

ANSVAR OG STRAF, – KRIK VIG-SAGEN

Lene Søgård Larsen

Torben M. Winnerskjold

Michael Thygesen

Birgitte Thygesen

Artiklen her skriver vi på baggrund af de problemer, der rejser sig efter den netop afsluttede retssag om det ulovligt opførte Motel Krik Vig. Anklagemyndigheden forsøgte at få straffet Syd-Thy kommune for ulovlig udstedelse af en ibrugtagningstilladelse. I artiklen vil vi forsøge at skitsere nogle af problemerne i denne sag under synsvinklen straf og ansvar, skønt sagen indeholder mange andre spørgsmål. Vi anskuer straf-sanktioner overfor ulovligheder som retsbeskyttelse i en meget bred form, og de problemer, der opstår omkring denne retsbeskyttelse, vil vi søge at behandle i relation til denne sag.

I december 1973 gav Viborg Amtsråd zonetilladelse til opførelse af et motel. Zonetilladelsens vilkår var, at byggeriet skulle igangsættes inden 5 år og fortsætte i normal byggerytme. Syd-Thy kommune udstedte i maj 1974 byggetilladelse til motellet og forlængede denne i december 1975, da byggeriet først blev påbegyndt i slutningen af december 1975.

Engang i foråret 1976 standses byggeriet p.g.a. finansieringsvanskeligheder, og kommer ikke i gang igen før august 1978. I januar 1978 erhvervedes byggeriet, efter et par ejerskifter, ved tvangsauktion, af den nuværende ejer Heibøll Nielsen.

Den 3. februar 1978 henvendte Heibøll Nielsen sig på kommunkontoret for at få godkendt nogle ændringer. Han ønskede nu et 2-etagers byggeri med ensidig taghældning, i modsætning til det tidligere godkendte 1-etages byggeri med lavt saddeltag. Bruttoetagearealet ville hermed blive forøget med 1100 m².

Kommuneingeniøren og borgmesteren, som var de eneste tilstedeværende ved dette møde, mente begge, at den oprindelige zonetilladelse var gældende, og gav under dette møde Heibøll Nielsen en mundtlig byggetilladelse, idet de mente, at der var tale om en mindre væsentlig ændring, der ikke medførte nogen sagsbehandling.

Kommuneingeniøren og borgmesteren havde ikke taget højde for,

at byggeriet ikke var opført med normal byggerytme, men derimod havde været standset i over 1 år (byggepladsen var blevet lukket af politiet i juli 1977 p.gr.a. nedstyrtningsfare), og at det i følge by- og landzone-loven var Amtsrådet, der var godkendelsesmyndighed.

I marts 1979 klagede Agger beboerforening over byggeriet, 300 af byens 450 indbyggere er medlemmer af Agger Beboerforening, til Amtsrådet og planstyrelsen.

Amtsrådet svarede i slutningen af marts 1979, at zonetilladelsen ikke var gældende for det nye byggeri, men man ville ikke foretage sig noget, da fortolkningen af zonetilladelsen kunne være tvivlsom.

Byggeriet blev afsluttet i juni 1979, og Syd-Thy kommune udstedte ibrugtagningstilladelse den 19. juni 1979.

I november 1979 traf planstyrelsen sin endelige afgørelse. Planstyrelsen mente, at byggeriet var ulovligt. Men man ville ikke foretage sig noget. Begrundelsen herfor var, at byggeriet næsten var færdiggjort, og efter omstændighederne var der ikke tilstrækkelig grundlag for at kræve lovliggørelse. Man ville dog anmode politimesteren i Thisted om at foretage en undersøgelse af, om der var grundlag for at rejse tiltale efter zoneloven.

Den 11. november 1980 afsagde Thisted byret en frifindende dom over Syd-Thy kommune.

Den blev stadfæstet af Vestre Landsret den 19. marts 1981.

Der blev af anklagemyndigheden rejst tiltale mod Syd-Thy kommune for overtrædelse af By- og Landzonelovens § 24, stk. I, nr. I, for ulovlig udstedelse af ibrugtagningstilladelse til bygherren.

Det famøse møde d. 3. februar 1978 mellem bygherren, borgmesteren og kommuneingeniøren, hvor den ulovlige byggetilladelse blev givet, var på det tidspunkt anklagemyndigheden tog sagen op forældet i medfør af Straffelovens § 93. Der fokuseres istedet fra anklagemyndighedens side på ibrugtagningstilladelsen givet den 19. juni 1979, i den forstand at dette er gerningstidspunktet. Ansvarssubjektet i sagen er kommunen som sådan, idet der ved den givne ibrugtagningstilladelse ikke kunne siges at være bestemte fysiske personer, der havde handlet ulovligt.

Underrettsdommeren i Thisted udtaler blot, at By- og Landzonelovens § 24, stk. I, nr. I må antages at sigte på bygherrer og brugere, og ikke finder direkte anvendelse på en kommune. Tiltalen gik på medvirkensansvar jfr. Straffelovens § 23, men dette spørgsmål blev der ikke taget stilling til i underretten.

Landsretten udtalte på samme måde som underretten, at en kommune ikke kan antages at være direkte omfattet af strafbestemmelsen i By- og Landzoneloven. Tiltalen gik som tidligere nævnt på ibrugtagningstilladelsen, og ved denne er der handlet i strid med By- og Land-

zonelovens § 11, stk. 5, der går på at byggetilladelse ikke må gives før den fornødne tilladelse er indhentet, og den antages at finde tilsvarende anvendelse ved ibrugtagningstilladelser. En modsætningsslutning fra By- og Landzonelovens § 24, stk. 1, nr. 1, der kun angiver straf for overtrædelse af §§6, 7 og 8, stk. 1, fører til, at der ikke kan straffes, for den ulovligt udstedte ibrugtagningstilladelse. 2)

Dommen er et eksempel på, at der i særlovgivningen og i dette tilfælde By- og Landzonenloven er sket en afgrænsning af de direkte omfattende ansvarssubjekter, derved at en kommune ikke er omfattet, men at et ansvar må gøres gældende ud fra medvirkenssynspunkter.

I Krik Vig-sagen ser vi, at anklagemyndigheden ikke procederer på bygningstilladelsens udstedelse i december 1973, dette kan ikke ske, da forholdet er forældet i følge straffelovens paragraf 93, fristen er her 2 år. Derfor må anklagemyndigheden lægge udstedelsen af ibrugtagningstilladelsen i juni 1979 til grund.

Hvis forholdet ikke havde været forældet, kan man forestille sig, at der kunne gøres et ansvar gældende, det vil sige anvendelse af straffelovens regler kunne finde sted, her paragrafferne 156 og 157. Men i disse siges det udtrykkeligt, at hverv, der hviler på offentlige valg ikke er omfattet af bestemmelserne. Hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem omfattes altså ikke af reglerne. Derimod er kommuneingeniøren omfattet af reglerne, – hans hverv hviler ikke på offentlige valg. Overvejelserne bag de undtagelser, der gælder her, er bl.a. begrundet i, at hvervene er indehavernes deltidsbeskæftigelse, medlemmerne af kommunalbestyrelsen har ikke nogen administrativ og teknisk uddannelse, og arbejdet er mere politisk end det er administrativt. 3)

Hvervet som borgmester og dets placering i relation til straffelovens regler, er omtvistet i teorien, 4) men borgmesteren er jo heltidsbeskæftiget, han er i nær tilknytning til den faglige ekspertise, – der må kræves en professionel administration fra hans side. Og dette taler for, at borgmesteren er omfattet af paragrafferne 156 og 157, det vil sige, at undtagelserne ikke gælder borgmesterhvervet.

Men i en tidligere sag, har den modsatte opfattelse været lagt til grund, nemlig at borgmesteren var omfattet af undtagelserne. 5) Hermed opstår der en diskussion, om der bør finde en lovændring sted, før man kan straffe en borgmester, og det vil sige anvende straffelovens regler på ham, eller om denne anvendelse kan finde sted blot ved at ændre praksis, hermed sker der en skærpelse af strafferegler ved ændring på det administrative niveau. 6) Denne uklarhed om anvendelsen af straffelovens bestemmelser kunne have medført, at man ikke ville have anvendt disse på borgmesteren, forudsat at forældelsesproblemet ikke havde blokeret for tiltalen. Vi fik ikke en udtalelse fra domstolene angående borgmesterhvervets placering i henhold til straffereglerne, men dette er en uhold-

bar situation, og det må derfor tages op i folketinget, så en afklaring af problemerne kan finde sted, dette er nødvendigt af hensyn til retssikkerheden.

De myndigheder som fører tilsyn med kommunerne er angivet i kommunestyrelseslovens kap. 6. Kommunernes tilsyn varetages af det statslige organ, Tilsynsrådet 7). I det omfang tilsynsrådet bliver opmærksom på en kommunes lovstridige handlinger (i videste forstand) formelt eller materielt, for eksempel gennem presseomtale, ved henvendelse fra en borger eller ex. officio, består der en fakultativ adgang til behandling af sagen 8).

Principielt forskelligt fra dette spørgsmål om behandlingspligt eller ej, er om tvangsmidlerne angivet i kommunestyrelseslovens § 61 skal/kan anvendes, når en kommune har handlet ulovligt. Blandt teoretikere er der enighed om, at der ikke består nogen pligt til at bringe midlerne i anvendelse 9). E. Harder finder blandt andet støtte herfor i formuleringen af § 61 jvf. ordene ”træffer de nødvendige foranstaltninger”, underforstået at tilsynsrådet kan vælge de foranstaltninger som findes nødvendige og hensigtsmæssige. Man må holde sig for øje, at tilsynsrådet terminologisk betegnes som det almindelige tilsyn i modsætning til det specielle tilsyn, og heri ligger blandt andet, at tilsynsrådet skal varetage nogle almene interesser, mens den enkelte borgers beskyttelse skal varetages gennem eksempelvis det administrative rekursystem. Det bevirker ofte, at i tilfælde, hvor der er andre indgrebsmuligheder over for en kommunalbestyrelse end dem kommunestyrelseslovens § 61 anviser, vil tilsynsrådet holde sig tilbage.

Kommunestyrelseslovens § 61 opregner forskellige tvangsmidler over for kommunalbestyrelsen blandt andet annullation, pålægning af tvangsbøder samt muligheden for at gøre et erstatningsansvar gældende. Tvangsmidlerne i § 61 er ikke nogen udtømmende opregning, men angiver de hårdeste sanktioner der kan finde anvendelse. Kompetencen gælder i forhold til kommunalbestyrelsens virke, idet enhver retsstridig adfærd kan henføres dertil. Det vil sige, at det ikke skal prøves om det er et udvalg, borgmesteren eller embedsmænd, der har handlet retsstridigt. Dette må afgøres internt.

Det interessante problem i relation til Motel Krik Vig sagen er, hvordan reaktionen ville have været med hensyn til et erstatningsansvar over for kommunen, hvis denne var blevet pålagt en både i medfør af By- og Landzonelovens § 24. Som tidligere anført var det kun ibrugtagningstilladelsen tiltalen gik på, og ikke selve byggetilladelsen af 3. februar 1978 som blev givet af borgmesteren og kommuneingeniøren, således at spørgsmålet er, om de medlemmer af kommunalbestyrelsen, der har stemt for eller undladt at stemme i forbindelse med ibrugtagningstilladelsen, havde kunnet drages personligt til ansvar ved et sagsanlæg fra til-

synsrådet. I erstatningsmæssig henseende får det ingen betydning hvad borgmesteren og kommuneingeniøren foretog sig den 3. februar 1978, fordi et straffeansvar efter By- og Landzonenlovens § 24 var forældet, således at en bøde for denne handling er udelukket, og dermed er der ikke påført kommunekassen et tab.

Et eventuelt erstatningsansvar mod kommuneingeniøren kunne, hvis det havde været aktuelt ikke være gjort gældende af tilsynsrådet, men af kommunen. Ansvar i form af erstatning er udelukket allerede af den grund, at tiltalen ikke gik på handlingen den 3. februar 1978.

Dette er en opregning af hvilke muligheder der er, for at gøre et retligt ansvar gældende over for en kommunalbestyrelses ulovlige handlinger. Motel Krik Vig sagen giver et meget godt billede af, hvordan retstilstanden er i dag, nemlig at der tilsyneladende er et "hul" i det retlige ansvars-system derved, at en kommunes ulovlige handlinger oftest udelukkende kun kan blive udsat for en kritik fra andre myndigheder for eksempel planstyrelsen, indenrigsministeriet m.v. Det skal dog herudover påpeges, at der også er et politisk ansvar i form af valg til kommunalbestyrelsen hvert fjerde år m.v., men spørgsmålet er, om det er ansvar nok?

Krik Vig-sagen accentuerer mange problemer, der giver anledning til retspolitiske overvejelser.

Når straffelovens regler om forældelse, det vil sige fristen på 2 år finder anvendelse, blokeres der for, at et ansvar kan gøres gældende. Det er meget problematisk, at denne mulighed udelukkes, — det kan ikke være rigtigt, at en kommune ved at give mundtlige tilsagn og holde disse hemmelige for offentligheden kan gøre sig fri af et ansvar. Den lange sagsbehandling hos rekursinstansen kan medføre, at fristen på de to år let overskrides, og herved forældes forholdet.

Straffelovens paragraffer 156 og 157 undtager netop hverv, der hviler på offentlige valg. I teorien diskuterer man borgmesterens rolle, der er enighed om, at han ikke er omfattet af undtagelserne, men på grund af en tidligere sags udfald, opstår der problemer med bestemmelsernes anvendelse i den form de har nu. En lovændring, hvori det gøres klart, at en borgmester kan straffes, eliminerer problemerne, og skaber den bedste retstilstand.

Harder siger et sted, (Dansk Kommunalforvaltning 2.) at kommuneplanloven og by- og landzonenloven ikke har haft den situation for øje, at kommunerne ikke skulle være lovlydige. Som en konsekvens heraf ses det, at der ikke i disse love er strafbestemmelser, der direkte omfatter en kommunes ulovlige handlinger. Krik Vig-sagen viser fuldt ud, at opfattelsen af, at kommunerne er lovlydige ikke holder stik i virkeligheden, det er en sandhed med modifikation. Denne sag og lignende sager, for eksempel den såkaldte Holte Midtpunkt-sag accentuerer behovet for en revidering af denne opfattelse. Man må overveje lovændringer, der forhindre

drer kommuners ulovlige beslutninger. Dette kan blandt andet søges sikret ved indførelse af strafferegler, der omfatter kommunernes adfærd.

Måske burde det også overvejes, om tilsynsrådets rolle skal ændres, om den fakultative indgriben, det vil sige muligheden for at gribe ind, skal ændres til en obligatorisk adgang til at gribe ind.

Hele dette problemkompleks fører ind i en fornyet diskussion af decentraliseringsdebatten. Ved udlægning af kompetencer til organer udenfor ministerstyret, det vil sige til de uafhængige kommuner, sker der en eliminerings af dele af de traditionelle styringsmidler, for eksempel forsvinder adgangen til at udstede bindende tjenestebefalinger, og i visse love sker der også en indskrænkning i adgangen til at rekurere kommunalbestyrelsens beslutninger.

Decentralisering har konsekvenser både med hensyn til statens styringsmuligheder og med hensyn til borgernes retssikkerhed. Krik Vig-sagens udfald giver anledning til nye overvejelser omkring temaet retssikkerhed, decentralisering og styring.

Noter:

- 1) Akterne i sagen er rekvireret.
- 2) Tilsvarende problemer gør sig gældende ved Naturfredningslovens paragraf 64b i relation til paragraf 66.
- 3) Se kronik i Politiken "Borgmestres ansvar" ved C. Haagen Jensen, d. 10/7-1979.
- 4) Se 3) og Harders kronik i Politiken d. 2/7-1979.
- 5) Se Folketingets Ombudsmandsberetning 1966 p. 97 f.
- 6) Se note 3) og 4).
- 7) Paragraf 47 stk. 2 vedrører kompetencen.
- 8) Se Harder: Dansk Kommunalforvaltning 2, p. 256.
- 9) Se 3) og 4).
- 10) Ibid.