

HTS

Handel Transport Service

Folketingets Trafikudvalg
Christiansborg
1240 København K
MODTAGE

13 MRS. 2008

9.15

Den Centrale Indlevering

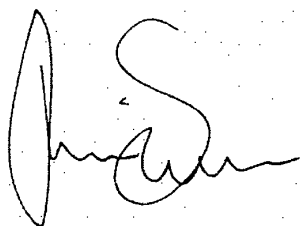
Dato: 12. marts 2008
Deres ref.:
Vores ref.:

ITD og HTS har i forbindelse med den kommende evaluering af bødekataloget vedrørende overtrædelse af køre- og hviletidsreglerne indhentet et juridisk responsum. Responsummet er oversendt til justitsminister Lene Espersen.


Der vedlægges en kort gennemgang af responsummet og de deri indeholdte konklusioner og anbefalinger.

Endelig medsendes et eksemplar af responsummet, der er udarbejdet af lektor, ph.d., cand.jur Thomas Elholm.

Med venlig hilsen



Michael Svane
Erhvervspolitisk direktør, HTS



Jens I. Petersen
Adm. direktør, ITD

HTS
Handel, Transport & Service
Sundkrogskaj 20
Postboks 2698
2100 København Ø
Telefon 77 33 47 11
Telefax 77 33 46 11
hts@hts.dk
www.hts.dk

Notat om responsum vedrørende
sanktionerne for overtrædelse af regler om køre- og hviletider

ITD og HTS har anmodet lektor, ph.d., cand.jur. Thomas Elholm om at foretage en samlet vurdering af rimeligheden af det gældende sanktionssystem. Organisationerne har særskilt ønsket belyst:

1. Om gældende proportionalitetsprincipper generelt er forenelige med sanktionerne på området,
2. Om dele af virksomhedskontrollen er retssikkerhedsmæssig acceptabel,
3. Om sanktionssystemet indebærer en urimelig forskelsbehandling mellem hjemmehørende i Danmark og i udlandet.

Af konklusionerne i responsummet kan navnlig fremhæves, at Thomas Elholm finder, at "chaufførernes risiko for betinget (og senere ubetinget) frakendelse af førerretten for tre undskyldelige forseelser på tre år .. [er] .. klart uproportional. Det er i øvrigt i strid med intentionerne i regelgrundlaget. Systemet bør indrettes således, at kun grove forseelser kan medføre betinget/ubetinget frakendelse." Det anbefales i responsummet, at det bør "under alle omstændigheder overvejes, om der kunne laves en vis differentiering/kategorisering á la den, som findes i Sverige."

I spørgsmålet om reglerne om absolut kumulation anføres en række betænkeligheder, og det anbefales, at der bør indføres et loft over bødestørrelsen, hvor bøden ikke beregnes ved absolut kumulation over dette loft. Et sådant loft ville i øvrigt svare til, hvad der gælder inden for andre dele af færdselsloven (bøder for kørsel i frakendelsestiden og i forbindelse med mangler ved motorkøretøj). Det konkluderes i responsummet, at "når henses til, hvor indgribende en sanktion der er tale om, er det svært at se, hvorfor borgernes retsstilling på denne måde skal tilsidesættes til fordel for ensartetheden i færdselsloven."

Hvad angår de takstmæssigt udmålte bøder, anføres, at "Striben af sager, hvor Rigspolitiet har foretaget ny og væsentlig lempeligere bødeberegning under hensyn til de samlede omstændigheder i de enkelte sager, bør imidlertid give anledning til at overveje, om den meget mekaniske bødeberegning bør modificeres." I responsummet side 33 er der forslag til sådanne modifikationer. Thomas Elholm anbefaler, at branchen og Ridsadvokaten/Rigspolitiet i samarbejde udarbejder et katalog over sådanne formildende omstændigheder.

I spørgsmålet om tilregning anføres i responsummet, at det er, "et alvorligt problem, at en og samme bødetakst på køre- og hviletidsområdet skal dække såvel grove/forsætlige, som mindre grove/simpelt uagtsomme overtrædelser." Det anbefales derfor, at Ridsadvokaten prøver, "at kategorisere overtrædelserne af kontrolapparatforordningen, eller i hvert fald opstille nogle retningslinjer for, hvornår det er urimeligt at straffe disse overtrædelser."

Det anbefales særskilt, at den administrative regel i bødekataloget (hvorefter en overtrædelse af reglerne om kontrolapparatforordningen, som skyldes sjusk/forglemmelse, kan indgå i bødeberegningen) udmøntes i mere detaljerede retningslinjer, herunder at bødenedsættelse i sådanne sager gøres obligatorisk. Der henvises på dette punkt til bærende hensyn til forudsigelighed og ensartethed.

Med hensyn til det objektive arbejdsgiveransvar anføres, at koblingen mellem et sådant arbejdsgiveransvar og princippet om absolut kumulation rejser principielle betænkeligheder. Det anbefales, at i lyset af, at "bøderne på området er relativt høje (fx 6.000 kr. for vognmanden for selv de mindst alvorlige overtrædelser af reglerne i kontrolapparatforordningen) burde absolut kumulation af bøder på objektivet grundlag være udelukket, hvis der var tale om mere end 2-3 bøder, og absolut kumulerede bøder på objektivet grundlag burde være udelukket for (samlede) bøder på over 20.000 kr.

Det anbefales endeligt, at der i lighed med området for arbejdsmiljøloven bør indføres en række begrænsninger i arbejdsgiverens ansvar på køre- og hviletidsområdet. Det gælder især og bl.a. for de overtrædelser, som sker udelukkende i chaufførens interesse.

Thomas Elholm finder derimod ikke retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved virksomhedskontrol- len af køre- og hviletidsreglerne, hverken i spørgsmålet om sanktioner på baggrund af kontrolark, der ligger op til 1 år tilbage i tiden, eller i spørgsmålet om politiets adgang til kontrol hos vognmanden uden retskendelse.

Den administrative inddragelse af kørekort findes under hensyn til den omfattende domstolskontrol ikke retssikkerhedsmæssigt urimelig.

Responsum

Vedrørende
sanktionerne for overtrædelse af
reglerne om køre- og hviletid

Indholdsfortegnelse:

Baggrund	4
1. Proportionalitet	5
1.1. Indledning	5
1.2. Strafferetlig proportionalitet i snæver forstand	6
1.2.1. Strafværdigheden	6
1.2.2. Sanktionssystemet følger proportionalitetsprincippet	7
1.2.3. Andre hensyn – lovgivers vide rammer	8
1.2.4. Proportionalitet og grænserne for bødens størrelse	8
1.2.5. Proportionalitetsprincippet og frakendelse af førerret	11
1.3. Proportionalitet i bredere forstand (mellem mål og middel)	12
1.4. Samlet vurdering	15
2. Absolut kumulation og proportionalitet	17
2.1. Indledning	17
2.2. Argumenterne for absolut kumulation	17
2.3. Betænkelighederne	18
2.4. Kumulation af køretid og hviletid ved utilstrækkeligt hvil	19
2.4.1. Dansk perspektiv	19
2.5. Kumulation af køretid ved utilstrækkelig pause	21
2.6. Øvre grænse for absolut kumulation	22
2.6.1. Ved bødeberegning	22
2.6.2. Ved frakendelse af førerretten	24
2.7. Kumulation ved privat og erhvervsmæssig kørsel	26
2.7. Samlet vurdering	27
3. Takstmæssige bøder	29
3.1. Indledning	29
3.2. Fravigelse begrundet i praktiske hensyn	29
3.3. Kun rimeligt ved små bøder	30
3.4. Betænkeligt med ”mekanisk” bødeberegning	31
3.5. Samlet vurdering	32
4. Tilregnelser	35
4.1. Indledning	35
4.2. På speciallovsområder	35
4.2.1. Tilregnelser i lovgivningen	35
4.2.2. Tilregnelser i konkrete sager	36
4.2.3. Særligt vedrørende områder med objektive ansvar	38
4.3. I EU-retten	39
4.4. Samlet vurdering	39
5. Objektive individualansvar	41
5.1. Indledning	41
5.2. Objektive ansvar i henhold til dansk ret	41

5.3. EU-retten	42
5.4. Uforholdsmæssigt høje sanktioner på objektivet grundlag	43
5.5. Samlet vurdering	45
6. Rækkevidden af vognmandsvirksomhedens ansvar	46
6.1. Indledning	46
6.2. Arbejds miljøloven	46
6.3. Køre- og hviletid	47
6.4. Samlet vurdering	48
7. Diskrimination	49
7.1. Indledning	49
7.2. EU's ligebehandlingsprincip og TEF art. 12	49
7.3. Omvendt diskrimination (diskrimination af indlændinge)	50
7.4. Lovgivers brede skøn i strafferetlig sammenhæng	52
7.4. Forskelle som følge af forskellige nationale regler	53
7.5. Særligt diskriminationsprincip i forordning 561/2006	54
7.6. Samlet vurdering	55
8. Virksomhedskontrol	57
8.1. Indledning	57
8.2. Kontrol af kørselsforløb op til et år efter kørslen	57
8.3. Straf på baggrund af kontrol op til 1 år efter registrering	58
8.4. Kontrol hos vognmænd uden retskendelse	58
8.4.1. Grundlov og EMRK	58
8.4.2. Retssikkerhedskommissionens overvejelser	59
8.4.3. Retssikkerhedslovens § 9	60
8.4.4. Særligt i forhold til politiet som kontrolmyndighed	61
8.5. Samlet vurdering	62
9. Administrativ inddragelse af kørekort	63
10. Sammenfatning	65
Forkortelser	70

Baggrund

Nærværende responsum er udarbejdet på foranledning af arbejdsgiver- og erhvervsorganisationen HTS og International Transport Danmark (ITD). Organisationen har ikke ønsket svar på ét konkret spørgsmål, men derimod en samlet vurdering af rimeligheden af sanktionssystemet for overtrædelse af reglerne om køre- og hviletid.

Af oplægget til drøftelserne i forbindelse med responsummet fremgår, at organisationen bl.a. ønsker belyst:

- Om gældende *proportionalitetsprincipper* generelt er forenelige med sanktionerne på området
- Om dele af virksomhedskontrollen er *retssikkerhedsmæssig* acceptabel
- Om sanktionssystemet indebærer en urimelig *forskelsbehandling* mellem hjemmehørende i Danmark og i udlandet.

Det er aftalt med HTS, at potentielt relevante EU-retlige aspekter vedrørende sanktionssystemet inddrages løbende – så vidt muligt. Såvel sanktioner over for fører som vognmand inddrages i analysen.

Af hensyn til omfanget af responsummet har jeg valgt ikke at lave en samlet fremstilling af sanktionssystemet (der henvises til de omfattende fremstillinger og tabeller udarbejdet af Rigsadvokaten og Rigspolitiet¹). I stedet fokuserer jeg på de dele af sanktionssystemet, som giver anledning til kritik eller overvejelser.

Efter at have haft lejlighed til at sætte mig ind i sanktionssystemet har jeg følgende bemærkninger.

¹ Bødekatalogen og bilag 2, 3, 4 og 5 til L 153.

1. Proportionalitet

1.1. Indledning

Er der et rimeligt forhold mellem de forskellige forseelser på køre- og hviletidsområdet og de idømte sanktioner, navnlig efter at sanktionerne er blevet væsentlig skærpet i 2005?

Der findes en række forskellige – men nært forbundne – måder at anskue spørgsmålet om proportionalitet i strafferetten på. Beskrivelsen af proportionalitet vil afhænge af det valgte perspektiv. Grundlæggende må der skelnes mellem proportionaliteten af de af lovgiver udstedte *strafudmålingsregler* og proportionaliteten af strafudmålingen i *konkrete straffesager*.

Da jeg kun i meget begrænset omfang har kunnet få adgang til konkrete domme og administrativt afgjorte sager fra politiet, fokuserer nærværende responsum først og fremmest på proportionaliteten af *strafudmålingsreglerne*, herunder de ganske detaljerede udmålingsanvisninger, som fremgår af forarbejderne til lovændringen fra 2005 (lovforslag L 153 af 13. april 2005, herefter blot L 153). Det er imidlertid klart, at der er en vis sammenhæng mellem reglerne og deres anvendelse i praksis, og retspraksis vil derfor også i et vist omfang blive inddraget.

Der må antageligvis stilles to krav til lovgiver i forbindelse med udformning af straffesystemet.

Det ene krav er, at der skal være et rimeligt forhold mellem en forbrydelses grovhed og straffens strenghed. Man kunne kalde det for et strafferetligt proportionalitetsprincip i snæver forstand.

Princippet afspejles i dansk ret i strl. § 80, hvorefter der bl.a. skal tages hensyn til forbrydelsens grovhed, når straf udmåles. Princippet må endvidere antages at være en fast bestanddel af EU-rettens krav til national sanktionering af overtrædelse af EU-retten. EF-domstolen har således i en lang række sager fastslået, at overtrædelser af EU-retten skal sanktioneres med effektive sanktioner, *der står i rimeligt forhold til overtrædelsen*, og som har en afskrækkende virkning.² Netop denne formulering er også brugt i forordning 561/2006, der regulerer køre- og hviletidsområdet.³

² Se Kommissionen mod Grækenland, præmis 24 og Hansen & Søn, præmis 17.

³ Jf. art. 19 i forordning 561/2006.

Det andet krav, der kan stilles til lovgiver, er et mere generelt krav om et rimeligt forhold mellem det mål, som lovgiver efterstræber med en regulering, og de midler, som tages i brug for at nå målet. Man kunne kalde dette for et almindeligt proportionalitetsprincip (det er ikke begrænset til strafferetten), og det vedrører altså forholdet mellem mål og middel. Princippet synes at være generelt anerkendt i såvel den forvaltningsretlige, som i den EU-retlige og strafferetlige litteratur.

Afvejningen af midlet i forhold til det mål, som søges opnået, er i øvrigt foretaget netop i forbindelse med reglerne om køre- og hviletid. Det fremgår af EF-domstolens dom i sagen Hansen & Søn (præmis 19):

”Hertil kommer, at færdselssikkerheden, som ifølge tredje og niende betragtning til forordning nr. 543/69 er et af formålene med forordningen, er af almen interesse, hvilket kan begrunde, at der pålægges arbejdsgiveren en bøde for overtrædelser begået af hans ansatte, og at der indføres en ordning med objektive strafansvar. Der består følgelig ikke noget misforhold mellem en sådan bødepåleggelse, som er i overensstemmelse med pligten til loyalt samarbejde efter EØF-Traktatens artikel 5, og det formål, der søges opnået.”

1.2. Strafferetlig proportionalitet i snæver forstand

1.2.1. Strafværdigheden

Kravet om proportionalitet mellem overtrædelsens grovhed og straffens strengthed fremgår som nævnt af strl. § 80. Hvad der forstås ved overtrædelsens grovhed fremgår nærmere af § 80, stk. 2:

”Ved vurderingen af lovovertrædelsens grovhed skal der tages hensyn til den med lovovertrædelsen forbundne skade, fare og krænkelse samt til, hvad gerningsmanden indså eller burde have indset herom.”

Som det fremgår, er grovhedsvurderingen sat sammen af et objektive element (skaden, faren, krænkelsen) og et subjektivt element (hvad gerningsmanden indså eller burde have indset). Det er lovgiver, der ved fastlæggelse af straffesammene indikerer, hvor grov den groveste af en bestemt type overtrædelser skal anses for at være. Det kaldes undertiden for den abstrakte eller generelle strafværdighed. Det er derimod domstolene, der afgør, hvor grov den konkrete overtrædelse har været – undertiden kaldet for den konkrete strafværdighed.

Når lovgiver skal tage stilling til den generelle strafværdighed af en bestemt type handlinger, vil der ofte blive taget udgangspunkt i den interesse, som

straffebestemmelsen skal værne (beskyttelsesinteressen), og det fremgår af præambelen til forordning 561/2006, at formålet med EU-reglerne er at sikre:

- 1) rimelige arbejdsforhold
- 2) færdselssikkerhed
- 3) lige konkurrencevilkår

Siden de første EU-regler om køre- og hviletid fra 1960'erne har færdselssikkerhedsmæssige aspekter af reglerne fået langt større vægt. Udviklingen kan bl.a. aflæses af forarbejderne til de danske sanktionsregler på området.⁴

Om beskyttelsesinteressen og den generelle strafværdighed gælder, at jo mere nærliggende fare for personers liv og legeme, jo mere strafværdig vil den pågældende handling som udgangspunkt være. De skærpede regler om køre- og hviletid skal ses i lyset af, at uheld med lastvogne og busser generelt medfører større skader end personbiler, og at træthed og uopmærksomhed i væsentlig grad øger faren for uheld i trafikken. Overtrædelse af reglerne om køre- og hviletid vil derfor generelt kunne betragtes som ganske strafværdig.

1.2.2. Sanktionssystemet følger proportionalitetsprincippet

Det danske sanktionssystem på området for køre- og hviletid er efter lovændringen i 2005 generelt indrettet således, at overtrædelsens grovhed afspejles i sanktionens strengthed. De fleste bøder udregnes procentuelt i forhold til overskridelsen af køre- og hviletiden.

Visse af straffene beregnes uden differentiering efter grovhed. Det gælder pausebøderne for mindre overskridelser af pausens længde⁵ samt bøderne for overtrædelse af kontrolapparatforordningen.⁶ Det er imidlertid ganske normalt, at der for mindre forseelser i erhvervsforhold anvendes ordensbøder i en størrelsesorden af op til ca. 5.000 kr. Det kan ikke antages at være i strid med det strafferetlige proportionalitetsprincip.

Overordnet set er der således ikke grund til at tro, at sanktionssystemet skulle være i strid med proportionalitetsprincippet, tværtimod. Systemet er efter lovændringen i 2005, og yderligere efter indførelsen af pausebøden i 2006, i højere grad end tidligere i overensstemmelse med proportionalitetstanken.

⁴ Rigsadvokaten, *Redegørelse om sanktionsniveauet for overtrædelse af køre- og hviletidsreglerne*, j.nr. 2004-701-0004, december 2004, s. 10.

⁵ Bøde på 1.500 kr. til fører og 3.000 kr. til vognmand.

⁶ Bøde på 3.000 kr. til fører og 6.000 kr. til vognmand.

1.2.3. Andre hensyn – lovgivers vide rammer

I Danmark har lovgiver valgt at indrette strafudmålingen således, at der kan tages en række andre hensyn end proportionalitet mellem forbrydelsens grovhed og straffens strengthed. Det fremgår af strl. § 80 og de følgende paragraffer. Disse hensyn kan være individualpræventive, generalpræventive eller noget helt tredje, og de kan efter omstændighederne føre til et ganske andet – og væsentligt strengere eller mildere – strafudmålingsresultat end proportionalitetsprincippet ville have gjort.

Det er værd at bemærke, at de skærpede sanktioner på køre- og hviletidsområdet netop er indført af sådanne hensyn. Det fremgår af lovforslag L 153 (pkt. 1.1. "Lovforslagets formål"):

"Regeringen lægger stor vægt på fortsat at nedbringe det uacceptabelt høje antal af dræbte og tilskadede i trafikken [...] og foreslår på den baggrund bl.a. ...] en skærpelse af sanktionsniveauet for grovere overtrædelser af køre- og hviletidsreglerne, som er til stor fare for færdselssikkerheden."

Det skærpede sanktionsniveau skyldes altså den vægt, som præventive hensyn er tillagt. Sådanne hensyn kan begrunde et andet resultat end det, som et strafferetligt proportionalitetsprincip ville tilsige.

Dertil kommer, at der ved udmåling af bøder efter danske udmålingstraditioner også indgår hensynet til, om overtrædelser har indebåret vinding for gerningspersonen, jf. strl. § 51, stk. 3. På området for køre- og hviletid må det generelt anses for – i hvert fald potentielt – forbundet med en vis gevinst eller besparelse at overtræde reglerne. Det anses for acceptabelt at tage hensyn til denne omstændighed ved fastlæggelse af et bødeniveau på et bestemt område. Det gælder også, selv om det generelt kan være svært at værdiansætte gevinsten, og selv om der i nogle tilfælde undtagelsesvis ikke vil være en gevinst forbundet med lovovertrædelser.

Der er med andre ord ikke noget i vejen for at lade andre udmålingshensyn end proportionalitet mellem lovovertrædelsens grovhed og straffens strengthed veje tungt. Det gælder også, selv om det fører til, at der idømmes sanktioner, som er strengere end proportionalitetsprincippet ville tilsige.

1.2.4. Proportionalitet og grænserne for bødens størrelse

Selv om proportionalitetsprincippet efterlader lovgiver med ganske vide rammer med hensyn til indretning af sanktionssystemet, så antages det, at princippet trods alt sætter visse grænser.

Ofte kan proportionalitetsprincippet ganske vist ikke bruges til at give et klart svar på spørgsmålet om, hvordan et sanktionssystem skal indrettes, men det kan til gengæld bruges til at sige noget om, hvordan et sanktionssystem *ikke* må indrettes (et negativt proportionalitetsprincip).

Et negativt proportionalitetsprincip har igennem århundreder været en del af bl.a. de vesteuropæiske landes straffesystemer. En straf er blevet opfattet som uretfærdig, hvis den stærkt afveg fra det, der forekom rimeligt i forhold til forbrydelsens grovhed. Proportionalitetsprincippet har fungeret som et forbud mod drakoniske straffe for mindre forbrydelser og for samme straf for alle forbrydelser.

Interessen i forbindelse med køre- og hviletidsreglerne samler sig om straffen for mindre forseelser vedrørende kontrolapparatforordningen, særlig forseelser som har karakter af forglemmelser, og som ikke er hverken til fare for færdselssikkerheden eller forhindrer kontrollen af reglerne.

I et tilfælde er der blevet rejst tiltale mod en fører, som ved en fejl kom til at skrive de tre sidste cifre fra kilometertælleren ind i diagramarket som lastbilens registreringsnummer.⁷ Fejlen skyldtes, at mens han udfyldte diagramarket spurgte hans medchauffør til kilometerstanden. Det var umiddelbart konstaterbart efter de øvrige diagramark og sagens omstændigheder, hvori fejlen bestod. Fejlen forhindrede derfor ikke kontrollen med ordningen og bragte ikke færdselssikkerheden i fare.

En sådan overtrædelse er ifølge bødetaksten normeret til 3.000 kr. Retten i Horsens fandt det imidlertid – tilsyneladende – urimeligt at straffe en så ringe forseelse og frifandt med den opsigtsvækkende begrundelse, at anklagemyndigheden ikke havde ført bevis for tiltaltes forsæt.⁸

En bøde på 3.000 kr. til chaufføren (og 6.000 kr. til vognmanden⁹) for en så ringe forseelse, må anses for en streng sanktion. Men problemet er, at fordi der ikke differentieres mellem forskellige overtrædelser af kontrolapparatforordning, så skal det faste bødebeløb dække såvel store, som små forseelser.

⁷ Jf. dom afsagt af Retten i Horsens den 25. oktober 2006.

⁸ Begrundelsen er opsigtsvækkende, fordi der alene kræves uagtsomhed til domfældelse efter den pågældende bekendtgørelse, jf. strl. § 19.

⁹ Retten i Horsens afsagde samme dag dom i sagen mod vognmanden (hvis chauffør havde skrevet forkert registreringsnummer på diagramarket). Også vognmanden – et Aps – blev frifundet – i øvrigt med samme begrundelse.

Justitsministeriet begrundet manglen på differentiering mellem små og store forseelser med, at "alle overtrædelser af reglerne *principielt* kan være medvirkende til at hindre kontrol af reglerne i køre- og hviletidsforordningen" (min kursivering).¹⁰ Det er imidlertid værd at bemærke, at denne antagelse netop kun gælder "principielt", og at der i praksis vil kunne forekomme mange situationer, hvor den ikke holder stik. Sagen fra Retten i Horsens, som beskrevet ovenfor, er et eksempel.

Rigsadvokaten henviser endvidere til, at det er vanskeligt og ikke hensigtsmæssigt at skelne mellem forskellige kategorier af overtrædelser af kontrolforordningen.¹¹

Det er muligvis korrekt, at det er forbundet med en del besvær at differentiere, men det er værd at nævne, at den svenske "Riksåklagar" har foretaget en vis (og ganske enkel) kategorisering af overtrædelserne af kontrolapparatforordningen. Nogle af forseelserne giver bøde på 1.800 kr., mens andre giver bøde på 3.000 kr. På baggrund af de urimelige konsekvenser, som en manglende kategorisering har, burde et tilsvarende system overvejes i Danmark.

I Danmark søges de værste urimeligheder afhjulpet ved, at der ikke rejses tiltale for visse typer af forglemmelse eller sjusk. I bødekatalogen skriver Rigsadvokaten, at det i nogle tilfælde kan konstateres, at manglende udfyldelse af diagramark er udtryk for sjusk eller forglemmelser (og ikke et udtryk for et bevidst ønske om at unddrage sig kontrol). Rigsadvokaten giver det eksempel, at en chauffør på diagramarket skriver "J. Hansen". Selv om reglerne kræver fuldt navn, så vil det i mindre virksomheder med kun én "J. Hansen"

¹⁰ L 153, pkt. 3.2.3.2, *Justitsministeriets overvejelser*.

¹¹ Følgende fremgår af L 153, pkt. 3.2.3.1. Rigsadvokatens anbefaling: "Rigsadvokaten har overvejet, om det er muligt at kategorisere overtrædelserne af kontrolapparatforordningen i forskellige overtrædelsestyper med henblik på en opdeling af overtrædelserne i de mere undskyldelige overtrædelser, og de overtrædelser, der må antages at blive begået bevidst for at hindre kontrol af køre- og hviletidsreglerne.

Da det imidlertid kan være vanskeligt at foretage en kategorisering af alle overtrædelserne af kontrolapparatforordningen, og da alle overtrædelser af forordningen principielt kan være medvirkende til at hindre kontrol af køre- og hviletidsreglerne, finder Rigsadvokaten ikke grundlag for at indføre et graderet bødesystem. En ordning, hvor alle overtrædelser straffes ens, vil endvidere efter Rigsadvokatens opfattelse være smidig og let at administrere."

ikke være vanskeligt at identificere føreren. Det betyder ifølge Rigsadvokaten:

”Sådanne konkrete forhold bør indgå i afgørelsen af tiltalespørgsmålet og bødefastsættelsen ved overtrædelse af reglerne i kontrolapparatforordningen. I tilfælde, hvor det utvivlsomt kan lægges til grund, at en overtrædelse af reglerne om kontrolapparatforordningen skyldes sjusk/forglemmelse [...] vil der således ved bødefastsættelsen kunne tages hensyn hertil.”¹²

Set fra chaufførernes og vognmændenes synspunkt er problemet med en sådan ordning imidlertid, at det er uigennemskueligt, hvornår der rejses tiltale og hvornår tiltale undlades. Ordningen giver endvidere en vis risiko for forskelsbehandling mellem politikredsene.

1.2.5. Proportionalitetsprincippet og frakendelse af førerret

Udover problemet med den manglende differentiering mellem ganske ringe forseelser og mere grove forseelser, er der det problem, at tre ganske ringe forseelser inden for tre år (fx som de beskrevne i sagen fra Retten i Horsens) medfører betinget frakendelse af kørekortet.

Det bemærkes, at chaufføren dagligt betjener kontrolapparatet op til flere gange, og at der i den forbindelse kan ske en række fejl (et andet eksempel er en sag, hvor chaufføren ikke havde fået lukket klappen på kontrolapparatet rigtigt).

Frakendelse af førerretten er en særdeles indgribende sanktion for personer, som lever af deres førerret. Det anerkendes også i forarbejderne til regler om køre og hviletid (L 153, pkt. 3.2.2.2.1., ”Justitsministeriets overvejelser”):

”Da frakendelse af førerretten er en endog ganske indgribende sanktion over for en erhvervschauffør, kan Justitsministeriet endvidere tiltræde, at frakendelse alene bør ske i tilfælde af grovere overtrædelser af reglerne i køre- og hviletidsforordningen.”

Frakendelse af førerretten bør altså kun ske i tilfælde af ”grovere overtrædelser”. Faktisk giver Justitsministeriet i ”Kommenteret Høringsoversigt” fra 2005 udtryk for, at ”frakendelse af førerretten alene bør ske i tilfælde af *særlig alvorlige* overtrædelse af køre- og hviletidsforordningen” (min kursive-

¹² Bødekatalogen, Færdselslovens kapitel 13 a, side 34 (rettet april 2007).

ring).¹³ Selv om Justitsministeriet her henviser til køre- og hviletidsforordningen – og ikke til kontrolapparatforordningen – så bør det antages, at det samme gælder for denne, dvs. frakendelse af førerret er meget indgribende og bør kun finde anvendelse ved *særdeles alvorlige* overtrædelser.

Den slags overtrædelser af kontrolapparatforordningen, som er beskrevet ovenfor i bl.a. Horsens-sagen, kan imidlertid ikke karakteriseres som ”grovere overtrædelser” eller ”særdeles alvorlige overtrædelser”. Det gælder for mange af overtrædelserne af kontrolapparatforordningen.

Det fremgår i øvrigt af lovforslaget fra 2005, at Rigsadvokaten anser overtrædelser af kontrolapparatforordningen for i nogle tilfælde at være af ”mere undskyldelig karakter”, og Justitsministeriet vurderer, at overtrædelserne ”ikke i sig selv en færdselssikkerhedsmæssige risiko”.¹⁴

Selv om man kunne argumentere for, at *gentagne* overtrædelser bør kunne udløse strenge straffe, så virker det uproportionelt at frakende førerretten (betinget) for tre små forseelser af ”mere undskyldelig karakter”. Det gælder navnlig, når forseelsen ikke har medført fare for færdselssikkerheden, forhindret kontrollen med ordningen eller givet vognmanden økonomisk gevinst.

Det bemærkes afslutningsvis, at en så indgribende sanktion som frakendelse af førerretten for tre små forseelser næppe heller er i overensstemmelse med intentionerne bag lovforslaget, der ifølge L 153 er ”en skærpelse af sanktionsniveauet for grovere overtrædelser”.¹⁵

Det bør derfor helt klart være udelukket at frakende førerretten for mindre forseelser, også selv om der er tale om en stribe mindre forseelser i løbet af en årrække.

1.3. Proportionalitet i bredere forstand (mellem mål og middel)

Som nævnt indledningsvis deles spørgsmålet om proportionalitet ofte op i flere forskellige principper. Strafferetlig proportionalitet i snæver forstand vedrører forholdet mellem forbrydelsens grovhed og straffens strenghed.

¹³ Kommenteret høringsoversigt vedrørende forslag til lov om ændring af færdselsloven og pasloven (Knallerter, køre- og hviletid og nedsættelse af gebyret for børnepas mv.), Færdsels- og våbenkontoret, dok. DSS40033, s. 13.

¹⁴ L 153, henholdsvis pkt. 3.2.4.1, *Rigsadvokatens anbefaling*, og pkt. 3.2.4.2, *Justitsministeriets overvejelser*.

¹⁵ Det fremgår af L 153 (pkt. 1.1, *Lovforslagets formål*), som citeret ovenfor.

Proportionalitet i mere bred forstand beskrives ofte som det rette forhold mellem mål og middel. Princippet opdeles ofte i kravene om, at et givent middel skal være egnet, nødvendigt og stå i rimeligt forhold til det mål, som søges opnået via midlet.

Som det er tilfældet med strafferetlig proportionalitet i snæver forstand, er det også med hensyn til det bredere proportionalitetsprincip svært at udlede præcise krav til lovgiver. Det må konstateres, at lovgiver er overladt et meget vidt skøn med hensyn til, hvornår en strafferegulering er egnet, nødvendig og står i rimeligt forhold til det mål, som søges opnået. Der kan med andre ord næppe udledes snævre lovgivningsmæssige rammer af princippet.

Når det drejer sig om gennemførelse af EU-lovgivning, er der dog måske alligevel visse grænser for den nationale lovgiver. Proportionalitetskravet afspejler sig i EF-domstolens faste praksis. Efter denne praksis er det afgørende for, om en fællesskabsbestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, at de midler, der bringes i anvendelse, er egnede til at virkeliggøre det tilstræbte mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre dette.¹⁶

Domstolen har generelt været tilbageholdende med at underkende fællesskabsrettens egne sanktioner efter dette princip, men i sager, hvor indgrebet har været lige stort, uanset om der var overtrådt en hovedforpligtelse eller biforpligtelse, har EF-domstolen i visse tilfælde underkendt en sanktion, fordi den var "unødvendigt" streng.

Dommen i sagen Buitoni anvendes ofte som illustration.¹⁷ Sagen vedrørte spørgsmålet, om der efter EU-retten kunne tillades en lige så streng sanktionering ved overtrædelse af biforpligtelser, som ved overtrædelse af hovedforpligtelser i forbindelse med en fællesskabsstøtteordning på landbrugsområdet. Virksomhedens hovedforpligtelse – i forbindelse med opnåelse af licens til at importere tomatkoncentrat – bestod i selve det at importere koncentratet inden en vis frist. Biforpligtelsen, som virksomheden havde overtrådt, bestod i rettidigt at indsende dokumentation for importen. Sanktionen i den forbindelse lød efter fællesskabsretten på fortabelse af hele den sik-

¹⁶ Jf. f.eks. sagen Tyskland mod Rådet, præmis 42.

¹⁷ Dommen i sagen Buitoni. Se i øvrigt dommene i sagerne Man (Sugar), sag 181/84, Saml. 1985, s. 2889, præmis 20, Maas, sag 21/85, Saml. 1986, s. 3537, præmis 28, Frick og Murr, forenede sager C-433/92 og C-434/92, Saml. 1994-I, s. 1543, præmis 25 og 29, van Oordegem, sag C-2/93, Saml. 1994-I, s. 2283, præmis 25 ff., Südsucker Mannheim, sag C-161/96, Saml. 1998-I, s. 281, præmis 28 ff.

kerhed, der var stillet for at opnå den pågældende licens. Domstolen fastslår:

"Denne faste sanktion [fuldstændig fortabelse af sikkerheden] for en langt mindre alvorlig overtrædelse end tilsidesættelsen af forpligtelsen [til at importere], der er sanktioneret i et rimeligt forhold, og hvis opfyldelse selve sikkerhedsstillelsen skal garantere, må derfor betegnes som for vidtgående i forhold til det nævnte formål, nemlig at lette forvaltningen af ordningen med import- eller eksportlicenser." (Præmis 20).

Sagen Buitoni angår som nævnt EU-rettens egne sanktioner, men også i sager om medlemslandenes sanktionssystem har EF-domstolen underkendt sanktioner, som var unødigt indgribende.

Det skete bl.a. i sagen Eckehard Pastoors, der netop vedrørte reglerne for vejtransport (forordning 3820/85). Politiet i Belgien havde fastslået, at en tysk chauffør havde overtrådt reglerne under kørsel i Belgien. Chaufføren fik herefter valget mellem umiddelbart at betale et sanktionsbeløb (10.000 belgiske franc pr. overtrædelse, kumuleret i den konkrete sag til 110.000 BFR) eller lade en straffesag indlede. I sidstnævnte tilfælde skulle der stilles en sikkerhed for eventuel senere betaling af sanktionen på 15.000 BFR pr. overtrædelse. Dette krav gjaldt alene personer, som ikke var hjemmehørende i Belgien.

EF-domstolen fastslog for det første (med henvisning til sin faste praksis), at medlemslandene har et skøn ved valget af sanktioner, hvis der ikke findes en særlig bestemmelse i EU-retten herom (præmis 24). Sanktionen skal dog "under alle omstændigheder ikke alene skal være effektive og have en afskrækkende virkning, men også stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen..." (præmis 24). Det betyder, at sanktionerne skal "være hensigtsmæssige og nødvendige for at nå det ønskede mål, men må ikke overskride grænserne for, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre det..." (præmis 24).

EF-domstolen vurderede herefter, at en sikkerhedsstillelse på 15.000 BFR pr. overtrædelse, hvis en ikke-hjemmehørende i Belgien valgte at afvise umiddelbar betaling af et sanktionsbeløb, var uforholdsmæssigt indgribende.

EF-domstolen har således i visse situationer anvendt kravet om proportionalitet mellem mål og middel til at underkende en sanktion. Det er imidlertid meget vanskeligt at udlede klare og præcise kriterier af EF-domstolens praksis med hensyn til proportionalitetsprincippet grænser for indretning af sanktionssystemet.

Følgende bør dog kunne fastslås. Generelt gælder, at også EF-domstolen anser færdselssikkerheden for et vægtigt formål,¹⁸ og det kan begrunde anvendelse af ganske indgribende midler. Interessen – set fra chauffører og vognmænds side – må derfor samle sig om sanktionerne for de mindre forseelser, hvor færdselssikkerheden ikke er i fare, og hvor muligheden for kontrol med reglernes overholdelse ikke er sat ud af spil.

Jeg tror umiddelbart ikke, at hverken bøder i størrelsesordenen 3.000 kr. eller 6.000 kr. vil kunne anses for klart uproportionale, dvs. klart uegnede, unødvendige eller uforholdsmæssige på et område som dette. Derimod er der en vis sandsynlighed for, at frakendelse af førerretten – med de meget indgribende konsekvenser, som dette har for en chauffør – vil kunne anses for en unødvendig og uforholdsmæssig hård sanktion for en ganske ringe forseelse. Det gælder også, selv om der måtte konstateres tre sådanne forseelser på tre år.

1.4. Samlet vurdering

Det er vanskeligt at udlede klare og detaljerede krav til sanktioner af proportionalitetsprincipperne. Lovgiver er generelt overladt et meget vidt skøn med hensyn til indretning af sanktionssystemet. Dertil kommer, at hensynet til at undgå alvorlige færdselsuheld (som kørsel med lastbil og bus generelt kan afstedkomme), generelt begrundes sanktioner af en vis strenghed.

Det strafferetlige proportionalitetsprincip må dog antages at sætte visse grænser for et sanktionssystem. Der må ikke være et *klart* urimeligt forhold mellem en overtrædelses grovhed og straffens strenghed. Her samler interessen sig om de tilfælde, hvor der hverken objektivt eller subjektivt foreligger en grov overtrædelse, dvs. tilfælde, hvor der kun er handlet simpelt uagtsomt, og hvor der ikke har været skade eller fare for færdselssikkerheden (og desuden ikke omgåelse af kontrolhensyn).

I den sammenhæng forekommer chaufførernes risiko for betinget (og senere ubetinget) frakendelse af førerretten for tre undskyldelige forseelser på tre år efter min mening klart uproportional. Det er i øvrigt i strid med intentionerne i regelgrundlaget. Systemet bør indrettes således, at kun grove forseelser kan medføre betinget/ubetinget frakendelse.

Efter EU-retten gælder også visse grænser for anvendelse af sanktionerne for overtrædelse af EU-retlige regler. Sanktionerne skal generelt være egnede og

¹⁸ Jf. sagen Hansen & Søn sagen præmis 19.

nødvendige. Selv om der også i den sammenhæng er overladt medlemslandene et betydeligt skøn, så kan det forekomme, at EF-domstolen anser en sanktion for uproportional. Det drejer sig bl.a. om sager, hvor overtrædelse af hoved- og biforpligtelser sanktioneres lige strengt.

I den sammenhæng kan det tænkes, at den manglende differentiering mellem forskellige overtrædelser af kontrolapparatforordningen kunne anses for uproportional. Det kan på den anden side hævdes, at Rigsadvokaten i bødekataloget pålægger politiet at skønne, om en forseelse alene er sjudsk/forglemmelse og lade dette afspejle sig i bødeniveauet. Det afhænger derfor af ordningens anvendelse i praksis (praksis for tiltalerejsning og bødepåstand), om den er i strid med proportionalitetstanken.

Men det burde under alle omstændigheder overvejes, om der kunne laves en vis differentiering/kategorisering à la den, som findes i Sverige. Den kunne fx tage udgangspunkt i, at bøderne for visse typer overtrædelser af kontrolforordningen skulle være halvt så store, som nu (dvs. 1.500 kr. til chauffør og 3.000 kr. til vognmand). Dermed ville bøderne svare til pausebøderne.

2. Absolut kumulation og proportionalitet

2.1. Indledning

Er det rimeligt, at bøderne for overtrædelse af køre- og hviletidsreglerne beregnes på en sådan måde, at enhver forseelse udløser et bødebeløb, og at alle disse beløb derefter kumuleres, selv om det drejer sig om samme sag?

Spørgsmålet, om sanktionssystemet på området for køre- og hviletid er rimeligt eller ej, kan ikke betragtes alene som et spørgsmål om rimeligheden af de enkelte bødepositioner (som det er sket ovenfor). Det er meget karakteristisk for køre- og hviletidsområdet, at en kontrol ofte afslører overtrædelser af flere forskellige bestemmelser. Måden, hvorpå den samlede bødepåstand beregnes, bliver derfor afgørende.

Lovgiver har – med få undtagelser – valgt at lade færdselslovens regel om absolut kumulation af bøder (FL § 118 a) gælde også for dette område. Der fastsættes altså ikke – som det ellers er udgangspunktet for dansk ret, jf. strl. §§ 88 og 89 – en fælles straf ud fra en helhedsvurdering af de konstaterede overtrædelser, men derimod kumuleres bødebeløbet for hver enkelt forseelse fuldt ud. Der er en række principielle betænkeligheder ved et sådant system med absolut strafkumulation:¹⁹

”Fl. § 118 a fraviger således klart almindelig dansk strafudmålingslære ved at indføre *absolut kumulation* såvel mellem bøder som mellem bøder og fængselsstraf. Med ændringen af færdselsloven gøres den absolutte kumulation, som ellers kun findes i lidet udviklede retssystemer, obligatorisk. Reglerne fik under høringen en usædvanligt hård kritik fra dommerforeningen, dommerfuldmægtigforeningen, landsretterne og byretspræsidenterne”.

Trods den massive kritik²⁰ ved indførelsen af reglerne om absolut kumulation synes systemet nu almindeligt accepteret og har i flere sager været anvendt af domstolene.

2.2. Argumenterne for absolut kumulation

Vagn Greve gennemgår argumenterne for at indføre den særlige ordning med absolut kumulation i færdselsstrafferetten. Der er tale om præventive hensyn,

¹⁹ Greve 2001, s. 242.

²⁰ Det fremgår bl.a. af høringssvarene fra landsretspræsidenterne vedrørende fl. § 118 a, om absolut kumulation, at denne bødeberegningsform tilsidesætter ”hævdvundne principper i dansk strafferet” og fratager ”domstolene sædvanlig mulighed for en konkret og individuel vurdering af enkeltsager”.

administrative hensyn og hensyn til lighed for loven og forudsigelighed. Vagn Greve konkluderer, at argumentationen ikke er holdbar.²¹

Det er argumentationen heller ikke i relation til straf for overtrædelse af køre- og hviletidsreglerne. Det skyldes bl.a., at reglerne om strafudmåling er meget komplicerede. Rigspolitiets gennemgang af en række sager om overtrædelse af køre- og hviletidsreglerne²² viser, at bødekraftet i en række tilfælde har været forkert beregnet efter de nye reglers indførelse i 2005. Absolut kumulation på et område med så komplicerede strafudmålingsregler giver således ikke mere lighed for loven, når der tilsyneladende begås en række fejl ved bødeberegningen, og den giver heller ikke forudsigelighed, når end ikke anklagemyndigheden kan beregne bøden. Hvor komplicerede reglerne er, kan i øvrigt umiddelbart konstateres af enhver, som forsøger at sætte sig ind i dem for første gang.

2.3. Betænkkelighederne

Betænkkelighederne ved absolut kumulation er proportionalt stigende med de antal forhold, som kumuleres. Vagn Greve er inde på dette, når han skriver:²³

”[S]traffen vil blive meget afhængig af anklageskriftets formulering. I dag ser man ofte en overflødig henvisning til fl. § 3, eller en tvivlsom opdeling af en forbrydelse, eller en unødvendig opdeling i flere forhold af enkeltelementer, der kunne behandles under et, f.eks. mangler ved køretøjet. Der ”medtages ofte revl og krat uden reel betydning” (Garde FM 1992.123).”

Der synes på køre- og hviletidsområdet at have været en udpræget tendens til at kumulere ethvert forhold, fx antallet af fejl på diagramark. Det er formentlig sådanne kumuleringer, som har medført en bødeberegning i et bestemt tilfælde på over 400.000 kr.²⁴ Efter indførelsen af de nye regler i 2005 viste der sig åbenbart en række urimelige bødekraft. I hvert fald er der i 2006 sket en række lempelser i administrativ praksis, som i et vist omfang har afhjulpet

²¹ Greve 2001, s. 242.

²² ”Gennemgang af eksempler på sanktioner for overtrædelse af køre- og hviletidsreglerne”, Rigspolitiet, færdselsafdelingen, j.nr. 2006-9080-33, rapport af 15. februar 2007.

²³ Greve 2001, s. 242.

²⁴ Rigspolitiets foreløbige indstilling om en bødestørrelse på 416.000 kr. til en vognmand i en sag er omtalt i rapporten fra Rigspolitiet om ”Gennemgang af eksempler på sanktioner for overtrædelse af køre- og hviletidsreglerne”, s. 7. Efter ændringerne i sanktionssystemet i 2006 blev bødepåstanden skåret ned til 33.500 kr.

problemerne.²⁵ Men der sker fortsat kumulering af forskellige forseelser, som man kunne overveje at behandle under et (fx den samme fejl, som optræder på en stribe diagramark inden for en begrænset tidsperiode). Det gælder navnlig, hvis der er tale om forhold, som hverken har kontrol- eller færdsels-sikkerhedsmæssige konsekvenser.

2.4. Kumulation af køretid og hviletid ved utilstrækkeligt hvil

2.4.1. Dansk perspektiv

En særlig form for kumulering er den, der sker, når et hvil er kortere end 8 timer (reduceret dagligt hvil). I sådanne tilfælde idømmes ikke blot en bøde i forhold til de manglende minutters hvil, men hvilet betragtes som ikke afholdt og køretiden på hver side af hvilet lægges sammen.

Der sker altså både en akkumulering af køretiden på hver side af hvilet – hvilket der beregnes en bøde for²⁶ – og bøden kumuleres (absolut) med en bøde for det for korte hvil. Man kunne kalde det en slags dobbelt kumulering. Dette er nyt fra og med lovændringen i 2005. Indtil da var alene det forkortede hvil, som udløste bøde.

Justitsministeriet finder denne kumulering rimelig, fordi:²⁷

”[D]en fortsatte kørsel efter et utilstrækkeligt hvil ikke alene er ulovlig, men også færdsels-sikkerhedsmæssigt uforsvarlig, og derfor efter Justitsministeriets opfattelse bør mødes med en bøde i en sådan størrelsesorden, at sanktionen må forventes at have en præventiv virkning”.

Imidlertid kan det forhøjede bødeniveau ved lovændringen i 2005 give en sådan kumulering uforholdsmæssig hårde konsekvenser. Ikke nok med, at straffniveauet for de enkelte overtrædelser skærpedes væsentligt i 2005, de skærpede straffe kumuleres også.

Selv om den samlede bøde i sådanne tilfælde kan komme op på adskillige tusind kroner, er den dog næppe klart i strid med proportionalitetsprincippet. Det gælder især, hvis man antager – som både EU-lovgiver og den danske

²⁵ Jeg tænker navnlig på, at der nu ikke længere sker kumulering af bøde for hver fejl på samme diagramark og for ethvert ark, som ikke er medbragt i bilen.

²⁶ Forudsat, at køretiden, når den lægges sammen, samlet set er overskredet med mere end 5 %.

²⁷ ”Kommenteret høringsoversigt vedrørende Forslag til lov om ændring af færdselsloven og pasloven (Knallerter, køre- og hviletid og nedsættelse af gebyret for børnepas mv.)” af 19. april 2005, s. 14.

lovgiver åbenbart gør – at mangel på hvil udgør en stor færdselssikkerhedsmæssig risiko.

Reglen, der blev indført i 2006, om, at der kun kumuleres i tilfælde, hvor hvilet er mere end 1 time for kort, har desuden taget toppen af urimelighed ved denne type bødeberegning. Reglen betyder jo (som udgangspunkt), at det kun er de grove overtrædelser, som medfører denne form for bødeberegning.

2.4.2. EU perspektiv

Man kunne overveje, hvorvidt EU stiller krav om, at bødeberegning skal foretages på denne måde. Hertil bemærkes, at det eneste forordning 561/2006 kræver, er, at sanktionerne skal "stå i rimeligt forhold til overtrædelserne" og skal være "forholdsmæssigt afpassede" (art. 19, henholdsvis stk. 1 og 4). Sådanne brede formuleringer, der i øvrigt udspringer af EF-domstolens praksis, antages traditionelt at give medlemslandene en ganske bred margen ved fastsættelse af sanktioner.

Rådet har imidlertid også udstedt et direktiv om minimumsbetingelser for gennemførelse af de centrale forordninger på køre- og hviletidsområdet.²⁸ Af art. 9, der omhandler "Risikoklassificeringssystem" fremgår, at der i et bilag til direktivet opstilles en foreløbig liste over kategorier af overtrædelser af forordningerne. Af bilaget fremgår følgende kategorier af overtrædelser:

"I overensstemmelse med artikel 9, stk. 3, og med henblik på dette direktiv opstilles følgende foreløbige liste over overtrædelser:

- 1) overskridelse af den maksimalt tilladte køretid for henholdsvis ét døgn, en uge eller 14 døgn
- 2) manglende overholdelse af den daglige eller ugentlige minimumshviletid
- 3) tilsidesættelse af minimumskravet til pauser
- 4) manglende overholdelse af kravene i forordning (EØF) nr. 3821/85 til installering af kontrolapparater."

Selv om art. 9 og kategorierne af overtrædelser vedrører *risikoklassificering* – og altså ikke medlemslandenes strafferet – så viser kategoriseringen, at medlemslandene skal holde nøje øje med såvel overtrædelse af køretid, som overtrædelser af hviletid og pausetid. Man kunne derfor med en vis ret hævde, at

²⁸ Rådets direktiv 2006/22/EF af 15. marts 2006 om minimumsbetingelser for gennemførelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 og (EØF) nr. 3821/85 med hensyn til sociale bestemmelser inden for vejtransportvirksomhed og om ophævelse af Rådets direktiv 88/599/EØF.

de nationale sanktionssystemer skal indrettes, så det afspejler de forskellige overtrædelser.

Hvad der derimod *ikke* kan udledes af direktivet (eller EU-retten i øvrigt) er:

- 1) at der ved *bødeberegningen* skal ske kumulation af køretiden på hver side af et utilstrækkeligt hvil,
- 2) at der skal ske absolut kumulation af bøderne (for utilstrækkelig køretid og utilstrækkelig hviletid), og
- 3) at bødeniveauet skal være så højt, som det er tilfældet.

Der er derfor en række træk ved det danske sanktionssystem på området, som *ikke* kan udledes af EU-retten.

2.5. Kumulation af køretid ved utilstrækkelig pause

Hvis reglerne om pauser ikke overholdes (samlet pause under 30 minutter), medfører det, at pausen betragtes som ikke-afholdt, og køretiden akkumuleres på hver side af pausen.

Transportbranchen har foreslået, at der ved bødeberegningen i højere grad skal tages hensyn til, om der rent faktisk er afholdt pause. Det mener Rigsadvokaten og Justitsministeriet ikke:²⁹

”Rigsadvokaten og Rigspolitiet finder, at en model, hvorefter der skal tages hensyn til samtlige ”pauser/stop”, og hvor disse medregnes i kravene til den samlede pauses længde, vil stride mod *forordningens ordlyd og grundlæggende principper for opmåling af køretid*.

Efter *forordningens formål* bør der således af hensyn til færdselssikkerheden også i sanktionsmæssig henseende stilles minimumskrav til en pauses længde, før den kan antages at udgøre en ”lovlig” pause”. (Mine kursiveringer).

Mangel på præcise henvisninger i ovenstående citat gør det vanskeligt at vurdere rimeligheden af Rigsadvokatens og Rigspolitiets udsagn. Det er ganske givet rigtigt, at der kræves et vist antal minutter, før en pause kan antages at være ”lovlig” i forordningens forstand, men det siger jo intet om modellen for bødeberegningen.

²⁹ Notat af 22. februar 2007 om lempelse af sanktionerne for overtrædelse af køre- og hviletidsreglerne, *Færdselsafdelingen*, j.nr. 2006-9080-33, s. 6.

Det er umiddelbart svært at finde det sted i forordningen, hvor *ordlyden* skulle kræve bøden beregnet ved kumulation af køretiden. At fortolkningen af forordningens *formål* skulle føre til dette resultat er muligt, men sådanne (teologiske) fortolkninger giver typisk relativt stort spillerum for fortolkeren.

Efter min mening ville det dog ikke være en god ide at beregne bøden i forhold til den afholdte pauses længde. Det ville betyde, at bøderne let kunne blive højere end tilfældet er i dag, fordi nogle minutters overskridelse af tiden hurtigt kunne udgøre en relativt stor procentdel af pausen. Derimod giver det nuværende system *efter indførelse af 5-minuttersreglen og pausebøderne* (lempelserne i 2006) en bedre proportion mellem forseelsens grovhed og bødens størrelse.

2.6. Øvre grænse for absolut kumulation

2.6.1. Ved bødeberegning

Det bør i forbindelse med absolut kumulation generelt tages i betragtning, at betænknelighederne stiger i takt med straffens strengthed. Således har Rigsadvokaten i bødekatalogen lagt et loft over bøden ved mangler konstateret ved motorkøretøjer, og reglen om absolut kumulation antages ikke at gælde ved flere kørsler i frakendelsestiden, hvor der kan være tale om meget store bøder for en enkelt lovovertrædelse.³⁰

Af bødekatalogen fremgår under overskriften ”Flere kørsler til samtidig pådømmelse i førstegangstilfælde”.³¹

”Efter færdselslovens § 118, stk. 3, sker der absolut kumulation af bøder for overtrædelse af færdselsloven. Af bemærkninger til færdselslovens § 117 a [kørsel trods ubetinget frakendelse] fremgår det, at det forudsættes, at der ikke fastsættes kumulerede bøder, der overstiger det dobbelt af en måneds nettoløn.”

På den baggrund kan det undre, at der ikke allerede ved indførelsen af de nye regler om straf for overtrædelse af køre- og hviletidsreglerne blev indført loft over kumulation af forseelser inden for samme kørselsforløb. Det er yderst rimeligt, at der nu (efter ændringerne i 2006) ikke kumuleres straf for hver fejl fundet på samme diagramark, og at der ikke kumuleres straf for hvert ikke medbragt diagramark.³² Rigspolitiets foreløbige indstilling om en bøde-

³⁰ Jf. bødekatalogen, færdselslovens kapitel 11, side 2 (rettet februar 2007). Se endvidere Greve 2001, s. 243.

³¹ Bødekatalogen, færdselslovens kapitel 17, side 3 (rettet juni 2007).

³² Jf. skrivelse fra *Færdsels- og våbenkontoret* af 31. oktober 2006, dok. KSE40741.

størrelse på 416.000 kr. til en vognmand i en sag omtalt i rapporten fra Rigs- politiet om gennemgang af eksempler på sanktioner for overtrædelse af køre- og hviletidsreglerne viser, hvor absurd og urimeligt systemet var før ændrin- gerne i 2006 (efter ændringerne blev bødepåstanden skåret ned til 33.500 kr.).

Efter fl. § 118 a, stk. 5, kan bestemmelserne om absolut kumulation fraviges, hvis ”særlige grunde taler herfor”. Det nærmere indhold af undtagelsen er uklar, men det fremgår af forarbejderne:³³

”Da en regel om absolut kumulation ikke i alle tilfælde vil føre til et rimeligt resultat, fore- slås det i § 118 a, stk. 5, at bestemmelserne i stk. 3 og 4 kan fraviges, når særlige grunde ta- ler for det. Dette vil eksempelvis kunne være tilfældet, såfremt en sammenlægning af de for- skyldte normalbøder fører til en uforholdsmæssig høj samlet bøde, herunder henset til forse- elsernes karakter. Bestemmelsen vil f.eks. også kunne finde anvendelse i tilfælde, hvor reg- lerne om absolut kumulation ville betyde, at der skulle idømmes en mindre tillægsbøde til en længere frihedsstraf. Det skal imidlertid fremhæves, at der som alt overvejende hovedregel skal anvendes absolut kumulation. Er der således tale om en kortere frihedsstraf (for f.eks. spirituskørsel, hærværk, vold), forudsættes det, at der idømmes en tillægsbøde, hvis der til samtidig påkendelse foreligger en overtrædelse af færdselsloven, der udløser en bødestraf af en vis størrelse.”

Af L 153 fremgår endvidere, at reglen om absolut kumulation kan fraviges under hensyntagen til lovovertræderens betalingsevne.³⁴

Som det fremgår af citatet fra forarbejderne, skal absolut kumulation fortsat være den alt overvejende hovedregel. Det kan imidlertid diskuteres, om den absolutte kumulation er rimelig på et område, hvor bøderne er relativt høje. I hvert fald bør det efter min mening overvejes at lave et loft, hvorefter bøder over en vis størrelse *ikke* beregnes ved absolut kumulation.

En sådan ordning ville (jf. gennemgangen ovenfor):

- 1) være i overensstemmelse med andre områder inden for færdselsretten, hvor der er lagt et loft for absolut kumulation,
- 2) være i overensstemmelse med forarbejderne til fl. § 118 a, stk. 5, hvor- af det fremgår, at reglen om absolut kumulation kan fraviges, hvis de forskyldte normalbøder fører til en uforholdsmæssig høj samlet bøde,
- 3) ikke være i strid med EU-retten,

³³ Lovforslag nr. L 262 af 30. marts 2000 om ændring af færdselsloven (Bødefastsættelse), *Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*.

³⁴ L 153, pkt. 3.2.1.2, *Justitsministeriets overvejelser*.

- 4) ikke give mindre lighed for loven eller mindre forudsigelighed end tilfældet er i dag, hvor bødeberegningen er kompliceret og afhænger af, hvor meget der tages med i anklageskriftet.

Den øvre grænse kunne fx ligge ved en gennemsnitlig netto månedsløn for chauffører og det dobbelt heraf for vognmænd.

2.6.2. Ved frakendelse af førerretten

Af bemærkningerne til L 153 fremgår, at Rigsadvokaten og justitsministeriet har overvejet om det er rimeligt at kumulere overtrædelse af køretidsreglerne med overtrædelse af hviletidsreglerne, når det drejer sig om frakendelse af kørekort:

”3.2.5. Sanktioner ved overtrædelse af både køre- og hviletidsreglerne og reglerne i kontrolapparatforordningen

3.2.5.1. Rigsadvokatens anbefaling

For så vidt angår frakendelse af førerretten har Rigsadvokaten overvejet to modeller. Den ene model indebærer, at de almindelige regler om frakendelse fastholdes, således at overtrædelse af regler i både køre- og hviletidsforordningen og kontrolapparatforordningen, som hver for sig udløser en betinget frakendelse af førerretten, medfører en ubetinget frakendelse. Valg af denne model vil indebære, at førerretten frakendes ubetinget, hvis der i et kørselsforløb konstateres f.eks. en overtrædelse af den daglige køretid med mere end 30 pct. og samtidig konstateres en 3. gangsovertrædelse af reglerne i kontrolapparatforordningen.

Den anden model indebærer, at der ved et kørselsforløb alene kan ske én betinget frakendelse af førerretten, uanset om der konstateres flere overtrædelser af forordningerne, som hver for sig kan medføre en betinget frakendelse, jf. herved pkt. 3.2.2.1.3. ovenfor om ubetinget frakendelse af førerretten ved overtrædelse af reglerne i køre- og hviletidsforordningen.

Rigsadvokaten finder det mest nærliggende at anvende den første model, som er i overensstemmelse med de almindelige principper i færdselsloven.

3.2.5.2. Justitsministeriets overvejelser

Med den anbefalede særlige lempelige ordning for overtrædelse af reglerne i køre- og hviletidsforordningen, hvorved der alene skal ske én betinget frakendelse af førerretten pr. kørselsforløb, er der efter Justitsministeriets opfattelse i tilstrækkelig grad taget højde for de særlige forhold, som gør sig gældende i denne forbindelse på grund af reglernes kompleksitet og indbyrdes sammenhæng. Da Justitsministeriet samtidig lægger stor vægt på, at en sådan mere lempelig ordning begrænses til det absolut nødvendige, tiltrædes Rigsadvokatens anbefaling om anvendelse af de almindelige regler om frakendelse af førerretten, når der foreligger overtrædelse af regler i både køre- og hviletidsforordningen og kontrolapparatforordningen, som hver for sig udløser en betinget frakendelse af førerretten.”

Som det fremgår af citatet ovenfor, er det sparsomt med argumentation for opretholdelse af absolut kumulation på dette område. Det er tydeligvis Rigsadvokatens og Justitsministeriets holdning, at udgangspunktet i færdselsloven skal følges, medmindre tungtvejende hensyn gør sig gældende.

Efter min mening er der på et område som dette, hvor der er tale om frakendelse af førerretten for erhvervschauffører (og dermed i realiteten et "Berufsverbot") netop tale om tungtvejende grunde til at fravige færdselslovens udgangspunkt. Det gælder så meget desto mere her, fordi der ikke skal særlig meget til at udløse den ubetingede frakendelse. Tre små forseelser vedrørende kontrolapparatforordningen i kombination med et tilfælde af 30 % overskridelse af den daglige køretid vil kunne føre til ubetinget frakendelse af kørekortet. Lovgiver bør genoverveje, om en sådan lovovertrædelse står i rimeligt forhold til sanktionens meget indgribende karakter.

Desværre synes der generelt efter dansk ret ikke at blive taget hensyn til konsekvenserne af førerretsfrakendelse for chaufføren.³⁵

"De sociale konsekvenser for føreren tillægges ikke væsentlig betydning for frakendelses-spørgsmålet. Lovgivningsmagtens synspunkt har tværtimod været, at der ikke skulle tages hensyn til individuelle forhold eller erhvervsmæssige forhold, f.eks. om tiltales erhverv forudsætter kørekort."

Der er efter min mening ingen tvivl om, at lovgiver med sådanne regler har begivet sig ind på et område, hvor det – i forvejen ikke uproblematisk – princip om absolut kumulation bliver endnu mere problematisk. Det er for mig svært at se, hvorfor "den anden model", som Rigsadvokaten har overvejet (jf. citatet ovenfor), og som ikke ville føre til så urimelige resultater, ikke skulle kunne anvendes. Rigsadvokaten og Justitsministeriet begrundet det med hensynet til ensartethed i færdselslovens sanktionssystem.

Det er for mig vanskeligt at forstå, at hensynet til ensartetheden i færdselsloven skal gå forud for borgernes retsstilling på dette område. Og valget af "den første model" kan næppe begrundes med henvisning til mærkbare kriminalpræventive effekter eller færdselssikkerhedsmæssige gevinster.

Efter min mening ville "den anden model" være i bedre overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, fordi det i en række situationer ville udelukke frakendelse for en ikke synderlig grov forseelse.

³⁵ Greve 2001, s. 275.

2.7. Kumulation ved privat og erhvervmæssig kørsel

HTS/ITD har rejst det spørgsmål, om man under alle forhold kan anse det for rimeligt, at en chauffør fratages sit erhverv, fordi han mister kørekortet. Det kan være i et tilfælde, hvor en selvstændig erhvervsdrivende mister sit kørekort på grund af tredje klip i kørekortet for hastighedsovertrædelser i sin privatbil. Chaufføren må i sådan en situation ofte opgive sin erhvervsvirksomhed.

Som nævnt umiddelbart ovenfor ønsker lovgiver som udgangspunkt ikke, at der skal tages hensyn til sådanne konsekvenser i forbindelse med førerretsfrakendelse. Ræsonnementet i netop denne sammenhæng synes at være, at hvis man er uegnet til at føre motordrevet køretøj privat, så er man også uegnet til at føre det erhvervmæssigt. Selv om man kan synes, at det virker urimeligt, er der næppe noget, der forhindrer lovgiver i at indføre et sådant sanktionssystem.

HTS/ITD har endvidere givet følgende eksempel på reglernes konsekvenser. Måtte en erhvervschauffør i sin personbil få to klip og efterfølgende bliver straffet for overtrædelse af køre- og hviletidsreglerne (eksempelvis to overtrædelser af kontrolapparatforordningen), vil overtrædelserne i hans personbil og i lastbilen ikke blive "lagt sammen".

Reglerne kan synes at medføre en vis vilkårlighed, men i det beskrevne eksempel medfører reglerne faktisk en begunstiggelse af erhvervschaufføren. Eksemplet egner sig derfor ikke som argument for at ændre systemet (medmindre man vil argumentere for, at det bør ændres til skade for chaufføren).

Endelig har HTS/ITD givet følgende eksempel. Måtte chaufføren nu 14 dage senere få konstateret endnu fire overtrædelser af kontrolapparatforordningen, så mister han retten til både at køre personbil og køre lastbil. Men brud på køre- og hviletidsreglerne i et omfang, så han får frakendt førerretten, betyder jo ikke, at han ikke er i stand til at køre personbil.

Lovgiver har valgt *ikke* at skelne mellem tilladelse til at føre motordrevet køretøj i privat regi og erhvervsøjemed. Det falder i tråd med lovgivers generelle afvisning af at tage hensyn til de sociale og personlige konsekvenser af førerretsfrakendelsen, jf. ovenfor. Der er i forbindelse med indførelsen af det nye sanktionssystem på området for køre- og hviletid i 2005 intet principielt nyt i, at overtrædelser af færdselsloven (i privat eller erhvervmæssig regi)

kan få særligt indgribende konsekvenser for borgere, som er afhængige af deres kørekort.³⁶

2.7. Samlet vurdering

Regler om absolut kumulation strider mod gængse danske (og de fleste andre civiliserede landes) udmålingsprincipper og traditioner. Alligevel er det blevet indført på færdselsområdet og synes i mellemtiden almindeligt accepteret – også af domstolene – på færdselsområdet.

Det er vel tvivlsomt, om de kumulerede bøder ligefrem kan siges at være i strid med proportionalitetsprincippet. Dertil stiller princippet nok generelt ikke tilstrækkeligt detaljerede krav til sanktionsniveauet.

Imidlertid kan det forhøjede bødeniveau ved lovændringen i 2005 give en sådan kumulation uforholdsmæssig hårde konsekvenser. Ikke nok med, at straffniveauet for de enkelte overtrædelser skærpedes væsentligt i 2005, de skærpede straffe kumuleres også. Der er derfor god grund til i hver enkelt sag at overveje, om det samlede bødeniveau er rimeligt og eventuelt føre en sag ved domstolene herom.

Betænelighederne ved absolut kumulation stiger proportionelt med sanktionens størrelse. Der burde derfor – og af en række andre grunde som nævnt i afsnit 2.6.1. – indføres et loft over bød størrelsen, hvor bøden *ikke* beregnes ved absolut kumulation over dette loft. Det ville i øvrigt svare til, hvad der gælder inden for andre dele af færdselslovgivningen (bøder for kørsel i frakendelsestiden og i forbindelse med mangler ved motorkøretøj). Dette loft kunne tage udgangspunkt i en gennemsnitlig netto månedsløn for erhvervschauffører på området (og det dobbelt af dette beløb for vognmænd).

Af de samme grunde burde reglerne om kumulation af to overtrædelser inden for samme kørselsforløb, som begge ville kunne føre til betinget frakendelse,

³⁶ Det bemærkes i øvrigt, at jeg har undladt at vurdere rimeligheden af det danske "klippe-kortsystem". Af hensyn til omfanget af resposummet har jeg valgt ikke at tage enhver del af færdselslovens generelle og veletablerede regler op til overvejelse, men koncentrerer mig om de særlige og nye regler inden for køre- og hviletidsområdet. Min fornemmelse er, at det er disse regler, som der er størst mulighed for at få tilpasset, så de fremstår mere rimelige. Jeg tvivler stærkt på, at klippekortsystemet, som også kendes i en mere eller mindre afvigende form fra bl.a. Tyskland og Frankrig, og som ikke er fundet i strid med EMRK art. 6 af Menneskerettighedsdomstolen (dommen i sagen Malige), er i strid med grundlæggende retsprincipper.

ikke føre til ubetinget frakendelse af førerretten. Det gælder navnlig, når det tages i betragtning, at en del af grundlaget for den ubetingede frakendelse i sådanne tilfælde kan være undskyldelige forglemmelser på diagramark, der ikke har betydning for færdselssikkerheden.

Rigsadvokaten har i forarbejderne til lovændringen i 2005 – under betegnelsen ”den anden model” – overvejet at anvende et mere lempeligt system vedrørende frakendelse i de nævnte tilfælde. Rigsadvokaten og Justitsministeriet afviser imidlertid dette med henvisning til, at færdselslovens udgangspunkt ikke bør fraviges. Når henses til, hvor indgribende en sanktion der er tale om, er det svært at se, hvorfor borgernes retsstilling på denne måde skal tilside-sættes til fordel for ensartethed i færdselsloven.

Endelig bemærkes, at selv om absolut kumulation er indført på færdselslovens område, så er det fortsat en undtagelse til hovedprincippet i strl. §§ 88 og 89 om fællesstraf. En fravigelse af princippet om absolut kumulation på enkelte punkter vil derfor nok være et brud med færdselslovens systematik, men det vil være i tråd med de almindelige udmålingsregler i dansk strafferet. Det er altså snarere færdselslovens princip om absolut kumulation, der skal anses for en undtagelse til hovedregelen om, at der *ikke* anvendes absolut kumulation i dansk ret. Rigsadvokatens og Justitsministeriets argumentation, hvorefter der skal gode grunde til at fravige færdselslovens udgangspunkt, fører dermed til det modsatte resultat af det, som de to myndigheder argumenterer for: Der skal gode grunde til *at indføre* absolut kumulation, fordi hovedreglen i dansk ret er, at der *ikke* anvendes absolut kumulation.

3. Takstmæssige bøder

3.1. Indledning

Er det rimeligt, at bøderne for overtrædelse af køre- og hviletidsreglerne udregnes takstmæssigt/"mekanisk" uden skelen til de mange forskellige, konkrete omstændigheder, som kan være en medvirkende årsag til, at reglerne i et givent tilfælde er blevet overtrådt?

De ganske vide rammer, som strl. § 80 overlader til dommeren, og de mange forskellige hensyn, som dommeren efter bestemmelsen kan inddrage ved strafudmålingen, er udtryk for den tankegang, at en god og rimelig strafudmåling skal være konkret og tage alle de forskellige hensyn og omstændigheder i en sag i betragtning.

3.2. Fravigelse begrundet i praktiske hensyn

På en række retsområder giver § 80 imidlertid et misvisende billede af strafmålingen. Der har nemlig udviklet sig takstmæssigt fastsatte straffe, hvor forbrydelsens art og grovhed er (de eneste) afgørende kriterier for strafudmålingen. De almindelige udmålingsprincipper i strl. § 80 er på sådanne områder i vidt omfang sat ud af kraft. Det gælder især på områder, hvor der er mange overtrædelser, som fx færdselsområdet, herunder køre- og hviletidsområdet.

Udviklingen er for så vidt naturlig. Det ville være praktisk vanskeligt at fastsætte straffen ud fra individuelle hensyn ved fx hastighedsovertrædelser. Desuden har der igennem en årrække været en stigende tendens til at lægge vægt på, at (objektivt set) lige forbrydelser straffes lige hårdt. Vagn Greve skriver – med udgangspunkt i færdselsområdet – følgende:

"Det er naturligt, at reaktionsfastsættelsen søges skematiseret efter de simple og overskuelige omstændigheder ved hyppigt forekommende forseelser. De principielle betænkeligheder er åbenbare, men det må samtidigt erkendes, at det har en selvstændig værdi, at behandlingen rationaliseres mest muligt, når der er tale om et meget stort antal sager. Så længe sanktionen er ganske lille, har indvendingerne ingen synderlig vægt. Afgørelser, som består i en forkert udmåling af en mindre bøde – hvor en bøde givet er forskyldt – må tages som en rimelig samfundsmæssig omkostning af den dømte."³⁷

³⁷ Greve 2001, s. 232.

3.3. Kun rimeligt ved små bøder

Som det fremgår af citatet ovenfor, er rimeligheden af takstmæssigt udmålte bøder begrænset i forhold til bødens størrelse. Vagn Greve fortsætter i umiddelbar forlængelse af citatet ovenfor:

"Takstsystemer bør kun anvendes, når bøderne er små. Den "mekaniske" udregning af bøder i tusindvis af kroner, som den f.eks. sker i spritsager, er principielt særdeles betænkelig. Der er i sådanne tilfælde tale om en problematisk forenkling og en overdimensionering af et enkelt strafudmålingsselement."³⁸

Udviklingen synes alligevel at gå i retning af stadig flere områder med takstmæssigt fastsatte bøder, herunder med bøder på adskillige tusind kroner. I citatet er nævnt spritsagerne, men inden for arbejdsmiljølovgivningen idømmes arbejdsgiveren også takstmæssigt fastsatte bøder beregnet med et udgangspunkt i 20.000 kr.³⁹ Bøderne er endog i nogle tilfælde idømt uden, at arbejdsgiveren har handlet hverken uagtsomt eller forsætligt. Bødernes størrelse skal ses på baggrund af, at virksomhederne ofte kan have haft en økonomisk fordel ved at overtræde regler (uden at denne fordel lader sig beregne) samt de vigtige almenpræventive hensyn, som gør sig gældende på området. Bøderne forhøjes i en række tilfælde (takstmæssigt), fx hvis en virksomhed tidligere har fået påbud om at bringe nogle forhold i orden eller overtrædelsen af reglerne medfører personskaade.

Også på området for fødevarer sikkerhed er bøderne i et vist omfang takstmæssige (og som udgangspunkt på 10.000 kr.).⁴⁰ På luftfartsområdet opereres også med takstmæssigt fastsatte bøder. I lovforslag nr. 4 af 7. oktober 1986 om ændring af udlændingeloven angives, at bødeniveauet for flyselskabers ulovlige transporter af personer efter Justitsministeriets opfattelse i gentagelsestilfælde bør være 8.000-10.000 kr. pr. person. Niveauet har baggrund i udenlandske bødeniveauer, og domstolene har fulgt dette. Det fremgår bl.a. af den centrale sag U 1991.700H.

³⁸ Greve 2001, s. 233.

³⁹ Jf. U 2000.293/3H.

⁴⁰ Niveauet for normalbøder, der i 2006 blev hævet fra 5.000 kr. til 10.000 kr. på en hel stribe af områder inden for fødevarer lovens regi, danner udgangspunkt for administrative myndigheders bødeforelæg, og er beskrevet i lovforslag nr. L 28 af 4. oktober 2007 om ændring af lov om fødevarer, lov om næringsbrev til fødevarerbutikker og lov om restaurations- og hotelvirksomhed m.v. (Strafskærpeelse, udlevering af oplysninger fra laboratorier, næringsbrev til fødevarer virksomheder, udveksling af oplysninger m.v.).

Sammenlignet med arbejdsmiljøområdet (og bøderne i spritsagerne og på fødevarelovens område) virker bøderne for køre- og hviletidsovertrædelser ikke eksorbitant høje. Faktisk er de i mange tilfælde lavere end på arbejdsmiljøområdet. Og der er formentlig god grund til – i et vist omfang – at sammenligne køre- og hviletid med arbejdsmiljø. De nye takster fra 2005 inden for køre- og hviletidsområdet er nemlig også fastsat under hensyntagen til vægtige almenpræventive hensyn, som ikke er helt ulig dem, der gælder på arbejdsmiljøområdet. Det drejer sig om at undgå fare for liv og lemme. Desuden angår arbejdsmiljøreglerne erhvervsforhold, som køre- og hviletidsreglerne. Endelig er de nye bødetakster på køre- og hviletidsområdet – i lighed med arbejdsmiljøområdet – fastsat under hensyntagen til, at der kan være en (ikke nærmere beregnelig) økonomisk gevinst ved overtrædelserne.

3.4. Betænkeligt med "mekanisk" bødeberegning

At der efterhånden er flere områder, hvor ganske store bøder udmåles takstmæssig, svækker dog ikke de principielle betæneligheder ved en sådan ordning. "Mekanisk" udregning af bøder uden hensyntagen til den sammenhæng, hvori vognmænd, lastvogns- og buschauffører arbejder, og de konkrete omstændigheder, som sagen omfatter, kan let komme til at fremstå som urimelig. Det gælder især, når bøderne er på adskillige tusind kroner.

De ændringer af sanktionssystemet, som skete i 2006, har taget toppen af de værste urimeligheder. Jeg tænker navnlig på 5-minuttersreglen ved pausebøder og lempeligere regler om bødekumulation i forbindelse med overtrædelse af kontrolapparatforordningen. Det er også klart, at Rigsadvokatens passus i bødekatalogen om, at der ved bødeberegningen kan tages hensyn til, om der er tale om rene forglemmelser eller sjuusk er en opblødning af takstsystemet (se nærmere afsnit 1.2.4. ovenfor). Muligheden for bødenedsættelse bør i sådanne tilfælde anvendes. I modsat fald bør chauffører og vognmænd alvorligt overveje at afvise betaling af bødeforelæggene. Ikke mindst sagen fra Horsens (refereret ovenfor) viser, at domstolene finder de høje bøder for rene forglemmelser urimelige.

I Rigspolitiets "Gennemgang af eksempler på sanktioner for overtrædelse af køre- og hviletidsreglerne" refereres til en "konduite-periode".⁴¹

"For så vidt angår domfældelsen for overtrædelse af både daglig hviletid og daglig køretid inden for samme kørselsperiode, skal Rigspolitiet bemærke, at forholdene er begået i no-

⁴¹ "Gennemgang af eksempler på sanktioner for overtrædelse af køre- og hviletidsreglerne", *Rigspolitiet*, færdselsafdelingen, j.nr. 2006-9080-33, rapport af 15. februar 2007.

vember 2005, dvs. i en periode, hvor Rigspolitiet har anmodet politiet om bl.a. i vejkontrollen at udvise den fornødne konduite i særdeleshed i forbindelse med overtrædelser, der ikke tidligere har været rejst tiltale for. Da der ikke før den 1. september 2005 blev rejst sigtelse for overtrædelse af daglig køretid, hvis overtrædelsen var opstået som følge af en for kort hviletid, var overtrædelsen således omfattet af denne "konduiteperiode".

Det er ikke helt til at gennemskue, hvad denne konduite i detaljer går ud på, men der kunne måske være tale om, at politiet tager chaufførernes forhold og sagens samlede omstændigheder i betragtning. Af "Notat om lempelse af sanktionerne for overtrædelse af køre- og hviletidsreglerne" fra Rigspolitiet fremgår:⁴²

"Rigspolitiet har i en overgangsperiode efter indførelsen af det nye sanktionssystem den 1. september 2005 og indtil 1. februar 2006 anmodet politiet om i vejkontrollen at udvise den nødvendige konduite i særdeleshed i forbindelse med overtrædelsestyper, der ikke tidligere har været rejst tiltale for. Tilsvarende konduite udvises stadig i virksomhedskontrollen. Således har Rigspolitiet i forbindelse med overtrædelser, hvor chauffører har foretaget en mangelfuld udfyldelse af diagramarkene, indtil videre fulgt den praksis for tiltalebegæring, hvorefter der forinden er foretaget en nærmere vurdering af forholdets grovhed."

Spørgsmålet er, om elementer fra denne konduiteperiode burde gøres permanent, så der kan foretages en helhedsvurdering af sagen frem for en mekanisk bødeberegning. Af de sager, som er gennemgået i Rigspolitiets "Gennemgang af eksempler på sanktioner for overtrædelse af køre- og hviletidsreglerne" refereres til en "konduite-periode"⁴³ fremgår da også, at Rigspolitiet i flere af sagerne har taget initiativ til at (ned-)justere bødeberegningen efter en ny og/eller samlet vurdering.

3.5. Samlet vurdering

Takstmæssigt udmålte bøder bryder med god praksis for straudmåling, men kan på visse områder være velbegrundet af praktiske hensyn. Det er dog som udgangspunkt kun rimeligt ved små bøder, mens bøderne på køre- og hviletidsområdet kan være høje.

Muligheden for at ændre den takstmæssige bødeberegning på området for køre- og hviletidsområdet er dog næppe stor. Der indføres nemlig takstmæssigt udmålte bøder på alt flere områder, også ganske høje bøder (fx arbejdsmiljøområdet).

⁴² Notat af 22. februar 2007, *Færdselsafdelingen*, j.nr. 2006-9080-33, s. 15.

⁴³ "Gennemgang af eksempler på sanktioner for overtrædelse af køre- og hviletidsreglerne", *Rigspolitiet*, færdselsafdelingen, j.nr. 2006-9080-33, rapport af 15. februar 2007.

Striben af sager, hvor Rigspolitiet har foretaget ny og væsentlig lempeligere bødeberegning under hensyntagen til de samlede omstændigheder i de enkelte sager, bør imidlertid give anledning til at overveje, om den meget mekaniske bødeberegning bør modificeres.

Det kan fx ske ved at videreføre elementer fra "konduite-perioden". Det kan også ske ved, at der i bødekatalogen indføres nogle formildende omstændigheder, som skal medføre fravigelse af den mekaniske bødeberegning. Det kan i den forbindelse nævnes, at der også ved kørsel uden kørekort anvendes ganske takstmæssigt fastsatte bøder. Men Rigsadvokaten har i bødekatalogen valgt at opregne enkelte formildende omstændigheder, som fører til en mildere takstmæssigt fastsat bøde.⁴⁴ Tilsvarende kunne overvejes på køre- og hviletidsområdet.

Henset til, at mekanisk bødeberegning er urimeligt ved anvendelse af høje bøder (som på dette område), og med udgangspunkt i de formildende omstændigheder i strl. § 82 og i de sager, som er forelagt Rigspolitiet af brancheorganisationerne, kunne der fx anvendes fast nedsatte bødetakster i sager, hvor:

- 1) der må antages at være en rimelig grund til, at en chauffør under en pause/hvil har flyttet sin bil et kort stykke vej (op til nogle få hundrede meter),
- 2) der må antages at være en rimelig grund til, at nogle kontrolark ikke er medbragt,
- 3) chaufføren/vognmanden kan hurtigt fremskaffe manglende kontrolark eller anden påkrævet dokumentation
- 4) overtrædelsen skyldes undskyldelig uvidenhed eller misforståelse af retsregler,⁴⁵
- 5) overtrædelsen skyldes fejl begået af andre end vognmand/chauffør (fx fejl ved reparation af kontrolapparat mm.).

⁴⁴ Se bødekatalogen, Færdselslovens kapitel 10 (§§ 54–66), s. 10 (rettet juni 2007).

⁴⁵ En sådan omstændighed vil ofte ikke kunne påberåbes af en erhvervsdrivende, når det drejer sig om reglerne inden for den pågældendes erhvervsområde. På køre- og hviletidsområdet er der imidlertid tale om nogle ganske komplicerede og omfattende regelsæt og vejledninger mm., som skal administreres i praksis på landevejene af nogle chauffører, der ikke altid har de nødvendige forudsætninger for at læse, forstå og fortolke detaljerne i sådanne regler.

Der er givetvis flere tilfælde, som burde falde ind under denne regel om nedsat bøde (nedsat takst). Der kunne med fordel i samarbejde mellem branchen og Rigsadvokaten/Rigspolitiet udarbejdes et katalog over sådanne formildende omstændigheder.

4. Tilregnelser

4.1. Indledning

Er det rimeligt, at bøder pålægges for overtrædelse på køre- og hviletidsområdet uden skelen til, om overtrædelsen er en ren forglemmelse eller en forsætlig handling?

I dansk strafferet har der traditionelt været lagt relativ stor vægt på gerningspersonens onde vilje. Det gælder også med hensyn til strafudmålingen. Den forsætlige overtrædelse anses generelt for at være grovere end den uagtsomme.⁴⁶ Også i moderne proportionalitetstankegang er tilregnelser et centralt element i vurderingen af strafværdigheden.

4.2. På speciallovsområder

4.2.1. Tilregnelser i lovgivningen

Ifølge betænkning 1424/2002 om straffastsættelse og strafferammer påvirkes grovheden af tilregnelserformen, navnlig ved straffelovsovertrædelser, »hvor uagtsomhed, i det omfang den er kriminaliseret [...] normalt vil blive undergivet en mildere bedømmelse end forsætlige forhold«.⁴⁷

Men også uden for straffeloven, i specialstrafferetten, har graden af tilregnelser betydning. Ved overtrædelse af skattekontrolloven og toldloven har tilregnelser stor betydning for bødeudmålingen. Det fremgår således af SKATs vejledning, at normalbøden på en række områder er to gange den unddragne skat/afgift ved forsætlige overtrædelser, men kun en gang den unddragne skat/afgift ved groft uagtsomme overtrædelser.⁴⁸

Af speciallovene fremgår det relativt ofte, at forsæt (og/eller grov uagtsomhed) er en skærpende omstændighed.⁴⁹ Imidlertid findes der også en lang række bestemmelser i specialstrafferetten, hvor der i strafferammen ikke differentieres mellem forsætlige og uagtsomme overtrædelser. I færdselsloven er

⁴⁶ Se f.eks. U 1985.950V (omtalt ovenfor i kapitel 4 om vinding), hvor tilregnelser netop opfattes som en del af grovhedsvurderingen.

⁴⁷ Betænkning 1424/2002, s. 260, hvor der i forbindelse med dette citat henvises til Waaben 2001, s. 101 f., og Komm. strl. I (7. udgave), s. 373-374.

⁴⁸ Se afsnit R.5.2. *Normalbøde i Processuelle regler på SKATs område 2008-1* (Gældende fra den 15. januar 2008).

⁴⁹ Fx arbejdsmiljølovens § 82, stk. 2, dyrlægelovens § 38, stk. 2, fødevarerlovens § 60, stk. 2, miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 2, og naturbeskyttelseslovens § 89, stk. 2, værdipapirhandelsloven § 94.

det kun i forbindelse med frakendelse af kørekort, at tilregnelser (i nogle tilfælde) spiller en rolle, jf. fl. § 125, stk. 1, nr. 3-5. Ellers gælder for færdselsstrafferetten, at tilregnelser har mindre eller ingen betydning.⁵⁰

Den manglende differentiering af strafferammer efter graden af tilregnelser er måske navnlig karakteristisk for straffebestemmelser i bekendtgørelser. Det gælder således også på køre- og hviletidsområdet, fx i bekendtgørelsen om kontrolapparatet:

”Medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder den, der overtræder følgende bestemmelser om [...]” (citat fra § 11 og tilsvarende i § 12).

4.2.2. Tilregnelser i konkrete sager

I en række domme tager domstolene eksplicit stilling til, om der er udvist uagtsomhed eller forsæt, selv om domstolene ikke var nødsaget til at tage stilling hertil, fordi der ikke differentieres i strafferammen. Det var fx tilfældet i U 1985.950V om en virksomheds udledning af kviksølv.

Det sker imidlertid langt fra altid. Højesteret udtaler i U 1979.748 H i en sag om en fartbøde:

”Ved dommene er det fastlagt, at tiltaltes lovovertrædelse er uagtsom, men som anført af anklagemyndigheden findes det – bortset fra særegne tilfælde – ikke hensigtsmæssigt at tillægge tiltaltes subjektive forhold betydning ved strafudmålingen.”

Mere udførligt er det på et bestemt retsområde påvist af Gorm Toftegaard Nielsen i hans undersøgelse om miljøstraffesager (men det gælder også på andre områder⁵¹):

»En af de væsentligste faktorer for, hvor strafværdig en lovovertrædelse anses for at være, er om den er begået forsætligt, groft uagtsomt eller blot simpelt uagtsomt. Det er velkendt, at forsætlige overtrædelser af straffeloven medfører langt højere straf end tilsvarende uagtsomme overtrædelser, i det omfang disse overhovedet er gjort strafbare. Almindeligvis forventer man den samme tendens inden for andre overtrædelser. [...] Spørgsmålet om en overtrædelse er begået forsætligt eller alene uagtsomt er oftest overhovedet ikke berørt i domme.«^{52 53}

⁵⁰ Jf. Højesterets dom i U 1979.748H, Greve 2002, s. 239, og 2001, s. 236.

⁵¹ Se fx U 1980.370V, U 1980.514H og U 1980.651/2H, U 1980.1016/1H, U 1983.526H, U 1993.641S.

⁵² Toftegaard Nielsen 1995, s. 11 f..

Der kan endvidere henvises til Knud Waaben:

»Når der tales om grovhed og objektive gerningstræk, må det dog tages i betragtning at tilregnelsesformen er medbestemmende for denne gerningsbedømmelse. Det spiller ikke nogen stor rolle på særlovsområder. Men inden for strfl. vil uagtsomhed, hvor den er kriminaliseret, typisk blive straffet mildere end forsættligt forhold, hvilket i de fleste tilfælde fremgår allerede af strafferammerne.«⁵⁴

På området for køre- og hviletid følger bødeberegningen de almindelige principper i færdselsloven, dvs. der tages ikke hensyn til tilregnelsen. Det synes at være almindeligt accepteret, at der på færdselsområdet – bortset fra særegne tilfælde – ses bort fra den tiltaltes subjektive skyld ved strafudmålingen, jf. Højesteret i U 79.748 H. Det er formentlig velbegrundet, bl.a. under hensyntagen til de mange sager.

Rigsadvokaten overvejede dog at kategorisere overtrædelser af kontrolapparatforordningen med henblik på opdeling i mere undskyldelige overtrædelser og overtrædelser, der må antages at blive begået bevidst for at hindre kontrol. Rigsadvokaten fandt det imidlertid vanskeligt at foretage en sådan kategorisering og fandt endvidere, at alle overtrædelser af kontrolapparatforordningen principielt kan være medvirkende til at hindre kontrol. Endelig fandt han, at en ordning, hvor alle overtrædelser straffes ens, vil være ”smidig og let at administrere”.⁵⁵

Justitsministeriet tilsluttede sig Rigsadvokatens opfattelse af, at en sondring vil være u hensigtsmæssig og vanskelig at håndtere i praksis ”ikke mindst i forbindelse med straffesagen, hvor anklagemyndighedens bevisbyrde må formodes at blive meget svær at løfte”.⁵⁶

Problemet med manglende differentiering er bl.a., at det undertiden kan forekomme urimeligt i konkrete situationer at straffe ganske ringe forseelser. Udgangspunktet efter færdselsloven er, at selv de ringeste grader af uagtsomhed kan straffes. Problemet blev sat på spidsen i den ovenfor omtalte sag fra Ret-

⁵³ Som eksempel på miljøsager, hvor domstolene faktisk tager stilling til, om forholdet er simpelt, groft uagtsomt eller forsættligt, kan henvises til U 1987.778H og U 1987.781/1H til 6H.

⁵⁴ Waaben 2001, s. 101.

⁵⁵ Notat af 22. februar 2007 om lempelse af sanktionerne for overtrædelse af køre- og hviletidsreglerne, *Færdselsafdelingen*, j.nr. 2006-9080-33, s. 15.

⁵⁶ L 153, pkt. 3.2.3.2., *Justitsministeriets overvejelser*.

ten i Horsens. Der var rejst tiltale mod en chauffør, som ved en fejl kom til at skrive de tre sidste cifre fra kilometertælleren ind i diagramarket som lastbilens registreringsnummer.⁵⁷ Fejlen skyldtes, at mens han udfyldte diagramarket, spurgte hans medchauffør til kilometerstanden. Det var umiddelbart konstaterbart efter de øvrige diagramark og sagens øvrige omstændigheder, hvori fejlen bestod. Fejlen forhindrede derfor ikke kontrollen med ordningen og bragte ikke færdselssikkerheden i fare. Efter reglerne på området skulle en sådan overtrædelse udløse en straf på 3.000 kr. til føreren og 6.000 kr. til vognmanden. Retten i Horsens fandt det imidlertid urimeligt at straffe en så ringe forseelse og frifandt med den begrundelse, at anklagemyndigheden ikke havde ført bevis for tiltaltes forsæt (uagtet, at forsæt ikke kræves til domfældelse i en sådan situation, jf. strl. § 19).

Rigsadvokatens betoning af praktiske hensyn, som fører til manglende kategorisering af overtrædelserne af kontrolapparatforordningen, får med andre ord den u hensigtsmæssige konsekvens, at domstolene må ty til mere eller mindre velbegrundede fravigelser af reglerne for at undgå urimelige domfældelser.

Problemet hermed er ikke bare af praktisk karakter for domstolene. Det er også principielt uheldigt, fordi en række borgere formentlig vil vedtage et bødeforelæg og dermed blive straffet for forhold, som de ved domstolene ville blive frifundet for.

4.2.3. Særligt vedrørende områder med objektivt ansvar

Det bemærkes, at manglende hensyntagen til graden af tilregnelser i øvrigt er tydelig i sager, hvor der anvendes objektivt strafansvar. Efter arbejdsmiljølovens § 83, stk. 1, ifalder arbejdsgivere i visse tilfælde bødeansvar på objektivt grundlag. Der henvises i bestemmelsen til, at udmålingshensynene i arbejdsmiljølovens § 82, stk. 3 og 4, finder tilsvarende anvendelse. Blandt disse hensyn nævnes ikke graden af tilregnelser.

Selv om bestemmelsen finder anvendelse på objektivt grundlag, er der som udgangspunkt intet i vejen for at lade tilregnelsen få betydning ved *strafudmålingen*. Det burde måske snarere netop tages i betragtning, da der i grovheden af overtrædelserne kan være et stort spænd (fra hændelige uheld til forsætlige forhold). Men i flere af sagerne om arbejdsmiljølovens § 83 undersø-

⁵⁷ Jf. dom afsagt af Retten i Horsens den 25. oktober 2006.

ger domstolene ikke spørgsmålet om tilregnelsens betydning for strafudmålingen nærmere.⁵⁸

4.3. I EU-retten

I EU-rettens eget sanktionssystem (overtrædelse af reglerne for landbrugsstøtte) opereres næsten altid med en skala, hvor straffens strengthed stiger med graden af tilregelse. På landbrugsområdet anvendes således en række ganske indgribende sanktioner, hvor den grundlæggende og hyppigst anvendte sanktion pålægges uden hensyn til (subjektiv) skyld, det vil sige uden hensyn til, om overtrædelsen er hændelig, uagtsom eller forsætlig. Derudover anvendes en noget strengere sanktion i tilfælde af groft uagtsomme eller forsætlige overtrædelser.⁵⁹

4.4. Samlet vurdering

Svaret på spørgsmålet, om det er rimeligt at idømme bøder uden skelen til tilregelse, beror på en afvejning af forskellige modstående hensyn. På den ene side er der praktiske hensyn (smidig og let administration samt bevisbyrde i straffesager), på den anden side er der hensynet til borgeren.

Som udgangspunkt er der næppe tvivl om, at det på færdselsområdet er generelt velbegrundet og almindeligt accepteret, at der kan ses bort fra graden af tilregelse ved strafudmålingen. Tilsvarende kendes på mange andre retsområder, herunder i EU-rettens eget sanktionssystem.

Det er dog alligevel et alvorligt problem, at en og samme bødetakst på køre- og hviletidsområdet skal dække såvel grove/forsætlige, som mindre grove/simpelt uagtsomme overtrædelser. Problemet viser sig også i praksis derved, at domstolene finder det urimeligt at idømme bøder for de ganske ringe og undskyldelige forseelser (jf. sagen fra Horsens).

Rigsadvokaten bør derfor alligevel prøve at kategorisere overtrædelserne af kontrolapparatforordningen, eller i hvert fald opstille nogle retningslinjer for, hvornår det er urimeligt at straffe disse overtrædelser (selv om han hidtil har afvist dette). I modsat fald vil man risikere, at nogle borgere vedtager bødeforrelæg i sager, hvor det er urimeligt, og hvor domstolene ville have frifundet.

⁵⁸ Smh. U 1996.105H og U 2001.2383H.

⁵⁹ Jf. fx Kommissionens forordning nr. 800/1999 af 15. april 1999 om gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter, art. 51.

Som det fremgår under pkt. 1.2.4. ovenfor, har Rigsadvokaten i bødekatalogen indføjet en passus om, at der i "tilfælde, hvor det utvivlsomt kan lægges til grund, at en overtrædelse af reglerne om kontrolapparatforordningen skyldes sjusk/forglemmelse [vil der...] ved bødefastsættelsen kunne tages hensyn hertil".

Afhængigt af anvendelsen denne administrative regel vil systemet kunne forekomme mere eller mindre rimeligt. Af hensyn til forudsigeligheden og ensartetheden bør Rigsadvokaten dog fastsætte mere detaljerede retningslinjer, herunder gøre bødenedsættelse i sådanne sager obligatorisk. Det kan fx ske ved eksemplificering af de tilfælde, hvor sjusk/forglemmelse fører til nedsættelse af bødebeløbet eller bortfald af bøden.

5. Objektivt individualansvar

5.1. Indledning

Er det rimeligt, at vognmænd kan idømmes (strenge) straffe uden, at vognmanden selv har handlet hverken forsætligt eller uagtsomt? Spørgsmålet har dels et overvejende nationalt aspekt, dels et overvejende EU-retligt aspekt.

5.2. Objektivt ansvar i henhold til dansk ret

Danmark har en vis tradition for objektivt strafansvar på erhvervsrelaterede retsområder. Et objektivt ansvar blev indført i 1926 i smørloven med henblik på at beskytte "Lurmærket". Sidenhen blev ansvarsgrundlaget indført på en række andre områder. Det skete dels med henvisning til kriminalprævention, dels med henvisning til anklagemyndighedens problemer med at løfte bevisbyrden for uagtsomhed i visse typer af sager.

I 1996 afgav Straffelovrådet sin betænkning om juridiske personers bødeansvar (betænkning nr. 1289). Rådet anbefalede, at der blev indført generelle regler om juridiske personers bødeansvar (nu indføjet i strl. kap. 5), og anbefalede samtidigt, at reglerne om objektivt individualansvar, som dengang fandtes i en række forskellige speciallove, blev ophævet. Rådet henviste i den forbindelse navnlig til,

- at behovet for objektivt individualansvar (efter indførelse af juridiske personers bødeansvar på et bestemt område), ville være stærkt begrænset,
- at der generelt er grund til at nære tvivl om det objektive ansvars præventive værdi, og
- at det er spørgsmålet, om det kan forsvares at opretholde ansvar for overtrædelser, som de tiltalte ikke kan gøre for (betænkningen s. 14).

Et flertal i Folketingets Retsudvalg tilsluttede sig imidlertid ikke ganske Straffelovrådets vurdering, og "behovet" for denne type ansvar blev aktualiseret af den ordning for de juridiske personers bødeansvar, som efterfølgende blev indført. Efter strl. § 26, stk. 2, er det nemlig således, at enkeltmandsvirksomheder ikke er omfattet af bødeansvaret, medmindre de i organisation og størrelse kan sidestilles med de selskaber, som er nævnt i § 26, stk. 1.⁶⁰ Dette opfattes normalt således, at i enkeltmandsvirksomheder

⁶⁰ Dvs. aktie-, anparts- og andelsselskaber, interessentskaber, foreninger, fonde, boer, kommuner og statslige myndigheder.

med færre end ca. 20 ansatte, kan der ikke idømmes virksomheden bødeansvar efter reglerne om juridiske personer.

På området for køre- og hviletid betyder denne særegne ordning i dansk strafferet, at nogle vognmænd ville gå fri, mens andre (enkeltmandsvirksomheder med over 20 ansatte og Aps, A/S, I/S m.fl.) i visse tilfælde ville blive idømt straf for deres ansattes overtrædelser – forudsat at ansvaret for juridiske personer opretholdes (hvad der direkte forudsættes i EU-reglerne⁶¹).

Det objektive individualansvar på området ligestiller de små og de store vognmænd, således at begge kategorier af vognmænd risikerer bøde for deres ansattes overtrædelser (de store vognmænd efter reglerne om juridiske persons bødeansvar og de små vognmænd efter det objektive individualansvar).

5.3. EU-retten

Efter EU-systemet er objektivet strafansvar ikke udelukket, heller ikke for vognmændene på området for køre- og hviletid. Det fremgår bl.a. af EF-domstolens praksis. EF-domstolen havde anledning til at tage stilling til objektivet individualansvar i dansk strafferet i sagen Hansen & Søn. Sagen drejede sig netop om straf for overtrædelse af køre- og hviletidsreglerne. Domstolen fastslog:

- 1) at indførelsen af en ordning med objektivet strafansvar "ikke i sig selv" er en fordrejning af konkurrencevilkårene (præmis 15)
- 2) at "et objektivet ansvar kan tilskynde arbejdsgiveren til at tilrettelægge sine ansattes arbejde på en sådan måde, at forordningen overholdes" (præmis 19)
- 3) at "færdselssikkerheden, [... der er] et af formålene med forordningen, er af almen interesse, hvilket kan begrunde, at der pålægges arbejdsgiveren en bøde for overtrædelser begået af hans ansatte, og at der indføres en ordning med objektivet strafansvar" (præmis 19).

Som udgangspunkt er objektivet ansvar således ikke udelukket – heller ikke på dette område – ifølge EU-retten. Det er imidlertid værd at bide mærke i en sætning, som EF-domstolen afslutningsvis tilføjer i sagen:

"Det har under sagen ikke været hævdet, at bødens størrelse står i urimeligt forhold til overtrædelsen." (Præmis 19).

⁶¹ Jf. forordning 561/2006, art. 10.

Det er vanskeligt at sige, om EF-domstole dermed antyder, at sagen ville være faldet anderledes ud, hvis Hansen & Søn havde hævdet, at sanktionen var uforholdsmæssig hård. EF-domstolen har ikke taget stilling til, om sanktionen var for hård. Men under alle omstændigheder peger Domstolen dermed på, at ikke enhver straf på objektivet grundlag er acceptabel. Domstolens udtalelse skal ses i lyset af Generaladvokatens præmis 15:⁶²

”Efter min opfattelse kan en ordning med objektivet strafansvar bestå denne proportionalitetsprøvelse, når det fremgår, at der dermed varetages væsentlige interesser som f.eks. at forøge trafikikkerheden og at forbedre arbejdstagernes arbejdsvilkår, og der ved anvendelsen af ordningen ikke idømmes uforholdsmæssigt høje straffe.” (Min kursivering).

Generaladvokaten går ikke nærmere ind i spørgsmålet om, hvornår en straf vil være uforholdsmæssigt høj. Vedrørende EU-rettens krav til national straf feret gælder generelt, at der er overladt medlemslandene et vidt skøn ved implementering af EU-retten, og at det er svært at udlede præcise retningslinjer af EU-rettens proportionalitetsprincip.

Også i denne sammenhæng vil det derfor være vanskeligt at sige noget sikkert om, hvorvidt sanktionerne for køre- og hviletidsovertrædelser er i strid med EU-retten.

Ved en eventuel retssag (herunder ved EF-domstolen) om dette emne skal der i givet fald ikke lægges vægt på, om et objektivet individualansvar i sig selv er urimeligt, men om sanktionerne i forbindelse med dette ansvar er uforholdsmæssigt høje, jf. nærmere nedenfor.

5.4. Uforholdsmæssigt høje sanktioner på objektivet grundlag

Som det fremgår af afsnit 1 ovenfor om proportionalitet, så udelukker proportionalitetsprincippet meget strenge straffe for mindre forseelser. Proportionaliteten går i den forbindelse på, om forholdet mellem forseelsens grovhed og straffens strengthed er rimeligt. Som det ligeledes fremgår ovenfor, er forseelsens grovhed sat sammen af to faktorer, dels en objektivet (skaden eller faren for forbundet med forseelsen), dels en subjektiv (gerningspersonens ”onde vilje”, dvs. tilregnelsen).

Når det drejer sig om objektivet ansvar, risikerer borgeren straf uden at have handlet hverken uagtsomt eller forsætligt. Den subjektive del af grovhedsvurdering må i sådanne tilfælde bedømmes som meget ringe.

⁶² Jf. Generaladvokatens forslag til afgørelse i sagen, præmis 15.

Hvad angår den *objektive* side må det konstateres, at nogle regler på køre- og hviletidsområdet i dag pålægger chaufførerne (og dermed også vognmændene) straf for små forseelser, hvor der:

- ikke har været fare for færdselssikkerheden,
- ikke har været vinding (ej heller potentiel) forbundet med forseelsen,
- og ikke har været problemer med kontrol af ordningen, som følge af forseelsen.

Jeg tænker her navnlig på visse overtrædelser af reglerne i kontrolapparatforordningen. Det kan fx være tilfælde, hvor chaufføren ved et øjeblik uopmærksomhed har lavet en fejl på diagramarket, men hvor fejlen umiddelbart kan konstateres og korrigeres ved sammenhold med de øvrige oplysninger i sagen.

Hvis vognmanden i sådanne tilfælde har gjort, hvad der står i hans magt for at instruere og tilrettelægge arbejdet på en sådan måde, at overtrædelser af reglerne generelt kan undgås, er forholdet samlet set af ringe strafværdighed (både subjektiv og objektivt). Alligevel risikerer vognmanden på objektivt grundlag en bøde på 6.000 kr.

Isoleret betragtet er en bøde på 6.000 kr. i sådanne tilfælde måske/måske ikke i strid med proportionalitetsprincippet, selv om der er tale om en bøde af en vis strenghed. Derimod synes reglerne om absolut kumulation – hvis de anvendes helt mekanisk og uden skelen til særlige omstændigheder – klart at kunne bringe det samlede sanktionsniveau på et niveau, hvor det virker uforholdsmæssigt.

Branchen må således være særlig opmærksom på sådanne sager med henblik på at få prøvet rimeligheden af sådanne bøder ved en retssag, herunder ved EF-domstolen.

Efter fl. § 118 a, stk. 5, kan bestemmelserne om absolut kumulation fraviges, hvis "særlige grunde taler herfor" (se afsnit 2.6.1 ovenfor). I forbindelse med objektivt ansvar på køre- og hviletidsområdet bemærker Rigsadvokaten i bøde-katalogen (s. 143), at reglen i fl. § 118 a, stk. 5, giver mulighed for at fravige princippet om absolut kumulation. Det fremgår desværre ikke nærmere, hvornår og hvordan princippet skal fraviges, og borgeren står derfor over for et ganske uigennemskueligt sanktionssystem på dette punkt.

Problemet – såvel med de urimeligt høje bøder, som med uigennemskueligheden – kunne afhjælpes ved, at Rigsadvokaten fastsætte nogle retningslinjer for, hvornår og hvordan princippet om absolut kumulation skal fraviges i tilfælde, hvor objektivt ansvar finder anvendelse.

5.5. Samlet vurdering

Ovenfor i afsnit 2 er redegjort for, hvordan regler om absolut kumulation generelt er betænkelige, men alligevel almindeligt accepterede og anvendt. I nærværende afsnit (afsnit 5) er redegjort for, at regler om objektivt strafansvar generelt er betænkelige, men at de alligevel anvendes.

Inden for køre- og hviletidsområdet fungerer de to principielt betænkelige regelsæt sammen. Det gør systemet dobbelt betænkeligt. Konsekvenserne af denne kobling bør efter min mening udredes nærmere, og retningslinjer om lempelse af bødeansvaret – *hvor de to systemet kombineres* – burde være en selvfølge.

Og set i lyset af, at bøderne på området er relativt høje (fx 6.000 kr. for vognmanden for selv de mindst alvorlige overtrædelse af reglerne i kontrolapparatforordningen) burde absolut kumulation af bøder på objektivt grundlag være udelukket, hvis der var tale om mere end 2-3 bøder, og absolut kumulerede bøder på objektivt grundlag burde være udelukket for (samlede) bøder på over 20.000 kr.⁶³

Branchen bør være særlig opmærksom på sager, hvor der pålægges bøder i denne størrelsesorden på objektivt grundlag og overveje at få prøvet rimeligheden ved en retssag, herunder ved EF-domstolen.

⁶³ 20.000 kr. er udgangspunktet ved beregning af arbejdsgiverens bøde på arbejdsmiljølovens område, og arbejdsmiljølovens nye regler afskærer endog i mange tilfælde bøder på objektivt grundlag, jf. afsnit 6 nedenfor.

6. Rækkevidden af vognmandsvirksomhedens ansvar

6.1. Indledning

Er det rimeligt, at en vognmand pålægges en bøde – uanset om det er på objektivt (individuel) grundlag eller hans/hendes virksomhed idømmes en bøde efter reglerne om juridiske personers bødeansvar – for de ansattes handlinger, når vognmanden har gjort, hvad han kunne for at reglerne skulle blive overholdt?

Som udgangspunkt betyder reglerne om juridiske personers bødeansvar et ganske vidtgående ansvar. Alle handlinger foretaget af en medarbejder i virksomheden som led i arbejdet kan som udgangspunkt straffes, hvis medarbejderen har handlet med den fornødne tilregnelser (dvs. på speciallovsområder kræves – medmindre andet er bestemt – blot simpel uagtsomhed). Der er visse undtagelser, bl.a. i tilfælde af medarbejdernes ”abnorme” handlinger. Undtagelsen fortolkes dog indskrænkende.⁶⁴

6.2. Arbejdsmiljøloven

På området for arbejdsmiljøloven har der i en årrække været anvendt ansvar for juridiske personer og objektivt individualansvar for arbejdsgivere, hvis ansatte har brudt reglerne. I 2006 fandt lovgiver dog alligevel, at reglerne var urimeligt vidtgående og indsatte følgende nye bestemmelse i arbejdsmiljølovens § 83, stk. 3:⁶⁵

”Stk. 3. I det omfang arbejdsgiveren har opfyldt sine pligter efter lovens kapitel 4, kan arbejdsgiveren ikke pålægges bødeansvar, hvis ansatte overtræder lovgivningens krav om:

- 1) anvendelse af personlige værnemidler,
- 2) anvendelse af udsugningsforanstaltninger,
- 3) anvendelse af beskyttelsesudstyr eller sikkerhedsforanstaltninger,
- 4) anvendelse af forsvarlige arbejdsmetoder eller
- 5) certifikater til kran og gaffeltruck.”

Det fremgår af forarbejderne til lovændringen (L 14 af 5. oktober 2005, pkt. 1, ”Indledning”):

⁶⁴ Se U 1994.158 H, hvor en ansat ved et tømrerfirma på en byggeplads hjalp en ansat ved et elektrikerfirma med opsætning af en ledning, der var faldet ned. Arbejdet foregik i strid med forskrifter fra skovlen på en gaffeltruck, ca. 3,25 m over terræn. Handlingen blev ikke anset som et så usædvanligt led i tømrerfirmaets aktiviteter, at tømrerfirmaet kunne fritages for bødeansvar efter arbejdsmiljølovens § 86. Bøden fastsat til 10.000 kr.

⁶⁵ Indsat ved lov nr. 300 af 19. april 2006 om ændring af lov om arbejdsmiljø.

”Formålet med forslaget er dels at indføre bestemmelser om begrænsning af arbejdsgiverens strafansvar for visse arbejdsmiljøovertrædelser i virksomheder dels at opnå en skærpelse af straffene for ansatte i visse situationer.

Regeringen finder det ikke rimeligt, at arbejdsgivere, der har gjort alt for at sikre et sikkert og sundt arbejdsmiljø, skal straffes, når det alene er de ansatte, der overtræder arbejdsmiljøreglerne.

I dag kan arbejdsgivere straffes, selv om virksomheden har investeret i sikkerhedsudstyr, stillet udstyret til rådighed for de ansatte og sikret sig, at de ansatte ved hvor, hvornår, og hvordan udstyret skal bruges. Det strider mod retsfølelsen og kan give anledning til en opgivende holdning til arbejdsmiljøarbejdet i virksomheden.

Det er endvidere regeringens opfattelse, at de ansatte i højere grad skal være deres ansvar bevidst inden for deres arbejdsområde i situationer, hvor de i særlig grad selv har mulighed for at forebygge skader på liv og helbred.

Lovforslaget angår alene ansattes overtrædelser i forbindelse med udførelsen af arbejdet.

Lovforslaget medfører ikke, at arbejdsgivere undtages fra det strafferetlige ansvar, hvis det alene er arbejdsgiveren, der er ansvarlig for overtrædelserne, fx hvis arbejdet vedrører arbejdets planlægning eller tilrettelæggelse, eller hvis arbejdsgiveren selv udfører det pågældende arbejde, der indebærer en overtrædelse af arbejdsmiljølovgivningen.

Ligeledes vil arbejdsgivere heller ikke være undtaget fra strafansvar, hvis arbejdet ikke kan udføres fuldt forsvarligt af den ansatte. Tilsvarende gælder, hvis arbejdet kunne være udført fuldt forsvarligt, men arbejdsgiveren ikke har givet fyldestgørende instruktion om anvendelse af sikkerhedsudstyr m.v., eller arbejdsgiveren ikke har ført effektivt tilsyn med arbejdet.

Arbejdsgiveren er fortsat den hovedansvarlige for virksomhedens arbejdsmiljø.”

6.3. Køre- og hviletid

Som det fremgår af citatet ovenfor, har lovgiver på arbejdsmiljøområdet indskrænket arbejdsgiverens ansvar i nærmere bestemte situationer, fordi ansvaret er fundet ”urimeligt” (i strid med retsfølelsen). At et sådant ansvar i nogle situationer kan virke urimeligt giver EU-lovgiver også (indirekte) udtryk for i forordningen om køre- og hviletid, jf. forordning 561/2006, art. 10:

”3. En transportvirksomhed er ansvarlig for overtrædelser begået af virksomhedens førere, selv om overtrædelserne er begået på en anden medlemsstats eller et tredjelandets område.

Uden at dette indskrænker medlemsstaternes ret til at drage transportvirksomhederne til ansvar i fuldt omfang, kan de gøre dette ansvar betinget af virksomhedens overtrædelse af stk.

1 og 2. Medlemsstaterne kan tage hensyn til alle eventuelle beviser for, at transportvirksomheden ikke med rimelighed kan holdes ansvarlig for den begåede overtrædelse.”

6.4. Samlet vurdering

Tilkendegivelserne fra både den danske lovgiver og EU-lovgiver bør føre til overvejelse af, om det i alle tilfælde er rimeligt at straffe arbejdsgiveren på køre- og hviletidsområdet for overtrædelser, som arbejdsgiveren ikke på nogen måde kan gøre for. Ligesom det på området for arbejdsmiljøloven er fundet ”i strid med retsfølelsen” at straffe i sådanne tilfælde, burde der indføres en række begrænsninger i arbejdsgiverens ansvar på køre- og hviletidsområdet. Det gælder især og bl.a. for de overtrædelser, som sker udelukkende i chaufførens egen interesse.

En samlet vurdering og beskrivelse af de tilfælde, som lempelserne skulle finde anvendelse på, vil sikkert være forholdsvis krævende, men bør vel kunne foretages, således som det er sket i arbejdsmiljøloven. En tilsvarende ordning bør indføres på køre- og hviletidsområdet for at undgå straf for overtrædelser, der virker urimelige.

7. Diskrimination

7.1. Indledning

Er det rimeligt, at chauffører og vognmænd med hjemsted i udlandet sanktioneres anderledes end chauffører og vognmænd med hjemsted her i landet? Spørgsmålet er rejst af HTS, fordi retstilstanden er den, at der ved betinget frakendelse af førerretten ikke kan kræves kontrollerende køreprøve af chauffører, som ikke er hjemmehørende i Danmark.

Som udgangspunkt finder de danske sanktionsregler på køre- og hviletidsområdet anvendelse, uanset om den sigtede er hjemmehørende i Danmark eller ikke. Det fremgår af Rigsadvokatens bødekatalog, at der lægges vægt på en ensartet behandling. Det fremgår af bødekatalogen, at sanktionerne ”skal anvendes overfor både udenlandske og danske chauffører, uanset om kørslen er udført for en vognmand, der har hjemsted her i landet eller i udlandet” (Rigsadvokatens fremhævning).⁶⁶

Der sker dog en vis forskelsbehandling mellem chauffører, der er hjemmehørende i Danmark, og chauffører, som ikke er, fordi hjemmehørende i Danmark i forbindelse med betinget frakendelse af kørekort skal til en kontrollerende køreprøve, mens dette ikke kan gennemtvinges over for ikke-hjemmehørende i Danmark. Det fremgår af Rigspolitiets svar på et spørgsmål fra International Transport Danmark (ITD),⁶⁷ hvori der henvises til Rigsadvokatens meddelelse nr. 8/77.

7.2. EU's ligebehandlingsprincip og TEF art. 12

Efter ligestillingsprincippet i EF-traktatens art. 12 er al forskelsbehandling, der udøves på baggrund af nationalitet, forbudt, medmindre andet er bestemt i traktaten.

Det bemærkes, at efter EF-domstolens faste praksis finder forbuddet mod diskrimination i art. 12 ikke blot anvendelse i forbindelse med regler, som udtrykkeligt diskriminerer, men også for regler, som rent faktisk medfører en begunstigelse af indlændinge (selv om reglen måske objektivt fremstår som neutral mht. landets egne borgere og fremmede – normalt kaldet indirekte diskrimination).⁶⁸

⁶⁶ Jf. bødekatalogen, Færdselslovens kapitel 13 a, side 2.

⁶⁷ *Rigspolitiet*, Færdsels- og beredskabsafdelingen, brev til ITD af 13. juli 2007, j.nr. 2007-9085-1.

⁶⁸ Fx sagen Kommissionen mod Italien, præmis 9.

Princippet i art. 12 er ifølge EF-domstolens praksis afledt af et mere generelt ligebehandlingsprincip, hvorefter sammenlignelige situationer ikke må behandles forskelligt, og situationer, som ikke er sammenlignelige, ikke må behandles lige.⁶⁹

Mens det er sværere at udlede præcise og detaljerede krav af det generelle ligebehandlingsprincip, er beskyttelsen ifølge det specielle princip i art. 12 mere vidtgående, præcist og velbeskrevet efter EF-domstolens praksis. Interessen samler sig derfor her om diskriminationsforbuddet i EF-traktatens art. 12.

Udover art. 12 findes en række specielle diskriminationsforbud i forskellige EU-regler. I det omfang disse er relevante, viger diskriminationsforbuddet i art. 12. Det drejer sig særligt om diskriminationsforbud vedrørende det indre marked. Som altovervejende hovedregel tillader disse diskriminationsforbud imidlertid diskrimination af indlændinge og indenlandske virksomheder.⁷⁰ Derfor fokus i det følgende udelukkende mod TEF art. 12.

7.3. Omvendt diskrimination (diskrimination af indlændinge)

EU-retten er generelt bygget således op, at hvis der ikke er udstedt harmoniserende EU-regler på et område, så kan medlemslandene fastsætte strengere regler (som svækker konkurrenceevnen) for indenlandske virksomheder. Der kan med andre ord godt ske diskrimination af indlændinge.

Det er da også *udgangspunktet* og *baggrunden* for TEF art. 12, at der ikke må ske diskrimination af *udlændinge*.

Muligvis omfatter art. 12 også visse tilfælde af "indlændinge-diskriminering" (eller omvendt diskrimination). I det store tyske kommentarværk til EU-traktaterne argumenterer Grabitz/Hilf for, at art. 12 også må gælde for "indlændinge-diskriminering".⁷¹ Argumentationen synes at være, at en grundlæggende ide med EF/EU i modsat fald bringes i fare, nemlig lige adgang for unionsborgerne til at nyde godt af rettighederne. Om dette er gældende ret el-

⁶⁹ Se fx EARL, præmis 35, og National Farmers' Union, præmis 61.

⁷⁰ Se fx Neergaard og Nielsen, s. 233 ff.

⁷¹ Grabitz/Hilf, kommentar til Art 12 EGV, s. 16.

ler et retspolitisk udsagn, er uklart. Enkelte sager fra EF-domstolen kunne måske udlægges til fordel for Grabitz/Hilfs synspunkt.⁷²

Grabitz/Hilf anfører imidlertid, at hvis art. 12 skal finde anvendelse på indlændinge (altså udelukke omvendt diskrimination), så skærpes kravet om, at der skal være tale om et forhold, som har berøring med EF-traktaten. Ikke enhver berøring eller tilknytning anses for tilstrækkelig. Reglerne om køre- og hviletid er EU-regler, og de nationale regler til gennemførelse af EU-reglerne vil derfor som udgangspunkt give en vis berøringsflade med EF-traktaten. Det samme gælder det forhold, at der på dette område ofte er tale om chauffører, som lever af at køre og konkurrere på tværs af grænserne.

Grabitz/Hilf opstiller i øvrigt den forudsætning for anvendelse af art. 12, at forskelsbehandlingen ikke må skyldes forskelle mellem medlemslandenes lovgivning.⁷³ Det fremgår bl.a. af sagen vedrørende Smit Transport. En nederlandsk transportvirksomhed, der havde specialiseret sig i internationale flytninger, havde af den nederlandske "Kommission for international erhvervsmæssig godstransport" fået afslag på en ansøgning om forhøjelse af virksomhedens tilladte transportkapacitet i international transport. Det skete med henvisning til, at almindelige transporthensyn ikke tillod en udvidelse af den tilladte transportkapacitet, som ikke var begrundet i allerede foreliggende internationale transportbehov. Smit Transport gjorde i sagen gældende, at de nederlandske bestemmelser medførte, at transportvirksomheder, der er hjemmehørende i Nederlandene, i konkurrencemæssig henseende stilles ringere end flyttefirmaer i de øvrige medlemslande. EF-domstolen fastslog imidlertid:

"Gennemførelse af en national lovgivning indebærer ikke en forskelsbehandling, der er i strid med traktaten, blot fordi andre medlemsstater eventuelt bringer lempeligere begrænsninger i anvendelse over for de transportvirksomheder, der er hjemmehørende på deres område. Formålet med traktatens artikel 7 [nu art. 12] er at afskaffe den forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som kan være en følge af samme medlemsstats lovgivning eller administrative praksis, og ikke den ulige behandling, der for virksomheder i forskellige medlemsstater skyldes forskelle i de nationale lovgivninger, så længe der ikke gælder en fælles transportpolitik."⁷⁴

Som det fremgår, tager udsagnet i dommen sigte på de sager, hvor der ikke er fastsat fælles EU-regler/-politik.

⁷² EF-domstolens dom af 11. juli 2002 i sagen C-60/00, Carpenter. Der er dog tvivl om, hvordan dommen skal fortolkes.

⁷³ Se generelt Grabitz/Hilf, kommentar til Art 12 EGV, s. 16.

⁷⁴ Dommen i sagen Smit Transport, præmis 27.

7.4. Lovgivers brede skøn i strafferetlig sammenhæng

EF-domstolen har gentagne gange fastslået, at medlemslandene er overladt et skøn med hensyn til sanktionering af EU-retten, hvis der ikke er fastsat særlige regler herom i EU-retten. I Hansen & Søn formuleres det således (præmis 14):

”Hertil bemærkes, at selv om forordning nr. 543/69 har til formål at harmonisere visse bestemmelser, der har indflydelse på konkurrencen inden for landevejstransport, er der efter forordningen indrømmet medlemsstaterne et betydeligt skøn med hensyn til gennemførelsen af bestemmelserne. Dels kan en medlemsstat i medfør af artikel 13 træffe strengere forholdsregler over for førere af køretøjer, som er indregistreret i den pågældende medlemsstat, dels overlader artikel 18 det til medlemsstaterne at fastlægge, hvilke sanktioner der skal gælde i tilfælde af overtrædelse, og hvor strenge de skal være.”

Medlemslandene skal dog – ligeledes efter EF-domstolens faste praksis – som minimum sørge for, at sanktionerne er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. Der er ikke detaljerede retningslinjer for dette minimumskrav, så det begrænser kun sjældent medlemslandenes skøn.

Hertil kommer, at der er grund til at formode, at et sanktionssystem må betragtes som en helhed. Det betyder, at såvel reglerne for ansvaret, som sanktionernes størrelse og kontrollens hyppighed/effektivitet indgår i bedømmelsen af et sanktionssystem. I Hansen & Søn sagen formuleres det således (præmis 15):

”Det bemærkes endvidere, at de økonomiske konsekvenser af en overtrædelse af forordning nr. 543/69 er forskellige, ikke blot alt efter hvilken ordning den pågældende medlemsstat har indført med hensyn til strafansvaret, men også alt efter, hvor store bøder der pålægges, og hvor effektiv kontrollen er.”⁷⁵

Selv om de enkelte dele af sanktionssystemet således umiddelbart måtte forekomme i strid med EU-retten, så skal systemet altså betragtes i sin helhed. Det kan bevirke, at selv om dele af et sanktionssystem måske kunne være i strid med EU-retten, så behøver systemet samlet set ikke være det.

⁷⁵ Se i øvrigt generaladvokatens forslag af 28. juni 2007 til afgørelse i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 104-106, hvor han pointerer den indre sammenhæng i et straffesystem.

Der er med andre ord grund til at antage, at medlemslandene er indrømmet en forholdsvis bred margen, når det drejer sig om fastsættelse og anvendelse af sanktioner for overtrædelse af EU-retten.

7.4. Forskelle som følge af forskellige nationale regler

Som det fremgår af citatet fra dommen Smit Transport ovenfor, er formålet med traktatens artikel art. 12 at afskaffe forskelsbehandling, som kan være en følge af "samme medlemsstats lovgivning eller administrative praksis" (min kursivering), og ikke den ulige behandling, der for virksomheder i forskellige medlemslande skyldes forskelle i de nationale lovgivninger.⁷⁶

Spørgsmålet er, om forskelsbehandlingen vedrørende kontrollerende køreprøve skyldes "samme medlemsstats" lovgivning eller lovgivningen i forskellige lande. På den ene side kunne man måske sige, at forskelsbehandlingen udspringer af et og samme lands regler/praksis, nemlig Danmarks. Det er de danske myndigheder, som rejser sager vedrørende frakendelse af førerret, danske domstole som frakender efter dansk ret og danske myndigheder som gennemtvinger frakendelsen.

Det ovenfor anførte ville dog næppe være en træffende beskrivelse. Den manglende gennemtvungelse af kontrollerende køreprøve for hjemmehørende i udlandet skyldes jo, at straffereglerne i fx Danmark og Tyskland er forskellige, og at straffereglerne endnu ikke er harmoniseret i EU på dette område. Heller ikke reglerne for gennemtvungelse af straffeafgørelser på tværs af landegrænserne er tilstrækkeligt udviklet.

I mange dele af EU-systemet står man over for det problem, at det kan være svært for et medlemsland at gennemtvunge sanktioner over for personer, som ikke bor i landet. Der sker i disse år en rivende udvikling på området for gensidig anerkendelse mellem EU-landene af afgørelser i straffesager. EU har udstedt en række rammeafgørelser om gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser inden for strafferetten. Samlet set bliver det derfor lettere og lettere at gennemtvunge afgørelser på tværs af landegrænserne.

Der vil imidlertid foreløbigt være visse typer af sanktioner, som ikke kendes eller ikke administreres helt på samme måde i andre lande, og som derfor kan være vanskelige at gennemtvunge på tværs af grænserne. Her synes EU-

⁷⁶ Smit Transport, præmis 27.

samarbejdet i nogle tilfælde at lægge op til en ordning, hvor landene har mulighed for at foretage mindre tilpasninger af afgørelser fra andre lande.⁷⁷

Det forhold, at en kontrollerende køreprøve ikke kan forlanges gennemført i andre lande, må formentlig betragtes som en sådan mindre tilpasning. Dels er køreprøven blot et lille element i et større sanktionssystem på området, og forskellen forrykker dermed – trods alt – kun ganske marginalt ved konkurrencevilkårene, dels har betinget frakendelse af kørekortet for ikke-hjemmehørende i Danmark rent faktisk retsvirkninger for den pågældende (han/hun risikerer ubetinget frakendelse næste gang vedkommende straffes i Danmark).

Det kan nævnes, at der i mange år har været forskellige regler for fx landmænd, der overtræder EU-reglerne. Landmænd på hver sin side af den dansk-tyske grænse har således kunnet iagttage, hvordan den ene har været underkastet et strafansvar for handlinger, som den anden ikke kunne straffes for. Den slags forskelle har de retsundergivne i EU foreløbigt måtte leve med – også på områder, som berøres af EU-retten. Forskelsbehandlingen bunder i, at der er forskellige strafferegler i Danmark og Tyskland.

7.5. Særligt diskriminationsprincip i forordning 561/2006

Som nævnt ovenfor viger diskriminationsprincippet i art. 12 for mere specielle diskriminationsprincipper i EU-reglerne. Følgende fremgår af forordning 561/2006, artikel 19, stk. 1:

”Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af bestemmelserne i denne forordning og forordning (EØF) nr. 3821/85 og træffer alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de iværksættes.

Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen, have afskrækkende virkning, og må ikke medføre forskelsbehandling.” (Min kursivering).

Ordlyden af den sidste sætning er hentet fra EF-domstolens faste praksis vedrørende sanktionering af overtrædelser af EU-retten. Men den er tilføjet en passus om, at sanktioner ikke må medføre forskelsbehandling. Denne passus ses ikke så ofte i denne sammenhæng, og den var ikke medtaget i Kommissionens oprindelige udkast til forordning 561/2006.⁷⁸ Den blev sat ind på foran-

⁷⁷ Se forslag til Rådets rammeafgørelse om anerkendelse af og tilsyn med betingede straffe og alternative sanktioner, fremsat den 15. januar 2007 af Frankrig og Tyskland.

⁷⁸ Jf. KOM(2001)573 endelig.

ledning af Europa-Parlamentet.⁷⁹ Herom fremgår af Europa-Parlamentets betænkning.⁸⁰

”Sanktionerne tjener til en bedre gennemførelse af denne forordning og alle de deri opstillede sociale mål samt færdselssikkerheden; også inden for vejtransporten skal virkeliggørelsen af det indre marked ske under nøje overholdelse af kravet om ikke-forskelsbehandling af personer, som ikke er hjemmehørende i den pågældende medlemsstat.”

Denne passus er med andre ord indsat for at sikre *udlændinge* mod en dårligere/strengere behandling end *indlændinge*. Den er derimod ikke indsat for at beskytte *indlændinge* mod strengere behandling end *udlændinge*. Princippet følger dermed det altovervejende udgangspunkt i EU-retten om, at omvendt diskrimination (eller diskrimination af *indlændinge*) er tilladt.

Som anført ovenfor, er det måske ikke helt udelukket, at også denne passus kunne have betydning ved *indlændinge*-diskriminering. Den samme indvending som anført af Grabitz/Hilf (jf. henvisningen ovenfor⁸¹) kunne jo også fremføres her: En diskrimination af *indlændinge* ville bringe ideen med EF-traktaten i fare, især på et område som dette, hvor EU-reglerne er udstedt (bl.a.) med det formål at ensarte konkurrenceforholdene.

7.6. Samlet vurdering

Der er en vis forskelsbehandling mellem hjemmehørende og ikke-hjemmehørende i Danmark for så vidt angår betinget frakendelse af førerretten, fordi ikke-hjemmehørende ikke skal op til kontrollerende køreprøve. Denne retsvirkning følger kun for hjemmehørende i Danmark.

Princippet i TEF art. 12 er i nogle tilfælde anvendeligt på diskrimination af *indlændinge*. Det gælder dog ikke, hvis forskelsbehandlingen skyldes forskellige nationale regler på et område, hvor der ikke er fastsat EU-regler.

EU har ikke fastsat særlige strafferegler på transportområdet. Det er overladt til medlemslandene selv, som må antages at have et vist skøn ved fastsættelse af reglerne. I Danmarks tilfælde har lovgiver forsøgt at fastsætte regler, som skulle gælde for både hjemme- og ikke-hjemmehørende i Danmark. Sankti-

⁷⁹ Jf. KOM(2003)490 endelig, s. 6.

⁸⁰ Betænkning af 12. november 2002 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om harmonisering af visse sociale bestemmelser inden for vejtransport (KOM(2001) 573 – C5-0485/2001 – 2001/0241(COD)). *Udvalget om Regionalpolitik, Transport og Turisme*. Dok nr. A5-0388/2002, ændringsforslag 64.

⁸¹ Grabitz/Hilf, kommentar til Art 12 EGV, s. 16.

onssystemet anvendes *samlet set* uden skelen til, hvor personen er hjemmehørende. Det er understreget i bøde katalogen.

En *ganske lille del* af det samlede sanktionssystem diskriminerer dog indlændinge. Men denne diskrimination skyldes forskelle i landenes strafferet og den omstændighed, at der ikke (endnu) er fælles EU-regler om sådanne strafretlige retsfølger og/eller regler for gensidig anerkendelse af sådanne afgørelser. Forskelsbehandlingen falder derfor formentlig ikke ind under TEF art. 12.

Det særlige diskriminationsprincip i forordning 561/2006 er som udgangspunkt ikke møntet på den situation, at indlændinge diskrimineres.

I det hele taget taler meget for, at omvendt diskrimination, indlændingediskriminering, ikke er udelukket på et område som dette.

Jeg finder derfor samlet set ikke, at denne forskelsbehandling er EU-retsstridig. Jeg vil dog ikke helt udelukke, at EF-domstolen kunne finde forskelsbehandlingen EU-retsstridig. Et svar på det spørgsmål ville kræve en grundigere EU-retlig vurdering, end den jeg er i stand til at give.

8. Virksomhedskontrol

8.1. Indledning

HTS/ITD har navnlig rejst to spørgsmål i forbindelse med virksomhedskontrollen af køre- og hviletidsreglerne. For det første om det er rimeligt, at der sanktioneres på baggrund af en kontrol af diagramark, der vedrører kørselsperioder, som ligger op til et år tilbage i tiden. For det andet om det er rimeligt, at politiet har adgang til kontrol hos vognmanden uden retskendelse.

8.2. Kontrol af kørselsforløb op til et år efter kørslen

Af art. 10, stk. 3, i kapitel III (om transportvirksomheders ansvar) i forordning 561/2006 fremgår, at transportvirksomhederne skal opbevare registreringsdata i op til 12 måneder efter, at registreringen er foretaget. Det fremgår også, at "sådanne data på anmodning af en dertil bemyndiget person, skal være tilgængelige i virksomhedens lokaler, enten direkte eller via en fjerntilslutning".

Reglerne om virksomhedskontrol er således fastsat på baggrund af EU-regler. Det må klart anses for intentionerne med EU-reglerne, at der skal kunne foretages kontrol af registreringer, der er op til 12 måneder gamle. Det følger endvidere af forordning 561/2006, at medlemslandene generelt er forpligtede til at indføre effektive og afskrækkende sanktioner for overtrædelse af reglerne i forordningen, jf. art. 19, stk. 1. Der er intet, som tyder på, at denne forpligtelse ikke skulle gælde i forbindelse med overtrædelser, som er afsløret ved virksomhedskontrol.

Også på andre EU-retlige områder gælder der regler om, at virksomheder skal opbevare materiale med henblik på administrativ kontrol i relativt lang tid efter.⁸² Disse regler er næppe i strid med generelle retsprincipper efter dansk eller anden ret. Også efter dansk ret findes der eksempler på regler med sådanne konsekvenser. Efter bogføringslovens § 10 skal regnskabsmateriale opbevares i mindst 5 år, og sådant materiale kan danne grundlag for fx strafansvar for skattesvig.

⁸² På området for EU-eksportstøtte skal virksomhederne opbevare forretningspapirer i mindst 3 år (medlemslandene kan fastsætte længere frist), se art. 4 i Rådets forordning (EØF) nr. 4045/89 af 21. december 1989 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF.

Reglen i forordning 561/2006 om opbevaring i op til 12 måneder kommer heller ikke i konflikt med de generelle forældelsesfrister i strl. § 93, hvorefter forældelsesfristen i intet tilfælde er mindre end 2 år fra den begåede lovovertrædelse er afsluttet.

Selv om det således kan være både uhensigtsmæssigt i forbindelse med en straffesag og ubehageligt for den tiltalte, når der gennemføres virksomhedskontrol op til et år efter, at overtrædelsen er begået, strider fremgangsmåden ikke mod grundlæggende retsprincipper.

8.3. Straf på baggrund af kontrol op til 1 år efter registrering

Repræsentanter for transporterhvervet har foreslået, at det ikke skulle være muligt at frakende førerretten på baggrund af overtrædelser fundet ved virksomhedskontrol.

Rigsadvokaten og Rigspolitiet har hertil fremført, 1) at det ville være vanskeligt foreneligt med hensynet til færdselssikkerheden, hvis der ikke kunne ske frakendelse, 2) at der i dag ikke er væsentlig forskel på virksomhedskontrol og vejkontrol (i begge tilfælde kontrolleres 28 dage), 3) at det ikke er usædvanligt inden for strafferetten, at overtrædelser, som kan medføre alvorlige sanktioner, først konstateres ved efterforskning lang tid efter overtrædelsen, og endelig 4) at incitamentet for førerne til generelt at overholde reglerne ville blive mindre, hvis der ikke var denne mulighed.

Efter min mening er særligt de to sidste argumenter overbevisende.

8.4. Kontrol hos vognmænd uden retskendelse

8.4.1. Grundlov og EMRK

Efter fl. § 86 a, stk. 5, har politiet uden retskendelse adgang til en virksomheds forretningslokaler, forretningsbøger og papirer m.v. med henblik på at føre kontrol med bestemmelser fastsat på køre- og hviletidsområdet.

Ifølge grundlovens § 72 er boligen ukrænkelig, og ”husundersøgelse, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer samt brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden, må alene ske efter en retskendelse”. Imidlertid fremgår det også af § 72, at der kan være særlig hjemmel i lov til at fravige dette udgangspunkt.

Der findes i dag langt over 100 love, hvor der er skabt en sådan adgang til undersøgelse af lokaler og forretningsbøger mv. for forskellige myndighe-

der.⁸³ Adgangen er i visse tilfælde begrænset til lokaler, hvor der udøves erhvervsvirksomhed, således som det er tilfældet med fl. § 86 a, stk. 5. I så fald er private boliger ikke omfattet (medmindre der drives erhverv herfra).

Det er effektivitets- og systemhensyn, der har ført til disse undtagelser til grundlovens § 72, og i forarbejderne til retssikkerhedsloven fra 2004⁸⁴ har Retssikkerhedskommissionen ikke fundet grundlag for at tilsidesætte de mange forskellige myndigheders opfattelse af, at en sådan adgang er nødvendig.

Betænelighederne, som en fravigelse af grundlovens § 72, kan give anledning til, begrænses i et vist omfang af de processuelle regler, som gælder for den slags kontrol. Bestemmelsen i færdselslovens § 86 a, stk. 5, er omfattet af retssikkerhedsloven, og politiet skal overholde retssikkerhedslovens processuelle regler ved gennemførelsen af virksomhedskontrollen.

Vedrørende husundersøgelse mm. udspringer reglerne i retssikkerhedsloven bl.a. af art. 8, stk. 2, i EMRK. Konventionen udelukker ikke husundersøgelse uden retskendelse, men myndighederne skal opfylde en række krav bl.a. til legalitet, varetagelse af anerkendelsesværdigt formål og proportionalitet (indgrebet skal være nødvendigt og forholdsmæssigt).⁸⁵

Af dommen fra Menneskerettighedsdomstolen af 16. april 2002 i sagen *Stés Colas Est* fremgår, at fx ransagning af forretningslokaler uden retskendelse ikke i sig selv er i strid med EMRK. Til gengæld stilles der i sådanne tilfælde formentlig skærpede krav til proportionalitetsbedømmelsen (jf. dommens præmis 49).

8.4.2. Retssikkerhedskommissionens overvejelser

Retssikkerhedskommissionen fastslår i betænkning 1489/2002, at undersøgelse af forretningslokaler mm. uden retskendelse ikke er i strid med selvinkrimineringsprincippet i ERMK art. 6.

Imidlertid kan en kontroladgang uden retskendelse føre til omgåelse af de strafprocessuelle regler, der skal give borgerne en vis retssikkerhed i tilfælde, hvor de mistænkes for kriminalitet. Derfor foreslår Retssikkerhedskommissionen en regel om, at administrative myndigheders kontrolbeføjelser begræn-

⁸³ Se fx arbejdsmiljølovens § 76, stk. 2, byggelovens § 19 og miljøbeskyttelseslovens § 87.

⁸⁴ Betænkning 1428/2003.

⁸⁵ Jf. fx dommen i sagen *Stés Colas Est*.

ses fra det tidspunkt, hvor en person (herunder juridisk person) med rimelig grund mistænkes for at have begået et strafbart forhold.

8.4.3. Retssikkerhedslovens § 9

Retssikkerhedskommissionens tanker har fundet udtryk i retssikkerhedslovens § 9:

”Hvis en enkeltperson eller juridisk person med rimelig grund mistænkes for at have begået en strafbar lovovertrædelse, kan tvangsindgreb over for den mistænkte med henblik på at tilvejebringe oplysninger om det eller de forhold, som mistanken omfatter, alene gennemføres efter reglerne i retsplejeloven om strafferetsplejen.

Stk. 2. Reglen i stk. 1 gælder ikke, hvis tvangsindgrebet gennemføres med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf.

Stk. 3. Reglerne i stk. 1 og 2 finder tilsvarende anvendelse, hvis der i sagen rettes et tvangsindgreb mod andre end den mistænkte.

Stk. 4. Den mistænkte kan meddele samtykke til fravigelse af stk. 1 og 3. Samtykket skal være skriftligt og skal meddeles på et frivilligt, specifikt og informeret grundlag. Et samtykke kan til enhver tid tilbagekaldes. Meddeler den mistænkte samtykke til fravigelse af stk. 1 og 3, finder reglerne i §§ 2-8 tilsvarende anvendelse ved de i § 1, stk. 1, nævnte tvangsindgreb.”

Hvis en person med rimelig grund mistænkes for en strafbar lovovertrædelse, må myndighederne altså ikke foretage kontrol af forretningslokaler uden retskendelse (medmindre den mistænkte samtykker). Myndighederne må endvidere ikke fortsætte en kontrol uden retskendelse, hvis det under kontrollen står klart, at der er rimelig grund til mistanke (medmindre den mistænkte samtykker i den fortsatte kontrol).

En stikprøve- eller rutinekontrol eller en generel formodning om, at en bestemt vognmand er upåpasselig med hensyn til køre- og hviletidsreglerne, vil som udgangspunkt ikke skabe ”rimelig grund til mistanke”. Mistanken skal være baseret på konkrete objektive oplysninger, og hvis en myndighed ønsker at undersøge nogle bestemte forhold, som kun muligvis kan give anledning til mistanke (fx på baggrund af generelle erfaring med en branche), er det ikke ”rimelig grund til mistanke”.⁸⁶

Det fremgår endvidere af betænkning 1428/2003:

⁸⁶ Jf. betænkning 1428/2003, s. 146.

”Det anførte indebærer bl.a., at en myndighed, som har mistanke om, at ”der er noget galt”, vil kunne være berettiget til at gennemføre eller fortsætte et kontrolbesøg mv., indtil der i givet fald er tilvejebragt visse nærmere konkretiserede oplysninger om karakteren og omfanget af det eller de forhold, som mistanken angår.

Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor skattemyndighederne hos en butiksejer ønsker at kontrollere, om vedkommende sælger ulovligt importerede varer. I forbindelse med kontrolbesøget konstaterer skattemyndighederne, at der i butikken findes sådanne varer. Skattemyndighederne vil i så fald normalt være berettiget til at foretage en optælling af antallet af ulovligt importerede varer med henblik på at få mistanken nærmere konkretiseret.”⁸⁷

8.4.4. Særligt i forhold til politiet som kontrolmyndighed

Det, som adskiller fl. § 86 a, stk. 5, fra en række andre retsområder, er imidlertid, at politiet er både kontrolmyndighed i retssikkerhedslovens forstand og retsforfølgende myndighed efter retplejelovens straffeprocessuelle regler. Hvor andre myndigheder efter omstændighederne kan blive tvunget til at stoppe en kontrol og tilkalde politiet med henblik på videre efterforskning, så bytter politiet kasket midt under selve kontrollen, hvis der opstår rimelig grund til mistanke.⁸⁸

Det betænkelige i en sådan ordning er ikke behandlet i Retssikkerhedskommissionens betænkning, og synes heller ikke (endnu) at være behandlet i den retsvidenskabelige litteratur.⁸⁹ Det er imidlertid klart, at fremgangsmåden kunne give anledning til yderligere overvejelser vedrørende retssikkerheden.

Så længe politiet administrerer kontrolordningen på en sådan måde, at der gøres opmærksom på, hvis der opstår ”rimelig grund til mistanke” og strafferetsplejens regler derfor – fra det tidspunkt – finder anvendelse, adskiller systemet sig ikke fra de andre retsområder (hvor både politi og specialmyndigheder i øvrigt i mange tilfælde arbejder sammen i forbindelse med rutinekontroller).

Den situation, at politiet undersøger diagramark og forretningspapirer ved en stikprøvekontrolbesøg hos en vognmand, synes ikke at adskille sig ikke

⁸⁷ Betænkning 1428/2003, s. 146.

⁸⁸ Vedrørende skæringstidspunktet mellem indgreb inden for og uden for strafferetsplejen ved politiets kontroller, se nærmere Henricson 2007, s. 478 ff.

⁸⁹ Indholdet af ordningen er beskrevet i Henricson 2007, s. 449 ff., hvor han i øvrigt skriver (s. 450): ”Loven synes ikke i praksis at have givet problemer i forbindelse med politiets tilsynsforpligtelse.”

fra den situation, at skattemyndighederne undersøger forretningspapirer med henblik på skattekontrol.

8.5. Samlet vurdering

Det er ikke usædvanligt, at både EU-regler og nationale regler kræver registreringer opbevaret i længere tid, og at kontrollen af sådanne registreringer kan danne baggrund for straffesager længe efter, at et forhold er begået. Det kan næppe siges, at være i strid med grundlæggende retsprincipper. Det gælder særligt, når der "kun" er tale om kontrol af forhold op til 1 år efter registreringen.

Selv om ordningen, hvor politiet både agerer kontrolmyndighed og efterforskningsmyndighed, kan give anledning til retssikkerhedsmæssige overvejelser, synes ordningen ikke væsentligt at adskille sig fra andre ordninger, hvor myndighedskontrol udføres uden retskendelse. Sådanne ordninger er almindeligt udbredte og anerkendte, og derfor heller ikke på området for køre- og hviletid i strid med grundlæggende retsprincipper. Det kommer dog i praksis naturligvis an på, hvordan politiet administrerer ordningen. Et endeligt svar på spørgsmålet ville derfor kræve en særlig undersøgelse af politiets fremgangsmåde.

9. Administrativ inddragelse af kørekort

HTS/ITD har rejst det spørgsmål, om det er retssikkerhedsmæssigt acceptabelt, at politiet administrativt kan inddrage kørekort, hvis der er udsigt til, at en chauffør vil få kortet ubetinget frakendt i en straffesag (fl. § 130). HTS/ITD henviser i den forbindelse til en mediedebat, som opstod i slutningen af 2006, fordi fødevareministeren foreslog indførelse af en hjemmel for myndighederne til administrativt at frakende personer retten til at drive fødevarevirksomhed. Forslaget stødte på en hel del kritik, bl.a. fra to professorer i strafferet.

Efter min mening er det vanskeligt at sammenligne administrativ inddragelse af kørekortet med den foreslåede ordning for administrativ frakendelse af retten til at drive fødevarevirksomhed. For det første er der alene tale om en administrativ inddragelse af kørekort, mens selve frakendelsen foregår ved domstolene. På fødevareområdet var der derimod tale om administrativ frakendelse.

For det andet finder inddragelsen kun sted (eller skal kun finde sted), hvis der er udsigt til, at kørekortet vil blive ubetinget frakendt ved domstolene. Det er således domstolenes vurdering, der er udgangspunktet for inddragelsen af kørekortet. I øvrigt kan selve den administrative inddragelse prøves ved domstolene, jf. fl. § 130, stk. 2.

For det tredje vil det som regel ikke være vanskeligt at bedømme og bevise, om kriterierne for frakendelse af kørekort er opfyldt, og dermed om administrativ inddragelse er begrundet. Der vil som oftest være tale om enkle, objektive fastsatte kriterier i lovgivningen, der er lette at konstatere. Ved frakendelse af retten til at drive fødevarevirksomhed derimod vil denne vurdering formentlig vil være betydeligt vanskeligere.

For det fjerde giver færdselsloven mulighed for at udstede et midlertidigt kørekort (om end dette ikke gælder i udlandet).

Alt i alt forekommer ordningen med administrativ inddragelse af kørekortet mig derfor langt mindre urimelig og retssikkerhedsmæssig betænkelig end administrativ inddragelse af retten til at drive fødevarevirksomhed. Det er reelt domstolene, som afgør frakendelsen på færdselsområdet og den administrative inddragelse kan endda også prøves. Ordningen er derfor efter min mening ikke umiddelbart retssikkerhedsmæssigt urimelig.

10. Sammenfatning

Generelt er sanktionssystemet på køre- og hviletidsområdet indrettet i overensstemmelse med proportionalitetsprincipperne og adskiller sig ikke væsentligt fra, hvad der gælder på sammenlignelige retsområder. På enkelte punkter forekommer sanktionssystemet dog uhensigtsmæssigt og/eller urimeligt.

Proportionalitet generelt

Det er vanskeligt at udlede klare og detaljerede krav til sanktioner af proportionalitetsprincipperne. Lovgiver er generelt overladt et meget vidt skøn. Det antages dog, at der ikke må være et urimeligt forhold mellem en overtrædelses grovhed og straffens strengthed.

På køre- og hviletidsområdet samler interessen sig efter min mening om de tilfælde, hvor der hverken objektivt eller subjektivt foreligger en grov overtrædelse, dvs. tilfælde, hvor der kun er handlet simpelt uagtsomt (eller slet ikke uagtsomt), og hvor der ikke har været skade eller fare for færdselssikkerheden (og desuden ikke omgåelse af kontrolhensyn).

I det lys forekommer chaufførernes risiko for betinget (og senere ubetinget) frakendelse af førerretten for tre undskyldelige forseelser på tre år efter min vurdering klart uproportional. Systemet bør indrettes således, at kun *grove* forseelser kan medføre betinget/ubetinget frakendelse. Det vil i øvrigt være bedre i tråd med lovændring fra 2005, hvor det af forarbejderne fremgår, at formålet er strengere straffe for de grove overtrædelser.

Efter EU-retten er medlemslandene overladt et betydeligt skøn ved indretning af sanktionssystemet for overtrædelser af EU-retten. Det kan dog forekomme, at EF-domstolen anser en sanktion for uproportional. Det drejer sig bl.a. om sager, hvor overtrædelse af hoved- og biforpligtelser sanktioneres lige strengt. I den sammenhæng kan det tænkes, at den manglende differentiering i Danmark mellem forskellige overtrædelser af kontrolapparatforordningen ville kunne anses for uproportional. Det burde overvejes at lave en differentiering/kategorisering à la den, som findes i Sverige.

Proportionalitet og absolut kumulation

Regler om absolut kumulation strider mod gængse danske (og de fleste andre civiliserede landes) udmålingsprincipper og traditioner, men det er blevet ind-

ført på færdselsområdet og synes i mellemtiden almindeligt accepteret – også af domstolene.

Da proportionalitetsprincippet sjældent stiller præcise krav til sanktionsniveauet, er det tvivlsomt, om de kumulerede bøder kan siges at være i strid med princippet. Imidlertid kan det forhøjede bødeniveau ved lovændringen i 2005 give en sådan kumulation uforholdsmæssigt hårde konsekvenser. Ikke nok med, at strafniveauet for de enkelte lovovertrædelser skærpes, de skærpede straffe kumuleres også. Der er derfor god grund til i hver enkelt sag at overveje, om det samlede bødeniveau er rimeligt og eventuelt føre en sag ved domstolene herom.

Betænelighederne ved absolut kumulation stiger proportionelt med sanktionens størrelse. Der burde derfor indføres et loft over bødestørrelsen, hvor bøden ikke beregnes ved absolut kumulation over dette loft. Det ville i øvrigt svare til, hvad der gælder inden for andre dele af færdselslovgivningen (bøder for kørsel i frakendelsestiden og i forbindelse med mangler ved motorkøretøj). Dette loft kunne – i lighed med lignende bødeberegningsmodeller inden for færdselslovens område – tage udgangspunkt i en gennemsnitlig netto månedsløn for erhvervschauffører på området (og det dobbelt af dette beløb for vognmænd).

Af de samme grunde burde reglerne om kumulation af to overtrædelser inden for samme kørselsforløb, som begge ville begrunde betinget frakendelse, ikke kunne føre til ubetinget frakendelse af førerretten. Rigsadvokaten har i forarbejderne til lovændringen i 2005 – under betegnelsen ”den anden model” – overvejet at anvende et mere lempeligt system vedrørende frakendelse i de nævnte tilfælde. Rigsadvokaten og Justitsministeriet afviser dette med henvisning til, at færdselslovens udgangspunkt ikke bør fraviges.

Denne argumentation lider imidlertid af en række svagheder. For det første er færdselslovens regler på dette punkt en undtagelse til straffelovens generelle regler om strafudmåling, og undtagelser bør som bekendt principielt begrænses. Der bør derfor angives gode grunde til *ikke* at vælge ”den anden model”. For det andet er frakendelse en *særdeles* indgribende sanktion, især over for erhvervschauffører, og det er svært at se, hvorfor borgernes retsstilling på denne måde skal tilsidesættes til fordel for ensartethed i færdselsloven.

Takstmæssige bøder

Takstmæssigt udmålte bøder bryder med god praksis for strafudmåling. Det antages alligevel på visse områder at være velbegrundet af praktiske hensyn. Det er imidlertid som udgangspunkt kun rimeligt ved små bøder, mens bøderne på køre- og hviletidsområdet er høje. Muligheden for at ændre den takstmæssige bødeberegning på dette område er dog næppe stor. Der indføres nemlig takstmæssigt udmålte – og ganske høje – bøder på alt flere områder.

Striben af sager, hvor Rigspolitiet har foretaget ny og væsentlig lempeligere bødeberegning under hensyntagen til de samlede omstændigheder i de enkelte sager, bør imidlertid give anledning til at overveje, om den meget mekaniske bødeberegning bør modificeres.

Det kan fx ske ved at videreføre elementer fra "konduite-perioden". Det kan også ske ved, at der i bødekatalogen indføres nogle formildende omstændigheder, som medfører fravigelse af den mekaniske bødeberegning eller en lavere takst i sådanne tilfælde. I afsnit 3.5. er foreslået nogle formildende omstændigheder, men der kunne med fordel udarbejdes en mere fyldestgørende liste i et samarbejde mellem branchen og Rigspolitiet/Rigsadvokaten.

Tilregnelser

Der er næppe tvivl om, at det på færdselsområdet er generelt velbegrundet og almindeligt accepteret, at der kan ses bort fra graden af tilregnelser ved strafudmålingen. Tilsvarende kendes på mange andre retsområder.

Det er dog alligevel et alvorligt problem, at en og samme bødetakst på køre- og hviletidsområdet skal dække såvel grove/forsætlige, som mindre grove/simpelt uagtsomme overtrædelser. Problemet viser sig også i praksis derved, at domstolene finder det urimeligt at idømme bøder for de ganske ringe og undskyldelige forseelser (jf. sagen fra Horsens).

Rigsadvokaten bør derfor alligevel prøve at kategorisere overtrædelserne af kontrolapparatforordningen eller i hvert fald opstille nogle retningslinjer for, hvornår det er urimeligt at straffe disse overtrædelser (selv om han hidtil har afvist dette). I modsat fald vil man risikere, at nogle borgere vedtager bødeforrelæg i sager, hvor det er urimeligt, og hvor domstolene ville have frifundet.

Objektivt ansvar

Reglerne om absolut kumulation er generelt betænkelige, men alligevel almindeligt accepterede og anvendt. Ligeledes er reglerne om objektivt strafansvar generelt betænkelige, men alligevel anvendt på en række områder.

Inden for køre- og hviletidsområdet fungerer de to principielt betænkelige regelsæt sammen. Det øger betænelighederne ved systemet. Konsekvenserne bør efter min mening udredes nærmere, og retningslinjer om lempelse af bødeansvaret – *hvor de to systemet kombineres* – burde være en selvfølge.

Set i lyset af, at bøderne på området er relativt høje (fx 6.000 kr. for vognmanden for selv de mindst alvorlige overtrædelse af reglerne i kontrolapparatorfordningen) burde absolut kumulation af bøder på objektivt grundlag være udelukket, hvis der var tale om mere end 2-3 bøder, og absolut kumulerede bøder på objektivt grundlag burde være udelukket for (samlede) bøder på over 20.000 kr.

Branchen bør være særlig opmærksom på sager, hvor der pålægges bøder i denne størrelsesorden på objektivt grundlag og overveje at få prøvet rimeligheden ved en retssag, herunder ved EF-domstolen

Virksomhedsansvaret i øvrigt

Tilkendegivelser fra både den danske lovgiver og EU-lovgiver tyder på, at det i visse tilfælde anses for urimeligt at straffe en arbejdsgiver for overtrædelser, som denne på ingen måde kan gøre for. I lighed med de nye regler inden for arbejdsmiljøloven, der begrænser arbejdsgiverens ansvar, fordi det er fundet for vidtgående og ”i strid med retsfølelsen”, bør der indføres en række begrænsninger i arbejdsgiverens ansvar på køre- og hviletidsområdet.

Forskelsbehandling

Udgangspunktet efter EU-retten er, at der godt kan ske diskrimination af et lands egne borgere (såkaldt omvendt diskrimination). Desuden er der som udgangspunkt overladt medlemslandene et vidt skøn med hensyn til indretning af sanktionerne for overtrædelse af EU-reglerne.

I Danmarks tilfælde har lovgiver på køre- og hviletidsområdet forsøgt at fastsætte regler, som skulle gælde for både hjemme- og ikke-hjemmehørende i Danmark. Sanktionssystemet anvendes *samlet set* uden skelen til, hvor personen er hjemmehørende. Det er understreget i bødekatalogen. En mindre del af det samlede sanktionssystem diskriminerer dog indlændinge (kun disse skal

op til kontrollerende køreprøve ved betinget frakendelse af førerretten). Men denne diskriminationen skyldes forskelle i landenes strafferet og den omstændighed, at der ikke (endnu) er fælles EU-regler om sådanne strafferetlige retsfølger og/eller regler for gensidig anerkendelse af sådanne afgørelser.

Jeg finder derfor samlet set ikke, at denne forskelsbehandling er EU-retsstridig. Jeg vil dog ikke helt udelukke, at EF-domstolen kunne finde forskelsbehandlingen EU-retsstridig. Et svar på det spørgsmål ville kræve en grundigere EU-retlig vurdering, end den jeg er i stand til at give.

Virksomhedskontrollen

Det er ikke usædvanligt, at både EU-regler og nationale regler kræver registreringer opbevaret i længere tid, og at kontrollen af sådanne registreringer kan danne baggrund for straffesager længe efter, at et forhold er begået. Det kan næppe siges at være i strid med grundlæggende retsprincipper. Det gælder særligt, når der "kun" er tale om kontrol af forhold op til 1 år efter registreringen.

Selv om ordningen, hvor politiet både agerer kontrolmyndighed og efterforskningsmyndighed, kan give anledning til retssikkerhedsmæssige overvejelser, synes ordningen ikke væsentligt at adskille sig fra andre ordninger, hvor myndighedskontrol udføres uden retskendelse. Sådanne ordninger er almindeligt udbredte og anerkendte og reguleres af særlige processuelle regler i retssikkerhedsloven. Ordningen på køre- og hviletidsområdet er derfor næppe i strid med grundlæggende retsprincipper. Det kommer dog i praksis naturligvis an på, hvordan politiet administrerer ordningen. Et endeligt svar på spørgsmålet ville derfor kræve en særlig undersøgelse af politiets fremgangsmåde.

Administrativ inddragelse af kørekort

Jeg finder – især under hensyntagen til den indbyggede, udstrakte domstolskontrol i ordningen – ikke den administrative inddragelse af kørekortet retssikkerhedsmæssigt urimelig.

Forkortelser

Arbejds miljøloven	Lovbekendtgørelse nr. 268 af 18. marts 2005. Loven er senest ændret ved lov nr. 512 af 6. juni 2007.
Bekendtgørelse om kontrolapparatet	Bekendtgørelse nr. 328 af 28. marts 2007 om køre- og hviletidsbestemmelserne i vejtransport.
Betænkning 1428/2003	Retssikkerhedskommissionens betænkning nr. 1428, København 2003.
Betænkning 1424/2002	Straffelovrådets betænkning nr. 1424 om strafferammer og straffastsættelse, bind I, København 2002.
Buitoni	EF-domstolens dom af 20. februar 1979 i sagen C-122/78, Buitoni, Saml. 1979, s. 677.
Byggeloven	Lovbekendtgørelse nr. 452 af 24. juni 1998. Loven er senest ændret ved lov nr. 575 af 6. juni 2007.
Bøde katalogen:	Rigsadvokatens meddelelse nr. 4/2000 om "Sanktionspåstande mv. i færdselssager" som senest ændret i april 2007.
Carpenter	EF-domstolens dom af 11. juli 2002 i sagen C-60/00, Carpenter, Saml. 2002 s. I-06279.
Dyrlæge loven	Lov nr. 433 af 9. juni 2004, som senest ændret ved lov nr. 1557 af 20. december 2006.
EARL	EF-domstolens dom af 17. april 1997 i sagen C-15/95, EARL, Saml. 1997 s. I-01961.
Eckehard Pastoors	EF-domstolens dom af 23. januar 1997 i sagen C-29/95, Eckehard Pastoors mod den belgiske stat, Saml. 1997-I, s. 285.
EMRK	Den europæiske Menneskerettigheds konvention.
Fl. (færdselsloven):	Lovbekendtgørelse nr. 1276 af 24. oktober 2007.
Forordning 3281/85	Kommissionens forordning (EØF) nr. 3281/85 af 22. november 1985 om fastsættelse af importafgifterne for hvidt sukker og rå-sukker.
Forordning 561/2006	Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 561/2006 af 15. marts 2006 om harmonisering af visse sociale bestemmelser inden for vejtransport og om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 og (EF) nr. 2135/98 samt ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85
Færdselsstrafferet	Vagn Greve, <i>Færdselsstrafferet</i> , 3. udg., København 2001.
Føde vare loven	Lov nr. 526 af 24. juni 2005, som senest ændret ved lov nr. 1549 af 20. december 2006.
Grabitz/Hilf	Eberhard Grabitz og Meinhard Hilf, <i>Das Recht der Europäischen Union, Kommentar I</i> , München 2007.
Greve 2001	Vagn Greve, <i>Færdselsstrafferet</i> , 3. udg., København, 2001.
Greve 2002	Vagn Greve, <i>Straffene</i> , 2. udg., København 2002.
Hansen & Søn	EF-domstolens dom af 10. juli 1990 i sagen C-326/88, Hansen &

	Søn I/S, Saml.1990 s. I-02911.
Henricson 2007	Ib Henricson, <i>Politiret</i> , 4. udg., København 2007.
Komm.strl. I	Vagn Greve m.fl., <i>Kommenteret straffelov, Almindelig del</i> , 8. udg., København 2005.
Kommissionen mod Grækenland	EF-domstolens dom af 21. september 1989 i sagen C-68/88, Kommissionen mod Grækenland, Saml. Saml. 1989, s. 2965.
Kommissionen mod Italien	EF-domstolens dom af 5. december 1989 i sagen C-3/88, Kommissionen mod Italien, Saml.1989 s. 04035.
Kommissionen mod Rådet	EF-domstolens dom af 23. oktober 2007 i sagen C-440/05, Kommissionen mod Rådet, endnu ikke i Saml.
Kontrolapparatforordning	Forordning 3281/85 (se ovenfor).
L 153	Forslag nr. L 153 af 13. april 2005 om ændring af færdselsloven og pasloven (knallerter, køre- og hviletid og nedsættelse af gebyret for børnepas m.v.).
Malige	Menneskerettighedsdomstolens dom af 23. september 1998 i sagen Malige v. France.
Miljøbeskyttelsesloven	Lovbekendtgørelse nr. 1757 af 22. december 2006.
National Farmers' Union	EF-domstolens dom af 17. juli 1997 i sagen C-354/95, National Farmers' Union, Saml.1997 s. I-04559.
Naturbeskyttelsesloven	Lovbekendtgørelse nr. 749 af 21. juni 2007 om naturbeskyttelse.
Neergaard og Nielsen	Ulla Neergaard og Ruth Nielsen, <i>EU-ret</i> , København, 2005.
Retssikkerhedsloven	Lov nr. 442 af 9. juni 2004 om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter. Loven er senest ændret ved lov nr. 525 af 6. juni 2007.
Smit Transport	EF-domstolens dom af 25. januar 1983 i sagen C-126/82, D. J. Smit Transport, Saml. 1983 s. 00073.
Stés Colas Est.	Menneskerettighedsdomstolens dom af 16. april 2002 i sagen Stés Colas Est v. France.
Strl. (straffeloven):	Lovbekendtgørelse nr. 1260 af 23. oktober 2007.
TEF	EF-traktaten
Toftegaard Nielsen 1995	Gorm Toftegaard Nielsen, <i>Undersøgelse af behandling og sanktionsniveau i miljøstraffesager</i> , arbejdsrapport fra Miljøstyrelsen, Nr. 77, 1995.
Tyskland mod Rådet	EF-domstolens dom af 9. november 1995 i sagen C-426/93, Tyskland mod Rådet, Saml.1995 s. I-03723
Værdipapirhandelsloven	Lovbekendtgørelse nr. 1077 af 4. september 2007 om værdipapirhandel mv.
Waaben 2001	Knud Waaben, <i>Strafferettens almindelige del II – Sanktionslæren</i> , København 2001.