



Redegørelse nr. R 3 (2/3 2010)

Folketinget 2009-10

Skriftlig redegørelse

(Redegørelsen er optrykt i den ordlyd, hvori den er modtaget).

Redegørelse af 2/3 10 om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter uden for strafferetsplejen.

(Redegørelse nr. R 3).

Justitsministeren (Lars Barfoed):

1. INDLEDNING

Ved lov nr. 442 af 9. juni 2004 om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter (herefter retssikkerhedsloven) blev der gennemført en samlet regulering af en række spørgsmål, som vedrører tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed har mulighed for uden for strafferetsplejen at foretage visse former for tvangsindgreb uden forudgående retskendelse, herunder navnlig såkaldte kontrol- og tilsynsbesøg. Loven regulerer endvidere visse spørgsmål, der kan opstå i tilfælde, hvor borgere og virksomheder er forpligtede til at meddele oplysninger til en forvaltningsmyndighed. Loven trådte i kraft den 1. januar 2005.

En kort oversigt over de enkelte regler i loven findes under pkt. 2 nedenfor. Loven er optaget som *bilag 1* (ikke optrykt her) til redegørelsen.

Loven bygger på betænkning nr. 1428/2003 udarbejdet af Retssikkerhedskommissionen, der blev nedsat af justitsministeren i februar 2002.

Det fremgår af forarbejderne til loven, at Justitsministeriet efter lovens ikrafttræden årligt vil udarbejde en redegørelse til Folketinget om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter omfattet af loven. Redegørelsen vil bl.a. skulle indeholde en omtale af eventuel ny lovgivning, der vedrører den offentlige forvaltnings adgang til at foretage tvangsindgreb uden for strafferetsplejen, samt på udvalgte områder en omtale af praksis med hensyn til anvendelse af tvangsindgreb uden for strafferetsplejen. Formålet er at styrke den offentlige interesse og debat om borgernes retssikkerhed, jf. Folketingstidende (FT), 2003-2004, tillæg A, side 3107. Justitsministeriet afgav den seneste redegørelse til Folketinget den 24. februar 2009.

Af redegørelsen fra 2009 fremgår det, at det samlet set er Justitsministeriets opfattelse, at der ikke er grundlag for at antage, at retssikkerhedsloven generelt har givet anledning til væsentlige problemer i praksis i 2007. Dette gælder både i forhold til de virksomheder mv., hvor der udføres kontrolbesøg, og i forhold til forvaltningsmyndighedernes tilrettelæggelse og udførelse af kontrolbesøg mv. Herudover indeholder redegørelsen fra februar 2009 en oversigt over bestemmelser i lovgivning, der er vedtaget i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2008, og som giver forvaltningsmyndigheder ad-

gang til at gennemføre tvangsindgreb, der er omfattet af retssikkerhedsloven.

Denne redegørelse indeholder – foruden en kort oversigt over retssikkerhedslovens regler i pkt. 2 – en omtale af praksis på udvalgte områder med hensyn til anvendelse af tvangsindgreb omfattet af loven, jf. pkt. 3 nedenfor. Redegørelsens pkt. 4 indeholder en omtale af ny lovgivning, der vedrører den offentlige forvaltnings adgang til at foretage tvangsindgreb omfattet af loven, og pkt. 5 indeholder en sammenfatning.

Ved lov nr. 525 af 6. juni 2007 blev § 1, stk. 5, i retssikkerhedsloven ophævet, således at lovens regler om tvangsindgreb fra den 1. januar 2008 også gælder i de tilfælde, hvor der efter lovgivningen stilles krav om forudgående retskendelse. Baggrunden for denne lovændring var, at de hensyn, der ligger bag retssikkerhedslovens kapitel 2 og 3, også gør sig gældende for så vidt angår tvangsindgreb, som foretages efter indhentet retskendelse.

2. KORT OVERSIGT OVER RETSSIKKERHEDSLOVENS REGLER

Loven indeholder bl.a. generelle regler om den fremgangsmåde, som forvaltningsmyndighederne skal følge ved gennemførelsen af et tvangsindgreb, som er omfattet af loven (lovens kapitel 2). Det er bl.a. fastsat, at tvangsindgreb kun må anvendes, hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige, og hvis indgrebet står i rimeligt forhold til formålet med indgrebet (lovens § 2). Det er også bestemt, at en række af forvaltningslovens regler – bl.a. reglerne om inhabilitet, partsaktindsigt, begrundelse og klagevejledning – gælder ved gennemførelsen af tvangsindgreb omfattet af loven (lovens § 3).

Det er endvidere fastsat, at i sager om iværksættelse af tvangsindgreb omfattet af loven skal en myndighed, som mundtligt modtager oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder af betydning for beslutningen om iværksættelse af tvangsindgreb, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne (lovens § 4). Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Herudover er det fastsat, at forud for gennemførelsen af en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb omfattet af loven skal parten underrettes om beslutningen (lovens § 5, stk. 1). Underretningen skal ske skriftligt senest 14 dage, inden tvangsindgrebet gennemføres, og skal indeholde oplysninger om tid og sted for indgrebet, retten til at lade sig repræsentere eller bistå af andre efter forvaltningslovens § 8, hovedformålet med indgrebet og det faktiske og retlige grundlag for indgrebet, jf. forvaltningslovens § 24 (lovens § 5, stk. 2). Parten kan inden for en af myndigheden fastsat frist fremsætte indsigelse mod den truffe beslutning. Fastholdes beslutningen, skal dette begrundes skriftligt over for parten, jf. forvaltningslovens § 24, og meddelelsen om fastholdelse af

beslutningen skal gives inden eller senest samtidig med gennemførelsen af tvangsindgrebet (lovens § 5, stk. 3).

Myndighedernes pligt til at underrette en part forud for et tvangsindgreb fraviges helt eller delvist i en række tilfælde. Det gælder, *hvis* øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse ville forspildes, hvis forudgående underretning skulle gives (§ 5, stk. 4, nr. 1), *hvis* hensynet til parten selv taler for det, eller partens rettigheder findes at burde vige for afgørende hensyn til andre private eller offentlige interesser (§ 5, stk. 4, nr. 2), *hvis* det er nødvendigt af hensyn til rigets udenrigs-politiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til EU (§ 5, stk. 4, nr. 3), *hvis* øjeblikkelig gennemførelse af tvangsindgrebet efter forholdets særlige karakter er påkrævet (§ 5, stk. 4, nr. 4), eller *hvis* forudgående underretning viser sig umulig eller er uforholdsmæssig vanskelig (§ 5, stk. 4, nr. 5).

Loven indeholder desuden regler om pligt for myndigheden til at forevise legitimation i forbindelse med gennemførelse af tvangsindgreb (lovens § 6), pligt til at udvise størst mulig skånsomhed under et tvangsindgrebs gennemførelse (lovens § 7) samt pligt til i en række tilfælde at udfærdige en rapport om udførelsen af et tvangsindgreb (lovens § 8).

Loven indeholder endvidere regler om forholdet til strafferechtsplejen ved gennemførelsen af tvangsindgreb, som er omfattet af loven (lovens § 9). Det er således fastsat, at 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 (lovens § 9, stk. 1). Det gælder dog ikke, hvis tvangsindgrebet gennemføres med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf (lovens § 9, stk. 2). De nævnte regler finder tilsvarende anvendelse, hvis der i sagen rettes et tvangsindgreb mod andre end den mistænkte (lovens § 9, stk. 3). Den mistænkte kan under nærmere bestemte betingelser meddele samtykke til fravigelse af reglerne i § 9, stk. 1 og 3 (lovens § 9, stk. 4).

Loven indeholder endelig en bestemmelse om retten til ikke at inkriminere sig selv mv. (lovens § 10). Bestemmelsen indebærer bl.a., at hvis der er konkret mistanke om, at en enkeltperson eller juridisk person har begået en lovovertrædelse, der kan medføre straf, gælder bestemmelser i lovgivningen mv. om pligt til at meddele oplysninger til myndigheden ikke i forhold til den mistænkte, medmindre det kan udeluk-

kes, at de oplysninger, som søges tilvejebragt, kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse (lovens § 10, stk. 1).

3. ERFARINGERNE MED RETSSIKKERHEDSLOVEN INDEN FOR UDVALGTE FORVALTNINGSOMRÅDER

3.1. Indledning

Det er som nævnt forudsat i forarbejderne til retssikkerhedsloven, at den årlige retssikkerhedsredegørelse skal indeholde en omtale af praksis på udvalgte områder med hensyn til anvendelse af tvangsindgreb omfattet af loven.

Redegørelsen indeholder en beskrivelse af praksis inden for følgende ministeriers områder: Beskæftigelsesministeriet, Miljøministeriet, Skatteministeriet, Fødevareministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet. Justitsministeriet har anmodet disse ministerier om oplysninger vedrørende de enkelte kontrolmyndigheder inden for ministeriernes forvaltningsområder. Justitsministeriets høringsbrev til de nævnte ministerier er optaget som *bilag 2* (ikke optrykt her) til redegørelsen.

Baggrunden for at udvælge de nævnte ministerier er, at der foretages et betydeligt antal kontrolbesøg mv. inden for disse ministeriers områder, og at der er tale om kontrolbesøg mv. inden for vidt forskellige forvaltningsområder. Der kan herudover peges på, at det er anført i Retsudvalgets betænkning af 27. maj 2004 over lovforslag nr. L 96 om forslag til lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter, at der i redegørelsen skal indgå de erfaringer med lovens anvendelse, som en række forvaltningsmyndigheder – herunder Arbejdstilsynet, miljømyndighederne og skattemyndighederne – vil indhøste i tiden efter lovens ikrafttræden.

Pkt. 3.2-3.6 nedenfor indeholder en omtale af praksis inden for de nævnte ministeriers områder. *Pkt. 3.7* indeholder på baggrund heraf Justitsministeriets generelle vurdering af retssikkerhedslovens anvendelse i praksis.

3.2. Beskæftigelsesministeriet

3.2.1. Inden for Beskæftigelsesministeriets område udføres kontrolbesøg mv., der er omfattet af retssikkerhedsloven, af Arbejdstilsynet og Arbejdsdirektoratet. De oplysninger, som Justitsministeriet har modtaget fra Beskæftigelsesministeriet, kan sammenfattes således:

Myndighed	Måned	Uvarslede kontrolbesøg	Varslede kontrolbesøg	Antal kontrolbesøg i alt	Politianmeldelser i 2008
Arbejdstilsynet	November 2008	4232 ¹	1082 ²	5314	Ca. 500
Arbejdsdirektoratet	Oktober 2008	89	0	89	0
Beskæftigelsesministeriet i alt		4321	1082	5314	Ca. 500

¹ Ved uvarslede kontrolbesøg forstås i arbejdsmiljøloven screening, der foretages uanmeldt, samt detailsyn og opfølgningstilsyn, der som hovedregel foretages uanmeldt.

² Ved varslede kontrolbesøg er medregnet leverandørtilsyn og tilpasset tilsyn.

3.2.2. *Arbejdstilsynet* har oplyst, at de uvarslede tilsynsbesøg er foretaget efter retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1, hvorefter

forudgående underretning om en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb kan undlades, hvis øjemedet

med tvangsindgrebs gennemførelse ellers ville forspildes. Arbejdstilsynet har endvidere oplyst, at det ikke kan udelukkes, at der sker anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 4 – om undladelse af forudgående underretning, hvis øjeblikkelig gennemførelse af tvangsindgrebet efter forholdets særlige karakter er påkrævet – i tilfælde, hvor der er behov for at standse en bestemt arbejdsproces.

Arbejdstilsynet har herudover oplyst, at det fortsat ikke er tilsynets erfaring, at virksomhederne har indsigelser eller indvendinger mod, at Arbejdstilsynet udfører sin tilsynsvirksomhed. Det gælder både i forhold til varslede og uvarslede tilsynsbesøg.

Arbejdstilsynet har desuden oplyst, at i ingen af de politianmeldelser, som er foretaget i 2008, er der i forhold til retssikkerhedsloven opstået spørgsmål om gennemførelse af tvangsindgreb eller opstået spørgsmål om anvendelse af en pligt til at meddele oplysninger til den offentlige forvaltning.

Det er Arbejdstilsynets erfaring, at anvendelsen af retssikkerhedslovens regler i 2008 i øvrigt ikke har givet anledning til problemer i praksis ved gennemførelse af kontrolbesøg i virksomhederne eller i forbindelse med politianmeldelser.

3.2.3. Samtlige kontrolbesøg mv., som *Arbejdsdirektoratet* udførte i oktober 2008, var uvarslede efter undtagelsesbestemmelsen i retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1, hvorefter forudgående underretning om en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb kan undlades, hvis øjemedet med tvangsindgrebs gennemførelse ellers ville forspildes.

Arbejdsdirektoratet har oplyst, at direktoratets uvarslede kontrolbesøg ikke har givet anledning til nævneværdige indvendinger, hverken fra virksomhederne eller de ansatte. Kontrolbesøgene forsøges gennemført, så de er til mindst mulig gene for virksomhedernes drift.

Arbejdsdirektoratet har endvidere oplyst, at arbejdsgiverne eller arbejdsgivernes repræsentant samt de ansatte ved samtlige kontrolbesøg orienteres om deres pligt til at medvirke ved eftersynet og omfanget af deres oplysningspligt efter arbejdsløshedsforsikringslovens §§ 91 og 91 a. Arbejdsdirektoratet har endelig oplyst, at den praktiske anvendelse af retssikkerhedslovens regler ikke har givet anledning til problemer.

3.3. Miljøministeriet

3.3.1. Inden for Miljøministeriets område udføres kontrolbesøg mv., der er omfattet af retssikkerhedsloven, af kommuner, regioner eller af Miljøministeriet selv.¹ De oplysninger, som Justitsministeriet har modtaget fra Miljøministeriet, kan sammenfattes således:

¹ En række statslige myndigheder (SKAT, Forsvarsministeriet, Søfartsstyrelsen og Plantedirektoratet) fører tilsyn med visse af Miljøministeriets regler. Tilsyn udført af disse myndigheder er ikke medtaget, medmindre Miljøministeriet har foretaget politianmeldelser på baggrund af disse tilsyn. Politianmeldelser foretaget på baggrund af oplysninger fra andre myndigheder, som disse har fået i forbindelse med tilsyn efter anden lovgivning, er ikke medtaget.

Myndighed	Måned	Uvarslede kontrolbesøg	Varslede kontrolbesøg	Antal kontrolbesøg i alt	Politianmeldelser i 2008
Kommuner og regioner ¹	November 2008	190	1814	2004	96 ²
Miljøministeriet	November 2008	11	57	68	7
I alt inden for Miljøministeriets område	November 2008	201	1871	2072	103

¹ 78 kommuner og 3 regioner har bidraget til redegørelsen.

² Det bemærkes, at Miljøministeriet har oplyst, at ministeriet i forbindelse med kommunernes årlige indberetning om deres tilsynsaktivitet har fået oplyst, at det samlede antal politianmeldelser i 2008 for overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven og visse andre love er 147.

3.3.2. *Kommunerne og regionerne* har indberettet at have anvendt undtagelsesbestemmelserne i retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1 – 5. De oftest anvendte undtagelsesbestemmelser har været § 5, stk. 4, nr. 1 og 4, hvorefter forudgående underretning om en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb kan undlades, hvis øjemedet med tvangsindgrebs gennemførelse ellers ville forspildes (nr. 1), eller hvis øjeblikkelig gennemførelse af tvangsindgrebet efter forholdets særlige karakter er påkrævet (nr. 4).

Kommunerne har oplyst, at der har været 11 indsigelser vedrørende de varslede kontrolbesøg mv., som stort set alle har vedrørt tidspunktet for gennemførelse af kontrolbesøget, og hvor der er blevet anmodet om ændring af tidspunktet.

Efter det oplyste har de uvarslede kontrolbesøg mv. ikke givet anledning til indvendinger fra de pågældende virksomheder mv.

Kommunerne har fremsat en række bemærkninger om retssikkerhedslovens anvendelse i praksis, som kan sammenfattes således:

Reglerne om varsling virker ifølge kommunerne afstandsskabende i forholdet mellem virksomhed og myndighed, og

oplysningerne om de formelle regler i varslingsbrevet står i stor kontrast til den ellers uformelle dialog, som kommunerne anvender i tilsynsarbejdet. Efter bestemmelsen i retssikkerhedslovens § 5, stk. 2, skal en part skriftligt underrettes senest 14 dage, inden tvangsindgrebet gennemføres. Denne frist er ofte uhensigtsmæssig for mindre virksomheder, der ønsker at have fleksibilitet til at kunne tage nye kunder og opgaver ind, og betyder i praksis en række ændringer eller aflysninger af tilsynsbesøget i sidste øjeblik. Det ville således være at foretrække, at tidspunktet for et tilsyn blev aftalt telefonisk på et tidspunkt, der ligger nærmere tilsynsbesøget end de foreskrevne 14 dage.

Det er endvidere anført, at anvendelsen af lovens regler har givet anledning til en vis usikkerhed om, hvornår myndigheden skal stoppe et tilsyn, hvis der opstår spørgsmål om, hvorvidt et kontrolleret forhold kan føre til politianmeldelse.

Enkelte kommuner har endvidere fremhævet fordelene ved retssikkerhedsloven, idet det bl.a. anføres, at retssikkerhedsloven ikke i praksis giver anledning til problemer i forbindelse med gennemførelsen af tilsynsbesøg, og at det opleves, at virksomhederne har forberedt sig på tilsynsbesøg.

3.3.3. De uvarslede besøg, som er udført af *Miljøministeriet*, er hovedsageligt sket efter retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1, hvorefter forudgående underretning om en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb kan undlades, hvis øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse ellers ville forspildes.

Der har ikke været fremsat indsigelse vedrørende et varslet kontrolbesøg, og der har heller ikke været fremført indvendinger i anledning af uvarslede kontrolbesøg mv.

Miljøministeriet har oplyst, at erfaringerne med anvendelsen af retssikkerhedsloven er overvejende positive. Det oplyses således bl.a., at bestemmelserne findes hensigtsmæssige

og uproblematisk, og varslingsbrevene opfattes og bruges som huskesedler til forberedelse af tilsynet. På den anden side anføres det dog også, at reglerne opfattes som unødigt bureaukratiske, og der ønskes bl.a. større fleksibilitet, ved at tilsynet i højere grad kan varsles telefonisk og med kortere frist end 14 dage.

3.4. Skatteministeriet

3.4.1. Inden for Skatteministeriets område udføres kontrolbesøg mv., der er omfattet af retssikkerhedsloven, af SKAT. De oplysninger, som Justitsministeriet har modtaget fra SKAT, Hovedcentret, kan sammenfattes således:

Myndighed	Måned	Uvarslede kontrolbesøg	Varslede kontrolbesøg	Antal kontrolbesøg i alt	Politianmeldelser i 2008
SKAT	Oktober 2008	Ikke oplyst	Ikke oplyst	2158	Ikke oplyst
Skatteministeriet i alt	Oktober 2008	Ikke oplyst	Ikke oplyst	2158	Ikke oplyst

3.4.2. SKAT har oplyst, at der ikke er registreret særskilte tal for varslede og uvarslede tvangsindgreb. Hovedreglen er, at tvangsindgreb varsles, medmindre øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse ville forspildes, hvis forudgående underretning skulle gives, jf. retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1. Det sidstnævnte kan f.eks. være tilfældet ved arbejdsgiverkontrol efter kildeskattelovens § 86, stk. 2 og 5, hvor formålet med tvangsindgrebet kan være at undersøge, om en virksomhed beskæftiger personer, som ikke er indberettet til SKAT (f.eks. sort eller illegal arbejdskraft). Disse uvarslede tvangsindgreb foretages ofte i samarbejde med Arbejdsdirektoratet, der kontrollerer, om en virksomhed uretmæssigt beskæftiger personer på dagpenge.

Endvidere har SKAT oplyst, at tvangsindgreb ved udbetalingskontrol af såkaldt negativ moms sker uden varsel efter retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 2 (undladelse af varsel af hensyn til parten selv eller partens rettigheder findes at burde vige for afgørende hensyn til andre private eller offentlige interesser). Det skyldes, at den pågældende virksomhed har krav på udbetaling af negativ moms inden 3 uger fra tidspunktet for rettidig angivelse, og at SKAT efter udbetalingsfristens udløb skal forrente det angivne beløb.

SKAT har herudover oplyst, at visse tvangsindgreb, der sker på baggrund af EU-regler, foretages uvarslet efter retssikkerhedsloven § 5, stk. 4, nr. 3, hvorefter forudgående underretning kan undlades, hvis det er nødvendigt af hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til EU.

Efter det oplyste er der ikke foretaget registreringer af indsigelser mod varslede tvangsindgreb eller disses karakter, ligesom der ikke er registreret indvendinger mod uvarslede tvangsindgreb eller disses karakter. Generelt har indsigelser mod varslede tvangsindgreb været af praktisk karakter, som f.eks. tidspunktet eller datoen for tvangsindgrebet.

For så vidt angår bestemmelserne i retssikkerhedslovens § 9 (forholdet til strafferetsplejen ved gennemførelsen af tvangsindgreb) og § 10 (retten til ikke at inkriminere sig selv mv.) har Skatteministeriet oplyst, at disse bestemmelser ikke ses at have givet anledning til problemer eller klager. Der er ikke foretaget registrering af, om et tvangsindgreb giver anledning til politianmeldelse inden for Skatteministeriets område, ligesom der ikke sker særskilt registrering af pålæg om oplysningspligt.

SKAT har endelig oplyst, at den praktiske anvendelse af retssikkerhedsloven ikke giver anledning til problemer eller klager i nævneværdig grad.

3.5. Fødevareministeriet

3.5.1. Inden for Fødevareministeriets område udføres kontrolbesøg mv., der er omfattet af retssikkerhedsloven, af Direktoratet for FødevareErhverv, Plantedirektoratet, Fiskeridirektoratet, Fødevarestyrelsen og Jordbrugskommissionerne. De oplysninger, som Justitsministeriet har modtaget fra Fødevareministeriet, kan sammenfattes således:

Myndighed	Måned	Uvarslede kontrolbesøg	Varslede kontrolbesøg	Antal kontrolbesøg i alt	Politianmeldelser i 2008
Direktoratet for FødevarerErhverv	November 2008	0	5	5	0
Plantedirektoratet	September 2008	1884	408	2292	0
Fiskeridirektoratet	September 2008	741	0	741	326 ¹
Fødevarestyrelsen	Oktober 2008	11 245	47	11 292	846 ²
Jordbrugskommissionerne	November 2008	1	2	3	3
Fødevarerministeriet I alt		13 871	462	14 333	1176

¹ Det oplyses, at i 144 af disse sager var der tale om formodet brud på en pligt til at meddele oplysninger til den offentlige forvaltning.

² Det bemærkes, at nogle af disse politianmeldelser indeholder flere overtrædelser konstateret i samme sag. I ingen af sagerne var der tale om, at anmeldelserne skyldtes formodede lovovertrædelser af en pligt til at meddele oplysninger til den offentlige forvaltning.

3.5.2. De uvarslede kontrolbesøg er foretaget efter retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1, hvorefter øjemedet med tvangsindgrebs gennemførelse ville forspildes, hvis forudgående underretning skulle gives, og lovens § 5, stk. 4, nr. 3, der giver adgang til at undlade forudgående underretning, hvis det er nødvendigt af hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til EU.

Fødevarerministeriet har ikke i 2008 modtaget indsigelser eller klager over varslede kontrolbesøg mv. Det er i den forbindelse oplyst (af Plantedirektoratet), at der i nogle tilfælde, hvor det varslede tidspunkt ikke har været passende, er fundet et nyt tidspunkt for gennemførelsen af kontrolbesøget.

Fødevarerministeriet har oplyst, at ét uvarslet kontrolbesøg, som er udført af Fiskeridirektoratet, har givet anledning til indsigelser. Indsigelsen blev behandlet i forbindelse med en efterfølgende straffesag, hvor Østre Landsret fandt indsigelsen uberettiget, jf. nedenfor.

Fødevarerministeriet har i øvrigt bl.a. oplyst følgende:

På Plantedirektoratets område er det vurderingen, at kontroltilrettelæggelsen er blevet mindre fleksibel og mere ressourcekrævende med indførelsen af retssikkerhedsloven.

For så vidt angår Fødevarestyrelsens kontrolvirksomhed er det oplyst, at flere virksomheder finder det irriterende og mærkværdigt, at de modtager information om retssikkerhedsloven flere gange årligt.

På Fiskeridirektoratets område oplyses det, at Østre Landsret ved dom af 1. december 2008 bl.a. har udtalt sig om

den skriftlige meddelelse, som fiskerikontrollen udleverer i forbindelse med en uanmeldt fiskerikontrol.¹ Landsretten anførte i dommen bl.a., at den ved det omhandlede fiskerikontrolbesøg meddelte »Orientering om uanmeldt fiskerikontrol, jf. § 5, stk. 6, i retssikkerhedsloven« – som i øvrigt udleveres ved hvert enkelt kontrolbesøg – opfylder de i § 5, stk. 6, anførte krav, hvorfor fiskeren i det konkrete tilfælde ikke havde været berettiget til at undlade at bistå fiskerikontrollen og give denne adgang til fartøjet.

3.6. Økonomi- og Erhvervsministeriet

3.6.1. Inden for Økonomi- og Erhvervsministeriets område har Justitsministeriet anmodet om oplysninger vedrørende den kontrolvirksomhed, som foretages af Konkurrencestyrelsen inden for konkurrenceområdet.² De oplysninger, som Justitsministeriet har modtaget fra Økonomi- og Erhvervsministeriet, kan sammenfattes således:

¹ Det følger bl.a. af retssikkerhedslovens § 5, stk. 6, at hvis en beslutning om iværksættelse af tvangsindgreb gennemføres uden forudgående underretning, jf. stk. 4 og 5, skal beslutningen samtidig med gennemførelsen af indgrebet meddeles parten skriftligt og indeholde de i stk. 2, nr. 1-4, nævnte oplysninger.

² Baggrunden herfor er, at retssikkerhedsloven den 1. januar 2008 blev udvidet til også at gælde i de tilfælde, hvor der efter lovgivningen stilles krav om forudgående retskendelse, hvilket bl.a. er tilfældet inden for konkurrenceområdet, som henhører under Økonomi- og Erhvervsministeriets ressort.

Myndighed	Måned	Uvarslede kontrolbesøg	Varslede kontrolbesøg	Antal kontrolbesøg i alt	Politianmeldelser i 2008
Konkurrencestyrelsen	September 2008	1	0	1	9

3.6.2. Det uvarslede kontrolbesøg er foretaget efter retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1, hvorefter øjemedet med tvangsindgrebs gennemførelse ville forspildes, hvis forudgående underretning skulle gives, idet det blev vurderet, at der var risiko for, at eventuel dokumentation for den formodede konkurrencebegrænsende adfærd ville blive bortskaffet, såfremt forudgående varsling blev givet.

Konkurrencestyrelsen har oplyst, at det nævnte kontrolbesøg ikke gav anledning til indvendinger fra den pågældende virksomhed.

Konkurrencestyrelsen har endvidere oplyst, at styrelsen er opmærksom på den arbejdsdeling mellem forvaltningen og politiet, som retssikkerhedsloven indebærer, og at styrelsen derfor er i tæt dialog med Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet med henblik på at afklare, hvem der har kompetence i de enkelte sager til at foretage den relevante sagsoplysning og efterforskning.

3.7. Justitsministeriets generelle vurdering af retssikkerhedslovens anvendelse i praksis

3.7.1. De ministerier, som Justitsministeriet har anmodet om oplysninger om praktiske erfaringer med retssikkerhedsloven, foretager tilsammen et meget betydeligt antal tvangsindgreb, der er omfattet af loven.

Der er ikke i de høringsvar, som Justitsministeriet har modtaget, rejst væsentlige spørgsmål i forhold til den praktiske anvendelse af retssikkerhedsloven. Ud af det samlede talmateriale er det kun sket i ganske få tilfælde, at virksomheder har fremsat indsigelse i forhold til såvel varslede som uvarslede kontrolbesøg. De varslede kontrolbesøg kan dog af og til give anledning til, at der anmodes om, at tidspunktet for gennemførelsen af kontrolbesøget flyttes.

Som det fremgår af pkt. 3.2-3.6 ovenfor, har nogle myndigheder og virksomheder dog givet udtryk for en vis utilfredshed med reglerne om varsling i retssikkerhedslovens § 5, stk. 2. Det er bl.a. anført, at reglerne opfattes som ufleksible og afstandsskabende i forholdet mellem myndighed og virksomhed, og at reglerne i praksis giver anledning til ændringer eller aflysninger af tilsynsbesøget.

Som det også blev anført i de tidligere afgivne årlige redegørelser på området, fandtes der før retssikkerhedsloven ikke generelle regler i lovgivningen om forudgående skriftlig varsling af kontrolbesøg mv. Formålet med varslingsreglerne er på den baggrund at tilgodese de berørte borgeres og virksomheders retssikkerhed på samme måde som forvaltningslovens regler om partshøring, således at de pågældende – medmindre f.eks. øjemedet ellers ville blive forspildt – kan være forberedt på et kommende kontrolbesøg og have lejlighed til at fremkomme med eventuelle indsigelser.

Som det også er anført i de tidligere redegørelser, bygger retssikkerhedsloven således bl.a. på det synspunkt, at virksomhederne og borgerne kan have et retssikkerhedsmæssigt behov for på forhånd at blive orienteret om, at en forvaltningsmyndighed påtænker at foretage et tvangsindgreb, sådan at virksomhederne og borgerne har mulighed for at komme med indsigelser herimod og få vurderet sådanne indsigelser. Det er naturligvis uheldigt, hvis nogle virksomheder og borgere opfatter varslingsreglerne som besværlige eller bureaukratiske, men det er fortsat Justitsministeriets vurdering, at almindelige hensyn til virksomhedernes og borgernes retssikkerhed taler for en ordning af den nævnte karakter.

3.7.2. Som det fremgår af gennemgangen af anvendelsen af retssikkerhedsloven inden for Miljøministeriets område, har kommunerne anført, at varslingsfristen på 14 dage er uhenigtsmæssig for mindre virksomheder, der har behov for fleksibilitet til at kunne tage nye kunder og opgaver ind, og at virksomhederne derfor ville foretrække, at telefonisk aftale om tilsynsbesøget (med kortere frist end 14 dage) kunne erstatte en varslingskrivelse.

Det bemærkes hertil, at bestemmelsen i retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 2, hvorefter bestemmelserne i § 5, stk. 1-3, kan fraviges helt eller delvist, bl.a. hvis hensynet til parten selv taler for det, indebærer, at en myndighed i forbindelse med en forudgående underretning kan se bort fra 14-dages fristen, såfremt virksomheden samtykker i, at der gives underretning med en kortere frist, eller virksomheden selv anmoder om, at der straks gennemføres et kontrolbesøg mv. Det bemærkes endvidere, at skriftlighedskravet i § 5, stk. 2, ikke er til hinder for, at underretning efter omstændighederne kan ske f.eks. ved at sende en e-mail til den pågældende virksomhed (hvis der i øvrigt er hjemmel til at anvende denne kommunikationsform i det enkelte tilfælde).

3.7.3. For så vidt angår det forholdsvis store antal uvarslede kontrolbesøg, som navnlig gennemføres inden for fødevarerområdet, kan Justitsministeriet henholde sig til det, som er anført herom i de tidligere retssikkerhedsredegørelser. Her anføres bl.a., at

»Som nærmere redegjort for [...] ovenfor kan forudgående underretning bl.a. undlades, hvis øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse ellers ville forspildes, jf. retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1.

Om anvendelsesområdet for denne undtagelsesbestemmelse fremgår det af lovforslagets bemærkninger og justitsministerens besvarelse af spørgsmål 10 og 11 af 9. januar 2004 fra Folketingets Retsudvalg (L 96 – bilag 24), at den ikke kun finder anvendelse, hvis det ud fra de konkrete omstændigheder skønnes, at formålet med et kontrolbesøg ellers ville være forspildt. Bestemmelsen finder således også anvendelse i tilfælde, hvor det generelt må antages, at øjemedet med kontrollen ville blive forspildt, hvis den pågældende borger eller virksomhed var «advaret» forinden. Hermed sigtes der bl.a. til tilfælde, hvor et kontrolbesøg mv. efter sin generelle karakter vil gå ud på at kontrollere et «øjebliksbillede», f.eks. hygiejnetilstanden i en restaurant eller i en fødevareraktivitet.

Særligt med hensyn til fødevarerområdet bemærkes, at det under behandlingen af lovforslag nr. L 96 blev forudsat, at der også efter gennemførelsen af loven vil kunne foretages et stort antal uvarslede kontrolbesøg mv. Fødevarerministeriet oplyste i den forbindelse, at ca. 18 pct. af de kontrolbesøg, som Fødevarerministeriet årligt udfører, var anmeldt forinden, og at ca. 82 pct. ikke var anmeldt. Det blev tilkendegivet, at Fødevarerministeriet efter gennemførelsen af retssikkerhedsloven grundlæggende ville have samme muligheder for at udøve kontrol som hidtil,¹ og det blev under behandlingen af lovforslaget oplyst, at der ikke kunne forventes at blive tale om nogen nævneværdig stigning i antallet af forhåndsanmeldte tilsyn.² Der kan i den forbindelse også henvises til, at kontrolbesøgene på fødevarerområdet som følge af de gældende EU-regler som altovervejende hovedregel skal foretages uanmeldt. Som nævnt giver retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 3, hjemmel til at undlade forudgående underretning, hvis det er nødvendigt af hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til EU.«

På den baggrund giver det forholdsvis store antal uvarslede kontrolbesøg ikke Justitsministeriet anledning til bemærkninger.

3.7.4. Det oplyste om antallet af politianmeldelser, der er foretaget af de forespurte myndigheder, som foretager tvangsindgreb omfattet af retssikkerhedsloven, giver ikke Justitsministeriet anledning til bemærkninger.

3.7.5. Heller ikke de oplysninger, der foreligger om Konkurrencestyrelsens erfaringer efter, at retssikkerhedsloven den 1. januar 2008 er udvidet til også at gælde i de tilfælde, hvor der efter lovgivningen stilles krav om forudgående retskendelse, giver Justitsministeriet anledning til bemærkninger.

3.7.6. Det er på baggrund af de foreliggende oplysninger samlet set Justitsministeriets opfattelse, at der ikke er grundlag for at antage, at retssikkerhedsloven generelt har givet an-

¹ Der kan i det hele henvises til Fødevarerministeriets besvarelse af spørgsmål 8 af 11. december 2003 fra Folketingets Retsudvalg (L 96 – bilag 16).

² Der kan henvises til Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål 12 af 21. januar 2004 fra Folketingets Retsudvalg (L 96 – bilag 37) og Fødevarerministeriets besvarelse af spørgsmål 44 af 30. januar 2004 fra Folketingets Retsudvalg (L 96 – bilag 47).

ledning til problemer i den periode, som ministeriernes høringssvar angår.

4. OVERSIGT OVER BESTEMMELSER VEDTAGET EFTER 1. JANUAR 2009¹ MED HJEMMEL TIL AT GENNEMFØRE TVANGSINDGREB, DER ER OMFATTET AF RETSSIKKERHEDSLOVEN

4.1. Generelt

Med udgangspunkt i princippet i grundlovens § 72 om boligens ukrænkelighed tilstræber Justitsministeriet i forbindelse med den lovtekniske gennemgang af andre ministeriers lovforslag, at der ikke unødigt medtages bestemmelser, der gør det muligt for offentlige myndigheder at skaffe sig adgang til privat ejendom.

I den forbindelse kan der henvises til Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet fra 2005, side 39, hvor det bl.a. er anført, at det i hvert enkelt tilfælde nøje må overvejes, om det overhovedet er nødvendigt – med eller uden retskendelse – at tillægge offentlige myndigheder adgang til privat ejendom, herunder om andre og mindre indgribende kontrolforanstaltninger kan anses for tilstrækkelige. Endvidere er det anført, at hvis der er behov for en sådan adgang, bør omfanget heraf begrænses mest muligt, f.eks. ved at der alene gives adgang til forretningslokaler, mens private boliger holdes udenfor. Endelig fremgår det af vejledningen og § 11 i Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16. september 1998, at der i bemærkningerne til en sådan bestemmelse bør gives en begrundelse for, hvorfor bestemmelsen er nødvendig, ligesom der bør gives en udførlig angivelse af bestemmelsens anvendelsesområde.

Justitsministeriet har anmodet samtlige ministerier om at oplyse, hvorvidt der efter den 1. januar 2009 og indtil 1. januar 2010 er gennemført lovgivning vedrørende forvaltningens adgang til at foretage tvangsindgreb omfattet af loven. Gennemgangen i pkt. 4.2-4.4 nedenfor bygger navnlig på de oplysninger, som Justitsministeriet i forlængelse heraf har modtaget fra ministerierne.

4.2. Bestemmelser, der viderefører hidtidige tilsvarende bestemmelser

Der er i den nævnte periode vedtaget én bestemmelse, som giver forvaltningsmyndigheden adgang til at gennemføre tvangsindgreb, der er omfattet af retssikkerhedsloven, og som har karakter af en delvis videreførelse af hidtidige bestemmelser.

Det drejer sig om § 44 i lov nr. 475 af 12. juni 2009 om radiofrekvenser, som indebærer, at IT- og Telestyrelsen mod behørig legitimation har adgang uden retskendelse til offentlige og private ejendomme med henblik på at standse forstyrrelser tjenester, radioudstyr, teleterminaludstyr og elektriske og elektroniske apparater, hvis funktion er afgørende for menneskers liv eller helbred. Bestemmelsen er en delvis videreførelse af bestemmelsen i den tidligere frekvenslovs § 40, idet bestemmelsen dog er blevet indsnævret til alene at omfatte tilfælde, hvor der er fare for menneskers liv eller helbred, hvorimod den tidligere bestemmelse i § 40 var mere generel.

4.3. Bestemmelser, der udvider anvendelsesområdet for gældende bestemmelser

Der er i 2009 vedtaget seks bestemmelser, som har til formål at udvide anvendelsesområdet for en allerede gældende bestemmelse, der giver forvaltningsmyndigheden adgang til kontrolbesøg mv.

Det drejer sig om lov nr. 392 af 25. maj 2009 om lov om ændring af lov om finansiel virksomhed og forskellige andre love, hvor der i § 347, stk. 5, i lov om finansiel virksomhed, § 87, stk. 8, i lov om værdipapirhandel mv., § 66, stk. 2, i lov om tilsyn med firmapensionskasser, § 27 b, stk. 3, i lov om Arbejdsmarkedets Tillægspension og i § 10 b, stk. 2, i lov om Lønmodtagernes Dyrtidsfond, der giver hjemmel til, at Finanstilsynet til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse kan få adgang til en leverandør eller underleverandør med henblik på indhentelse af oplysninger om væsentlige outsourcete aktiviteter, der er omfattet af Finanstilsynets tilsynsvirksomhed. Med lovændringerne kan Finanstilsynet også få adgang til virksomheder, som varetager væsentlige outsourcete opgaver for virksomheder omfattet af lovene. Af det pågældende lovforslags bemærkninger (L 120, folketingsåret 2008-09) fremgår det bl.a., at hjemlen til at gennemføre fysisk adgang direkte hos leverandører og underleverandører etableres bl.a. med henblik på, at Finanstilsynets tilsynsmuligheder kan leve op til internationale standarder. Bestemmelsen tænkes anvendt i de situationer, hvor det ikke er muligt at få adgang til de nødvendige oplysninger gennem outsourcingvirksomheden.

Det drejer sig endvidere om lov nr. 1273 af 16. december 2009 om ændring af lov om finansiel virksomhed, lov om værdipapirhandel m.v., lov om finansiel stabilitet og forskellige andre love, hvor hjemlen i lov om finansiel virksomhed § 347, stk. 2, til at Finanstilsynet til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse kan få adgang til bl.a. finansielle virksomheder med henblik på indhentelse af oplysninger, udvides til også at omfatte kreditvurderingsbureauer. Dette sker som et led i gennemførelsen af en EU-forordning.

4.4. Nye hjemler, der giver offentlige myndigheder adgang til at foretage tvangsindgreb, der er omfattet af retssikkerhedsloven
Siden 1. januar 2009 er der vedtaget to bestemmelser, der giver offentlige myndigheder adgang til at foretage kontrolbesøg mv., som er omfattet af retssikkerhedsloven, og som der ikke hidtil har været adgang til at foretage.

Det drejer sig for det første om § 87, stk. 4, i lov nr. 385 af 25. maj 2009 om lov om betalingstjenester, hvorefter Finanstilsynet til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse kan få adgang til virksomheder omfattet af loven med henblik på indhentelse af oplysninger, herunder ved inspektioner. Af det pågældende lovforslags bemærkninger (L 119, folketingsåret 2008-09) fremgår det bl.a., at Finanstilsynet kun må skaffe sig adgang til en virksomhed uden retskendelse, hvis det er nødvendigt for, at Finanstilsynet kan udøve sin tilsynsvirksomhed, og at det er en betingelse, at formålet ikke kan opnås ved brug af mindre indgribende foranstaltninger. Finanstilsynets mulighed for at få adgang uden retskendelse kan i øvrigt kun anvendes i tilsynsmæssigt øjemed. Hvis der er en begrundet mistanke om en strafbar overtrædelse af den finansielle lovgivning, finder retsplejelovens regler om ransagning anvendelse.

Det drejer sig for det andet om § 5 i lov nr. 465 af 12. juni 2009 om sikring af dyrepatogener, hvorefter ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri eller den, ministeren bemyndiger hertil, til enhver tid mod behørig legitimation uden retsken-

¹ Der er medtaget bestemmelser lovgivningen, der er vedtaget i perioden 1. januar 2009 til 31. december 2009.

delse har adgang til offentlig og privat ejendom, lokaliteter, fortegnelser, papirer m.v., herunder også materiale, der opbevares i elektronisk form, for at tilvejebringe oplysninger, der er nødvendige til brug for løsningen af opgaver i henhold til loven og regler fastsat i medfør af loven eller Det Europæiske Fællesskabs forordninger, jf. lovens § 5, stk. 1. Efter lovens stk. 2, finder stk. 1 ikke anvendelse på bygninger eller dele af bygninger, der udelukkende anvendes til privat beboelse. Den foreslåede bestemmelse har baggrund i den farlige karakter af de stoffer, der er omfattet af lovforslaget. Af det pågældende lovforslags bemærkninger (L 156, folketingsåret 2008-09) fremgår det bl.a., at det almindelige proportionalitetsprincip indebærer, at myndigheden til enhver tid er forpligtet til at anvende den mindst indgribende reaktion, som er tilstrækkelig til opnåelse af formålet. Det fremgår endvidere, at de kontrolbesøg, som bestemmelsen hjemler, vil have karakter af egentlig stikprøvekontrol eller lignende former for kontrol, og at bestemmelsen kun undtagelsesvis forventes at blive bragt i anvendelse.

5. SAMMENFATNING

Som det fremgår af pkt. 3 ovenfor, er det på baggrund af de foreliggende oplysninger samlet set Justitsministeriets opfattelse, at der ikke er grundlag for at antage, at retssikkerhedsloven generelt har givet anledning til væsentlige problemer i praksis i 2008. Det gælder både i forhold til de virksomheder mv., hvor der udføres kontrolbesøg, og i forhold til forvalt-

ningsmyndighedernes tilrettelæggelse og udførelse af kontrolbesøg mv.

Som det fremgår af pkt. 4 ovenfor, er der i 2009 vedtaget ni bestemmelser, der giver forvaltningsmyndigheder adgang til at gennemføre tvangsindgreb, som er omfattet af retssikkerhedsloven. En af disse bestemmelser *viderefører* delvist en hidtidig bestemmelse. Seks af bestemmelserne har haft til formål at *udvide* anvendelsesområdet for en gældende bestemmelse, hvorefter forvaltningsmyndigheder har adgang til gennemføre tvangsindgreb, som er omfattet af retssikkerhedsloven. Endelig er der i 2009 tillige vedtaget to bestemmelser, som giver offentlige myndigheder en *egentlig ny adgang* til at foretage kontrolbesøg, der er omfattet af retssikkerhedsloven.

I forlængelse af det, der er anført under pkt. 4.1 ovenfor, vil Justitsministeriet fortsat med udgangspunkt i princippet i grundlovens § 72 om boligens ukrænkelighed i forbindelse med den lovtekniske gennemgang af andre ministeriers lovforslag tilstræbe, at der ikke unødigt medtages bestemmelser, der gør det muligt for offentlige myndigheder at skaffe sig adgang til privat ejendom.

Hermed slutter redegørelsen.
