

DOM

afsagt den 7. maj 2010 af Vestre Landsrets 2. afdeling (dommerne Dorte Jensen, Bjerg Hansen og Tina Sejr Gad (kst.)) i 1. instanssag V.L. B-2109-09

Sagsøger

(advokat Christian Fløe Nielsen, Viborg)

mod

Justitsministeriet,

Direktoratet for Kriminalforsorgen

(Kammeradvokaten ved advokat Tom Holsøe,

ved advokatfuldmægtig Christina Poblador, København)

Denne sag er anlagt den 19. maj 2009 ved Retten i Herning og henvist til Vestre Landsret den 12. oktober 2009 i medfør af retsplejelovens § 226, stk. 1.

Sagen vedrører spørgsmålet om, hvorvidt forældelsesfristen for bødestrafte, der ikke var forældede pr. 1. juli 2005, blev forlænget som følge af den ændring af straffelovens forældelsesregler, der blev gennemført ved lov nr. 364 af 24. maj 2005. Ved ændringsloven blev bl.a. straffelovens § 97 a ændret, således at forældelsesfristen for bødestrafte over 10.000 kr. blev forlænget fra 5 år til 10 år med ikrafttræden den 1. juli 2005.

Påstande

Sagsøger har nedlagt påstand om, at sagsøgte, Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, skal anerkende, at hans gæld i henhold til dom i sagen SS 2A.01356/00, afsagt af Retten i Herning den 28. november 2001, blev forældet 5 år

efter dommens afsigelse.

Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, har nedlagt påstand om frifindelse.

Sagsøger har fri proces.

Sagsfremstilling

Sagsøger var i 1990'erne ejer af og direktør i virksomhederne Jydefrost A/S og Spar 10 Kød og Is ApS.

Ved anklageskrift af 23. marts 2000 blev **Sagsøger** ved Retten i Herning tiltalt i 5 forhold for overtrædelse af afgifts-, told- og momslovgivningen i perioden februar 1995 til januar 1997, og ved anklageskrift af 17. oktober 2000 blev han sammen med en meddirektør tiltalt i 59 forhold for overtrædelse af levnedsmiddellovgivningen i perioden fra februar 1997 til september 1998 i forbindelse med driften af virksomhederne.

Under sagens behandling ved retten frafaldt anklagemyndigheden en del af forholdene og berigtigede tiltalen, således af denne alene blev opretholdt helt eller delvist i 30 af de 59 forhold vedrørende overtrædelse af levnedsmiddellovgivningen, ligesom tiltalen for overtrædelse af momsloven blev frafaldet.

Ved dom af 28. november 2001 afsagt af Retten i Herning blev **Sagsøger** fundet helt eller delvist skyldig i 7 af tiltalepunkterne vedrørende levnedsmiddellovgivningen i perioden februar 1997 til juli 1998 og 2 af tiltalepunkterne vedrørende afgifts- og toldlovgivningen i perioden fra februar 1995 til november 1996. Straffen blev fastsat til 10 dages betinget fængsel og en bøde på 850.000 kr. med en forvandlingsstraf på fængsel i 60 dage. Det fremgår af dommen, at frihedsstraffen er for overtrædelse af toldloven, og at 825.000 kr. af bøden er for overtrædelse af lov om afgift af konsumis, mens resten af bøden er for overtrædelse af levnedsmiddellovgivningen. Af præmisserne fremgår yderligere, at det er lagt til grund, at der er udvist grov uagtsomhed i forbindelse med unddragelsen af afgift af konsumis, og at der er udvist grov uagtsomhed i forbindelse med nogle af overtrædelserne af levnedsmiddellovgivningen, medens andre har være forsætlige. Dommen blev ikke anket, og bøden blev ikke betalt.

Ved brev af 1. august 2007 orienterede Skat, Inddrivelsescentret, **Sagsøger** om, at Inddrivelsescentret havde foretaget modregning i **Sagsøgers** overskydende skat på 6 kr.

Ved påtegning dateret 7. august 2007 klagede **Sagsøger** til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, over modregningen med henvisning til, at gælden var forældet den 28. november 2006.

Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, har fastholdt den skete modregning med henvisning til, at forældelsesfristen for bøder over 10.000 kr. i henhold til straffelovens § 97 a var ændret fra 5 til 10 år.

Retsgrundlaget

Straffelovens § 97 a, stk. 1, havde på tidspunktet for afsigelsen af straffedommen vedrørende **Sagsøger** den 28. november 2001 følgende ordlyd:

§ 97 a. Bøde bortfalder efter 3 år, hvis der ikke forinden er indgivet begæring om udpantning. For bøde over 3.000 kr. er fristen dog 5 år.

Ved lov nr. 364 af 24. maj 2005 om ændring af straffeloven, § 1, nr. 5, blev bestemmelsen opdelt i stk. 1 og stk. 2, hvor stk. 1 fik følgende formulering:

§ 97 a. Hvis der ikke forinden er indgivet begæring om udpantning, bortfalder bøde efter

- 1) 5 år, når bøden ikke overstiger 10.000 kr., og
- 2) 10 år, når bøden overstiger 10.000 kr.

Ændringslovens § 2, stk. 1, er formuleret således:

§ 2, stk. 1. Loven træder i kraft den 1. juli 2005.

Af de særlige bemærkninger til § 2, stk. 1, i forslaget til ændringsloven (lovforslag 2004/2 LSF 9) fremgår blandt andet:

”Bestemmelsen fastsætter lovens ikrafttrædelsestidspunkt. Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. juli 2005.

Forældelsesfristen ændres ikke i de tilfælde, hvor der er indtrådt forældelse efter de gældende regler. Er der derimod ikke indtrådt forældelse ved lovens ikrafttræden, vil den ændrede forældelsesfrist finde anvendelse. Nogle forældelsesfrister vil blive forlænget efter lovens ikrafttræden. Det er f.eks. tilfældet ved forældelse af bøder, idet forældelsesfristen forlænges fra 3 til 5 år for bøder, der ikke overstiger 3.000 kr. eller fra 5 til 10 år for bøder, der overstiger 10.000 kr.”

Ved lov nr. 441 af 31. maj 2000 blev bl.a. straffelovens bestemmelser om forældelse ændret som led i en styrket indsats mod seksuelt misbrug af unge. Lovens ikrafttrædelsesbestemmelse i § 3 har følgende ordlyd:

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. juli 2000.

Stk. 2. De i § 1 nævnte bestemmelser i straffelovens § 94, stk. 4, og § 97, stk. 4 og 6, gælder også for lovovertrædelser, der er begået, og retsfølger, der er pålagt, før lovens ikrafttræden. Bestemmelserne finder dog ikke anvendelse i de tilfælde, hvor forældelse efter de hidtidige regler er indtrådt før lovens ikrafttræden.

Af de særlige bemærkninger til § i lovforslaget (lovforslag 1999/1 LSF 281), der blev fremsat den 27. april 2000, fremgår følgende:

”Stk. 1 angiver den foreslåede lovs ikrafttrædelsesdato.

Overgangsreglen i stk. 2 svarer til den overgangsregel, der blev fastsat ved indførelsen af de gældende regler om forældelse i straffeloven, jf. § 2, stk. 2, i lov nr. 248 af 9. juni 1967 om ændring af straffeloven. Der henvises herom til Straffelovrådets betænkning nr. 433/1966 om strafferetlig forældelse mv., s. 32-33.

Efter den foreslåede overgangsregel er det hovedreglen, at de nye forældelsesregler også finder anvendelse med hensyn til lovovertrædelser, der er be-

gået – og frihedsstraf og andre retsfølger, der er idømt – før lovens ikrafttræden. Hvis der imidlertid inden lovens ikrafttræden er indtrådt forældelse efter de hidtil gældende regler, finder de nye regler ikke anvendelse. Men er der ikke indtrådt en sådan forældelse, skal de nye regler efter forslaget anvendes på de ældre lovovertrædelser og tidligere idømte straffe, selv om det kan betyde en senere forældelse end efter de gældende regler.

En overgangsregel som den foreslåede er efter Justitsministeriets opfattelse ikke i strid med forbudet mod straffelove med tilbagevirkende kraft i artikel 7, stk. 1, i den europæiske menneskerettighedskonvention. Efter denne bestemmelse kan ingen kendes skyldig i strafbart forhold på grund af en handling eller undladelse, der ikke udgjorde en forbrydelse efter national eller international ret på det tidspunkt, da den blev begået. Der kan heller ikke pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da lovovertrædelsen blev begået. Bestemmelsen forbyder således nykriminaliseringer og strafsøkærper med tilbagevirkende kraft, men afskærer efter Justitsministeriets opfattelse ikke forlængelse af forældelsesfristen for forbrydelser, der ved lovændringen endnu ikke er forældet efter de hidtidige regler.”

Lov nr. 248 af 9. juni 1967 § 2, stk. 2, er sålydende:

”De i § 1 nævnte bestemmelser i borgerlig straffelovs § 76, stk. 5, og §§ 92-97, § 97b og § 97c gælder også for lovovertrædelser, der er begået, og retsfølger, der er pålagt, før lovens ikrafttræden. Bestemmelserne i §§ 92-96 finder dog ikke anvendelse i tilfælde, hvor forældelse efter de hidtidige regler er indtrådt før lovens ikrafttræden.”

Af Justitsministeriets vejledning nr. 9801 af 3. juni 2005 om lov kvalitet pkt. 2.3.5. Nærmere om bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser fremgår blandt andet:

”Jævnligt opstår spørgsmålet om ”lovgivning i bemærkningerne”. Det principielle udgangspunkt er her klart: selve lovtæksten bør så vidt muligt udformes på en sådan måde, at alle retsspørgsmål løses her, således at bemærkningerne alene har karakter af uddybning og præcisering af anvendte

udtryk mv. ...”

Forklaring

Sagsøger har forklaret, at han på gerningstidspunkterne var direktør i og ene-ejer af de 2 selskaber, Jydefrost A/S og Spar 10 Kød og Is ApS. Tidligere havde 2 medarbejdere været medejere af Spar 10 Kød og Is ApS, således at de havde ejet 1/3 hver. Selskaberne gik konkurs i 1998, da en række varer blev kasseret af Levnedsmiddelkontrollen. Sagen blev i pressen udråbt til Danmarks største fødevareskandale. Der blev holdt 10-12 retsmøder over 2-3 måneder, og han fik stillet en lang fængselsstraf i udsigt, hvilket var meget belastende.

Han skyldte i alt ca. 2 mio. kr., hvoraf 1 mio. kr. vedrørte privat gæld, mens den anden million var fra kautioner vedrørende selskaberne. Han havde haft nogle gode år og havde holdt en række møder med Told & Skat om beregning af afgifter. Han havde en god dialog med Told & Skat, men 2 tidligere medarbejdere, der havde siddet med ved møderne og nu havde startet konkurrerende virksomhed, anmeldte ham.

Han ankede ikke dommen, da han af sin forsvarer, **Advokat 1**, fik oplyst, at dommen ville være forældet efter 5 år. Det har han også fået bekræftet af 2 andre advokater i 2002/2003. Han har søgt om at få bøden eftergivet. Politiet ville godt være med her-til, men Told & Skat ville ikke. Herning Politi har skrevet til ham, at bøden var forældet den 28. november 2006. Skrivelsen er vist ikke fremlagt under sagen. Han blev derfor noget overrasket, da Skat modregnede hans overskydende skat i restgælden, og han klagede over det. Han har startet et nyt selskab i sin hustrus navn. Han har i dette selskabs regi bygget 2 frysehuse og vil gerne i gang med at drive virksomhed igen. I dag er han ansat i sønnens firma, der er et postordrefirma, hvor han pakker varer.

Procedure

Sagsøger har til støtte for sin påstand gjort gældende, at der som udgangspunkt ikke gyldigt kan lovgives med tilbagevirkende kraft, og at det - i tilfælde, hvor lovgivning med tilbagevirkende kraft accepteres - må kræves, at der skal være et særligt behov herfor, samt at det fremgår direkte af lovteksten, at loven tillægges tilbagevirkende kraft. Det fremgår af såvel teori som praksis, jf. blandt andet Justitsministeriets vejledning

om lov kvalitet, og må i særlig grad gælde for straffebestemmelser.

Sagsøger har i den forbindelse også henvist til udformningen af lov nr. 441 af 31. maj 2000, hvor det direkte i lovtæksten er fremhævet, hvilke lovovertrædelser ændringen skulle finde anvendelse på. Da det ikke fremgår af lovtæksten i ændringsloven til den ændrede § 97 a, stk. 1, at bestemmelsen skal tillægges tilbagevirkende kraft, men alene af bemærkningerne til bestemmelsen, er det den på domsafsigelsestidspunktet den 28. november 2001 gældende forældelsesbestemmelse, der skal finde anvendelse på den idømte bøde, således at den er forældet den 28. november 2006.

En forlængelse af forældelsesfristen som sket i denne sag er ensbetydende med en skærpelse af straffen med tilbagevirkende kraft, idet man griber ind i en allerede afsagt dom, hvilket strider imod straffelovens § 3 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7, ligesom det strider imod dansk lovgivningstradition, hvorefter enhver borger direkte i lovtæksten skal kunne sætte sig ind i de retsregler, der til enhver tid tilsigter at regulere borgerens adfærd, således at han eller hun er i stand til at indrette sig herpå.

For **Sagsøgers** vedkommende er konsekvensen særlig vidtrækkende, idet han ved straffedommen er dømt for en række forhold, der ligger helt tilbage fra 1995 og derfor næsten var forældede, da der blev rejst tiltale. Ved den skete forlængelse af forældelsesfristen er der reelt sket en skærpelse af den idømte straf, idet konsekvenserne og den tidsmæssige udstrækning af lovovertrædelserne øges til ca. 15 år. Såfremt **Sagsøger** havde været klar over dette ved dommens afsigelse, ville hans overvejelser vedrørende anke muligvis være faldet anderledes ud. En borger bør således kunne indrette sig på forholdene, som de ser ud på tidspunktet for idømmelse af en straf, og derfor skal loven i tvivlstilfælde fortolkes til fordel for borgeren.

Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, har til støtte for frifindelsespåstanden gjort gældende, at det klart fremgår af forarbejderne til ændringsloven fra 2005, at bestemmelserne heri trådte i kraft den 1. juli 2005 med virkning for bøder, der ikke var forældede pr. denne dato. Da den bøde, **Sagsøger** var idømt, ikke var forældet pr. 1. juli 2005, blev forældelsesfristen derfor forlænget som følge af ændringsloven, således at kravet mod **Sagsøger** ikke var forældet den 1. august 2007, da modregning blev foretaget.

Der er ikke tale om en strafskærpende bestemmelse med tilbagevirkende kraft, da det alene er fristen for at kræve betaling af en allerede idømt bødestraf, der forlænges. Fristen for at kræve betaling er ikke en del af straffen, hvorfor hverken straffelovens § 3 eller Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7 finder anvendelse. Der er alene tale om tilbagevirkende kraft, der må forstås som anvendelse af nye regler på faktisk indtrufne omstændigheder, hvis loven havde virkning for allerede forældede bøder. Det er muligt, at **Sagsøger** har fået dårligere muligheder for at starte ny virksomhed, men det er ikke et hensyn, der skal varetages i forbindelse med inddrivelsen af en bøde. Hensigten er, at idømte bøder skal betales, og lovændringen skete for at fremme dette hensyn. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7 forbyder nykriminaliseringer og strafskærper med tilbagevirkende kraft, men forlængelse af en forældelsesfrist er ikke en straffebestemmelse, hvilket også er fastslået af den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Formuleringen af lovforslaget, der blev fremsat den 27. april 2000, skal ikke tillægges betydning ved denne sag. Det pågældende lovforslag vedrører også det materielle indhold i nogle lovbestemmelser. Afgørende er, at det klart fremgår, hvad der har været lovgivers hensigt med bestemmelsen, og det fremgår klart af bemærkningerne til ændringsloven fra 2005. **Sagsøger** har derfor ikke godtgjort, at lovændringen ikke skal finde anvendelse i forhold til dommen afsagt af Retten i Herning den 28. november 2001, hvorfor Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, skal frifindes.

Landsrettens begrundelse og resultat

Ved lov nr. 364 af 24. maj 2005 § 1, nr. 5, blev straffelovens § 97 a ændret, således at forældelsesfristen for bøder over 10.000 kr. blev forlænget fra 5 år til 10 år. Ifølge ændringslovens § 2, stk. 1, trådte loven i kraft den 1. juli 2005.

Af forarbejderne til ændringslovens § 2 fremgår det udtrykkeligt, at forældelsesfristen ikke ændres i de tilfælde, hvor der er indtrådt forældelse efter de gældende regler. Er der derimod ikke indtrådt forældelse ved lovens ikrafttræden, vil den ændrede forældelsesfrist finde anvendelse.

Der er hverken i ændringslovens ordlyd eller forarbejder holdepunkter for at antage, at der for bødestraffe, der overstiger 10.000 kr., og som ikke var forældede pr. 1. juli 2005, skal

gælde en anden forældelsesfrist end den, der fremgår af loven og dens forarbejder.

Den omstændighed, at det ikke udtrykkeligt er nævnt i lovtæksten, at den ændrede forældelsesfrist finder anvendelse, hvis der ikke er indtrådt forældelse, kan ikke i sig selv føre til andet resultat.

Da forlængelse af en forældelsesfrist for en bødestraf ikke er en straffeskærpelse med tilbagevirkende kraft, er ændringsloven ikke i strid med straffelovens § 3 eller Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7.

Den bøde på 850.000 kr., som **Sagsøger** blev idømt den 28. november 2001, var ikke forældet den 1. juli 2005, hvorfor den ændrede forældelsesfrist på 10 år herefter finder anvendelse.

Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, frifindes som følge heraf for **Sagsøgers** anerkendelsespåstand.

Statskassen skal betale sagsomkostninger til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, med i alt 50.000 kr. til dækning af ministeriets udgifter til advokatbistand inklusive moms. Landsretten har lagt vægt på sagens omfang og udfald.

Th i k e n d e s f o r r e t:

Sagsøgte, Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, frifindes.

Statskassen skal betale sagens omkostninger til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, med 50.000 kr.

Dorte Jensen

Bjerg Hansen

Tina Sejr Gad
(kst.)

