivningen, er bestemmelsen ikke begrænset til disse - ellers typiske - situationer.

De funktioner, som bestemmelsen muliggør udelukkelse fra, er som stiftere, direktører og bestyrelsesmedlemmer i selskaber m.m.; endvidere omfatter udelukkelsen personer, der - særligt i kraft af deres kapitalandel i et selskab m.m. - kan udøve en bestemmende indflydelse i dette, eftersom også disse personer har en betydelig mulighed for at misbruge deres stilling. Formuleringen "en bestemmende indflydelse" findes i forvejen i selskabsretlige love, jfr. således bekendtgørelse nr. 483 af 15. november 1985 af lov om aktieselskaber med senere ændringer § 2, stk. 2.

Bestemmelsen omfatter selskaber med begrænset ansvar, hvoraf særligt aktieselskaber og anpartsselskaber har betydning; men det er fundet påkrævet tillige at medtage andre selskaber og foreninger af væsentlig samfundsmæssig betydning, uanset under hvilken selskabsform de drives.

Som eksempel på sådanne selskaber nævnes gensidige forsikringsselskaber og andelskasser. Bestemmelsen nævner udtrykkeligt foreninger og selskaber, som kræver særlig offentlig godkendelse. Bestemmelsen omfatter endelig fonde, jævnfør herved lov nr. 286 af 6. juni 1984 om erhvervsdrivende fonde og lov nr. 300 af 6. juni 1984 om fonde og visse foreninger samt - for så vidt angår sparekasser - lovbe-
kendtgørelse nr. 374 af 15. august 1985 om banker og sparekasser.

Det er - i lighed med den nugældende bestemmelse i straffelovens § 79 - en forudsætning for bestemmel-

sens anvendelighed, at den pågældende dømmes for strafbart forhold.

Det er ikke gjort til en betingelse for, at frakendelse kan ske, at andre har lidt tab som følge af de strafbare forhold, som sagen omfatter; men det er åbenbart, at sådanne tab sædvanligvis vil være lidt i de tilfælde, hvor frakendelse kan komme på tale, og det må antages, at tabets størrelse i forhold til en virksomheds omfang og kapitalgrundlag vil indgå i vurderingen af, om frakendelse skal ske.

Det er endelig - ligesom efter straffelovens § 79 - en forudsætning for bestemmelsens anvendelighed, at det udviste forhold begrunder en nærliggende fare for misbrug. Kun i sådanne tilfælde kan der være et reelt og anerkendelsesværdigt behov for det foreliggende vidtgående indgreb.

Til stk. 2.

At bestemmelserne i § 79 er gjort tilsvarende anvendelige i dette tilfælde, betyder særligt, at frakendelse sker på tid fra 1 til 5 år eller indtil videre, og - efter den foreslåede ændring af § 79, stk. 2 - at der under sagen kan ske midlertidig frakendelse. Den hidtil gældende bestemmelse om midlertidig frakendelse har, så vidt det vides, praktisk taget ikke været bragt i anvendelse. Midlertidig frakendelse bør forudsætte, dels at den politimæssige efterforskning er bragt så langt frem, at det er åbenbart, at der er tale om en af de særligt alvorlige sager, hvor der i tilfælde af domfældelse bør ske frakendelse, dels at der er rejst en rimeligt bestyrket sigtelse for strafbart forhold. Er disse betingelser opfyldt, bør der kunne rejses krav om midlertidig frakendelse. Det må herved tages i betragtning, at efterforskningen og den retslige behandling af sager af den beskaffen-

hed, som den foreslåede bestemmelse tager sigte på, typisk er langvarig, selv om det bør tilstræbes, at behandlingstiden afkortes mest muligt. Det vil da kunne virke uheldigt, såfremt den sigtede eller tiltalte fortsat i en længere periode kan udøve - eventuelt påbegynde ny - virksomhed som omhandlet i bestemmelsen med deraf følgende risiko for yderligere misbrug.

Såfremt det efterfølgende viser sig, at midlertidig frakendelse har været bestemt med urette, kan der tillægges den, der har været udsat for indgrebet, erstatning efter reglerne herom i retsplejelovens kapitel 93 a.

Til nr. 3.

Efter den gældende bestemmelse i § 131 straffes overtrædelse af bestemmelsen med bøde eller hæfte indtil 3 måneder eller under skærpende omstændigheder med fængsel i samme tid. Selv om § 131 kun har selvstændig betydning, når den pågældende ikke har benyttet sin stilling til at begå ny kriminalitet, og der altså for så vidt er tale om en formel lovovertrædelse, må en vis skærpelse af strafferammen anses for hensigtsmæssig i disse tilfælde. Det foreslås derfor, at strafferammen fastsættes til bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder.

Til nr. 4.

Personer, der af en eller anden grund er afskåret fra selv at udøve en af § 79 a omfattet virksomhed, kan sættes i stand hertil, idet andre personer, hyppigt ægtefælle eller andre nære pårørende, formelt kan indsættes som ejere eller ledere af virksomheden, selv om ledelsesfunktionen i realiteten udøves af den pågældende person selv. Andre kan også direkte indsætte den rettighedsfrakendte person i en sådan funktion.

Hvis vedkommende ved dom er frakendt retten til at udøve en virksomhed, kan hans handlen i strid med frakendelsen straffes efter § 131. Det er derimod tvivlsomt, om de almindelige bestemmelser om medvirken kan anvendes på den eller de personer, der har muliggjort virksomhedsudøvelse i strid med frakendelsen - ofte betegnet som stråmænd.

For at sikre, at der består mulighed for i alle tilfælde, hvor dette må anses for nødvendigt til opnåelse af formålet, at straffe "stråmanden" og således for at hindre uønsket omgåelse af frakendelsen, er det fundet påkrævet at stille forslag om en særlig medvirkensbestemmelse i § 131.

Bestemmelsen finder anvendelse på enhver, der medvirker til, at en person, der er frakendt retten til at udøve en virksomhed, fortsat udøver virksomheden.

Det er en forudsætning, at sædvanligt strafferetligt forsæt foreligger.

Det må anses for tilstrækkeligt at hjemle straf af bøde eller under særligt skærpende omstændigheder hæfte for overtrædelse af stk. 2.

Til § 2

Til nr. 1 og 2.

Efter den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 2), tilkommer det politimesteren at rejse tiltale i sager om overtrædelse af straffelovens § 131.

Sager om overtrædelse af straffelovens § 131, herunder af den ovenfor under § 1, nr. 4, foreslåede nye bestemmelse i § 131, stk. 2, findes imidlertid at være af en så speciel karakter, at de bør undergives statsadvokatens påtale.

Afsnit IV.

Andre spørgsmål vedrørende behandling af sager
om økonomisk kriminalitet.

Kapitel 25

Indledning.

I forbindelse med udvalgets overvejelser i betænkningens afsnit II om beskæring af straffesager af ressourcemæssige grunde har udvalget fundet det naturligt at se nærmere på de regler og sædvaner, som danner grundlag for straffesagers behandling i retten, med henblik på en vurdering af, om der gennem ændring af disse regler og sædvaner er mulighed for at udnytte de eksisterende ressourcer bedre. I tilslutning hertil har repræsentanter for udvalget dels holdt møde med repræsentanter for Københavns byret om spørgsmålet, dels i marts 1984 deltaget i et seminar om emnet, der var arrangeret af advokatrådet for dommere, anklagere og forsvarere.

Nedenfor gennemgås udvalgets overvejelser og forslag. Nogle af forslagene vil kræve lovændringer, hvorom der stilles forslag, medens andre vil kunne gennemføres administrativt.

25.1. Særligt forberedende møde.

I medfør af retsplejelovens § 355 kan retten i civile sager indkalde parterne til et særligt forberedende retsmøde, hvorunder parternes stilling til sagens faktiske og retlige omstændigheder så vidt muligt bringes på det rene, ligesom det søges klargjort, hvilke omstændigheder der ikke bestrides, og hvilke der skal være genstand for bevisførelse. Parterne skal tillige oplyse, på hvilken måde bevis agtes ført.

En tilsvarende regel findes ikke for straffesager, men det sker ofte i større økonomiske sager, at der afholdes et eller flere forberedende retsmøder med deltagelse af den juridiske dommer, forsvarer(e) og anklager. Sådanne retsmøder er ikke offentlige, jfr. retsplejelovens § 844 (f.s.v. angår byretterne jfr. § 927 og § 939). Ud over selve berammelses-spørgsmålet drøftes normalt de punkter, der er nævnt i retsplejelovens § 355. Det er imidlertid undtagelsen, at det er muligt at nå til resultater, der begrænser bevisførelsen. Ikke mindst forsvaret finder det vanskeligt at tilslutte sig begrænsninger på dette tidlige stadium, hvor sagen ofte ikke kan være færdigdrøftet med klienten.

Udvalget finder, at det vil være hensigtsmæssigt at lovfæste en adgang til at afholde et særligt forberedende møde i straffesager på samme måde som i civile sager. Udvalget finder således, at der ikke kan bortses fra, at det i hvert fald undertiden vil være muligt på et sådant møde at nå frem til en mere effektiv tilrettelæggelse af domforhandlingen, end der ellers ville blive tale om, herunder således, at overflødig bevisførelse undgås. Udvalget foreslår derfor indført en bestemmelse i retsplejeloven, hvorefter retten kan indkalde parterne 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.

25.2. Anklageskrift og bevisfortegnelse.

I retsplejelovens § 831 er der fastsat nærmere regler om anklageskriftets udformning. I tilknytning hertil bestemmes i retsplejelovens § 834, at statsadvokaten samtidig med indlevering af anklageskrif-

tet på rettens kontor eller snarest muligt derefter skal indlevere en fortegnelse over de beviser, som agtes fremført, med en kort angivelse af, hvad der agtes godtgjort dermed. En tilsvarende regel gælder i medfør af retsplejelovens § 836 for forsvareren.

I praksis indskrænkes bevisfortegnelsen normalt til at opregne, hvilke vidner der agtes indkaldt, og hvilke dokumenter der vil blive påberåbt.

Denne noget summariske opremsning suppleres i praksis ofte med, at der forud for de enkelte retsmøder udleveres lister med angivelse af de bilagsnumre - ved større afhøringer med emneangivelse for de enkelte afsnit - der forventes anvendt ved de enkelte afhøringer. Det fremgår af sagens indholdsfortegnelser, hvad de enkelte bilag vedrører. I det omfang, det er eller bliver muligt at anvende EDB ved registreringer og lignende, vil det være praktisk muligt at udskrive sådanne bilagslister med tekst svarende til de eksisterende indholdsfortegnelser.

Udvalget har overvejet, om det i praksis vil være muligt i højere grad at præcisere bevisførelsen i bevisfortegnelsen. Udvalget må imidlertid erkende, at dette i større økonomiske sager typisk ikke kan lade sig gøre, idet der for størstedelen af bilagernes og vidnernes vedkommende - da bevisfortegnelsen ikke skal have procedurekarakter - ikke kan anføres meget mere, end at den tiltaltes økonomiske situation samt andres viden herom skal belyses. Udvalget finder derimod, at netop disse vanskeligheder kan tale for, at sagens forelæggelse, jfr. nedenfor under punkt 25.3, i muligt omfang skitserer tankegangen i bevisførelsen.

25.3. Forelæggelse.

I nævningsesager giver retsformanden ved domsforhandlingens begyndelse i medfør af retsplejelovens § 868, stk. 1, "statsadvokaten lejlighed til at udvikle, hvad der er tiltalens genstand".

Forelæggelsen består traditionelt i en objektiv redegørelse for de faktiske omstændigheder, der danner grundlag for tiltalen, samt en redegørelse for de retsregler, som tiltalen angår. Herudover foretages normalt en præcisering af bevistemaerne.

Retsplejelovens § 868 gælder ikke for sager, der behandles ved byret eller ved landsret som ankeinstans, men det er almindeligt antaget, at dette ikke hindrer, at forelæggelse også anvendes i disse sager. I de senere år er det således blevet fast praksis at indlede domsforhandlingen med en forelæggelse i de sager, der behandles af statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet.

Efter udvalgets opfattelse må det anses for hensigtsmæssigt at anvende forelæggelse i alle større sager, således at retten allerede fra sagens begyndelse får et overblik over denne.

I meget store sager, hvor en mundtlig forelæggelse kan strække sig over flere dage - og i hvert fald indeholder komplicerede problemstillinger - kan det efter udvalgets mening være hensigtsmæssigt, at forelæggelsen sker skriftligt i form af et særligt processkrift, der fremsendes til retten samtidig med anklageskriftet eller i god tid før selve domsforhandlingen. I forbindelse med fremsendelsen bør der gives forsvaret en passende frist til at komme med eventuelle modindlæg. Under selve domsforhandlingen vil et sådant processkrift kunne være en støtte for retten. Dette vil ikke mindst være til-

fældet, hvis der i forbindelse med bevisførelsen henvises til, hvilke dele af processkriftet den refererer sig til.

Det er en selvfølge, at såvel en mundtlig som en skriftlig forelæggelse bør være objektiv.

En udelukkende skriftlig forelæggelse tilgodeser ikke hensynet til mundtligheds- og offentlighedsprincippet. Udvalget finder derfor, at der ved domsforhandlingens begyndelse bør gives et kort referat af forelæggelsen, ligesom tiltalte naturligvis må have krav på at få et eksemplar udleveret. Herudover bør der være mulighed for, at offentligheden ved henvendelse til retten ved domsforhandlingens begyndelse kan få indsigt i forelæggelsen og forsvarerens eventuelle bemærkninger hertil eventuelt ved udlevering af kopi mod sædvanligt gebyr. Sidstnævnte adgang forudsætter dog, at retten ikke i medfør af retsplejelovens § 29 har truffet beslutning om dørlukning, ligesom et navne- eller referatforbud også vil omfatte disse dokumenter, jfr. udvalgets forslag til § 31 a herom.

Kompetancen til at træffe beslutning om forelæggelse, og om denne skal være skriftlig eller mundtlig, tillægges retten. Der er dog ikke herved tilsigtet nogen ændring af praksis, hvorefter retten normalt imødekommer en anmodning fra parterne om tilladelse til forelæggelse af en sag.

Udvalget stiller forslag om, at skriftlig forelæggelse som beskrevet ovenfor hjemles ved en ny § 827 b i retsplejeloven.

25.4. Revisorbistand i større regnskabssager.

I større regnskabssager er det sædvanligt, at politiet under efterforskningen engagerer revisionsmæs-

sig bistand. I nogle sager sker dette på et meget tidligt tidspunkt, d.v.s. før ransagning, forsvarerbeskikkelse m.v. Den revisionsmæssige bistand vil typisk kunne opdeles i 2 funktioner, idet der dels er tale om almindelig bistand til politiet (besvarelse af spørgsmål, der opstår i forbindelse med selve efterforskningsforløbet), dels om opstillinger og vurderinger til brug ved sagens behandling i retten (revisionsberetninger).

Spørgsmålet om, i hvilket omfang retten og forsvaret skal inddrages i forbindelse med valg af revisor og formulering af revisionstemaer, har jævnlig været rejst.

Efter de for udvalget foreliggende oplysninger må det eksisterende system betragtes som velfungerende, og det synes ikke hensigtsmæssigt at inddrage retten på et tidspunkt, hvor der ofte endnu ikke er rejst sigtelse og heller ikke beskikket forsvarer. Hertil kommer, at arbejdet udføres af uafhængige statsautoriserede revisorer under sædvanligt strafansvar bl.a. efter revisorloven og f.eks. straffelovens § 155 og § 157.

At vælge en ny revisor på et senere tidspunkt, hvor en revisor allerede har sat sig ind i sagen, vil være ressourcekrævende såvel økonomisk som tidsmæssigt, og det bør derfor begrænses til tilfælde, hvor der er grund til at betvivle, at det hidtidige revisionsarbejde har været udført tilfredsstillende.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt retten og /eller forsvaret skal inddrages i udformningen af revisionstemaet, finder udvalget ikke, at der bør fastsættes en pligt hertil. Det vil være praktisk utænkeligt, at politi og anklagemyndighed skulle

blive afskåret fra at få belyst de punkter, der skønnes nødvendige for tiltalespørgsmålet. Forsvaret kan efter de gældende regler naturligvis anmode om, at yderligere punkter medtages, og et eventuelt afslag kan indbringes for retten, jfr. retsplejelovens § 746, stk. 1.

Efter det for udvalget oplyste, er det almindelig praksis i dag, at forsvaret, hvis det ønskes, kan få bevilget et beløb til revisionsmæssig bistand ved forsvarets gennemgang af de foreliggende revisionsberetninger og til formulering af eventuelle supplerende spørgsmål fra forsvaret. Det er udvalget opfattelse, at denne praksis giver en tilfredsstillende løsning, også i omkostningsmæssig henseende.

25.5. Anticiperet bevisførelse.

Bevisumiddelbarhed, der indebærer, at beviser skal fremføres umiddelbart for den dømmende ret, er et af de grundlæggende principper i dansk retspleje. Baggrunden for princippet er bl.a., at retten skal have mulighed for selvstændigt at vurdere et vidnes troværdighed, ligesom der skal være lejlighed til at stille supplerende spørgsmål til vidnet.

Undtagelser fra princippet har dog stedse været anerkendt. I retsplejelovens § 747 er således bestemt, at der under efterforskningen afholdes retsmøde, når det er påkrævet for at sikre bevis, som ellers må befrygtes at gå tabt, eller som ikke uden væsentlig ulempe eller forsinkelse vil kunne føres umiddelbart for den dømmende ret.

Bevisumiddelbarhed er endvidere fraveget i ankesager, idet det i retsplejelovens § 965 c, stk.4, er bestemt, at tilførsler til retsbogen om forklaringer afgivet af vidner og syns- og skønsmænd un-

der byretsbehandlingen kan anvendes som bevismiddel, såfremt ingen af parterne under domsforhandlingen har anmodet om fornyet afhøring. I store sager mister bevisumiddelbarheden imidlertid noget af sin betydning, såfremt efterforskningen tager lang tid, eller forholdene opdages relativt sent, idet vidner da, når de afhøres under domsforhandlingen, kan have svært ved at huske, hvad der egentlig skete. I disse tilfælde finder udvalget i overensstemmelse med tankegangen bag retsplejelovens § 747, at det kan være formålstjenligt at foretage en indenretlig afhøring under efterforskningen, således at man under selve domsforhandlingen kan nøjes med at dokumentere disse forklaringer og dermed tillige spare tid. Det forudsættes, at der er tale om vidner, hvis forklaring ikke er central, men dog nødvendig for sagen, og at indenretlig afhøring først foretages på et tidspunkt, hvor sagen i øvrigt skønnes gennemførlig.

Domstolene har i flere store økonomiske sager givet udtryk for, at man på grund af den forløbne tid ikke har kunnet lægge afgørende vægt på de afgivne vidneforklaringer. På denne baggrund finder udvalget, at der også, for så vidt angår centrale vidner, bør åbnes mulighed for indenretlige afhøringer under efterforskningen. For disse vidners vedkommende vil det ikke kunne undgås, at de også skal indkaldes under domsforhandlingen, men i disse tilfælde kan den tidligere forklaring dokumenteres, således at den fornyede afhøring begrænses til uddybende eller supplerende spørgsmål.

Det er en klar forudsætning, at en anticeret bevisførelse protokolleres omhyggeligt.

Udvalget foreslår, at anticiperet bevisførelse som ovenfor nævnt hjemles ved et nyt stk. 2 i retsplejelovens § 747.

Den foreslåede bestemmelse i § 747 finder anvendelse under efterforskningen. Er situationen imidlertid den, at tiltalte, efter at anklageskriftet er udfærdiget, er flygtet til udlandet, hvorfor domsforhandling ikke kan påbegyndes, vil der med hjemmel i retsplejelovens § 839 kunne afholdes retsmøde med henblik på afhøring af vidner og syns- og skønsmand.

Med hensyn til retsplejelovens § 965 c, stk. 4, om bevisførelsen i ankesager, finder udvalget, at det nugældende krav om, at parterne skal være enige i, at vidner ikke føres på ny, er egnet til at medføre en ny bevisførelse, der kan være overflødig. Kravet bør derfor udgå og erstattes af en bestemmelse om, at det er retten, der træffer beslutning herom. I praksis vil en sådan regel formentlig kun få betydning, hvor der ikke er enighed mellem parterne, og hvor disse i et forberedende retsmøde har mulighed for at gøre landsretten bekendt med, hvordan de begrundes deres skøn.

25.6. Begrænsning af bevisførelsen under domsforhandlingen.

Den væsentligste tid af domsforhandlingen medgår som regel til bevisførelse. Under punkt 25.5 har udvalget peget på muligheden for at anvende anticiperet bevisførelse med henblik på dokumentation under domsforhandlingen. Også på andre punkter er det udvalgets opfattelse, at der er mulighed for en vis effektivisering og tidsbesparelse under domsforhandlingen, uden at sagens præsentation i retten herved lider skade.

Man skal i den forbindelse pege på - også som et alternativ til anticiperet bevisførelse - at det ofte vil være hensigtsmæssigt, når talen er om mindre væsentlige vidner, at nøjes med at dokumentere en politirapport, underskrevet af vidnet, i stedet for at indkalde vidnet, eller hvis dette er indkaldt, da at lade vidnet vedstå sin forklaring til politirapporten frem for at foretage en helt ny afhøring. Såfremt anticiperet bevisførelse ellers er aktuel, må det være en forudsætning, at forsvaret allerede på dette tidspunkt accepterer fremgangsmåden. For begge parter vil naturligvis gælde det sædvanlige forbehold om indkaldelse af vidnet, såfremt nye oplysninger indicerer et behov herfor.

Når talen er om væsentlige vidner, vil der kunne spares tid, dersom den part, som ønsker vidnet afhørt, kort introducerer dette og de emner, vidnet antages at have kendskab til, således at selve afhøringen begrænses til de punkter, hvorom der består tvivl eller uenighed, jfr. hermed retsplejelovens § 870, stk. 2, 2. punktum, hvori denne fremgangsmåde er direkte hjemlet. Ikke mindst hvis sagen er påbegyndt med et forberedende retsmøde og en forelæggelse af sagen, bør dette være muligt. I praksis anvendes en sådan introduktion ofte, men det er vanskeligt at opnå enighed om en begrænsning. Dette problem kan dog muligvis til dels løses gennem retsledelsen. Udvalget er imidlertid opmærksom på, at vidneafhøring skal foretages så sammenhængende, at vidnets hukommelse fremmes, og at nogle indledende spørgsmål kan være nødvendige for at vænne vidnet til vidnesituationen.

I store regnsskabsager består en væsentlig del af bevisførelsen i en minutiøs gennemgang af ofte meget omfattende revisionsberetninger. Det vil være hensigtsmæssigt, såfremt man kan nøjes med dokumen-

tation af særligt omtvistede dele og beretningens konklusion, således at de mere beskrivende dele af beretningen forudsættes bekendt. En tilsvarende fremgangsmåde vil være hensigtsmæssig med hensyn til meget omfattende bilag, således at en egentlig dokumentation erstattes af et helt kort resumé af indholdet, hvor dette skønnes tilstrækkeligt for bevisførelsen.

I retsplejelovens § 150 er foreskrevet, at rettens formand drager omsorg for så vidt muligt at fjerne alt, hvad der til unytte trækker forhandlingen i langdrag, og at han slutter forhandlingens enkelte dele, når han anser det foreliggende emne for tilstrækkeligt behandlet. Endvidere er der i retsplejelovens § 871, stk. 1, hjemmel til, at retten kan slutte bevisførelsen enten i det hele eller om et enkelt punkt, førend alle beviser er fremført. Danske dommere er traditionelt meget tilbageholdende med at gribe ind i bevisførelsen, idet en sådan delafgørelse kan opfattes som en tilkendegivelse af domsresultatet, hvilket ikke altid er hensigtsmæssigt. I den forbindelse bør dog tages i betragtning, at der for såvel anklagemyndigheden som forsvaret kan være en naturlig tilskyndelse til for en sikkerheds skyld at fremføre alt, hvad der kan tale for henholdsvis tiltaltes skyld eller uskyld, hvorfor afgørelsen af, hvornår et punkt eller et forhold anses for tilstrækkeligt belyst, nødvendigvis må træffes af retten.

Domsforhandlingen i større sager må undertiden afbrydes og udsættes, fordi der begæres yderligere efterforskning. Efter udvalgets opfattelse må der fra rettens side over for parterne kunne stilles krav om, at alle efterforskningsskridt, der vil kræve en udsættelse af domsforhandlingen, er fore-

taget før denne, medmindre særlige forhold gør sig gældende.

25.7. Protokollering.

I medfør af retsplejelovens § 876, stk. 1 og § 928, stk. 3, skal forklaringer for retten i det væsentlige optages i retsbogen. I de fleste byretter foregår protokollering ved, at dommeren efter hver forklaring dikterer essensen af forklaringen til en retsskriver. Enkelte retter anvender dog i stigende omfang diktafon. Endvidere gennemføres der for tiden et forsøg med brug af elektronisk tekstbehandlingsanlæg i Københavns byret.

Specielt den gammeldags protokollering er tidsrøvende i større sager. Efter udvalgets opfattelse vil det være hensigtsmæssigt, at der i højere grad anvendes diktafon, mens det kun undtagelsesvis vil være muligt, at retsbogen dikteres efter retsmøderne, idet tilføjelserne til retsbogen skal godkendes, ligesom såvel anklager som forsvarer kan have interesse i at sikre sig, at nuancer i afhøringsforløbet kommer med. I det omfang retsbogen dikteres efter retsmøderne, må det i hvert fald være en forudsætning, at afhøringerne tillige er optaget i deres helhed på bånd.

25.8. Procedure.

Domsforhandlingen afsluttes med procedure, der består i en gennemgang af de beviser, der er fremført i sagen, samt af sagens retlige problemer, jfr. retsplejelovens § 883 og § 928, stk. 4.

Denne del af domsforhandlingen må anses for væsentlig, idet den giver begge parter mulighed for at samle trådene og nærmere redegøre for grundlaget for de nedlagte påstande, således at retten får et præcist billede heraf, inden sagen optages til dom.

Særlig for forsvareren er adgangen til procedure vigtig, idet denne under proceduren vil kunne fremhæve eventuelle svage punkter i anklagerens bevisførelse, som måske ikke er kommet tydeligt frem under selve bevisførelsen. Det ligger i sagens natur, at proceduren i store og langvarige sager også bliver langvarig, når måske mange hundrede dokumenter og et anseligt antal vidneforklaringer skal opsummeres. Det er da heller ikke usædvanligt, at proceduren i disse sager strækker sig over 15-20 retsdage. Også selve procedureformen har i en vis grad ændret karakter, idet den fra at være et frit foredrag baseret på enkelte notater fra den umiddelbart forudgående bevisførelse i højere grad er blevet et foredrag baseret på et egentligt manuskript.

Efter udvalgets opfattelse vil det være hensigtsmæssigt, om retten i store straffesager i steder har mulighed for at anmode parterne om at fremsende deres procedureindlæg til retten, således at den mundtlige procedure indskrænkes til sammenfatning heraf samt en fremhævelse af de momenter, som parterne anser for særlig væsentlige for deres påstand.

En sådan fremgangsmåde vil spare væsentlig tid i retten, og den vil tillige kunne være en betydelig hjælp for retten under voteringen.

Udvalget foreslår derfor, at der i retsplejelovens kapitel 80 (tiltale og domsforhandling for byret samt sø- og handelsretten i sager, som påtales af statsadvokaten) og kapitel 83 (påanke af domme, afsagt af byretterne) indsættes bestemmelser, hvorefter retten, såfremt det findes hensigtsmæssigt, kan beslutte, at parterne skal fremsende deres skriftlige bemærkninger til retten.

Offentlighedens interesse i proceduren tilgodeses ved den mundtlige sammenfatning, suppleret ved en forskrift om, at proceduren i et antal dage ligger til gennemsyn på rettens kontor, og at der vil kunne udleveres eksemplarer heraf. Forslaget indebærer således en vis udvidelse af offentlighedsprincippet.

25.9. Rettens sammensætning i større økonomiske straffesager.

Det er i dansk ret grundlovsfæstet, at lægdommere medvirker ved afgørelsen af straffesager. Efter den nugældende ordning, der indførtes i 1936, og som senest er ændret ved lov nr. 298 af 6. juni 1984 medvirker to domsmænd i byretten i sager, der påtales af statsadvokaten, og i politisager, såfremt der bliver tale om højere straf end bøde, eller såfremt sagen i øvrigt skønnes at være af særlig indgribende betydning for tiltalte eller af særlig offentlig interesse, jfr. retsplejelovens § 688, stk. 2. I sager, der er fremmet til dom efter retsplejelovens § 925 (tilståelsessager), medvirker der ikke domsmænd. I landsretten (i ankesager) medvirker 3 domsmænd i sager, i hvilke byrettens afgørelse er truffet under medvirken af domsmænd, og i sager, som er fremmet til dom efter § 925. I politisager medvirker domsmænd efter samme regler som i byretten, jfr. retsplejelovens § 692.

Domsmænd udtages ved lodtrækning fra en særlig grundliste, som er udarbejdet af kommunalbestyrelsens grundlisteudvalg. Justitsministeriet fastsætter i medfør af retsplejelovens § 72 bestemmelser om selve udtagelsen. Det tilstræbes, at domsmænd (og nævninge) udgør et bredt udsnit af den danske befolkning, og der stilles ikke særlige faglige krav til domsmændene. Der henvises i øvrigt til

betænkning nr. 994/1983 om lægdommerordningen i straffesager m.v.

Lægdommerordningen kan give anledning til visse problemer i større sager. Varigheden af disse sager bevirker således, at det er vanskeligt at opretholde et princip om, at domsmænd skal udgøre et repræsentativt udsnit af befolkningen, idet det for de fleste erhvervsaktive personer er vanskeligt at skulle møde i retten f.eks. 2 dage hver uge i 1 år eller mere. Hertil kommer, at forståelsen af specielt de større økonomiske sager forudsætter en vis indsigt i regnskabsmæssige forhold, som de fleste domsmænd ikke kan ventes at have. Efter de nugældende regler er der imidlertid ikke hjemmel til at udvælge domsmænd, som i kraft af deres erhverv har en sådan indsigt, jfr. retsplejelovens § 88, hvorefter domsmandslisten skal følges fra en ende af.

Med henblik på at sikre, at retten har et tilstrækkeligt kendskab til de særlige regnskabsmæssige problemer, som forekommer i større økonomiske sager, har man i Sverige pr. 1. juli 1985 indført særlige "ekodomstole". I hver af de 13 regionsanklagermyndighedskredse er der udpeget en særlig tingsrätt, som får mulighed for at lade særlige sagkyndige deltage som domsmænd i sager, der er omfattende eller komplicerede, og hvor økonomiske eller skatteretlige spørgsmål har væsentlig betydning for bedømmelsen. Samme ordning gennemføres for hovrätterne, men ikke for højesteret, idet sagen da må anses for så gennemarbejdet, at der ikke er behov for eksperter længere. Afgørelsen af, hvorvidt en sag bør behandles af en "ekodomstol", træffes af anklagemyndigheden.

Det er et fast princip i dansk ret, at alle typer sager så vidt muligt bør behandles ved de alminde-

lige domstole, således at specialdomstole undgås. Antallet af sager vedrørende økonomisk kriminalitet udgør i Danmark stadig kun en lille del af domstolenes samlede sagsmængde, hvorfor udvalget ikke finder grundlag for at foreslå ovennævnte princip fraveget ved indførelse af specielle domstole til behandling af disse sager.

Udvalget anser det imidlertid for væsentligt, at retten sammensættes således, at den repræsenterer en vis sagkundskab på det aktuelle område. Efter udvalgets opfattelse kan sagkyndig bistand på forskellige områder under sagen ikke erstatte sagkundskab hos retten, ikke mindst da en effektiv anvendelse af sagkyndige forudsætter, at man selv er i stand til at formulere de relevante spørgsmål. Dette synspunkt er kommet til udtryk i rettens sammensætning i visse borgerlige sager, således sager, der henhører under sø- og handelsretten samt sager om lejeforhold, hvor der medvirker sagkyndige dommere, jfr. retsplejelovens § 9a og lejelovens § 108 og § 109. I søsager tiltrædes landsretten efter retsplejelovens § 6, stk. 4, under domsforhandlingen af to sagkyndige medlemmer, og i handelssager kan landsretten bestemme, at retten under domsforhandlingen skal tiltrædes af to sagkyndige. Endelig medvirker sagkyndige dommere i søstraffesager, jfr. retsplejelovens § 6, stk. 6, § 9a og § 18a.

Efter udvalgets opfattelse vil det være hensigtsmæssigt, at der åbnes mulighed for at anvende sagkyndige domsmænd i økonomiske sager. Dette kan f.eks. ske ved, at kommunalbestyrelsens grundlistevalg i forbindelse med udarbejdelsen af grundlisten markerer, hvilke personer der på grundlag af deres uddannelse eller erhverv må anses for egnede til at deltage i sager om økonomisk kriminalitet. Udvalget vil således foreslå, at justitsministeriet

i medfør af retsplejelovens § 72 fastsætter bestemmelse herom, og at der i retsplejelovens § 88 indføjes en regel, hvorefter udtagelsen af domsmænd til behandling af sager, hvori der kræves særligt kendskab til erhvervsforhold, sker efter de sædvanlige regler blandt de personer, som af grundlisteudvalget er angivet at have et sådant kendskab.

Udvalget bemærker endelig i relation til domsmænd, at den gældende praksis, hvorefter domsmændene ikke har mulighed for på forhånd at sætte sig ind i sagen, næppe er hensigtsmæssig i større sager set ud fra et effektivitetssynspunkt. I betænkning nr. 994/1983 om lægdommerordningen i straffesager m.v. nævnes som en mulighed, at dommeren i disse sager kan afholde et forberedende møde og i forbindelse hermed udlevere relevant materiale. Udvalget kan støtte en sådan fremgangsmåde, og såfremt udvalgets forslag om skriftlig forelæggelse gennemføres, vil det være hensigtsmæssigt, at denne udleveres til domsmændene på et så tidligt tidspunkt som muligt - eventuelt sammen med sagens revisionsberetninger og lignende.

25.10. Ekstra dommere i store sager.

I medfør af retsplejelovens § 214, stk. 3, kan ingen dommer, domsmand eller nævning deltage i en sags afgørelse, dersom han ikke har overværet de mundtlige forhandlinger i deres helhed. I landsretten kan sager dog fortsætte, såfremt højst en dommer og en domsmand eller nævning mangler.

Den nævnte regel medfører, at man i byretten i et vist omfang har ladet ekstra dommere deltage i behandlingen af store straffesager eller taget risikoen for, at sagen må gå helt om, hvis en dommer får forfald. Udvalget har overvejet, om man burde foreslå bestemmelsen ændret. Der er imidlertid væ-

sentlige retssikkerhedsmæssige garantier forbundet med § 214, stk.3, og under hensyn til, at bestemmelsen ikke udelukker, at den nye dommer i de meget få tilfælde, hvor der skiftes dommer under domsforhandlingen, træffer beslutning om, at sagens fornyede bevisførelse sker helt eller delvis gennem dokumentation af de centrale dele af retsbogen, har udvalget ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at foreslå bestemmelsen ændret.

Udkast
til
lov om ændring af retsplejeloven.

§ 1.

I lov om rettens pleje, jfr. lovbekendtgørelse nr. 555 af 1. november 1984, som senest ændret ved lov nr. 226 og 227 af 6. juni 1985 foretages følgende ændringer:

1. Efter § 31 indsættes:
"§ 31 a. Sker der i en sag skriftlig forelæggelse eller skriftlig procedure, jfr. §§ 927 og 928 a, stk. 2, finder de i medfør af denne lovs §§ 29 eller 31 trufne beslutninger tilsvarende anvendelse herpå."
2. I § 72 indsættes som stk.2:
"Stk. 2. Grundlisteudvalget skal på grundlisten angive, hvilke af de udtagne personer, der har særligt kendskab til erhvervsforhold."
3. I § 88, stk.1, indsættes efter 1. pkt.:
"Kræves sagens behandling særligt kendskab til erhvervsforhold, sker udtagelsen på samme måde blandt de personer, som af grundlisteudvalget er angivet at have sådant kendskab."
2. pkt. bliver herefter 3. pkt.
4. § 747, stk. 2, affattes således:
"Stk. 2. Retsmøde til sikring af bevis kan endvidere afholdes, såfremt det må forventes, at efterforskningen eller domsforhandlingen

vil blive meget langvarig, eller på forsvarerens begæring, såfremt en varetægtsarrestant i medfør af § 770 a har været fuldstændig isoleret fra fællesskab med andre indsatte i et sammenhængende tidsrum på mere end 3 måneder."

5. 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. Finder retten en skriftlig forelæggelse af sagen hensigtsmæssig, kan den pålægge anklagemyndigheden at fremsende en sådan forelæggelse til retten inden en nærmere fastsat frist. Retten fastsætter endvidere en frist for forsvarerens eventuelle bemærkninger her til."

6. § 928, stk. 4 og 5, ophæves.

7. 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. Derefter optages sagen til dom. Retten kan dog bestemme, at spørgsmålet, som tiltalte er skyldig, først skal forhandles og afgøres.

Stk. 2. Retten kan beslutte, at de i stk. 1, 1. pkt., nævnte udtalelser skal fremsendes

skriftligt til retten inden en af retten fastsat frist. I så fald skal parterne give en mundtlig sammenfatning heraf i retten.

§ 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 strafforhøjelses- eller strafnedsættelsegrunde, 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."

8. I § 965 c, stk. 4, udgår: ", såfremt ingen af parterne har anmodet om fornyet afhøring", og som 2. pkt. indsættes: "Retten kan dog beslutte, at der skal ske en fornyet afhøring."
9. 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.

§ 2.

Loven træder i kraft den og finder anvendelse på alle straffesager, der ikke er endeligt afgjort ved lovens ikrafttræden.

Bemærkninger til lovforslaget.

Til § 1.

Til nr. 1.

Under nr. 5 og 7 foreslås indført en adgang til skriftlig forelæggelse og skriftlig procedure i straffesager. Det følger af offentlighedsprincippet i dansk ret, at såvel den skriftlige forelæggelse som den skriftlige procedure vil være offentlig tilgængelig, ligesom domsforhandlingen er det. Retten kan dog i medfør af retsplejelovens §§ 29 og 31 træffe beslutning om henholdsvis dørlukning, referat- og navneforbud, såfremt hensynet til tiltaltes forhold eller sagen tilsiger dette. De hensyn, der fører til sådanne beslutninger i relation til domsforhandlingen, gør sig på samme måde gældende med hensyn til den skriftlige forelæggelse og den skriftlige procedure. Ved forslaget gøres reglerne i retsplejelovens §§ 29 og 31 derfor anvendelige på disse dokumenter.

Til nr. 2 og 3.

Efter de gældende regler udtages domsmænd ved lodtrækning fra en særlig grundliste, som er udarbejdet af kommunalbestyrelsens grundlisteudvalg. Justitsministeriet fastsætter i medfør af retsplejelovens § 72 bestemmelser om selve udtagelsen. Det tilstræbes, at domsmænd udgør et bredt udsnit af den danske befolkning, og der stilles ikke særlige faglige krav til domsmændene. I større sager om økonomisk kriminalitet, der ofte er af indviklet regnskabsmæssig beskaffenhed, må det anses for væsentligt for en betryggende afgørelse af sagen, at alle rettens medlemmer har en vis indsigt i regnskabsmæssige forhold. Det foreslås derfor, at

grundlisteudvalget ved udarbejdelsen af grundlisten skal angive, hvilke personer der i kraft af deres uddannelse eller erhverv må antages at have en sådan indsigt. Disse personer vil derefter fortrinsvis blive udpeget som domsmænd i sager om økonomisk kriminalitet.

Til nr. 4.

Bevisumiddelbarhed, der indebærer, at beviser skal fremføres umiddelbart for den dømmende ret, er et væsentligt princip i dansk retspleje. Baggrunden for princippet er bl.a., at retten skal have mulighed for selvstændigt at vurdere et vidnes troværdighed, ligesom der skal være lejlighed til at stille supplerende spørgsmål til vidnet.

Undtagelser fra princippet har dog stedse været anerkendt. I retsplejelovens § 747 er således bestemt, at der under efterforskningen afholdes retsmøde, når det er påkrævet for at sikre bevis, som ellers må befrygtes at gå tabt, eller som ikke uden væsentlig ulempe eller forsinkelse vil kunne føres for den dømmende ret.

I store sager mister bevisumiddelbarheden noget af sin betydning, såfremt efterforskningen eller domsforhandlingen tager lang tid, eller forholdene opdages sent, idet vidner da, når de afhøres under domsforhandlingen, kan have svært ved at huske, hvad der skete. Det foreslås derfor, at der gives mulighed for i sådanne sager at foretage en indenretlig afhøring under efterforskningen. Under domsforhandlingen vil disse forklaringer blive dokumenteret, og der spares dermed tillige tid under den. Det forudsættes, at der er tale om vidner, hvis forklaring ikke er central, men dog nødvendig for sagen, og at indenretlig afhøring først foretages

på et tidspunkt, hvor sagen i øvrigt skønnes gennemførlig.

Til nr. 5.

Efter forslaget indføres der hjemmel til, at retten i straffesager i lighed med, hvad der er gældende i civile sager, jfr. retsplejelovens § 355, kan indkalde parterne til et særligt forberedende møde med henblik på en effektiv tilrettelæggelse af domsforhandlingen, således at overflødig bevisførelse undgås, og parternes stilling til sagens faktiske og retlige problemer, herunder hvilke omstændigheder der ikke bestrides, og hvilke der skal føres bevis for, klarlægges fra sagens begyndelse.

Sådanne retsmøder afholdes allerede i nogle retter, såfremt parterne er enige herom, men det må anses for hensigtsmæssigt, at dommeren får en formel hjemmel til at indkalde til et sådant møde.

Herudover foreslås indført en regel, hvorefter retten kan pålægge anklagemyndigheden at forelægge en sag skriftligt.

Ifølge de gældende regler skal der kun ske forelæggelse af en straffesag, såfremt denne er undergivet nævningebehandling, jfr. retsplejelovens § 868. Der har dog efterhånden udviklet sig en praksis, hvorefter der også sker forelæggelse i andre større sager.

Forelæggelsen består traditionelt i en objektiv redegørelse for de faktiske omstændigheder, der danner grundlag for tiltalen, samt en redegørelse for de retsregler, som tiltalen angår. Herudover foretages en præcisering af bevistemaerne.

Forelæggelse er velegnet til at give retten et overblik over sagen fra dens begyndelse. I meget store sager, hvor en mundtlig forelæggelse kan strække sig over flere dage og indeholde komplicerede problemstillinger, må det anses for hensigtsmæssigt, at forelæggelsen sker skriftligt. Der foreslås derfor indført hjemmel hertil. Af hensyn til offentligheds- og mundtlighedsprincippet bør der i disse tilfælde gives et kort referat af den skriftlige forelæggelse ved domsforhandlingens begyndelse.

Der forudsættes endvidere fastsat regler, hvorefter offentligheden får mulighed for at gøre sig bekendt med indholdet af den skriftlige forelæggelse, jfr. dog bemærkningerne til nr. 1.

Til nr. 6.

Bestemmelserne i § 928, stk. 4 og 5, bliver efter forslaget selvstændige bestemmelser, henholdsvis som § 928 a, stk. 1, og § 928 b.

Til nr. 7.

Domsforhandlingen i straffesager afsluttes med en procedure, hvor anklageren, forsvareren og tiltalte, såfremt han begærer det, får adgang til at udtale sig om bevisførelsens resultat og retsspørgsmålene i sagen, jfr. retsplejelovens § 928, stk. 4, (forslaget til § 928 a, stk. 1) og § 965 a, jfr. § 833 (ankesager).

I store sager, hvor de afsluttende bemærkninger kan strække sig over adskillige dage, vil det kunne være hensigtsmæssigt, at proceduren foregår på et skriftligt grundlag, således at bemærkningerne i retten indskrænkes til et mundtligt referat heraf. Der foreslås derfor indført hjemmel til, at retten kan træffe beslutning herom. Procedureskrifterne

vil være offentligt tilgængelige, jfr. dog bemærkningerne til nr. 1.

Den foreslåede bestemmelse i § 928 a, stk. 2, vedrører behandlingen af straffesager i byretten. For så vidt angår behandlingen af ankesager henvises til bemærkningerne under nr. 9.

Til nr. 8.

Efter retsplejelovens § 965 c, stk. 4, kan tilførsler til retsbogen om forklaringer afgivet af vidner og syns- og skønsmænd under byretsbehandlingen anvendes som bevismiddel, såfremt ingen af parterne inden domsforhandlingen har anmodet om fornyet afhøring. Reglen har givet anledning til en forskelligartet praksis med hensyn til vidneafhøring i ankeinstansen, og der sker herved et vist spild af ressourcer. Bestemmelsen foreslås derfor ændret, således at der kun sker fornyet vidneafhøring, såfremt retten særskilt har truffet beslutning herom.

Til nr. 9.

Forslaget indebærer, at de under nr. 5 og 7 foreslåede bestemmelser om forberedende retsmøde, skriftlig forelæggelse og skriftlig procedure også finder anvendelse på behandlingen af straffesager under anke.

Til § 2.

Den foreslåede lovændring har til formål at effektivisere og smidiggøre efterforskningen og domsforhandlingen af straffesager, herunder specielt langvarige og omfattende straffesager. Under hensyn hertil foreslås, at loven finder anvendelse på alle straffesager, der ikke er endeligt afgjort ved lovens ikrafttræden.

**Bekendtgørelse nr. 561 af 13. november 1984
om statsadvokaternes og politimestrenes
beføjelse til at frafalde påtale.**

I henhold til retsplejelovens § 723, stk. 1, nr. 5, fastsættes:

§ 1. Statsadvokaterne kan, når særlige omstændigheder ikke gør sig gældende, frafalde påtale, eventuelt mod vedtagelse af dagbøder eller betaling af erstatning, for overtrædelse af følgende bestemmelser i borgerlig straffelov:

- 1) § 119, når der ikke er voldt skade af betydning, og når forholdet ikke er begået over for nogen af de i § 119, stk. 2, nævnte myndigheder.
- 2) § 121, medmindre fornærmelsen er udvist over for nogen af de i § 119, stk. 2, nævnte myndigheder.
- 3) §§ 158, stk. 3, og 165.
- 4) §§ 222, stk. 1, og 224, jfr. § 222, stk. 1, når den kvindelige part på gerningstiden var 14 år og den mandlige part under 18 år.
- 5) §§ 298, nr. 1 og 2, og 299, for så vidt den forurettede samtykker i, at påtale frafaldes, eller nogen af de i straffelovens § 84, nr. 4-7, omhandlede særlige omstændigheder foreligger.

§ 2. Statsadvokaterne kan, når særlige omstændigheder ikke gør sig gældende, frafalde påtale af lovovertrædelser begået af:

- 1) personer, der er udskrevet på prøve fra forvaringsanstalt, når der er truffet bestemmelse om genindsættelse,
- 2) personer under undvigelse eller andet fravær (udgang, orlov eller lignende) fra forvaringsanstalt, når tilbageførelse er sket,
- 3) personer, der er undergivet foranstaltninger i medfør af straffelovens § 68 eller § 69.

§ 3. Statsadvokaterne kan, når særlige omstændigheder ikke gør sig gældende, frafalde påtale af lovovertrædelser, der er begået her i landet, når forfølgningen af disse overtages af en udenlandsk myndighed, og den forskyldte straf ikke kan antages at ville overstige fængsel i 1 år.

§ 4. Politimestrene (i København politidirektøren) kan, når særlige omstændigheder ikke gør sig gældende, frafalde påtale, eventuelt mod vedtagelse

af dagbøder eller betaling af erstatning, for overtrædelse af § 244, stk. 2-4, i borgerlig straffelov, når ingen betydelig skade er sket.

stk. 2. I de i retsplejelovens § 721, stk.1, nr. 4, nævnte sager kan politimestrene (i København politidirektøren), når særlige omstændigheder ikke gør sig gældende, frafalde påtale af lovovertrædelser, der er begået her i landet, når forfølgningen af disse overtages af en udenlandsk myndighed, og den forskyldte straf ikke kan antages at ville overstige fængsel i 1 år.

§ 5. Bekendtgørelsen træder i kraft den 1. december 1984.

Stk. 2. Bekendtgørelse nr. 300 af 26. juni 1972 ophæves samtidig.

Lovgivning om enkelte næringer.

Vandelskrav stilles ikke for retten til at drive handel, håndværk, industri eller virksomhed som speditør og vognmand. Straffelovens § 79 kan derimod bringes i anvendelse.

Der kræves næringsbevis for at drive næring som auktionsholder, vekselerer og ejendomshandler. Det er en betingelse, at vedkommende ikke er under konkurs.

For så vidt angår vekselerere og ejendomshandlere henviser næringsloven til straffelovens § 78, stk. 2, således at næringsbrev kan nægtes udstedt, hvis den pågældende er dømt for strafbart forhold, der begrunder en nærliggende fare for misbrug.

Næringslovkommissionen foreslog i betænkning I 1964, side 20, at straffelovens § 78, stk. 2, skulle anvendes for vognmænd, speditører, auktionsholdere og vekselerere. Det anførtes, at de hensyn, der havde motiveret reglens anvendelse på ejendomshandlere, gjorde sig gældende med samme styrke for de nævnte næringsdrivende, som i deres virksomhed kommer i besiddelse af store værdier, der tilhører andre. Næringslovkommissionen fastholdt disse forslag, uanset at justitsministeriet tidligere havde lagt afgørende vægt på, at bestemmelserne udgik. Efter betænkningens fremkomst anmodede justitsministeriet rigsadvokaten og straffelovrådet om en udtalelse, og begge gik imod kommissionens forslag. Justitsministeriet udtalte dog, at man fandt bestemmelsen mere betænkelig med hensyn til vognmænd, speditører og auktionsholdere end med hensyn til vekselerere. Næringslovkommissionens forslag blev herefter kun gennemført for så vidt angår vekselerere.

Lov nr. 68 af 15. marts 1967 om statsautoriserede revisorer, Lov nr. 220 af 27. maj 1970 om registrerede revisorer, Lov nr. 215 af 8. juni 1966 om dispachører, Lov nr. 69 af 15. marts 1967 om skibsmæglere og varemæglere og Lov nr. 218 af 8. juni 1966 om ejendomsmæglere indeholder alle bestemmelser om, at beskikkelse kan nægtes ved erhverv, der erfaringsmæssigt let giver anledning til bestemte former for ulovlighed (f.eks. faren for hæleri i forbindelse med pantelånervirksomhed), dels misbrug af erhvervsmæssige autorisationer af mere kvalificeret art (f.eks. revisors strafbare forhold med regnskaber).

Efter de ovenfor nævnte næringslove samt lov om restaurations- og hotelvirksomhed kan beskikkelse eller tilladelse tillige nægtes, såfremt den pågældende "i stilling eller erhverv har udvist en sådan adfærd, at der er grund til at antage, at han ikke vil drive den ansøgte virksomhed på forsvarlig måde." Denne bestemmelse, der kun er lidt brugt, beskrives nærmere under 3-6 i bilag 1.

Lovene om statsautoriserede revisorer, registrerede revisorer og dispachører indeholder tillige en bestemmelse om, at beskikkelse (optagelse i revisorregistret) disciplinært kan frakendes, såfremt den pågældende "har gjort sig skyldig i grov eller oftere gentagen forsømmelse i udøvelsen af sin virksomhed, og de udviste forhold giver grund til at antage, at han ikke fremtidig vil udøve virksomheden på forsvarlig måde." Frakendelsen foretages for så vidt angår statsautoriserede revisorer og registrerede revisorer, formelt af revisornævnet, men i praksis vil fratagelse næsten altid foregå ved domstolene i forbindelse med dom for strafbart for-

hold. For dispachørers vedkommende foretages frakendelse af industriministeriet.

Loven om skibsmæglere og varemæglere indeholder en bestemmelse om, at beskikkelse kan nægtes; men loven indeholder ingen bestemmelse om frakendelse.

Lov nr. 223 af 8. juni 1966 om handel med brugte genstande samt pantelånervirksomhed indeholder i § 3, stk. 3, en bestemmelse, hvorefter bevilling til udøvelse af sådan virksomhed kan nægtes, hvis ansøgeren er dømt for strafbart forhold, der begrundet en nærliggende fare for misbrug af bevillingen, eller hvis der i øvrigt efter de oplysninger, der foreligger om hans personlige forhold, er særlig grund til at antage, at han ikke vil drive virksomheden på forsvarlig måde. Bevillingen kan endvidere fratages af politiet, hvis bevillingshaveren gør sig skyldig i grov eller oftere gentagen tilsidesættelse, og der efter de udviste forhold er grund til at antage, at han fremtidig ikke vil drive virksomhed på forsvarlig måde.

Søloven (lovbekendtgørelse nr. 353 af 1. juli 1974 som ændret senest ved lov nr. 228 af 23. maj 1984) indeholder i § 318, stk. 4, en bestemmelse, hvorefter en skibsfører ved dom for overtrædelse af visse bestemmelser i loven under skærpende omstændigheder kan frakendes retten til at føre skib for et bestemt tidsrum indtil 5 år eller for bestandig. Sømandslovens (lov nr. 420 af 13. juni 1973 som ændret senest ved lov nr. 242 af 6. juni 1985) § 71, stk. 1, bestemmer tilsvarende, at en skibsfører eller skibsofficer ved dom for overtrædelse af visse bestemmelser i loven under skærpende omstændig-

heder kan frakendes retten til at gøre tjeneste som skibsfører, styrmand eller maskinmester.

Efter lov nr. 202 af 28. maj 1975, § 6, stk. 2, kan en registreret arkitekt slettes af registeret, såfremt han gør sig skyldig i grov eller oftere gentagen forsømmelse under udøvelse af arkitektvirksomhed, og de udviste forhold giver grund til at antage, at han ikke fremtidig vil udøve virksomheden på forsvarlig måde.

Lov nr. 293 af 23. maj 1973 om godstransport med motorkøretøjer bestemmer i § 5, stk. 3, jfr. § 10, stk. 1, at tilladelse til godskørsel for fremmed regning eller fragtmandskørsel kan nægtes under de omstændigheder, der er nævnt i borgerlig straffelovs § 78, stk. 2. Tilladelse kan endvidere nægtes, såfremt den pågældende i stilling eller erhverv har udvist en sådan adfærd, at der er grund til at antage, at han ikke vil drive virksomhed på forsvarlig måde.

Efter retsplejelovens § 121, stk. 1, kan beskikkelse som advokat nægtes den, der er dømt for strafbart forhold, såfremt forholdet begrundet en nærliggende fare for misbrug af adgangen til at udøve advokatvirksomhed eller gør den pågældende uværdig til den agtelse og tillid, der må kræves til udøvelse af advokatvirksomhed. Efter bestemmelsens stk. 2 kan beskikkelse endvidere nægtes den, der i stilling eller erhverv har udvist en sådan adfærd, at der er grund til at antage, at den pågældende ikke vil udøve advokatvirksomhed på forsvarlig måde. Frakendelse af beskikkelsen kan ske efter retsplejelovens § 138 efter reglerne i straffelovens § 79, såfremt forholdet begrundet en nærliggende fare

for misbrug af stillingen eller gør den pågældende uværdig til den agtelse og tillid, der må kræves til udøvelse af advokatvirksomhed.

Lov om restaurations- og hotelvirksomhed m.v. (lovbekendtgørelse nr. 141 af 30. marts 1978) fastsætter i § 3, stk. 4, at straffelovens § 78, stk. 2 og 3, finder anvendelse ved udstedelse af næringsbrev som restauratør og hotelvært.

For alkoholbevillingen er det efter § 14 en betingelse, at den pågældende ikke har udvist en sådan adfærd, at der er grund til at antage, at virksomheden ikke vil blive drevet på forsvarlig måde.

Efter restaurationslovens § 18 kan landsbevillingsnævnet fratage alkoholbevillingen, hvis bevillingshaveren har gjort sig skyldig i grov eller oftere gentagen forsømmelse i virksomheden.

Efter § 41 i lov nr. 275 af 9. juni 1982 om køb på kredit kan ved dom den, som driver virksomhed med salg på kredit, som er omfattet af loven, frakendes retten til fortsat at drive den pågældende virksomhed eller til at drive den under visse former. Betingelsen for frakendelse er, at den pågældende dømmes for strafbart forhold, der begrundes en nærliggende fare for misbrug ved udøvelse af virksomheden, jfr. straffelovens § 79, stk. 1, 2. pkt.

Notat
om
de svenske regler
vedr. konkurskarantæne (Näringsförbud") m.m.

1. Erfaringer med reglerne.

I perioden 1. juli 1980 til 31. december 1983 blev 126 personer meddelt - endeligt eller midlertidigt - næringsforbud fordelt således: 1980: 1 person, 1981: 23 personer, 1982: 36 personer og i 1983: 64 personer. Dertil kommer mellem 10 og 20 personer, som er meddelt næringsforbud, men hvor dommen ikke får retskraft før indgangen til 1984. Dette tal indgår dog ikke i komiteens undersøgelse.

De 126 personer, som er meddelt næringsforbud repræsenterer ca. 40 forskellige brancher. Således kan nævnes entreprenørvirksomhed, transport, salg, leje eller service af maskiner, bilforhandlere, reklame, restauration, skrothandel, konfektion, revision og bogføring, kreaturhandel m.v.

90 personer, der blev meddelt næringsforbud, drev virksomhed i aktieselskabsform, mens 57 havde en ansvarlig enkeltmandsvirksomhed, 12 deltog i et interessentskab, 2 i et kommanditselskab og 1 i en forening. Mange af de forbudsramte personer havde flere virksomheder, og i den forbindelse blev aktieselskab og ansvarlig enkeltmandsvirksomhed ofte drevet parallelt.

I 50% af de 126 tilfælde meddelte retten kendelse om næringsforbud - endeligt eller midlertidigt - inden 10 1/2 måned efter konkursbeslutningen og i 75% af tilfældene inden 21 måneder efter konkursbeslutningen I ca. 25% af tilfældene forelå kendelse om næringsforbud inden 5 1/2 måned efter konkursbeslutningen. I 7 tilfælde forelå kendelsen inden 2 måneder efter konkursbeslutningen, mens det i 13 tilfælde tog over 2 år og i yderligere 9 tilfælde næsten 2 år, før kendelsen om næringsforbud forelå. Gennemsnitlig forløb der imidlertid omkring 1 år mellem konkursbeslutning og kendelse om næringsforbud.

Næringsforbud ved utilbørlighed over for kreditorer har isoleret været anvendt af domstolene i 82 af de 126 tilfælde. Næringsforbud ved gentagne konkurser har været påberåbt af domstolene i 14 tilfælde. Begge betingelser har været påberåbt i 13 tilfælde. I 17 tilfælde har det været uklart, hvilken betingelse, som har været anvendt. I 1 af disse tilfælde forelå overhovedet ingen begrundelse for næringsforbudet.

Domstolene har ikke særligt fremhævet tilfælde, hvor næringsforbudet var begrundet med utilbørlighed overfor kreditorer. Det kan imidlertid konstateres, at debitorforbrydelser (underslæb, bedrageri og skyldnersvig) forekom i 44 af de 95 tilfælde, hvor den første betingelse blev nævnt i begrundelsen for næringsforbudet. Hvis også bogføringsforbrydelser og skattebedrageri medregnes som utilbørligheder mod kreditorerne, forelå sådanne utilbørligheder i hele 91 af de 95 tilfælde, hvor den

første betingelse blev nævnt i rettens begrundelse. Således forekom der i næsten samtlige tilfælde, hvor den første betingelse blev anvendt, utilbørligheder mod kreditorerne, i hvert fald i vid forstand.

For at næringsforbudet skal kunne idømmes efter den anden betingelse, hvor skyldneren gentagne gange har optrådt i forbindelse med konkurs, kræves særlige grunde. Ifølge forarbejderne forstås der ved kravet om særlige grunde, at personen efter en samlet bedømmelse har gjort sig skyldig i et så kvalificeret misbrug af næringsfriheden, at situationen kan sidestilles med de tilfælde, der bedømmes som grove. Videre ligger i kravet om særlige grunde, at de konkurser, som påberåbes, i almindelighed bør ligge hinanden relativt nær i tid.

Efter en gennemgang af praksis, er det komiteens opfattelse, at der råder en vis usikkerhed hos domstolene med anvendelsen af kravet om særlige grunde. Det er efter komiteens opfattelse ganske åbenbart, at dette krav ofte ikke tildeles nogen egentlig selvstændig betydning.

Om forarbejdernes bemærkning om konkursernes tidsmæssige sammenhæng anfører komiteen, at som regel har i hvert fald et par konkurser haft en meget tæt tidsmæssig sammenhæng, men i nogle tilfælde har afstanden mellem den sidste konkurs og den næstsidste været ganske lang, i ét tilfælde 7 år, i to andre tilfælde 6 år og i yderligere 2 tilfælde 4 år.

Antallet af konkurser, der er gået forud for næringsforbudet, belyses ved nedenstående tabel:

2 konkurser	4 tilfælde
3 konkurser	8 tilfælde
4 konkurser	3 tilfælde
5 konkurser	5 tilfælde
6 konkurser	1 tilfælde
7 konkurser	2 tilfælde
flere end 7 konkurser	4 tilfælde.

Komiteen har også undersøgt længden af straffen for de straffelovsovertrædelser, der er afgjort i forbindelse med kendelsen om næringsforbud. I 96 tilfælde blev næringsforbudet behandlet samtidig med de bagved liggende forbrydelser. I 7 af disse 96 tilfælde blev der idømt fængsel i minst 3 år, i 13 tilfælde fængsel i mindst 2 år, men mindre end 3 år, i 8 tilfælde fængsel i 1 1/2 - 2 år, i 11 tilfælde fængsel i 1 - 1 1/2 år, i 15 tilfælde fængsel i 1/2-1 år, i 11 tilfælde fængsel i 3-6 måneder og i 15 tilfælde fængsel i mindre end 3 måneder. I 5 tilfælde lød dommen på tilsyn, i 4 af disse kombineret med fængsel. I 10 tilfælde blev der afsagt betinget dom, som oftest kombineret med bøde og endelig blev der i 1 tilfælde anvendt dagbøder.

Komiteen har endvidere forsøgt at undersøge størrelsen af den økonomiske skade, som de personer, der blev idømt næringsforbud, havde forvoldt. Som målestok har komitéen valgt størrelsen af underskuddet i konkursen. Med reservation for en del meget usikre vurderinger, kan de totale underskud i konkurserne beregnes at have været:

- i 21 tilfælde mindre end 200.000 sv. kr.

- i 26 tilfælde 200.000 - 500.000 sv. kr.
- i 32 tilfælde 500.000 - 1 mio. sv. kr.
- i 28 tilfælde 1 - 3 mio. sv. kr.
- i 11 tilfælde 3 - 5 mio. sv. kr.
- i 8 tilfælde mere end 5 mio. sv.kr.

Komiteen har også undersøgt, hvor omfattende skattebedragerier der forekom i forbindelse med de i-kendte næringsforbud. Beregningerne fremgår af nedenstående tabel:

- i 1 tilfælde mindre end 50.000 sv. kr.
- i 3 tilfælde 50.000 - 100.000 sv. kr.
- i 11 tilfælde 100.000 - 300.000 sv. kr.
- i 11 tilfælde 300.000 - 500.000 sv.kr.
- i 9 tilfælde 1/2 - 1 mio. sv. kr.
- i 8 tilfælde mere end 1 mio. sv. kr.

I over halvdelen af tilfældene har komiteen ikke kunnet drage nogen konklusioner med hensyn til, i hvilket omfang de næringsdrivende har haft personlig vinding ved deres virksomhed. I 15 tilfælde finder komiteen det dog meget sandsynligt, at de pågældende personer har udnyttet deres næring til at leve på stor fod. Om yderligere 12 personer mener komiteen at kunne sige ganske klart, at de har haft betydelig personlig vinding. Endelig kan komiteen fastslå, at 14 af de 126 personer må antages ikke at have fået større udbytte af deres næringsvirksomhed, end hvad der modsvarer et rimeligt udkomme.

Komiteen har ikke kunnet få nogen sikre oplysninger om virksomhedernes størrelse. Man kan imidlertid fastslå, at der er en overvægt af tilfælde blandt

små og mellemstore virksomheder, mens store virksomheder er repræsenteret i 16 tilfælde. I forhold til den svenske erhvervsstruktur er dette imidlertid udtryk for en "overrepræsentation" af store virksomheder. Komiteen har undersøgt, hvor mange ansatte der var hos de personer, som blev forbudt at fortsætte deres virksomhed. I 74 tilfælde har der været under 5 ansatte. I yderligere 36 tilfælde har der været op til 20 ansatte, mens der i 16 tilfælde har været beskæftiget mere end 20 personer. Der har i intet tilfælde været 100 ansatte eller derover.

Som ovenfor nævnt er der mulighed for at idømme næringsforbud i op til 5 år. Af de 111 endelige næringsforbud, som indgik i komiteens undersøgelser, blev der i næsten halvdelen, 48 tilfælde, meddelt næringsforbud i 5 år og i 6 tilfælde næsten 5 år. 15 domme lød på præcis eller ca. 4 års forbud, 39 ligeledes på eksakt eller knap 3 år, 7 på 2 eller godt 2 år og 2 på knapt 1 år.

Komiteen har også undersøgt, i hvilket omfang tiden for næringsforbudet stemmer med længden på en eventuel straf. Komiteen konkluderer, at der er ganske god korrelation mellem straftid og næringsforbudstid, men noterer sig at domstolene har haft en stærk tendens til at søge opad i skalaen, en tendens som ikke genfindes ved strafudmåling, hvor domstolene ofte tværtimod vælger skalaens minimum. Komiteen opstiller følgende tabel:

fængsel ≥ 3 år - gennemsnitligt 4,7 års næringsforbud

fængsel $\geq 2 < 3$ år - gennemsnitligt 4,4 års næringsforbud

fængsel $\geq 1 \frac{1}{2} < 2$ år - gennemsnitligt 4,6 års næringsforbud

fængsel $\geq 1 < 1 \frac{1}{2}$ år - gennemsnitligt 4,0 års næringsforbud

fængsel $\geq \frac{1}{2} < 1$ år - gennemsnitligt 4,0 års næringsforbud

fængsel ≥ 3 måneder $< \frac{1}{2}$ år - gennemsnitligt 3,6 års næringsforbud

fængsel < 3 måneder - gennemsnitligt 2,8 års næringsforbud

tilsyn (+ fængsel) - gennemsnitligt 3,6 års næringsforbud

betinget dom (+ bøder) - gennemsnitligt 3,1 års næringsforbud

bøde - gennemsnitligt 4 års næringsforbud.

Komiteen oplyser endvidere, at ud af de 126 personer, som blev ikendt næringsforbud, blev 36 først meddelt midlertidigt forbud i afventning af den endelige afgørelse. I 90 af de 126 tilfælde blev endeligt næringsforbud altså ikendt uden forudgående midlertidigt forbud.

Som nævnt skal Riksskatteverket føre et register over næringsforbud og midlertidige næringsforbud, ligesom tilsynsmyndigheden skal overvåge, at næringsforbud og midlertidige næringsforbud efterleves og anmelde overtrædelser af forbud til anklagemyndigheden.

Komiteen har undersøgt, hvad tilsynsmyndighederne gør for at kontrollere, at meddelte næringsforbud efterleves. Visse tilsynsmyndigheder foretager en meget aktiv overvågning og holder regelmæssig kontakt med de pågældende personer. Disse tilsynsmyndigheder har også, efter hvad de oplyser, et godt kendskab til, hvad de overvågede personer beskæftiger sig med.

Andre tilsynsmyndigheder har stort set helt og holdent afstået fra særlige kontrolforanstaltninger. Disse tilsynsmyndigheder synes at have gået ud fra, at det på en eller anden måde bliver kendt, hvis der sker overtrædelser. Disse myndigheder savner i stor udstrækning viden om, hvad de personer, som har fået pålagt næringsforbud i området, beskæftiger sig med.

Om 25 af de 126 personer, som var pålagt næringsforbud før 1983, savnedes ethvert kendskab til aktuell beskæftigelse.

Tilsynsmyndighederne har oplyst en række forskellige midler, som anvendes i kontrollen:

- alle kronofogedmyndigheder i området opmuntres til at holde øjnene åbne,
- efterforskning i "felten" og "indre" efterforskning i forbindelse med inddrivelse (spærrekort sættes ind i kronofogedmyndighedernes registre over skyldnere),
- personkendskab, rygtespredning,
- tips fra almenheden,

- kontrol i aktieselskabs-registeret, handelsregistre, skatteregister, kontrol af selvangivelse,
- kontakter med konkursforvaltere,
- samarbejdsgrupper sammen med andre myndigheder,
- aktivt opsøgende efterforskning, besøg i hjemmet eller på arbejdspladsen, opfølgning gennem interviewer m.v. ved mistanke om overtrædelse, særskilt undersøgelse rettet mod stråmandsforhold, møde med "den forbudte" angående hans fortsatte virksomhed,
- særligt register over tilsynsområdets næringsforbudstilfælde.

For 17 personer ud af de 60, som var blevet meddelt næringsforbud i den undersøgte periode, forelå der mistanke om overtrædelse af næringsforbudet. Anmeldelse til anklagemyndigheden var sket i 9 tilfælde, og yderligere nogle anmeldelser var planlagt. 2 personer er hidtil blevet dømt for overtrædelse af forbud. Den ene blev idømt 4 mdr. og den anden 1 md. fængsel. For begge personer blev næringsforbudet forlænget med respektive 2 og 1 år. I begge tilfælde ansås den dømtes hustru at have fungeret som stråmand. I det ene tilfælde blev hun tiltalt og dømt for medvirken til overtrædelse af næringsforbud. Retsfølgen blev betinget dom. I det andet tilfælde blev der ikke rejst tiltale.

I hvert fald i 6 tilfælde forelå mistanke om overtrædelse gennem anvendelse af stråmand. Flere til-

synsmyndigheder har betonet vanskelighederne med at opdage og bevise stråmandsforhold.

På komiteens spørgsmål om, hvorvidt tilsynet fungerer tilfredsstillende, har de fleste tilsynsmyndigheder svaret, at dette ikke er tilfældet. Endvidere har tilsynsmyndighederne anført, at de tilsyn, der indtil nu har forekommet, er indgået i det normale arbejde uden nævneværdigt ressourceforbrug. Flere myndigheder har dog påpeget, at ressourceforøgelse er nødvendige, hvis det antal personer, som skal overvåges, øges.

2. Revision af reglerne om næringsforbud.

Om erfaringerne med de gældende bestemmelser udtaler komiteen, at der især på to punkter har været utilfredsstillende forhold. Dels har kontrollen med de personer, som har fået meddelt næringsforbud, ikke fungeret på tilfredsstillende måde, og dels har den gennemsnitlige sagsbehandlingstid fra konkursbeslutningen til meddelelse af næringsforbud på gennemsnitligt et år været for lang.

På mange områder har man ikke haft noget som helst kendskab til, om de personer, der er idømt næringsforbud, har overholdt forbudet. I mange tilfælde har der været mistanke om, at næringsforbudet er blevet overtrådt. Således har flere af de personer, som er pålagt forbud, fortsat driften af den tidligere virksomhed, blot med den forskel at en anden har overtaget den formelle ledelse. Det har imidlertid været svært at afgøre, hvorvidt den anden også har overtaget den faktiske ledelse. Der har ofte været stærke mistanker om, at det i realiteten

har drejet sig om en stråmand. Ifølge komiteens oplysninger er der imidlertid kun i tre tilfælde rejst tiltale for overtrædelse. Efterforsknings- og bevisvanskelighederne har været så store, at man ikke har anset det for meningsfuldt at forsøge at godtgøre overtrædelse. Komiteen konkluderer således, at bevisvanskeligheder tilsyneladende er et stort problem i forhold til stråmænd.

Komiteen har også bemærket, at langvarigt næringsforbud i nogle tilfælde er blevet idømt, selv om omstændighederne næppe har været så graverende som forudsat af lovgiveren. De gældende regler har endvidere medført fortolkningsvanskeligheder, og motiverne har kun givet ringe vejledning. Kravet om særlige grunde for næringsforbud i tilfælde af gentagne konkurser er således i stor udstrækning kommet til at savne egentligt indhold. Endelig har det voldt store vanskeligheder at afgøre, hvad der er tilladt respektivt forbudt for den, som har fået næringsforbud. Som følge heraf har det været svært at konstatere, hvornår overtrædelse har fundet sted.

Uanset komiteen således finder, at der har været betydelige problemer og vanskeligheder med de gældende regler, anfører man dog, at de i mange henseender må antages at have fungeret. Et relativt stort antal forbud er meddelt, og lovgivningen har således i høj grad fundet praktisk anvendelse. Næringsforbudslovgivningen og intentionerne med den synes at være accepteret af såvel myndigheder som almenhed. Der har ikke været rejst ønske om en ophævelse af reguleringen.

Efter en gennemgang af fordele og ulemper ved næringsforbud finder komiteen, at næringsforbud må antages at være et hensigtsmæssigt våben mod den økonomiske kriminalitet og endog mod visse andre misforhold, som forekommer i forbindelse med erhvervsvirksomhed. Dog forudsætter dette i høj grad, at forbudet kan gøres effektivt, og til det formål fremsætter komiteen en række forslag.

Komiteen finder, at man bør opgive kravet om konkurs som en betingelse for næringsforbud. Ganske vist vil de fleste forbud blive ikendt efter, at uregelmæssigheder bliver opdaget i forbindelse med konkurs, men konkurs bør ikke være en betingelse, idet der i enkelte tilfælde kan være behov for næringsforbud på grund af grov tilsidesættelse af forpligtelser mod eksempelvis forbrugere og arbejdstagere, hvilket forhindres af de gældende regler, som kræver konkurs.

Efter de gældende regler er det ikke en betingelse for næringsforbud, at der er begået et strafbart forhold. Komiteen finder heller ikke, at man bør opstille et sådant krav, bl.a. fordi det ved et sådant krav kan blive helt afgørende, om en mindre forbrydelse er begået, hvilket måske i og for sig ved en samlet bedømmelse fremstår som helt uvæsentligt for spørgsmålet om næringsforbud. Komiteen finder ikke, at et krav om strafbart forhold vil indebære retssikkerhedsfordele, da de krav, man må stille for næringsforbud er sådanne, at de i sig selv ligger på et meget højere niveau, end kravet om strafbart forhold vil føre til, specielt hvis

der ikke opstilles noget krav om, at det strafbare forhold skal være af en vis grovhed. Et krav om strafbart forhold vil heller ikke indebære ressourcemæssige fordele, for hvis der kun er tale om en mindre forbrydelse, er den politimæssige efterforskning om dette forhold helt utilstrækkelig for spørgsmålet om næringsforbud.

For at opnå større ensartethed i anvendelsen af næringsforbud foreslår komiteen, at der indføres en minimumstid for næringsforbud på tre år. Maksimumstiden på fem år foreslås opretholdt. Komiteen begrundet sit forslag med, at kortvarige forbud først og fremmest leder til forstyrrelser i en virksomhed, som snart kan forventes genoptaget, mens det ikke vil tjene til definitivt at afholde den pågældende fra erhvervsvirksomhed.

Da kravet om tilknytning til konkurs opgives, og da flertallet ikke vil stille krav om lovovertrædelse, finder komiteen, at reglerne bør optages i en særlig lov om næringsforbud.

Efter næringsforbudskomiteens opfattelse er der tre formål med næringsforbud:

- at forhindre fortsat skade: de næringsdrivende, som gennem uregelmæssigheder i virksomheden påfører kreditorer, konkurrenter, forbrugere, arbejdstagere m.fl. store skader, kan gennem et næringsforbud forhindres i at fortsætte med sådan skadelig virksomhed,
- næringsforbudet er en sidste udvej for indgreb over for personer, som konstant tilsidesætter de regler, der gælder for erhvervsvirksomhed,

og hvor de øvrige korrektionsmidler, der står til samfundets rådighed, ikke er tilstrækkelige,

- næringforbud skal virke almenpræventivt derved, at det afholder visse næringsdrivende fra sådanne uregelmæssigheder, som, hvis de blev opdaget, ville kunne medføre næringsforbud.

Komiteen erkender, at næringsforbud er en meget indgribende retsfølge og derfor kun bør anvendes med stor tilbageholdenhed. Forbudet bør kun kunne meddeles i grove misbrugstilfælde. Det bør derfor ikke som efter de gældende regler være således, at en person kan meddeles næringsforbud, blot fordi denne er "uegnet" som erhvervsdrivende på grund af manglende egnethed til selvstændig erhvervsvirksomhed, begrænset forstand og lignende.

På denne baggrund foreslår komiteen, at næringsforbud skal kunne meddeles, hvis den næringsdrivende groft har tilsidesat, hvad der påligger ham som næringsdrivende, og forbudet derudover er påkrævet af almene hensyn. Ved afgørelsen af, om næringsforbud er påkrævet efter disse generelle betingelser, skal der lægges særlig vægt på, om misbrug har været systematisk, om det har medført betydelig skade, og om misbrug er fortsat, efter at den næringsdrivende er dømt for forbrydelse i næringsvirksomhed. Til illustration af disse kriterier nævner komiteen fem konkrete eksempler, hvor næringsforbud skal kunne anvendes:

1. En næringsdrivende har i flere år forsømt sin bogføringspligt. Dette bør ikke i sig selv

foranledige næringsforbud, selv om der er tale om en grov tilsidesættelse. Hvis den næringsdrivende imidlertid dømmes for bogføringsforbrydelse og derefter fortsætter med at tilsidesætte sin bogføringspligt, bør næringsforbud pålægges.

2. En person er gået konkurs personligt eller med egne selskaber fem gange i de seneste 10 år. Han har af og til undladt at opfylde pligten til at deklarere indkomstskat og merværdiafgift, ligesom pligten til at indbetale skatter og afgifter til staten. Han er i tre tilfælde i forbindelse med konkurs dømt for overtrædelse af skattekontrolloven (uppbördslagen), en af disse gange desuden for bogføringsforbrydelse. Nu rejses igen tiltale for overtrædelse af skattekontrolloven. Samtidig rejses tiltale om næringsforbud. Selv om den næringsdrivende ikke har handlet for at skaffe sig selv vinding, og selv om det har drejet sig om ganske beskedne beløb, må næringsforbud anses motiveret. Grunden for forbudet er først og fremmest de tre domme og de gentagne tilsidesættelser, som i hovedsagen er af samme karakter. Konkurserne bør ikke i sig selv have nogen betydning for bedømmelsen. De fremstår utvivlsomt som naturligt forbundne med tilsidesættelserne, men teoretisk set havde næringsforbud været motiveret, selv om ingen konkurser havde forekommet.
3. En næringsdrivende, som har drevet næring i aktieselskabsform, har i en række år helt til-

sidesat selskabets pligt til at betale skatter og afgifter til staten. Flere af hans selskaber er som følge heraf gået i konkurs. Næringsforbud må normalt anses motiveret, da det synes at have drejet sig om en systematisk adfærd i meget lang tid. De gentagne konkurser bør ikke i sig selv betragtes som skærpende, selv om de har udgjort et naturligt led i misforholdene.

4. En erhvervsdrivende med ca. 20 ansatte fortsætter virksomheden i sit aktieselskab i to til tre år, selv om selskabet er insolvent. Han forværrer herigennem i betydelig grad selskabets økonomiske stilling, og gør sig skyldig i manglende varetagelse af kreditorernes interesser (vårdløshed). Han undlader i denne tid at indsende regnskaber. Da selskabet går konkurs, er underskuddet ca. 2 mio. kr. Selv om skaderne her er store, bør næringsforbud ikke komme på tale i dette tilfælde, medmindre det kan bevises, at den næringsdrivende har planlagt hele forløbet for at skaffe sig eller sine nærstående personlig vinding. Er han tidligere dømt for tilsvarende kriminalitet, bliver sagen en anden. Det forhold, at han efter konkursen, men før retssagens afgørelse, kan have haft held til at have startet en ny virksomhed, som går godt, og hvor flere personer er ansat, bør ikke i sig selv få betydning for afgørelsen om næringsforbud.
5. En næringsdrivende fjerner kort før en truende konkurs alle midler, ca. 1/2 mio. kr., fra

selskabets bankkonto og rejser til udlandet med pengene. I øvrigt har han opført sig upåklageligt. I dette tilfælde er ifølge kommissionens opfattelse næringsforbud ikke nogen adækvat sanktion.

Komiteen understreger dog, at der kun er tale om eksempler, der skal tjene som vejledende med henblik på komiteens opfattelse af, hvilken stillingtagen der kan anses for beføjet i konkrete tilfælde.

Med hensyn til stråmandsforhold foreslår komiteen, at næringsforbudet skal ramme den, som faktisk udøver ledelsen i en erhvervsvirksomhed. Derved rammes bl.a. de personer, som holder sig i baggrunden, og hvis virksomhed formelt drives af en anden, en stråmand. Den, som udadtil fremstår som den formelt ansvarlige, skal altid anses for erhvervsdrivende. Derved gøres det helt klart, at også stråmanden falder ind under bestemmelsen og kan rammes af næringsforbud. For at ramme omgåelse af næringsforbudet gennem stråmænd, foreslår komiteen endvidere, at det forbydes den, som er pålagt næringsforbud, at være ansat hos visse nærstående personer eller at modtage gentagne opgaver af sådanne nærstående. Ifølge komiteens oplysninger har det vist sig, at så godt som alle de tilfælde, hvor der foreligger mistanke om overtrædelse af næringsforbudet, har forholdet været, at en nærstående til den dømte har overtaget virksomheden og ansat den, som har fået et næringsforbud. Der er dog mulighed for at få dispensation fra "nærstående-forbudet" for de tilfælde, hvor der ikke findes nogen som helst grund

til at nære mistanke om, at overtrædelse er formålet.

For at effektivisere kontrollen med overholdelse af næringsforbud, finder komiteen det meget væsentligt, at de regionale tilsynsmyndigheder optræder aktivt og holder sig underrettet om de forbudsramtes beskæftigelse. Af hensyn hertil har komiteen fundet det nødvendigt at de nævnte myndigheder får mulighed for at indkalde de pågældende til forhør.

Endeligt foreslår komiteen, at man fjerner muligheden for at ophæve et meddelt næringsforbud. Komiteen antager ikke, at der findes noget tilfælde, hvor der kan være anledning til helt at hæve forbudet. Derimod skal der fortsat kunne bevilges begrænset dispensation fra næringsforbudet, efter at dette er meddelt.

3. Forslag til etableringskontrol.

Kommissionen går ikke ind for noget almindeligt system med krav om næringstilladelse omfattende hele næringslivet, men har begrænset forslaget herom til såkaldt kritiske brancher. Kommissionens forslag skal sanere de brancher, hvor problemerne med økonomisk kriminalitet og skatteunddragelse er mest akutte.

Ud fra den opfattelse, at de brancher, der særligt er ramt af økonomisk kriminalitet, varierer med tiden, foreslår kommissionen, at regeringen bemyndiges til ved bekendtgørelse at fastsætte, indenfor hvilke brancher, der skal være etableringskontrol. Kommissionen fremhæver dog, at de brancher, der for

nærværende især bør omfattes af etableringskontrol, er restaurationsbranchen, transportbranchen, byggebranchen, bilbranchen og renseribranchen.

Kommissionen foreslår, at følgende elementer skal indgå i etableringskontrollen:

- **vandelsprøvelse** af erhvervsdrivende
- grundlæggende **uddannelse** i virksomhedsledelse
- **økonomiske garantier** for skatter og afgifter.

Vandelsprøvelsen skal ifølge forslaget indebære, at personer, som har begået grovere økonomisk kriminalitet, eller i større udstrækning har undladt at betale skatter og afgifter, ikke skal anses for egnet til at drive virksomhed. Enkeltstående, mindre forseelser skal ikke tages i betragtning, men derimod alvorlige forbrydelser, som har ført til fængsel eller høje bøder, samt store eller gentagne restancer med hensyn til betaling af skatter og afgifter.

Grundlæggende **uddannelse** i virksomhedsledelse kan være kortere kurser i skatteregler, bogføring, regnskab, budgettering m.v. Der er tale om elementær viden og ikke om en kvalificeret erhvervsuddannelse. Kommissionen forestiller sig, at brancheorganisationer kan stå for uddannelsen.

Den **økonomiske garanti** skal give sikkerhed for fremtidige skatter og afgifter. Sikkerheden skal bestå i en bankgaranti på 50.000 kr. Beløbet skal være det samme for alle virksomheder. En vigtig del af forslaget er, at banken efter sædvanlige er-

hvervsmæssige kriterier foretager en undersøgelse af kreditværdighed og overvåger garantien.

