

HØJESTERETS DOM

afsagt torsdag den 27. februar 2014

Sag 231/2013

(1. afdeling)

Rigsadvokaten

mod

ROJ TV A/S

(advokat Bjørn Elmquist, beskikket)

I tidligere instanser er afsagt dom af Københavns Byret den 10. januar 2012 og af Østre Landsrets 17. afdeling den 3. juli 2013.

I pådømmelsen har deltaget syv dommere: Børge Dahl, Lene Pagter Kristensen, Jon Stokholm, Vibeke Rønne, Michael Rekling, Kurt Rasmussen og Jens Kruse Mikkelsen.

Begrænset anketilladelse og påstande

Procesbevillingsnævnet har den 25. september 2013 meddelt Mesopotamia Broadcast A/S METV og ROJ TV A/S tilladelse, jf. retsplejelovens § 932, stk. 1, 2. pkt., til at anke landsrettens dom til Højesteret, idet nævnet i den forbindelse i medfør af retsplejelovens § 932, stk. 1, 3. pkt., har begrænset tilladelsen til spørgsmålet om rettighedsfrakendelse.

Mesopotamia Broadcast A/S METV blev den 5. november 2013 taget under konkursbehandling, og kurator har den 8. november 2013 meddelt Højesteret, at konkursboet ikke ønsker at videreføre retssagen. Sagen for Højesteret er dermed sluttet for dette selskab.

ROJ TV A/S har påstået frifindelse for rettighedsfrakendelsen.

Anklagemyndigheden har påstået stadfæstelse.

Anbringender

ROJ TV A/S har navnlig anført, at der efter legalitetsprincippet ikke kan idømmes straf eller anden retsfølge, der ikke er hjemlet i loven. Straffelovens § 79 angår alene fysiske personer. Der er ikke i bestemmelsen hjemmel til rettighedsfrakendelse over for juridiske personer. Det fremgår af både ordlyden og af forarbejderne, herunder Straffelovrådets betænkning 1289/1995 om juridiske personers bødeansvar. Der er heller ikke hjemmel i form af en analogi til § 79. Subsidiært har ROJ TV anført, at selskabet skal frifindes, da respekten for yt-rings- og informationsfriheden, jf. artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention, bør gives forrang frem for det præventive hensyn til terrorbekæmpelse, som landsretten har lagt vægt på.

Anklagemyndigheden har navnlig anført, at ordlyden og forarbejderne til straffelovens § 79, stk. 1, ikke er til hinder for, at bestemmelsen anvendes på juridiske personer. Det giver god mening også at frakende rettigheder i forhold til selskaber, og dette er også anerkendt af lovgiver, jf. f.eks. § 11 i lov om næringsbrev til visse fødevarer virksomheder og dyreværnslovens § 29 d. Der kan ikke lægges afgørende vægt på Straffelovrådets udtalelse i betænkningen fra 1995. Straffelovens § 78 og § 79 må fortolkes i lyset af den generelle bestemmelse i straffelovens § 306, hvorefter der kan pålægges juridiske personer strafansvar for overtrædelse af straffelovens bestemmelser. Frakendelse kan enten ske direkte efter § 79 eller subsidiært efter en analogi af bestemmelsen. Artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention kan ikke føre til et andet resultat, idet tilskyndelse til terrorisme ikke nyder beskyttelse efter konventionen.

Retsgrundlaget m.v.

Straffeloven fra 1930 indeholdt i § 78, stk. 1, en bestemmelse om, at en person, der blev dømt for en vanærende handling, skulle frakendes sine borgerlige rettigheder. Derved bortfaldt bl.a. den dømtes ret til at stemme og blive valgt ved offentlige valg, ret til at udøve nærmere angivne stillinger og hverv samt ret til visse understøttelser fra det offentlige.

I 1951 blev straffeloven grundlæggende ændret på dette punkt. Det blev i § 78, stk. 1, angivet, at et strafbart forhold ikke medfører tab af borgerlige rettigheder. I § 78, stk. 2, blev det bestemt, at den, der er dømt for et strafbart forhold, dog kan udelukkes fra at udøve virksomhed, som kræver en særlig offentlig autorisation eller godkendelse, såfremt det udviste forhold

begrunder en nærliggende fare for misbrug af stillingen eller hvervet. I § 79, stk. 1, blev det samtidig bestemt, at den, der udøver en af de i § 78, stk. 2, omhandlede virksomheder, ved dom for strafbart forhold kan frakendes retten til fortsat at udøve den pågældende virksomhed, såfremt det udviste forhold begrunder en nærliggende fare for misbrug af stillingen.

I 1987 fik straffelovens § 79, stk. 1, den formulering, der også er gældende i dag. Det fremgår heraf, at den, som udøver en af de i § 78, stk. 2, omhandlede virksomheder, ved dom for strafbart forhold kan frakendes retten til fortsat at udøve den pågældende virksomhed eller til at udøve den under visse former, såfremt det udviste forhold begrunder en nærliggende fare for misbrug af stillingen. Der er hverken i det bagvedliggende lovforslag (Folketingstidende 1986-87, tillæg A, L 34, sp. 579 ff.) om økonomisk kriminalitet eller i betænkning nr. 1066/1986 om bekæmpelse af økonomisk kriminalitet angivet noget om, hvorvidt juridiske personer kan frakendes rettigheder efter straffelovens § 78 og § 79.

Straffelovrådet blev i 1987 anmodet om at afgive en betænkning om kollektive enheders strafansvar. I Straffelovrådets betænkning nr. 1289/1995 om juridiske personers bødeansvar er der s. 165 et afsnit om rettighedstab. Det hedder heri:

”Straffelovens §§ 78 og 79 om rettighedstab (rettighedsnægtelse og rettighedsfrakendelse) gælder kun for fysiske personer.

Denne fortolkning er lagt til grund ved ændringen af straffelovens § 79 ved lov nr. 385 af 10. juni 1987, hvor der blev tilvejebragt udtrykkelig hjemmel til at frakende retten til at være stifter af eller direktør eller medlem af bestyrelsen i et selskab med begrænset ansvar, et selskab eller en forening, der kræver særlig offentlig godkendelse, eller en fond.

I betænkning nr. 1066/1986 om bekæmpelse af økonomisk kriminalitet, der ligger til grund for ændringen, ses spørgsmålet om rettighedsfrakendelse for selskaber som sådanne ikke behandlet. Spørgsmålet er heller ikke omtalt i Straffelovrådets udtalelse af 21. april 1986 vedrørende den nævnte betænkning.

I Waaben, Strafferettens almindelige del II, Sanktionslæren (1993), er det side 139 anført, at det af § 79 med sikkerhed kan sluttes, at frakendelse af rettigheder kun kan ske i sager mod fysiske personer og ikke rettes mod juridiske personer i forbindelse med disse bødeansvar.

De reale grunde bag den gældende retstilstand er, at det ikke ville være særlig effektivt i forbindelse med konstatering af et selskabsansvar at frakende det pågældende selskab retten til at drive en bestemt form for virksomhed. Selskabet måtte i så fald ophøre med at drive den pågældende virksomhed, men aktiviteten ville da kunne videreføres i et nyt eller i et andet selskab. Det praktisk relevante er derfor, at rettighedsfrakendelse kan anvendes over for enkeltpersoner. Enkeltpersoner vil ikke kunne komme uden om frakendelsen ved at fortsætte udøvelsen af den frakendte ret i en anden juridisk konstruktion.

Dette udelukker ikke, at der med hjemmel i særlovsbestemmelser kan ske tilbagekaldelse eller nægtelse af fornyelse af bevillinger, godkendelser o.lign. givet til juridiske personer. Dette er ikke rettighedsfrakendelse i strafferetlig forstand. Straffelovrådet finder på den anførte baggrund ikke grundlag for at stille forslag om en ændring af den almindelige bestemmelse i straffelovens § 79 med henblik på i denne bestemmelse at tilvejebringe hjemmel for rettighedsfrakendelse over for juridiske personer som sådanne i anledning af strafbart forhold.”

Der blev på baggrund af Straffelovrådets betænkning fremsat lovforslag (Folketingstidende 1995-96, tillæg A, L 201, s. 4050 ff.) om visse ændringer af straffelovens almindelige del, herunder forslag om et nyt 5. kapitel i straffeloven om strafansvar for juridiske personer (§§ 25-27) og regler indeholdende en fravigelse for så vidt angår juridiske personer af straffelovens almindelige regler om forvandlingsstraf og forældelse (§ 54, stk. 3, og § 94, stk. 4). I lovforslaget er der ikke angivet noget om, hvorvidt juridiske personer kan frakendes rettigheder efter straffelovens § 78 og § 79. Lovforslaget blev gennemført med de anførte ændringer ved lov nr. 474 af 12. juni 1996.

Ved lov nr. 228 af 4. april 2000 blev der indsat et nyt 30. kapitel i straffelovens specielle del om juridiske personer. Efter den nye § 306 kunne der pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i 5. kapitel for overtrædelse af straffelovens bestemmelser om bestikkelse og EU-svig (§§ 122, 289 a og 299, nr. 2, 2. led). Der kunne endvidere pålægges juridiske personer sådant strafansvar for hæleri med hensyn hertil (overtrædelse af § 284, jf. § 122, § 144 eller § 289 a), når overtrædelsen var begået for at skaffe selskabet m.v. del i en erhvervet vinding. Ved lov nr. 280 af 25. april 2001 fik § 306 et nyt indhold, således at juridiske selskaber nu kunne straffes efter reglerne i 5. kapitel for enhver overtrædelse af straffeloven, hvis forholdet var begået for at skaffe den juridiske person vinding. Endelig blev § 306 ændret ved lov nr. 378 af 6. juni 2002, hvor bestemmelsen fik den formulering, som også er gældende i dag. Det hedder heri, at der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i 5. kapitel for overtrædelse af straffeloven. Der er ikke i forarbejderne til lovene fra 2000, 2001 og 2002 angivet noget om, hvorvidt juridiske personer kan frakendes rettigheder efter straffelovens § 78 og § 79.

Lov om næringsbrev til visse fødevarer virksomheder § 11 (lovbekendtgørelse nr. 1205 af 14. oktober 2013) giver adgang til at frakende juridiske personer retten til at drive erhvervs virksomhed med detailsalg af fødevarer samt fødevarerengros virksomhed. Bestemmelsen er

indført ved lov nr. 486 af 9. juni 2004. I forarbejderne til bestemmelsen (Folketingstidende 2003-04, tillæg A, L 183, s. 6657) anføres det bl.a.:

”Bestemmelsen har ... et videre anvendelsesområde end straffelovens § 79. Der stilles bl.a. ikke det strenge krav om nærliggende risiko for misbrug af hvervet, som det er tilfældet i straffelovens § 79, ligesom bestemmelsen finder anvendelse på juridiske personer.”

Dyreværnslovens § 29 d (lovbekendtgørelse nr. 252 af 8. marts 2013) giver adgang til at frakende juridiske personer retten til at drive erhvervsmæssig virksomhed med transport af dyr. Bestemmelsen blev indsat i dyreværnsloven ved lov nr. 530 af 6. juni 2007. I forarbejderne til bestemmelsen (Folketingstidende 2006-07, tillæg A, L 215, s. 7774) anfører Justitsministeriet bl.a.:

”Straffelovens § 79 og dyreværnslovens § 29 giver ... ikke mulighed for rettighedsfrakendelse i forhold til juridiske personer. Som det fremgår af Straffelovrådets betænkning nr. 1289/1995 om juridiske personers bødeansvar, s. 165, er de reale grunde bag denne retstilstand, at ...”

Højesterets begrundelse og resultat

ROJ TV A/S er fundet skyldig i overtrædelse af straffelovens § 114 e, jf. § 306, ved i en periode på over 4 år at have fremmet terrorvirksomhed.

Straffen herfor er ved landsrettens dom med henvisning til forholdets grovhed og alvorlige karakter udmålt til 50 dagbøder à 100.000 kr. ROJ TV blev endvidere i medfør af en analogi af straffelovens § 79, stk. 1, frakendt retten til at udsende tv på baggrund af Radio- og tv-nævnets registrering af 9. december 2003.

For Højesteret angår sagen alene, om der i straffelovens § 79, stk. 1, jf. § 78, stk. 2, eller efter en analogi, er hjemmel til rettighedsfrakendelse over for en juridisk person, og i bekræftende fald om ROJ TV skal frifindes for rettighedsfrakendelse, fordi det i den foreliggende sag vil være i strid med artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention om beskyttelse af ytringsfriheden.

Efter straffelovens § 1, 2. pkt., jf. 1. pkt., kan en retsfølge, herunder rettighedsfrakendelse, kun pålægges, hvis retsfølgen er hjemlet ved lov, eller hvis retsfølgen ganske må sidestilles med en retsfølge, der er hjemlet ved lov.

Højesteret tiltræder, at ROJ TV's rettigheder til at udsende tv på baggrund af Radio- og tv-nævnets registrering af 9. december 2003 er at sidestille med en særlig offentlig godkendelse, jf. straffelovens § 78, stk. 2.

Fem dommere – Børge Dahl, Lene Pagter Kristensen, Jon Stokholm, Michael Rekling og Kurt Rasmussen – udtaler herefter:

Efter straffelovens § 306 kan der pålægges selskaber og andre juridiske personer strafansvar efter reglerne i 5. kapitel for overtrædelse af straffeloven.

Straffelovens § 2 fastslår som et almindeligt princip, at lovens kapitel 1-11 – dvs. lovens almindelige bestemmelser om bl.a. forsøg, medvirken og forældelse – finder anvendelse på alle strafbare forhold, for så vidt ikke andet er bestemt. Der er ikke gjort undtagelse herfor for strafbare forhold begået af juridiske personer.

Bestemmelserne om rettighedsfrakendelse findes i § 78 og § 79 i straffelovens almindelige del. De finder derfor også anvendelse på juridiske personer, jf. § 2, medmindre ”andet er bestemt”. Der er ikke en lovbestemmelse, som særligt tager stilling til, om § 78 og § 79 gælder for juridiske personer. Spørgsmålet er herefter, hvorledes § 78 og § 79 efter deres eget indhold må forstås.

Straffelovens § 78 og § 79 blev grundlæggende ændret ved lov nr. 286 af 18. juni 1951 om ændring af reglerne om fortabelse af rettigheder som følge af straf. Der blev i § 78, stk. 1, indsat en bestemmelse om, at strafbart forhold ikke medfører tab af borgerlige rettigheder, herunder ret til virksomhed i henhold til almindeligt næringsbrev. Der blev samtidig i § 78, stk. 2, og § 79 indsat bestemmelser om, at den, der er dømt for strafbart forhold, kan udelukkes fra eller frakendes retten til at udøve virksomhed, der kræver særlig autorisation eller godkendelse, såfremt det udviste forhold begrundes en nærliggende fare for misbrug af stillingen eller hvervet. Den nye bestemmelse i § 78, stk. 1, er en principudtalelse vendt mod den

tidligere regulering og kan efter vores opfattelse alene tillægges den betydning, at bestemmelsen gjorde op med de hidtil gældende regler om, at et strafbart forhold i sig selv kunne begrunde fortabelse af borgerlige rettigheder. § 78, stk. 1, har derfor ikke betydning for forståelsen af de fremadrettede bestemmelser i § 78, stk. 2, og § 79.

Som § 78, stk. 2, og § 79 blev formuleret ved lovændringen, indebar dom for strafbart forhold mulighed for at udelukke ”den, der er dømt for strafbart forhold”, fra at udøve virksomhed, der kræver særlig offentlig autorisation eller godkendelse, og mulighed for at fratage ”den, der udøver en af de i § 78, stk. 2, omhandlede virksomheder”, retten til fortsat at udøve den pågældende virksomhed, såfremt det udviste forhold begrundes en nærliggende risiko for misbrug af stillingen eller hvervet. Vi finder hverken i ordlyden eller i forarbejderne holdepunkter for at indskrænke bestemmelserne til kun at angå fysiske personer. En fortolkning, hvorefter bestemmelserne også omfatter juridiske personer, som kan få eller have en særlig offentlig godkendelse til udøvelse af virksomhed, stemmer endvidere efter vores opfattelse bedst med deres kriminalitetsforebyggende formål.

Vi finder, at lovgiver heller ikke ved senere ændringer af straffelovens § 78 og § 79 eller ved indførelse af eller ændringer i regler om juridiske personers strafansvar i straffeloven har bestemt, at straffelovens § 78 og § 79 ikke kan anvendes på strafbare forhold, hvor den straffede er en juridisk person.

Det forhold, at Straffelovrådet i betænkning nr. 1289/1995 om juridiske personers bødeansvar s. 165 har udtalt, at straffelovens § 78 og § 79 kun gælder for fysiske personer, kan ikke i sig selv begrunde en sådan indskrænkende forståelse af bestemmelserne. Det skal i givet fald være bestemt af lovgiver, at bestemmelserne skal forstås således. Betænkningen er lagt til grund for lovforslaget om indsættelsen i straffeloven af kapitlet om strafansvar for juridiske personer og den samtidigt foretagne ændring i straffelovens almindelige del ved indsættelsen af § 54, stk. 3, og § 94, stk. 4, 4. pkt. (nu stk. 5). Der er imidlertid ikke i lovforslaget noget forslag til ændring af § 78 og § 79 eller i øvrigt bemærkninger om rettighedsnægtelse eller rettighedsfrakendelse efter § 78 og § 79. Der er herefter ikke i lovforslaget holdepunkter for, at lovgiver har villet indskrænke bestemmelserne til kun at omfatte fysiske personer.

På denne baggrund finder vi, at der i straffelovens § 79, stk. 1, jf. § 78, stk. 2, er hjemmel til rettighedsfrakendelse over for juridiske personer. Det kan ikke føre til et andet resultat, at der i forarbejderne til visse særlove er givet udtryk for en anden forståelse af straffeloven.

Landsretten har bevismæssigt lagt til grund, at ROJ TV ikke har stået for en uafhængig og upartisk journalistisk virksomhed, men har fremmet PKK's terrorvirksomhed gennem tv-udsendelser. På denne baggrund tiltrædes det, at der er sket rettighedsfrakendelse. Retten til ytringsfrihed som beskyttet af artikel 10 i den europæiske menneskerettighedskonvention kan ikke føre til et andet resultat.

Vi stemmer herefter for at stadfæste landsrettens dom.

Dommerne Vibeke Rønne og Jens Kruse Mikkelsen udtaler:

Efter straffelovens § 78, stk. 1, medfører et strafbart forhold ikke tab af borgerlige rettigheder. Udtrykket "borgerlige rettigheder" må forstås på baggrund af den oprindelige affattelse af bestemmelsen i straffeloven af 1930, hvorefter en person, der blev dømt for en vanærende handling, skulle frakendes sine borgerlige rettigheder. Derved bortfaldt bl.a. den dømtes ret til at stemme og blive valgt ved offentlige valg, ret til at udøve nærmere angivne stillinger og hverv samt ret til visse understøttelser fra det offentlige. Ved en lovændring i 1951 afskaffede man reglerne om disse såkaldte æresstraffe og erstattede dem af regler, der i det væsentlige svarer til de nugældende bestemmelser i straffelovens § 78 og § 79, og som bygger på det hovedsynspunkt, at der alene skal ske frakendelse af rettigheder, hvor der efter en konkret vurdering er nærliggende fare for misbrug.

Vi finder efter ordlyden af og forarbejderne til § 78, stk. 1, at bestemmelsen alene angår fysiske personer. Det forhold, at formålet med bestemmelserne i § 78 og § 79 ændredes ved lovændringen i 1951, således at frakendelse også kunne være relevant i forhold til juridiske personer, kan ikke føre til en ændret fortolkning af § 78, stk. 1.

Vi finder endvidere, at straffelovens § 78, stk. 2, efter sin ordlyd, herunder ordet "dog", og placering må anses for en undtagelse til hovedreglen i stk. 1, og må fortolkes i overensstem-

melse hermed. Da § 79, stk. 1, henviser til § 78, stk. 2, finder vi, at denne bestemmelse ikke gælder for juridiske personer.

Denne fortolkning er også lagt til grund af Straffelovrådet i betænkning nr. 1289/1995 s. 165. Straffeloven indeholdt dengang ingen bestemmelser om juridiske personers strafansvar, som navnlig var reguleret i særlovgivningen eller fastlagt i retspraksis. I betænkningen foretog Straffelovrådet en samlet gennemgang af en række forskellige spørgsmål om juridiske personers strafansvar og stillede i forlængelse heraf forslag om nogle generelle bestemmelser om juridiske personers strafansvar i straffelovens almindelige del (jf. navnlig §§ 25-27).

I det lovforslag, som i 1996 blev fremsat på grundlag af betænkningen, blev der ikke taget afstand fra Straffelovrådets retsopfattelse, hvorefter § 78 og § 79 kun gælder for fysiske personer, hvorfor der ikke kunne ske rettighedsfrakendelse over for juridiske personer, og der blev i overensstemmelse med Straffelovrådets indstilling heller ikke indført en adgang hertil.

Denne forståelse af straffelovens § 78 og § 79 er også lagt til grund i forbindelse med indførelse af adgang til rettighedsfrakendelse over for juridiske personer med hensyn til virksomhed med detailsalg af fødevarer i 2004 og virksomhed med dyretransporter i 2007. Ved den sidstnævnte lovændring fastslog Justitsministeriet i lovforslaget udtrykkeligt med henvisning til betænkning 1289/1995 s. 165, at straffelovens § 79 ikke giver mulighed for rettighedsfrakendelse i forhold til juridiske personer.

Vi finder herefter, at der ikke i straffelovens § 79, stk. 1, jf. § 78, stk. 2, er hjemmel til rettighedsfrakendelse over for juridiske personer, og at en sådan hjemmel heller ikke følger af en analogi af bestemmelsen.

Vi stemmer derfor for at frifinde ROJ TV for frakendelsen af retten til at udsende tv på baggrund af Radio- og tv-nævnets registrering af 9. december 2003.

Afgørelsen træffes efter stemmeflertallet.

Højesteret stadfæster herefter landsrettens dom.

Under hensyn til sagens karakter skal sagens omkostninger for Højesteret betales af statskassen.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

Statskassen skal betale sagens omkostninger for Højesteret.