

Skriftlig redegørelse

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

Redegørelse af 25/2 09 om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter uden for strafferetsplejen.

(Redegørelse nr. R 6):

Justitsministeren (Brian Mikkelsen):

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. 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 11. marts 2008.

Af redegørelsen fra 2008 fremgår det, at det samlet set er Justitsministeriets opfattelse, at der på baggrund af oplysninger om tvangsindgreb foretaget af forskellige forvaltningsmyndigheder i 2006 ikke er grundlag for at antage, at retssikkerhedsloven generelt har givet anledning til væsentlige problemer i praksis. Dette gælder både i forhold til de virksomheder mv., hvor der udføres kontrolbesøg, og i forhold til forvalt-

ningsmyndighedernes tilrettelæggelse og udførelse af kontrolbesøg mv. Herudover indeholder redegørelsen fra marts 2008 en oversigt over bestemmelser i lovgivning, der er vedtaget i perioden 1. januar 2007 til 31. december 2007, og som giver forvaltningsmyndigheder adgang 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 forvaltningens 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 trufne 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 udenrigspolitiske 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 strafferetsplejen 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 udelukkes, 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 og Fødevarerministeriet. 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 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, 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. 3.2-3.5 nedenfor indeholder en omtale af praksis inden for de nævnte ministeriers områder. Pkt. 3.6 indeholder på baggrund heraf Ju-

stitsministeriets 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	Politi-anmeldelser i 2007
Arbejdstilsynet	November 2007	5019 ¹	1047 ²	6066	616
Arbejdsdirektoratet	November 2007	41	0	41	0
Beskæftigelsesministeriet i alt	November 2007	5060	1047	6107	616

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 tvangsindgrebets 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 2007, 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 2007 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 november 2007, 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 tvangsindgrebets 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, Miljøstyrelsen, By- og Landskabsstyrelsen eller af Skov-

og Naturstyrelsen.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 2007
Kommuner og regioner ¹	November 2007	210	1129	1339	48 ²
Miljøstyrelsen, By- og Landskabsstyrelsen og samt Skov- og Naturstyrelsen	November 2007 ³	35	5	40	45 ⁴
I alt inden for Miljøministeriets område		245	1134	1379	93

¹ 50 kommuner og 1 region 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 2007 for overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven og visse andre love er 93.

³ For så vidt angår Miljøstyrelsens inspektioner på kemikalieområdet er oktober 2007 valgt, da denne måned viser et mere repræsentativt billede.

⁴ Miljøministeriet har oplyst, at hovedparten af de tilfælde, hvor der er foretaget politianmeldelse, vedrører overtrædelse af reglerne om pant på emballage til øl og læskedrikke, hvor anmeldelserne foretages af Miljøstyrelsen på baggrund af SKAT's tilsyn med, at reglerne overholdes.

3.3.2. *Kommunerne* har indberettet, at alle undtagelsesbestemmelserne i retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, har været anvendt. De oftest anvendte undtagelsesbestemmelser har været § 5, stk. 4, nr. 1 og 2, hvorefter forudgående underretning om en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb kan undlades, hvis øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse ellers ville forspildes (nr. 1), eller hvis hensynet til parten selv taler for det, eller partens rettigheder findes at burde vige for afgørende hensyn til andre private eller offentlige interesser (nr. 2).

Kommunerne har oplyst, at der kun har været få 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. 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. Virksomhederne har ifølge kommunerne oplyst, at man ville foretrække, at tidspunktet for et tilsyn blev aftalt via telefonen på et tidspunkt, der ligger nærmere tilsynsbesøget end de foreskrevne 14 dage.

En enkelt kommune anfører, at kravet om en årlig evaluering af retssikkerhedsloven bør revideres, da ressourcerne til indsamling og formidling af dokumentation hos de mange involverede ville kunne anvendes langt mere hensigtsmæssigt til løsning af andre opgaver.

3.3.3. De uvarslede besøg, som er udført af Miljøstyrelsen, By- og Landskabsstyrelsen samt Skov- og Naturstyrelsen, er alle 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.

Myndighed	Måned	Uvarslede kontrolbesøg	Varslede kontrolbesøg	Antal kontrolbesøg i alt	Politi-anmeldelser i 2007
SKAT	September 2007	Ikke oplyst	Ikke oplyst	2071	Ikke oplyst
Skatteministeriet i alt	September 2007	Ikke oplyst	Ikke oplyst	2071	Ikke oplyst

3.4.2. Skatteministeriet 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 Skatteministeriet oplyst, at tvangsindgreb ved udbetalingskontrol af såkaldt negativ moms sker uden varsel efter retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 2 (undlades af varsling af hensyn til parten selv eller partens rettigheder findes at burde vige for afgørende

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 retssikkerhedslovens regler ikke har givet anledning til specielle problemer. Varslingerne har tjent som en hensigtsmæssig foranstaltning, som såvel myndighederne som virksomhederne har brugt til forberedelse af tilsynet, herunder til at finde nødvendige data og dokumentation frem.

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 Skatteministeriet, kan sammenfattes således:

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. Derfor taler både hensynet til virksomhedernes interesse i hurtigst muligt at få udbetalt det beløb, de har krav på, og hensynet til det offentliges interesse i inden udbetalingsfristens udløb at konstatere, om betingelserne for udbetaling er til stede, for, at sagsbehandlingen ikke forsinkes ved, at der fastsættes et varsel for udbetalingskontrollen.

Skatteministeriet 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 tvangsind-

greb 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.

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

3.5. Fødevarerministeriet

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

Myndighed	Måned	Uvarslede kontrolbesøg	Varslede kontrolbesøg	Antal kontrolbesøg i alt	Politianmeldelser i 2007
Direktoratet for FødevarerErhverv	Oktober 2007	0	5	5	0
Plantedirektoratet	September 2007	1724	408	2132	32 ¹
Fiskeridirektoratet	September 2007	519	0	519	489 ²
Fødevarestyrelsen ³	Oktober 2007	9578	344	9922	491
Jordbrugskommissionerne	Oktober 2007	1	0	1	0
Fødevarerministeriet I alt		11.822	757	12.579	1012

¹ I den seneste retssikkerhedsredegørelse har Justitsministeriet ved en fejl anført, at antallet af politianmeldelser fra Plantedirektoratet i 2006 var 1. Det korrekte antal er 256. Fødevarerministeriet har anført, at det forhold, at der i 2007 er sket politianmeldelse i væsentligt færre sager, skyldes, at sagsbehandlingssystemet for ca. 50.000 gødningsregnskaber i 2006/2007 blev omlagt fra en IT-plattform til en anden, hvilket har betydet, at rykkerprocedurer er blevet forsinkede, og at visse sager, som under normale omstændigheder var blevet politianmeldt i 2007, først er blevet anmeldt i 2008.

² I den seneste retssikkerhedsredegørelse har Justitsministeriet ved en fejl anført at antallet af politianmeldelser fra Fiskeridirektoratet i 2006 var 175. Det korrekte antal er 439.

³ Fødevarestyrelsen henhørte indtil november 2007 under Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender.

3.5.2. De uvarslede kontrolbesøg er foretaget efter retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1, hvorefter øjemedet med tvangsindgrebets 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 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 fun-

det et nyt tidspunkt for gennemførelsen af kontrolbesøget.

Fødevarerministeriet har oplyst, at ét uvarslet kontrolbesøg, som er udført af Plantedirektoratet, har givet anledning til indsigelser. Virksomhedens indsigelser vedrørte ikke selve kontrolbesøget, men den omstændighed, at kontrollen var gebyrbelagt. Efter information og vejledning om kontrollens formål mv. blev sagen afsluttet.

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.

På Fiskeridirektoratets område informeres der ikke længere rutinemæssigt om reglerne i retssikkerhedsloven, medmindre der er tale om kontrol af fiskere, der ikke fuldt ud er bekendt med rutinerne omkring kontrolforretningerne.

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

3.6. Justitsministeriets generelle vurdering af retssikkerhedslovens anvendelse i praksis

3.6.1. 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 høringssvar, 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. 3.2-3.5 ovenfor, har nogle myndigheder, virksomheder og borgere dog givet udtryk for en vis utilfredshed med varslingsreglen i retssikkerhedslovens § 5. Det er bl.a. anført, at reglerne opfattes som ufleksible og afstandsskabende i forholdet mellem myndighed og virksomhed, og at reglerne giver anledning til irritation hos nogle virksomheder.

Som det også blev anført i de tidligere afgivne årlige redegørelser på området, fandtes der før retssikkerhedsloven ikke generelle regler i lov-

givningen om forudgående skriftlig 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.

3.6.2. Som det fremgår af gennemgangen af anvendelsen af retssikkerhedsloven inden for Miljøministeriets område, har kommunerne anført, at varslingsfristen på 14 dage er uhensigtsmæssig 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).

3.6.3. 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 fødevarer virksomhed.

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 retssikkerhedslovens 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 forhånds anmeldte 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 fore-

tages 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.

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

3.6.5. Det bemærkes, at der endnu ikke foreligger oplysninger om myndighedernes erfaringer efter, at retssikkerhedsloven den 1. januar 2008 er udvidet til også at gælde i de tilfælde, hvor der stilles krav om forudgående retskendelse, hvilket bl.a. er tilfældet inden for konkurrenceområdet.³

3.6.6. 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 anledning til problemer i den periode, som ministeriernes hørings svar angår.

4. OVERSIGT OVER BESTEMMELSER VEDTAGET EFTER 1. JANUAR 2008⁴ 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 lov kvalitet fra 2005,

³ Det skyldes, at der til brug for denne redegørelse er sket indberetninger for 2007, jf. bilag 2. Den kommende retssikkerhedsredegørelse, der forventes afgivet i begyndelsen af 2010, vil imidlertid indeholde de anførte oplysninger. Justitsministeriet vil med henblik herpå yderligere indhente oplysninger fra Økonomi- og Erhvervsministeriet, der bl.a. administrerer konkurrenceområdet.

⁴ Der er medtaget bestemmelser i lovgivningen, der er vedtaget i perioden 1. januar 2008 til 31. december 2008.

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).

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 2008 og indtil 1. januar 2009 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 i det væsentlige har karakter af en videreførelse af hidtidige bestemmelser.

Det drejer sig om § 31 B i lov nr. 514 af 17. juni 2008 om ændring af byggeloven, som indebærer, at Erhvervs- og Byggestyrelsen har overtaget kontrollen med byggevarer, byggepladser og lokaliteter, producenter, forhandlere, importører og øvrige omsætningsled, som opbevarer byggevarer, fra kommunalbestyrelserne, som har haft vanskeligt ved at løfte kontrolopgaven. Med bestemmelsen er Erhvervs- og Byggestyrelsen i det væsentlige givet samme kontrolmuligheder (som kommunalbestyrelserne tidligere havde).

4.3. Bestemmelser, der udvider anvendelsesområde for gældende bestemmelser

Der er i 2008 ikke vedtaget bestemmelser, der har til formål at udvide anvendelsesområdet for en allerede gældende bestemmelse, der giver

forvaltningsmyndigheden adgang til kontrolbesøg mv.

4.4. Nye hjemler, der giver offentlige myndigheder adgang til at foretage tvangsindgreb, der er omfattet af retssikkerhedsloven

Siden 1. januar 2008 er der vedtaget fire 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 § 10, stk. 5, i lov nr. 308 af 30. april 2008 om miljøvenligt design af energiforbrugende produkter, hvorefter klima- og energiministeren, hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse har adgang til lokaler, der benyttes af en virksomhed som nævnt i bestemmelsens stk. 2 og 3 med henblik på at kunne udtage energiforbrugende produkter til måling og kontrol af, at disse er i overensstemmelse med krav i regler fastsat i medfør af loven eller en gennemførelsesforanstaltning. Bestemmelsen finder ikke anvendelse på bygninger eller dele af bygninger, der udelukkende anvendes til privat beboelse.

Det drejer sig for det andet om § 39 i revisorloven (lov nr. 468 af 17. juni 2008), hvorefter Erhvervs- og Selskabsstyrelsen til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse har adgang til en revisionsvirksomhed og til virksomhedens fortegnelser, papirer mv., herunder også materiale, der opbevares elektronisk, for at tilvejebringe oplysninger, der er nødvendige til brug for en undersøgelse efter lovens § 37, jf. dog retssikkerhedslovens § 9. Bestemmelsen, der er udformet som et led i gennemførelsen af et EU-direktiv, finder ikke anvendelse på bygninger eller dele af bygninger, der udelukkende anvendes til privat beboelse.

Hertil kommer § 34 i miljøskadeloven (lov nr. 466 af 17. juni 2008). Efter denne bestemmelse har miljøministeren eller den, der er bemyndiget hertil af denne, hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til offentlige og private ejendomme, lokaliteter og transportmidler for at føre tilsyn eller varetage andre opgaver efter denne lov eller regler udstedt i medfør af denne lov. Ministeren har herunder adgang til at fotografere, kopiere eller medtage dokumenter og andre genstande uden vederlag.

Det kan i den forbindelse nævnes, at miljøministeren efter § 35 i miljøskadeloven i tilfælde, hvor § 10 i retssikkerhedsloven finder anvendelse, kan udføre nødvendige undersøgelser for den ansvarliges regning til belysning af forhold, som den ansvarlige el-

lers er eller kunne være pålagt at afgive oplysninger om.

Endelig drejer det sig om § 5, stk. 1, i lov om sikring af visse biologiske stoffer, fremføringsmidler og relateret materiale (lov nr. 474 af 17. juni 2008), hvorefter ministeren for sundhed og forebyggelse eller den, ministeren bemyndiger hertil, til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse har adgang til offentlig og privat ejendom, lokaliteter, fortegnelser, papirer mv., herunder også materiale, der opbevares i elektronisk form, for at tilvejebringe oplysninger, der er nødvendige til brug for løsningen af opgaver i henhold til denne lov og regler fastsat i medfør af loven. Adgangen omfatter ikke bygninger eller dele af bygninger, der udelukkende anvendes til privat beboelse, jf. § 5, stk. 2. Af det pågældende lovforslags bemærkninger (L 69, folketingsåret 2007-08, 2. samling) fremgår det bl.a., at bestemmelsen har baggrund i den farlige karakter af de biologiske stoffer mv., der er omfattet af lovforslaget. Det fremgår ligeledes af bemærkningerne, at udgangspunktet for kontrol vil være underretning af den berørte borger eller virksomhed forud for kontrollen, men at der kan være behov for at kontrollere, at sikkerheden omkring opbevaring mv. af et givet stof er i orden i forbindelse med et uanmeldt besøg. Det fremgår videre, at dette kun forventes undtagelsesvist at være tilfældet.

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 pro-

blemer i praksis i 2007. Det gælder både i forhold til de virksomheder mv., hvor der udføres kontrolbesøg, og i forhold til forvaltningsmyndighedernes tilrettelæggelse og udførelse af kontrolbesøg mv.

Som det fremgår af pkt. 4 ovenfor, er der i 2008 vedtaget fem bestemmelser, der giver forvaltningsmyndigheder adgang til at gennemføre tvangsindgreb, som er omfattet af retssikkerhedsloven. En af disse bestemmelser viderefører i det væsentlige en hidtidig bestemmelse. Ingen 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 2008 vedtaget fire 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.

Skriftlig redegørelse

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

Redegørelse af 27/2 09 for ligestilling 2008 og perspektiv- og handlingsplan for ligestilling 2009.

(Redegørelse nr. R 7).

Ministeren for ligestilling (Karen Jespersen):

FORORD TIL PERSPEKTIV- OG HANDLINGSPLAN 2009

Min og regeringens vision for ligestilling i Danmark kan ikke gøres op i en ét-årig plan. Jeg ønsker at se resultater, gerne på årsbasis, men jeg vil også se forandringer på længere sigt. Forandringer, der rykker noget. Forandringer, der skaber mere ligestilling og sikrer, at kvinder og mænd i Danmark har lige muligheder og lige rettigheder. Ligestilling er et grundvilkår for sammenhængskraften i Danmark. Det har jeg kæmpet for hele mit politiske liv, og det vil jeg fortsat kæmpe for at bevare. Den kamp kan ikke gøres op i et ét-årigt perspektiv.

Derfor indeholder denne perspektiv- og handlingsplan som noget helt nyt 15 ligestillingspolitiske mål og indikatorer for arbejdet med at fremme ligestilling frem til år 2015. De 15 mål er regeringens mål for at fremme ligestilling. De rækker ind over alle ministeriers ressortområder og i øvrigt langt udover dem. For ligestilling handler ikke kun om, hvad regeringen kan og skal gøre. Ligestilling handler også om, hvad arbejdsmarkedets parter kan gøre. Hvad virksomhederne kan gøre. Hvad universiteterne og forskningsinstitutionerne kan gøre. Hvad skolerne, skolelederne, lærerne, vejlederne og pædagogerne kan gøre. Hvad forældrene og familierne kan gøre. Og hvad den enkelte kvinde og mand kan gøre for at fremme ligestilling i deres eget liv og i samfundet som helhed.

Med denne plan vil regeringen tage temperaturen på ligestillingen i Danmark frem til 2015. Hvor flytter det sig, og hvor flytter det sig slet ikke nok?

Indsatsen for at nedbringe mænds vold mod kvinder virker. Antallet af kvinder, der udsættes for partnervold er faldet markant, selvom der fortsat er alt for mange, der udsættes for vold. Her ved vi, hvad der virker.

Til gengæld er det meget svært at ændre på det kønsopdelte arbejdsmarked og uddannelsesvalg. Trods en ihærdig indsats for at nedbryde kønsbarrierer i daginstitutioner og skoler så vælger piger ofte IT-fagene fra, og drengene ønsker ikke i særlig grad at uddanne sig til job i social- og sundhedssektoren. De traditionelle kønsroller spiller stadig en stor rolle, og det kræver en målrettet og længerevarende indsats på mange niveauer for at ændre på dem – fra forældrene og børnehaven til arbejdsmarkedet.

Endelig er der områder, hvor jeg ser en risiko for tilbageslag. Nogle drenge med indvandrerbaggrund falder ud af uddannelsessystemet og stiller spørgsmålstegn ved danske værdier, som eksempelvis ligestilling. Den tendens skal vi bekæmpe. Vi skal have fat i drengene, og vi skal have viden om ligestilling ud til de familier, de er en del af. Det kræver en bredt funderet indsats – fra integrationspolitikken over den boligsociale indsats til arbejdet med at fremme ligestilling og grundlæggende rettigheder blandt kvinder og mænd med indvandrerbaggrund.

Der er meget at gøre. Jeg sætter hver dag pris på, at ligestilling er en grundlæggende værdi i det danske samfund. Men jeg stiller mig ikke tilfreds. Regeringen vil se flere resultater.

Det er en ambitiøs og langsigtet plan, regeringen fremlægger. Vi vil have mere ligestilling i Danmark, og vi vil måle resultaterne af vores og andres indsats for at fremme ligestilling frem til år 2015.

HVAD NÅEDE VII 2008?

Som bilag (ikke optrykt her) til denne perspektiv- og handlingsplan finder du en oversigt over de aktiviteter, jeg har gennemført som ligestillingsminister siden sidste år.

Derudover finder du statusopgørelser over indsatsen gennem det seneste år på en lang række af de områder, regeringen arbejder med på ligestillingsområdet. Det gælder fx indsatsen for at bekæmpe mænds vold mod kvinder og børn i familien, indsatsen for at bekæmpe handel med mennesker, indsatsen for at fremme beskæftigelse, deltagelse og lige muligheder for kvinder og mænd med indvandrerbaggrund og indsatsen for at fremme kønsmainstreaming i staten.

I regeringens plan for ligestilling for 2008 offentliggjorde samtlige ministerier deres ligestillingspolitiske mål. De specifikke mål for hvert ministerium og regeringens 15 overordnede li-