



Redegørelse nr. R 7 (29/2 2012)

Folketinget 2011-12

Skriftlig redegørelse

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

Redegørelse af 29/2 12 om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter uden for strafferetsplejen.

(Redegørelse nr. R 7).

Justitsministeren (Morten Bødskov):

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.

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 2003-04, tillæg A, side 3107. Justitsministeriet afgav den seneste redegørelse til Folketinget den 22. marts 2011.

Af redegørelsen fra 2011 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 2009. 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 2011 en oversigt over bestemmelser i lovgivning, der er vedtaget i perioden 1. januar 2010 til 31. december 2010, og som giver forvaltningsmyndigheder adgang til at gennemføre tvangsindgreb, der er omfattet af retssikkerhedsloven.

Den foreliggende redegørelse indeholder – efter en kort oversigt over retssikkerhedslovens regler i pkt. 2 – en omtale af praksis i 2010 på udvalgte områder med hensyn til anvendelse af tvangsindgreb omfattet af loven, jf. pkt. 3. Redegørelsens pkt. 4 indeholder en omtale af ny lovgivning vedtaget i 2011, 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 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

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 (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 (§ 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 (§ 3). Der er endvidere fastsat en pligt til under visse omstændigheder at gøre notat om indholdet af oplysninger, som en myndighed modtager i en sag om iværksættelse af et tvangsindgreb (§ 4).

Herudover er det fastsat, at myndigheden skal underrette parten forud for gennemførelsen af et tvangsindgreb omfattet af loven (§ 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. § 24 i forvaltningsloven (§ 5, stk. 2). Parten kan herefter gøre indsigelse mod beslutningen inden for en frist fastsat af myndigheden. Fastholdes beslutningen, skal dette inden eller senest samtidig med gennemførelsen af tvangsindgrebet begrundes skriftligt over for parten, jf. § 24 i forvaltningsloven (§ 5, stk. 3).

Reglerne om underretning kan 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 vanskeligt (§ 5, stk. 4, nr. 5).

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

Loven indeholder endvidere regler om forholdet til straffetseplejen ved gennemførelsen af tvangsindgreb omfattet af loven (kapitel 3). 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 straffetseplejen (§ 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 (§ 9, stk. 2). De nævnte regler finder tilsvarende anvendelse, hvis der i sagen rettes et tvangsindgreb mod andre end den mistænkte (§ 9, stk. 3). Den mistænkte kan under nærmere bestemte betingelser meddele samtykke til fravigelse af reglerne i § 9, stk. 1 og 3 (§ 9, stk. 4).

Loven indeholder endelig en bestemmelse om retten til ikke at inkriminere sig selv mv. (§ 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 (§ 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, Fødevareministeriet, Miljøministeriet, Skatteministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet. Justitsministeriet har anmodet disse ministerier om oplysninger vedrørende de enkelte kontrolmyndigheder inden for ministeriernes forvaltningsområder.

De nævnte ministerier er udvalgt på baggrund af, at der foretages et betydeligt antal kontrolbesøg mv. inden for disse ministeriers områder, og at der er tale om kontrolbesøg mv. inden for meget forskellige forvaltningsområder. Endvidere er det anført i Retsudvalgets betænkning af 27. maj 2004 over lovforslag nr. L 96 (folketingsåret 2003-04), 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 i 2010. 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 Tilsynsenheden¹ og Arbejdstilsynet. De oplysninger, som Justitsministeriet har modtaget fra Beskæftigelsesministeriet, kan sammenfattes således:

¹ Disse opgaver blev i 2010 varetaget af først Arbejdsdirektoratet og derefter Pensionsstyrelsen.

	Antal kontrolbesøg				Antal politianmeldelser i hele 2010
	Måned	Uvarslede	Varslede	I alt	
Arbejdsdirektoratet	September 2010	60	0	60	0
Arbejdstilsynet	November 2010	4.096 ^a	1.125 ^b	5.221	378 ^c
I alt		4.156	1.125	5.281	378

a. Ved uvarslede kontrolbesøg forstås inden for arbejdsmiljølovens område screening, der foretages uanmeldt, samt detailtilsyn og opfølgningstilsyn, der som hovedregel foretages uanmeldt.

b. Varslede kontrolbesøg er hovedsagelig leverandørtilsyn tilpasset tilsyn samt tilsyn i forbindelse med markedsovervågning.

c. Arbejdstilsynet har oplyst, at tilsynet siden 2002 har haft mulighed for at udstede administrative bødeforelæg og dermed afslutte straffesager uden at politianmelde den pågældende virksomhed. I 2010 blev i alt 233 sager afsluttet med administrative bødeforelæg.

3.2.2. Samtlige kontrolbesøg mv., som Arbejdsdirektoratet gennemførte i september 2010, var uvarslede i henhold til undtagelsesbestemmelsen i retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1, hvorefter forudgående underretning kan undlades, hvis øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse ellers ville forspildes.

Tilsynsenheden 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.

Tilsynsenheden har endvidere oplyst, at både arbejdsgiveren (eller dennes repræsentant) og de ansatte ved samtlige

kontrolbesøg bliver orienteret om deres pligt til at medvirke ved eftersynet og om omfanget af deres oplysningspligt efter arbejdsløshedsforsikringslovens §§ 91 og 91 a.

Tilsynsenheden har endelig oplyst, at den praktiske anvendelse af retssikkerhedslovens regler ikke har givet anledning til problemer.

3.2.3. *Arbejdstilsynet* har oplyst, at de uvarslede kontrolbesøg er foretaget i henhold til retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1, hvorefter forudgående underretning kan undlades, hvis øjeme det med tvangsindgrebets gennemførelse ellers ville forspildes. Arbejdstilsynet har endvidere oplyst, at det ikke kan udelukkes, at der sker anvendelse af undtagelsesbestemelsen 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 bemærket, at enkelte virksomheder og deres brancheorganisationer i 2010 har stillet sig mere kritisk til Arbejdstilsynets tilsynsvirksomhed, hvilket er kommet til udtryk i enkelte af de myndighedsklager, som Arbejdstilsynet har modtaget. Der er således eksempler på klagesager, hvor det er blevet gjort gældende, at Arbejdstilsynet har ført et alt for intensivt tilsyn med virksomheden, at tilsynene har taget uforholdsmæssig lang tid, at tilsynene har omhandlet områder uden for Arbejdstilsynets kompetence, og at tilsynene

ikke står i rimeligt forhold til de afgørelser og vejledninger fra Arbejdstilsynet, som er en direkte følge af tilsynet. Der er dog kun tale om få klagesager – under 10 på landsplan – i 2010, som alle var konkret begrundede. Klagesagerne vedrører tilsynsforløb, der både har indeholdt varslede og uvarslede kontrolbesøg.

Arbejdstilsynet har desuden oplyst, at der i ingen af de politianmeldelser, som er foretaget i 2010, i forhold til retssikkerhedsloven er opstået spørgsmål om gennemførelse af tvangsindgreb eller er 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 2010 i øvrigt ikke har givet anledning til problemer i praksis ved gennemførelse af kontrolbesøg i virksomhederne eller i forbindelse med politianmeldelser.

3.3. Fødevareministeriet

3.3.1. Inden for Fødevareministeriets område udføres kontrolbesøg mv., der er omfattet af retssikkerhedsloven, af NaturErhvervsstyrelsen¹ Fødevarestyrelsen og Jordbrugskommissionerne. De oplysninger, som Justitsministeriet har modtaget fra Fødevareministeriet, kan sammenfattes således:

¹ FødevareErhverv, Plantedirektoratet og Fiskeridirektoratet er den 1. oktober 2011 blev lagt sammen til én samlet styrelse: NaturErhvervsstyrelsen.

	Antal kontrolbesøg				Antal politianmeldelser i hele 2010
	Måned	Uvarslede	Varslede	I alt	
Fiskeridirektoratet	September 2010	707	0	707	385
FødevareErhverv		0	0	0	0
Fødevarestyrelsen	Oktober 2010	9.063	0	9.063	524 ^a
Jordbrugskommissionerne	Oktober 2010 ^b	8	10	18	4
Plantedirektoratet	September 2010	1.461	239	1.700	452
I alt		11.239	239	11.488	1.365

a. Fødevareministeriet har bemærket, at nogle af disse politianmeldelser indeholde flere overtrædelser konstateret i den samme sag, og at antallet af sager er højere end for 2009, hvilket skyldes, at Fødevareafdeling Rødovre har skullet nedbringe en pukkel af sager.

b. Fødevareministeriet har oplyst, at jordbrugskommissionerne ikke foretog besigtigelser i september og november måned 2010, og at ingen af månederne september, oktober og november 2010 således kan anses for repræsentative. Af hensyn til ressourceforbruget samler jordbrugskommissionerne (under regionerne) sager sammen til besigtigelser i de pågældende regioner.

3.3.2. 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.

Fødevareministeriet (med underliggende institutioner og kontrolinstanser) har i 2010 ikke modtaget indsigelser eller klager over de varslede kontrolbesøg. Det er i den forbindelse oplyst, at Plantedirektoratet i de tilfælde, hvor det varslede tidspunkt ikke har været passende, har fundet et nyt tidspunkt for gennemførelsen af kontrolbesøget.

Fødevareministeriet har oplyst, at de uvarslede kontrolbesøg ikke gav anledning til indsigelser.

Fødevareministeriet har i øvrigt bl.a. oplyst følgende:

For så vidt angår Fødevarestyrelsens kontrolvirksomhed er det oplyst, at flere virksomheder finder det unødvendigt og mærkværdigt, at de modtager information om retssikkerhedsloven flere gange årligt. Jordbrugskommissionerne for Region Syddanmark har givet udtryk for den opfattelse, at retssikkerhedsloven kun i begrænset omfang har praktisk indvirkning på jordbrugsområdet. På det tidligere Plantedirektorats sagsområde er det vurderingen, at kontroltilrettelæggelsen er blevet mindre fleksibel og mere ressourcekrævende med indførelsen af retssikkerhedsloven.

3.4. Miljøministeriet

3.4.1. Inden for Miljøministeriets område udføres kontrolbesøg mv., der er omfattet af retssikkerhedsloven, af kommuner, regi-

oner og 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.

	Antal kontrolbesøg				Antal politianmeldelser i hele 2010
	Måned	Uvarslede	Varslede	I alt	
Kommuner ^a	November 2010	288	2.037	2.325	155
Regioner ^b	November 2010	0	14	14	1
Miljøministeriet	November 2010	7	63	70	6
I alt		295	2.114	2.409	162

a. 87 kommuner har bidraget til redegørelsen.

b. 3 regioner har bidraget til redegørelsen.

3.4.2. *Kommunerne* har indberettet at have anvendt undtagelsesbestemmelserne i retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1, 2 og 5. I langt de fleste tilfælde har den anvendte undtagelsesbestemmelse været retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1, hvorefter forudgående underretning kan undlades, hvis øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse ellers ville forspildes.

Kommunerne har oplyst, at der har været 58 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. Kommunerne har endvidere oplyst, at de uvarslede kontrolbesøg mv. ikke har givet anledning til indvendinger.

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 myndighed og virksomhed, og ord som f.eks. »tvangsindgreb« og »selvinkriminering« kan skabe en negativ forventning til, hvad et kontrolbesøg indebærer. Det anføres, at virksomhederne mv. bliver forvirrede over lovens bestemmelser, og at reglerne er unødigt bureaukratiske og formelle. Særligt reglerne i retssikkerhedslovens § 10 om retten til ikke at inkriminere sig selv mv. volder fortolkningsproblemer. Kommunerne har endvidere anført, at lovens varslingsregler medfører, at planlægningen af tilsynet er tungere, og at myndigheden kan opleve, at der er »ryddet op« før tilsynet. Det anføres samtidig, at undtagelsesbestemmelsen i lovens § 5, stk. 4, nr. 1, hvorefter forudgående underretning kan undlades, hvis øjemedet med tvangsindgrebets

gennemførelse ellers ville forspildes, er helt essentiel for udførelsen af tilsynsopgaver.

Enkelte kommuner har på den anden side fremhævet fordelene ved retssikkerhedsloven, idet det bl.a. anføres, at anvendelsen af varsling fungerer, og at myndigheden ved varslede kontrolbesøg undgår at møde forgæves op på adressen. Det er endvidere anført, at kombinationen af varslet og uvarslet kontrolbesøg er velfungerende.

3.4.3. Miljøministeriet har oplyst, at *regionernes* opgaver på miljøområdet primært består i kontrolbesøg, som foretages på udendørs lokaliteter, således at reglerne i retssikkerhedslovens kapitel 2 om forudgående underretning mv. ikke finder anvendelse.

3.4.4. De uvarslede besøg, som er udført af *Miljøministeriet*, er hovedsagelig sket efter retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1, hvorefter forudgående underretning kan undlades, hvis øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse ellers ville forspildes.

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

Om erfaringerne med den praktiske anvendelse af retssikkerhedsloven har Miljøministeriet anført, at lovens bestemmelser ikke har givet anledning til væsentlige problemer eller ulemper i praksis, og at varslingsreglerne har tjent som en nyttig forberedelse af kontrolbesøgene for såvel myndigheden som virksomheden.

3.5. Skatteministeriet

3.5.1. De oplysninger, som Justitsministeriet har modtaget fra Skatteministeriet, kan sammenfattes således:

	Antal kontrolbesøg				Antal politianmeldelser i hele 2010
	Måned	Uvarslede	Varslede	I alt	
Skatteministeriet	Oktober 2010	Ikke oplyst	Ikke oplyst	1.665	Ikke oplyst

3.5.2. Skatteministeriet har oplyst, at der ikke er registreret særskilte tal for henholdsvis 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.

Endvidere har Skatteministeriet oplyst, at visse tvangsindgreb, der sker på baggrund af EU-regler, foretages uvarslet efter retssikkerhedslovens § 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.

Skatteministeriet har herudover oplyst, at tvangsindgreb ved udbetalingskontrol af såkaldt negativ moms sker uden varsel efter retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 2, hvorefter forudgående underretning bl.a. kan undlades, hvis partens rettigheder findes at burde vige for afgørende hensyn til 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 Skatteministeriet efter udbetalingsfristens udløb skal forrente det angivne beløb.

Der er ikke foretaget registrering af indsigelser mod varslede tvangsindgreb eller disses karakter, ligesom der ikke er re-

gistreret indvendinger mod uvarslede tvangsindgreb eller disses karakter.

Der er ikke foretaget registrering af, om et tvangsindgreb giver anledning til politianmeldelse, ligesom der heller 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.

3.6. Økonomi- og Erhvervsministeriet

3.6.1. Inden for Økonomi- og Erhvervsministeriets (nu Erhvervs- og Vækstministeriets) område har Justitsministeriet anmodet om oplysninger vedrørende den kontrolvirksomhed, som foretages af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen inden for konkurrenceområdet.¹ De oplysninger, som Justitsministeriet har modtaget fra Erhvervs- og Vækstministeriet, kan sammenfattes således:

¹ 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.

	Antal kontrolbesøg				Antal politianmeldelser i hele 2010
	Måned	Uvarslede	Varslede	I alt	
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen	November 2010	1	0	1	5

3.6.2. Det uvarslede kontrolbesøg er foretaget efter retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1, hvorefter øjemedet med tvangsindgrebets 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, hvis forudgående varsling blev givet.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har oplyst, at det nævnte kontrolbesøg ikke gav anledning til indvendinger fra den pågældende virksomhed.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har endvidere oplyst, at styrelsen er opmærksom på den arbejdsdeling mellem forvaltningen og politiet, som retssikkerhedsloven indebærer, og at styrelsen derfor er i tæt og løbende dialog med Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet med henblik på at afklare, hvem der i den enkelte sag har kompetence 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 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 varslede eller 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 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 afstandsskabende i forholdet

mellem myndighed og virksomhed, og at reglerne medfører, at planlægningen af tilsynet er tungere.

Som det også er blevet 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 – med mindre 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 borgerne og virksomhederne kan have et retssikkerhedsmæssigt behov for på forhånd at blive orienteret om, at en forvaltningsmyndighed påtænker at foretage et tvangsindgreb, sådan at de pågældende har mulighed for at komme med indsigelser herimod og få vurderet sådanne indsigelser. Det er derfor fortsat Justitsministeriets vurdering, at almindelige hensyn til borgernes og virksomhedernes retssikkerhed taler for en ordning af den nævnte karakter.

3.7.2. 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. følgende:

»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 retssikkerhedsloven grundlæggende ville have samme muligheder for at udøve kontrol som hidtil, 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. 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.

3.7.3. Det oplyste om antallet af politianmeldelser, der er foretaget af de adspurgte myndigheder, giver ikke Justitsministeriet anledning til bemærkninger.

3.7.4. Heller ikke de oplysninger, der foreligger om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens 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.

3.7.5. Samlet set er det på baggrund af de foreliggende oplysninger 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 I 2011 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 sikre, 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, 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 uden for. 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 2011 er gennemført lovgivning vedrørende forvaltningens adgang til at foretage tvangsindgreb omfattet af loven.¹ Gennemgangen i pkt. 4.2-4.4 nedenfor bygger på de oplysninger, som Justitsministeriet i forlængelse heraf har modtaget fra ministerierne. Pkt. 5 indeholder en sammenfatning.

4.2. Bestemmelser, der viderefører hidtidige tilsvarende bestemmelser

Der er i 2011 vedtaget to bestemmelser, som giver forvaltningsmyndigheder adgang til at gennemføre tvangsindgreb, der er

¹ Der er medtaget bestemmelser i lovgivningen, der er vedtaget i perioden 1. januar 2011 til 31. december 2011. I forbindelse med modtagelsen af ministeriernes høringssvar har Justitsministeriet kunnet konstatere, at enkelte bestemmelser vedtaget i 2010, der indeholder adgang til at foretage tvangsindgreb omfattet af retssikkerhedsloven, ikke blev medtaget i den tilsvarende oversigt i redegørelsen fra marts 2011. Det drejer sig om § 30 i lov nr. 698 af 25. juni 2010 om afgifter af spil og § 47 i lov nr. 848 af 1. juli 2010 om spil.

omfattet af retssikkerhedsloven, og som i det væsentlige har karakter af en videreførelse af en tidligere bestemmelse. Det drejer sig om § 12 i lov om energimærkning af energirebaterede produkter (lov nr. 455 af 18. maj 2011) og § 199 i lov om investeringsfor- eninger mv. (lov nr. 456 af 18. maj 2011).¹

4.3. Bestemmelser, der udvider anvendelsesområdet for gældende bestemmelser

Der er i 2011 vedtaget seks bestemmelser (markeret med kursiv), som har til formål at udvide anvendelsesområdet for allerede gældende bestemmelser om forvaltningens adgang til at foretage tvangsindgreb omfattet af retssikkerhedsloven.²

Det drejer sig om følgende bestemmelser:

§ 3, stk. 3, nr. 3, i lov om våben og eksplosivstoffer, hvorefter ju- stitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse bl.a. har adgang til kontrol af krudtoplag hos personer, der har tilladelse til genopladning af ammunition eller til indkøb af sortkrudt, fænghætter mv., er ved lov nr. 413 af 9. maj 2011 blevet præciseret, så det fremgår udtrykkeligt af bestemmelsens ordlyd, at der også er adgang til kontrol hos foreninger, der har tilladelse til sortkrudt mv. Samtidig er bestemmelsen i lovens § 3, stk. 3, nr. 4, blevet udvidet til foruden kontrol af krudtoplag at give adgang til kontrol af arbejdslokaler og udstyr hos personer, der har tilladelse til genopladning af ammunition. Ved samme lovændring er § 10 i lov om krigsmateriel m.v., hvorefter virksomheder, som fremstiller krigsmateriel, er underkastet tilsyn af Statens Våbenkontrol, blevet præciseret, således at Statens Våbenkontrol kan kontrollere, at ind- og udførsel af krigsmateriel sker i overens- stemmelse med våbenlovens bestemmelser eller regler fastsat i medfør heraf.

§ 40 a, stk. 1, i udlændingeloven er ved lov nr. 463 af 18. maj 2011 blevet ændret, således at der fremover også skal optages fingeraftryk af udlændinge, som søger om forlængelse af en opholdstilladelse meddelt efter udlændingelovens § 7 eller § 8 (asyltilladelse). Ved samme lovændring er udlændingelovens § 40 b, stk. 1, blevet ændret, således at det er præciseret, at der skal optages personfotografier af alle asylansøgere. Desuden er anvendelsesområdet for bestemmelsen blevet udvidet, så- ledes at der også skal optages personfotografi af en udlæn- ding, som søger om forlængelse af en opholdstilladelse med- delt efter udlændingelovens § 7 eller § 8 (asyltilladelse). Æn- dringerne er sket som led i gennemførelsen af en ændrings- forordning til Rådets forordning om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere.

¹ På enkelte punkter udvider bestemmelsen enten anvendelsesom- rådet for den tidligere gældende bestemmelse eller har karakter af en ny hjemmel.

² Klima-, Energi- og Bygningsministeriet har oplyst, at der ved lov nr. 466 af 18. maj 2011 er foretaget en række ændringer af redak- tionel karakter i § 81, stk. 1, i lov om elforsyning, § 63, stk. 1, i lov om fremme af vedvarende energi og § 42, stk. 1, i lov om natur- gasforsyning. For så vidt angår den sidstnævnte bestemmelse er der imidlertid også foretaget en indholdsmæssig præcisering i be- mærkningerne, således at det nu fremgår, at bestemmelsen ikke kun skal vedrøre stikprøvekontrol, men at Energitilsynet både kan foretage anmeldte og uanmeldte kontrolundersøgelser, og at tilsy- net både kan gennemføre kontrolundersøgelser som led i en tilfæl- digt udtaget stikprøvekontrol, en regelmæssig periodisk kontrol eller blot i tilfælde, hvor Energitilsynet på et løst erfaringsmæssigt grundlag har en fornemmelse af, at der er »noget galt«. Det frem- går endvidere, at kontrolundersøgelserne skal ske under overhol- delse af retssikkerhedslovens regler, herunder lovens § 5 om vars- ling.

§ 12 a, stk. 1, i lov om retssikkerhed og administration på det so- ciale område, hvorefter kommunen til enhver tid uden retsken- delse har adgang til en virksomheds lokaler mv. samt på ar- bejdssteder uden for virksomhedens lokaler med henblik på at kontrollere de oplysninger om borgernes løn- og arbejds- forhold, som ligger til grund for udbetaling af ydelser omfat- tet af loven, er ved lov nr. 600 af 14. juni 2011 blevet udvidet, således at en kommune også kan gennemføre kontrolbesøg på virksomheder i andre kommuner efter aftale med den kom- mune, hvor virksomheden er beliggende, ligesom kontrollen både kan foregå som generel kontrol eller som kontrol til brug for en enkelt sag. Baggrunden for lovændringen har væ- ret at styrke kommunernes mulighed for at kontrollere, om udbetalingen af sociale eller beskæftigelsesmæssige ydelser sker på et korrekt grundlag.

4.4. Nye hjemler, der giver offentlige myndigheder adgang til at foretage tvangsindgreb, der er omfattet af retssikkerhedsloven
Der er i 2011 vedtaget i alt syv bestemmelser (markeret med kursiv), som giver den offentlige forvaltning en egentlig ny ad- gang til at foretage tvangsindgreb, der er omfattet af retssik- kerhedsloven.

Det drejer sig om følgende bestemmelser:

§ 15, stk. 4, i lov om et testcenter for store vindmøller ved Øster- ild, som blev indsat ved lov nr. 159 af 1. marts 2011, indeholder hjemmel til, at miljøministeren, den driftsansvarlige og perso- ner med bemyndigelse fra miljøministeren mod behørig legiti- mation uden retskendelse kan få adgang til ejendomme, der berøres af vindmølleekspropriation, for at foretage de nød- vendige tekniske forarbejder mv. til brug for forberedelse og gennemførelse af beslutninger om opkøb af vindmøller med henblik på nedtagning eller ekspropriation med henblik på nedtagning. Adgang sker efter forudgående underretning af ejeren eller brugeren af ejendommen. Det fremgår af bemær- kningerne til det pågældende lovforslag (L 114, folketingsåret 2010-11), at bestemmelsen ikke tænkes anvendt til at få ad- gang til beboelsesbygninger.

§ 32, stk. 2, i lov nr. 223 af 22. marts 2011 for Grønland om visse spil indeholder hjemmel til, at told- og skatteforvaltningen i Danmark eller på vegne af denne en relevant grønlandsk myndighed til enhver tid mod behørig legitimation uden rets- kendelse kan få adgang til at foretage eftersyn i lokaler, der be- nyttes af registreringspligtige personer og selskaber mv., og til at efterse disses forretningsbøger, øvrigt regnskabsmateriale, korrespondance og andre dokumenter, der kan have betyd- ning for opgørelsen af afgiftstilsvaret. Det fremgår af be- mærkningerne til det pågældende lovforslag (L 73, folke- tingsåret 2010-11), at der vil kunne foretages eftersyn i loka- ler, der er beliggende andre steder end der, hvor eksempelvis spillet gennemføres, men som benyttes til f.eks. administration og lignende. I øvrigt er der samtidig indsat en række oplys- ningspligter i lovens § 32, stk. 5 og 6. Bestemmelser som de nævnte om kontrolbesøg mv. er ligeledes indsat i lovens § 20.

§ 20, stk. 1, i lov nr. 247 af 30. marts 2011 om afgift af mættet fedt i visse fødevarer indeholder hjemmel til, at told- og skatte- forvaltningen, hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse kan få adgang til at foretage eftersyn i de virksomheder, der er omfattet af lo- ven. Det fremgår af bemærkningerne til det pågældende lov- forslag (L 111, folketingsåret 2010-11), at eftersyn kan foretages i lokaler, der benyttes af virksomheden, og til at efterse varebe- holdninger, forretningsbøger, øvrigt regnskabsmateriale samt korrespondance mv. Der kan f.eks. være tale om bu- tiks-, fabriks-, kontor- og/eller lagerlokaler, men hvor privat-

boligen benyttes i forbindelse med drift af afgiftspligtig virksomhed, er der ligeledes adgang hertil. Lovens § 20, stk. 6, indeholder endvidere hjemmel til, at told- og skatteforvaltningen kan foretage eftersyn af afgiftspligtige fødevarer under transport, når varerne erhvervsmæssigt sælges fra udlandet eller erhvervsmæssigt transporteres til andre end registrerede virksomheder. I øvrigt er der samtidig indsat en række oplysningspligter i lovens § 20, stk. 4 og 5. Formålet med bestemmelserne er at sætte rammerne for kontrollen med virksomhedernes afgiftspligtige aktiviteter.

§ 7, stk. 1, i lov nr. 591 af 14. juni 2011 om randzoner indeholder hjemmel til, at kontrolmyndigheden til enhver tid mod behørig legitimation og uden retskendelse kan få adgang til offentlige eller private ejendomme, dog ikke bygninger, med henblik på at kontrollere overholdelsen af lovens regler eller regler fastsat i medfør af loven. Det fremgår af bemærkningerne til det pågældende lovforslag (L 158, folketingsåret 2010-11), at bestemmelsen vil skulle anvendes til at foretage besigtigelse af randzonearealer med henblik på kontrol med overholdelsen af lovens bestemmelser. Bestemmelsen nødvendiggøres af, at kontrollen med overholdelsen af loven påtænkes udført som en integreret del af kontrollen med enkeltbetalingsordningen og med den påtænkte ledsagende kompensationsordning under EU's landdistriktsprogram.

§ 91 b i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., som er indsat ved lov nr. 600 af 14. juni 2011, indeholder hjemmel til, at Pensionsstyrelsen (nu Tilsynsenheden) kan føre tilsyn på offentlige steder, hvor der er en formodning om at antræffe personer, som har været udrejst af Danmark. Hvis der i forbindelse med tilsynet opstår en formodning om overtrædelse af rådighedsreglerne, kan Tilsynsenheden efter lovens § 91 b, stk. 3, uden retskendelse sikre sig kopi af personens pas og rejsedokumenter. Efter lovens § 91 b, stk. 4, gælder det samme, hvis Tilsynsenheden får en formodning om, at en person under opholdet i udlandet uberettiget kan have modtaget kontanthjælp, starthjælp, ledighedsydelse eller særlig ydelse efter lov om aktiv socialpolitik, introduktionsydelse efter integrationsloven eller sygedagpenge efter lov om sygedagpenge. Det fremgår af bemærkningerne til det pågældende lovforslag (L 187, folketingsåret 2010-11), at formålet med tilsynet er at afdække uretmæssig modtagelse af arbejdsløshedsdagpenge, uddannelsesydelse, kontanthjælp, starthjælp, ledighedsydelse, særlig ydelse, introduktionsydelse eller sygedagpenge under ophold i udlandet.

§ 215 a, stk. 7, i sundhedsloven, som er indført ved lov nr. 607 af 14. juni 2011, indeholder hjemmel til, at Sundhedsstyrelsen eller personer, der af Sundhedsstyrelsen er bemyndiget til at udøve tilsynet, til enhver tid som led i tilsynet med private sygehuse mv. mod behørig legitimation uden retskendelse kan få adgang til private sygehuse, klinikker og praksis, hvor læger eller disses medhjælp udfører behandling af patienter. I øvrigt er der samtidig indsat en bestemmelse om oplysningspligt i lovens § 215 a, stk. 6. Det fremgår af bemærkningerne til det pågældende lovforslag (L 190, folketingsåret 2010-11), at formålet med bestemmelserne er hensynet til, at tilsynsmyndigheden – Sundhedsstyrelsen – kan føre et effektivt tilsyn.

5. SAMMENFATNING

Samlet set er det på baggrund af de foreliggende oplysninger Justitsministeriets opfattelse, at der ikke er grundlag for at antage, at retssikkerhedsloven generelt har givet anledning til væsentlige problemer i praksis i 2010, hverken i forhold til de virksomheder mv., hvor der udføres kontrolbesøg, eller i forhold til myndighedernes tilrettelæggelse og udførelse af kontrolbesøg mv.

I 2011 er der vedtaget i alt femten bestemmelser vedrørende forvaltningens adgang til at gennemføre tvangsindgreb omfattet af retssikkerhedsloven. Syv af disse bestemmelser giver forvaltningen en egentlig ny adgang til at gennemføre tvangsindgreb, seks af bestemmelserne har haft til formål at udvide anvendelsesområdet for allerede gældende bestemmelser om adgang til tvangsindgreb, og to bestemmelser har i det væsentlige karakter af en videreførelse af en tidligere bestemmelse.

Justitsministeriet vil 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.
