



Justitsministeriet
Lovafdelingen

9. februar 2007
Statsretskontoret

MNJ40366

REDEGØRELSE TIL FOLKETINGET

OM

FORVALTNINGENS ANVENDELSE AF TVANGSINDGREB OG OPLYSNINGSPLIGTER UDEN FOR STRAFFERETSPLEJEN

JANUAR 2007

INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
1. Indledning	1
2. Kort oversigt over retssikkerhedslovens regler	1
3. Erfaringerne med retssikkerhedsloven inden for udvalgte forvaltningsområder.....	3
3.1. Indledning	3
3.2. Beskæftigelsesministeriet.....	3
3.3. Miljøministeriet	4
3.4. Skatteministeriet.....	6
3.5. Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender	6
3.6. Fødevarerministeriet.....	7
3.7. Justitsministeriets generelle vurdering af retssikkerhedslovens anvendelse i praksis	8
4. Oversigt over bestemmelser vedtaget efter 1. januar 2005 med hjemmel til at gennemføre tvangsindgreb, der er omfattet af retssikkerhedsloven.....	10
4.1. Generelt.....	10
4.2. Bestemmelser, der viderefører hidtidige tilsvarende bestemmelser	11
4.3. Bestemmelser, der udvider anvendelsesområdet for gældende bestemmelser	11
4.4. Nye hjemler, der giver offentlige myndigheder adgang til at foretage tvangsindgreb, der er omfattet af retssikkerhedsloven	13
5. Sammenfatning	15

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 forpligtet 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 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.

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 i 2005, 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.

Efter retssikkerhedslovens § 26 fremsætter justitsministeren forslag om revision af loven i folketingsåret 2006-2007. Baggrunden for bestemmelsen – der blev indsat under Folketingets behandling af lovforslaget – er, at det i forbindelse med evalueringen af retssikkerhedsloven og erfaringerne med lovens anvendelse er relevant at overveje, om dette eventuelt vil kunne give anledning til ændring i eller justering af lovens regler.

Herudover vil lovforslaget bl.a. også tage stilling til, om anvendelsesområdet for retssikkerhedsloven bør udvides, således at reglerne om tvangsindgreb – i modsætning til i dag – helt eller delvist også skal gælde i de forholdsvis få tilfælde, hvor der stilles krav om forudgående retskendelse. Lovforslaget vil blive sendt i høring i begyndelsen af februar 2007 og forventes fremsat i marts 2007.

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 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 område: Beskæftigelsesministeriet, Miljøministeriet, Skatteministeriet, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender 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. Ministerierne udfører endvidere 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. 3.2-3.6 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 2005
Arbejdstilsynet	September 2005	4154	1671	5825	368
Arbejdsdirektoratet	September 2005	77	0	77	0
Beskæftigelsesministeriet i alt	September 2005	4231	1671	5902	368

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 oplyst, at det ikke kan afvises, at der også er blevet henvist til undtagelsesbestemmelsen i retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 4, i tilfælde, hvor der er behov for at stoppe en given arbejdspro-

ces. Efter denne bestemmelse kan forudgående underretning undlades, hvis øjeblikkelig gennemførelse af tvangsindgrebet efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

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

Inden for Arbejdstilsynets område har retssikkerhedsloven ikke givet anledning til ændring af praksis for så vidt angår, hvilke sager der politianmeldes, eller vedrørende tidspunktet, hvor der indgives politianmeldelse. Det er Arbejdstilsynets opfattelse, at de nye regler i retssikkerhedsloven har tydeliggjort en række af de retssikkerhedsmæssige regler, som en tilsynsmyndighed er underlagt. Arbejdstilsynets praksis var således forud for gennemførelsen af retssikkerhedsloven i meget vidt omfang i overensstemmelse med de gældende regler, og på den baggrund har loven alene haft en begrænset betydning for Arbejdstilsynet.

3.2.3. Samtlige kontrolbesøg mv., som *Arbejdsdirektoratet* udførte i september 2005, var uvarslede efter undtagelsesbestemmelsen i retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1.

Arbejdsdirektoratet har ikke modtaget indsigelser eller indvendinger i forbindelse med gennemførelse af kontrolbesøg mv., hverken fra virksomhederne eller de ansatte. Arbejdsdirektoratet har oplyst, at retssikkerhedsloven ikke har givet anledning til ændring af praksis for så vidt angår, hvilke sager der politianmeldes, eller vedrørende tidspunktet, hvor der indgives politianmeldelse.

3.3. Miljøministeriet

3.3.1. Inden for Miljøministeriets område udføres kontrolbesøg mv., der er omfattet af retssikkerhedsloven, dels af kommuner og amter, dels af Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen. De oplysninger, som Justitsministeriet har modtaget fra Miljøministeriet, kan sammenfattes således:

Myndighed	Måned	Uvarslede kontrolbesøg	Varslede kontrolbesøg	Antal kontrolbesøg i alt	Politianmeldelser i 2005
Kommuner og amter¹	Ikke oplyst ²	1909	4697	7238 ³	149 ⁴
Miljøstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen	Ikke oplyst	26	11	37	125
I alt inden for Miljøministeriets område	Ikke oplyst	1935	4708	7275	274

¹ 22 kommuner og et amt har ikke svaret. Miljøministeriet har oplyst, at der må tages et vist forbehold om, at tallene ikke i alle tilfælde er opgjort helt præcist.

² Miljøministeriet har anmodet de enkelte kommuner og amter om at vælge den måned (september, oktober eller november 2005), som giver det mest repræsentative billede af myndighedens kontrolvirksomhed.

³ Af de 7238 kontrolbesøg er 632 kontrolbesøg hverken kategoriseret som varslede eller uvarslede.

⁴ Tallene angår alene politianmeldelser vedrørende miljøbeskyttelsesloven, vandforsyningsloven, jordforureningsloven og havmiljøloven. Miljøministeriet anslår helt skønsmæssigt, at der for så vidt angår andre love inden for ministeriets område har været foretaget politianmeldelser i 20-25 sager i 2005.

3.3.2. *Kommunerne og amterne* har foretaget 572 uvarslede tvangsindgreb 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.

980 uvarslede tvangsindgreb er foretaget efter undtagelsesbestemmelsen i § 5, stk. 4, nr. 2, hvorefter forudgående underretning kan undlades, hvis hensynet til parten selv taler for det, eller partens rettigheder findes at burde vige for afgørende hensyn til andre private eller offentlige interesser.

103 uvarslede tvangsindgreb er foretaget efter undtagelsesbestemmelsen i § 5, stk. 4, nr. 4, som giver hjemmel til at undlade forudgående underretning, hvis øjeblikkelig gennemførelse af tvangsindgrebet efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

252 uvarslede tvangsindgreb er foretaget med hjemmel i § 5, stk. 4, nr. 5, hvorefter forudgående underretning kan undlades, hvis forudgående underretning viser sig umulig eller er uforholdsmæssig vanskelig.

Kommunerne og amterne har indberettet 24 tilfælde, hvor der i forbindelse med varslede kontrolbesøg er fremkommet indsigelser. Der foreligger ikke oplysninger om den nærmere karakter af disse indsigelser, herunder om der er tale om indholdsmæssige indsigelser, eller om der alene har været tale om et ønske om at ændre tidspunktet for kontrolbesøget. Der er indberettet 5 tilfælde, hvor uvarslede kontrolbesøg har givet anledning til indvendinger fra de pågældende virksomheder mv. Der foreligger ikke oplysninger om den nærmere karakter af indvendingerne.

Det er oplyst, at langt de fleste kommuner og amter ikke har ændret praksis med hensyn til politianmeldelse af sager. 5 myndigheder angiver dog at have ændret praksis med hensyn til, hvilke sager der politianmeldes, og 8 myndigheder angiver at have ændret praksis i forhold til udformning af politianmeldelse, idet færre oplysninger medtages. 18 myndigheder angiver at have ændret praksis i forhold til tidspunktet for politianmeldelse. Der er hovedsageligt tale om, at der sker politianmeldelse på et tidligere stade af sagen.

Mange kommuner og amter har givet udtryk for, at loven, særligt varslingsreglerne i § 5, opleves som unødigt bureaukratisk både af dem selv og af virksomhederne. Det anføres bl.a., at et varsel på 14 dage – der er bestemt i lovens § 5, stk. 2, jf. pkt. 2 ovenfor – som hovedregel er for lang en periode. Dette gælder i hvert fald for små virksomheder og landbrug, der har svært ved at se så langt ud i fremtiden og derfor anmoder om ændring af tidspunktet for kontrolbesøg i sidste øjeblik og af og til glemmer et varslet tilsyn. Mange myndigheder angiver, at planlægning af tilsynet er blevet sværere og mere ufleksibelt.

3.3.3. De uvarslede besøg, som er udført af *Miljøstyrelsen og 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.

Et af de varslede besøg har givet anledning til en mindre ændring af tidspunktet for gennemførelsen af kontrolbesøget. Ingen af de uvarslede kontrolbesøg har givet anledning til indvendinger fra de pågæl-

dende virksomheder mv. Miljøministeriet har oplyst, at retssikkerhedsloven ikke har givet anledning til ændring af praksis for så vidt angår, hvilke sager der politianmeldes, eller vedrørende tidspunktet, hvor der indgives politianmeldelse.

3.4. Skatteministeriet

3.4.1. Inden for Skatteministeriets område udføres kontrolbesøg mv., der er omfattet af retssikkerhedsloven, af SKAT og før den 1. november 2005 af ToldSkat. De oplysninger, som Justitsministeriet har modtaget fra Skatteministeriet, kan sammenfattes således:

Myndighed	Måned	Uvarslede kontrolbesøg	Varslede kontrolbesøg	Antal kontrolbesøg i alt	Politianmeldelser i 2005
ToldSkat	September 2005	Ikke oplyst	Ikke oplyst	2675	Ikke oplyst
Skatteministeriet i alt	September 2005	Ikke oplyst	Ikke oplyst	2675	Ikke oplyst

3.4.2. Skatteministeriet har oplyst, at der ikke foreligger særskilte tal for varslede og uvarslede tvangsindgreb. Hovedreglen er imidlertid, at tvangsindgreb varsles, medmindre øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse ellers ville forspildes, jf. retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1. Det er endvidere oplyst, at visse EU-relaterede tvangsindgreb 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.

Skatteministeriet har endvidere oplyst, at der hverken i forhold til varslede eller uvarslede tvangsindgreb er registreret indsigelser eller indvendinger. Der er heller ikke foretaget årlige opgørelser af politianmeldelser. Det er herudover oplyst, at sager om overtrædelse af skatte- og afgiftslovgivningen overdrages til politiet enten til efterforskning eller tiltalerejsning i de tilfælde, hvor sagen ikke kan afgøres administrativt af SKAT. Det er Skatteministeriets vurdering, at retssikkerhedsloven ikke har givet anledning til en ændring af praksis for så vidt angår, hvilke sager der politianmeldes, eller vedrørende tidspunktet, hvor der indgives politianmeldelse.

3.5. Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender

3.5.1. Inden for Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes område udføres kontrolbesøg mv., der er omfattet af retssikkerhedsloven, af Fødevarestyrelsen. De oplysninger, som Justitsministeriet har modtaget fra Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, kan sammenfattes således:

Myndighed	Måned	Uvarslede kontrolbesøg	Varslede kontrolbesøg	Antal kontrolbesøg i alt	Politianmeldelser i 2005
Fødevarestyrelsen	Oktober 2005	8967	14	8981	580
Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender i alt	Oktober 2005	8967	14	8981	580

3.5.2. Det er oplyst, at i de tilfælde, hvor Fødevarestyrelsens kontrolbesøg ikke var varslet, er dette sket efter retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1, hvorefter forudgående underretning om en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb kan fraviges, hvis øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse

ville forspildes, hvis forudgående underretning skulle gives, eller § 5, stk. 4, nr. 3, som giver mulighed for at undlade forudgående underretning, hvis det er nødvendigt af hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til EU. Der foreligger ikke oplysninger om fordelingen af sagerne mellem de to tilfældegrupper. Ingen varslede eller uvarslede kontrolbesøg har givet anledning til journaliserede indsigelser eller indvendinger.

Retssikkerhedsloven har inden for Fødevarerstyrelsens område ikke givet anledning til en ændring af praksis for så vidt angår, hvilke sager der politianmeldes, eller vedrørende tidspunktet, hvor der indgives politianmeldelse.

Det er i øvrigt oplyst, at flere virksomheder finder det irriterende og mærkværdigt, at de flere gange om året modtager blanket fra myndighederne i forbindelse med myndighedernes kontrolbesøg

3.6. Fødevarerministeriet

3.6.1. Inden for Fødevarerministeriets område udføres kontrolbesøg mv., der er omfattet af retssikkerhedsloven, af Direktoratet for FødevarerErhverv, Plantedirektoratet, Fiskeridirektoratet og Jordbrugs-kommissionerne.⁵ De oplysninger, som Justitsministeriet har modtaget fra Fødevarerministeriet, kan sammenfattes således:

Myndighed	Måned	Uvarslede kontrolbesøg	Varslede kontrolbesøg	Antal kontrolbesøg i alt	Politianmeldelser i 2005
Direktoratet for FødevarerErhverv	September 2005	0	10	10	0
Plantedirektoratet	September 2005	1815	756	2571	0
Fiskeridirektoratet	September 2005	1071	233	1304	180
Fødevarerministeriet i alt	September 2005	2886	999	3885	180

3.6.2. De uvarslede kontrolbesøg er foretaget med hjemmel i retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1, hvorefter forudgående underretning om en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb kan fraviges, hvis øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse ville forspildes, hvis forudgående underretning skulle gives, eller lovens § 5, stk. 4, nr. 3, der giver hjemmel til at undlade forudgående underretning, hvis det er nødvendigt af hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til EU. Der foreligger ikke oplysninger om fordelingen af uvarslede kontrolbesøg mellem de to nævnte undtagelsesbestemmelser.

Fødevarerministeriet har ikke modtaget indsigelser eller klager over varslede kontrolbesøg mv. Det er i den forbindelse oplyst, at der i nogle tilfælde, hvor det varslede tidspunkt ikke har passet en virksomhed, er fastsat et nyt tidspunkt for gennemførelsen af kontrolbesøget. Fødevarerministeriet har ikke modtaget indsigelser eller klager over de uvarslede kontrolbesøg.

⁵ Fødevarerministeriet har oplyst, at det ikke har været muligt præcist at redegøre for antallet af kontrolbesøg, der har været foretaget af jordbrugskommissionerne. Det skønnes, at der i hele 2005 har været udført ca. 30 kontrolbesøg, som er omfattet af retssikkerhedsloven.

Inden for Fødevareministeriets område er der ikke generelt sket en ændring af praksis for så vidt angår, hvilke sager der politianmeldes, eller vedrørende tidspunktet, hvor der indgives politianmeldelse. Fødevareministeriet har dog på fiskeriområdet i visse sager ændret praksis med hensyn til tidspunktet for politianmeldelse, således at Fiskeridirektoratet nu på et tidligere tidspunkt foretager anmeldelse til politiet. Baggrunden for denne praksisændring er retssikkerhedslovens § 9, stk. 1, der indebærer, 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.

Fødevareministeriet har oplyst, at der på nogle områder inden for ministeriets ressort opleves en øget administrativ arbejdsbyrde som følge af retssikkerhedsloven, idet kontrolbesøgene tager længere tid på grund af øgede krav til dokumentation. Dette opvejes imidlertid efter Fødevareministeriets opfattelse af muligheden for at informere borgerne om de gældende regler og en bedre kontrol.

Fødevareministeriet og Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender har sammen gennemført en evaluering af retssikkerhedsloven (december 2005). Det fremgår bl.a. af evalueringen, at borgerne har modtaget retssikkerhedsloven med en vis skepsis, og at reglerne opfattes som bureaukratiske. Der er dog enkelte undtagelser inden for Fiskeridirektoratets område, hvor de kontrollerede har udtrykt tilfredshed med at få udleveret en besøgsrapport efter kontrolbesøget. Det er desuden oplyst, at Fiskeridirektoratet har fået et kvalitetsløft i kontrollen samtidig med, at dokumentationsniveauet for kontrolomfanget er blevet væsentligt bedre.

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 loven, foretager tilsammen et meget betydeligt antal kontrolbesøg mv.

Der er ikke i høringssvarene rejst væsentlige spørgsmål i forhold til den praktiske anvendelse af retssikkerhedsloven.

Som det fremgår ovenfor, har nogle virksomheder og borgere dog over for myndighederne givet udtryk for en vis skepsis over for visse dele af retssikkerhedsloven. Det gælder navnlig bestemmelsen i retssikkerhedslovens § 5 om forudgående varsling. Det er bl.a. anført, at reglerne opfattes som bureaukratiske og besværlige.

Før retssikkerhedsloven fandtes der 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 – medmindre f.eks. øjemedet ellers ville blive forspildt – kan være forberedt på et kommende kontrolbesøg og have lejlighed til at fremkomme med eventuelle indsigelser.

Retssikkerhedsloven bygger 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, således at virksomhederne og borgerne har mulighed for at kom-

me 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. Det er også anført, at planlægningen af tilsynet, efter at retssikkerhedsloven er trådt i kraft, er blevet sværere og mere uflexibel for forvaltningsmyndighederne, og at loven for nogle myndigheder har givet anledning til en øget administrativ byrde. På den anden side er der også givet udtryk for, at retssikkerhedsloven har tydeliggjort de regler, som en tilsynsmyndighed er underlagt, og at loven giver et kvalitetsløft i myndighedernes udførelse af kontrolbesøg mv.

Evalueringen af retssikkerhedslovens regler er foretaget med udgangspunkt i oplysninger fra en måned i det første år, hvor loven har været i kraft. Erfaringen viser, at det i almindelighed kræver en vis periode, før ny lovgivning er fuldt ud implementeret i myndighedernes tilrettelæggelse af kontrolvirksomhed, og før nye administrative rutiner er oparbejdet. Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at der ikke på baggrund af de foreliggende oplysninger er grundlag for at foreslå ændringer af retssikkerhedslovens varslingsregler.

3.7.3. Myndighedernes varslede eller uvarslede kontrolbesøg mv. giver efter det oplyste meget sjældent anledning til indsigelser eller indvendinger. De varslede kontrolbesøg kan dog af og til give anledning til, at virksomheden mv. anmoder om at få flyttet tidspunktet for gennemførelsen af kontrolbesøget.

Som det fremgår af de statistiske oplysninger under pkt. 3.2-3.6 ovenfor, foretager visse ministerier efter de foreliggende oplysninger et forholdsvist stort antal uvarslede kontrolbesøg mv. Herom bemærkes følgende:

Som nærmere redegjort for under pkt. 2 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 Fødevareministeriet efter gennemførelsen af retssikkerhedsloven grundlæggende ville have samme muligheder for at udøve kontrol som hidtil,⁶ 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.⁷ 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 anførte baggrund giver det forholdsvis store antal uvarslede kontrolbesøg ikke Justitsministeriet anledning til bemærkninger.

3.7.4. Som det fremgår ovenfor, har retssikkerhedsloven efter det oplyste endvidere kun i ganske få tilfælde givet anledning til, at myndighederne har ændret praksis med hensyn til, hvilke sager der anmeldes til politiet, eller på hvilket tidspunkt der indgives anmeldelse.

3.7.5. 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 væsentlige problemer i praksis, siden loven trådte i kraft den 1. januar 2005. Dette gælder både i forhold til de virksomheder mv., hvor der udføres kontrolbesøg, og i forhold til forvaltningsmyndighedernes tilrettelæggelse og udførelse af kontrolbesøg mv.

4. Oversigt over bestemmelser vedtaget efter den 1. januar 2005 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, 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.

⁶ Der kan i det hele henvises til Fødevareministeriets besvarelse af spørgsmål 8 af 11. december 2003 fra Folketingets Retsudvalg (L 96 - bilag 16).

⁷ Der kan henvises til Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål 12 af 21. januar 2004 fra Folketingets Retsudvalg (L 96 – bilag 37) og Fødevareministeriets besvarelse af spørgsmål 44 af 30. januar 2004 fra Folketingets Retsudvalg (L 96 – bilag 47).

Justitsministeriet har anmodet samtlige ministerier om at oplyse, hvorvidt der efter retssikkerhedslovens ikrafttræden den 1. januar 2005 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

En række af de lovbestemmelser, der er vedtaget efter den 1. januar 2005, og som giver forvaltningsmyndigheder adgang til at gennemføre tvangsindgreb, der er omfattet af retssikkerhedsloven, har i det væsentlige karakter af videreførelser af hidtidige bestemmelser. I disse tilfælde ophæves således en lovbestemmelse om adgang til kontrolbesøg mv. og erstattes af en ny tilsvarende bestemmelse.

Det drejer sig om § 19, stk. 3, i erhvervsfremmeloven (lov nr. 602 af 24. juni 2005), § 62, stk. 3, i lov om sikkerhed mv. for offshoreanlæg til efterforskning, produktion og transport af kulbrinter (lov nr. 1424 af 21. december 2005), § 18 i lov om biavl (lov nr. 450 af 22. maj 2006), § 4 i fyrværkeriloven (lov nr. 1060 af 9. november 2005), § 53 i lov om fødevarer (lov nr. 526 af 24. juni 2005), § 3 i lov om administration af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om narkotikaprækursorer (lov nr. 326 af 18. maj 2005), § 215, stk. 4, og § 220, stk. 3, i sundhedsloven (lov nr. 546 af 24. juni 2005), § 45, stk. 1, § 53, stk. 5, § 87, stk. 2, § 90, stk. 2, nr. 1 og § 95, stk. 3, i lov om lægemidler (lov nr. 1180 af 12. december 2005), § 16, stk. 3, i lov om registrering af køretøjer (lov nr. 309 af 19. april 2006) og § 11, stk. 1, i lov om udvikling af fiskeri- og akvakultursektoren (lov nr. 1552 af 20. december 2006).

4.3. Bestemmelser, der udvider anvendelsesområde for gældende bestemmelser

Nogle af de bestemmelser, der er vedtaget efter den 1. januar 2005, har haft til formål at udvide anvendelsesområdet for allerede gældende bestemmelser, hvorefter forvaltningsmyndigheder har adgang til kontrolbesøg mv. Det drejer sig om følgende:

Efter § 12 a i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (lov nr. 304 af 2. maj 2005) kan kommunerne foretage kontrolbesøg uden retskendelse på arbejdssteder uden for en virksomheds lokaler. Det blev samtidig udtrykkeligt fastsat i loven, at kommunen ikke uden retskendelse har adgang til at foretage kontrollen i private hjem. Der blev med samme lovforslag foretaget en tilsvarende ændring i § 91 a i lov om arbejdsløshedsforsikring mv. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger (L 20, FT 2004-2005, 2. samling), at det med henblik på yderligere at effektivisere Arbejdsdirektoratets bekæmpelse af misbrug af dagpenge mv. foreslås, at kontrollen også kommer til at omfatte ansatte, som ikke fysisk udfører arbejdet i virksomhedens lokaliteter, men hvor arbejdet foregår f.eks. på byggepladser, under erhvervsmæssig transport eller lignende. Kontrollen skal fortsat ikke kunne foregå i private hjem. Efter den tidligere § 12 a kunne kommunerne til enhver tid uden retskendelse foretage eftersyn i lokaler mv., der benyttes af en virksomhed, med henblik på at undersøge, om en borger arbejder og samtidig uberettiget modtager sociale og beskæftigelsesmæssige ydelser. Med henblik på yderligere at effektivisere kommunernes bekæmpelse af misbrug med sociale og beskæftigelsesmæssige ydelser indebærer ændringen, at kommunernes kontrol også kommer til at omfatte ansatte, som ikke fysisk udfører arbejdet i virksomhedens lokaliteter, men hvor arbejdet foregår på f.eks. byggepladser, under erhvervsmæssig transport eller lignende. Kontrollen kan fortsat ikke ske i private hjem.

Efter § 45, stk. 2, i lov om beskyttelse af havmiljøet (lov nr. 474 af 31. maj 2006) har tilsynsmyndighederne, eller den myndighed, der af disse myndigheder er bemyndiget hertil, og politiet mod behørig legitimation og uden retskendelse adgang til et skib, platform samt offentlige og private ejendomme og lokaliteter, dog ikke bygninger eller dele af bygninger, der udelukkende anvendes til privat beboelse, for at udføre tilsynsopgaver efter loven eller regler udstedt i medfør heraf eller forordninger på lovens område. I bemærkningerne til lovforslaget (L 158, FT 2005-2006) er det bl.a. anført, at bestemmelsen med visse ændringer svarer til den tidligere § 45, stk. 2, i lov om havmiljø. Den væsentligste ændring er, at tilsynsmyndighederne udover skibe og platforme også har adgang til offentlige eller private ejendomme, bortset fra bygninger eller dele af bygninger, der udelukkende anvendes til privat beboelse, i forbindelse med tilsynsopgaver efter loven eller regler udstedt i medfør af loven eller forordninger på lovens område. Med ændringen af bestemmelsen får tilsynsmyndighederne adgang til ikke bare skibet eller platformen, men også til den del af virksomheden, der foregår på land, herunder til skibets eller platformens administrationslokaler mv. i det omfang, det er påkrævet, for at tilsynsmyndighederne kan føre tilsyn med

overholdelsen af bestemmelserne i loven og de forskrifter, der er udstedt i medfør af loven. Adgangen til ejendom eller lokaliteter omfatter ikke de dele af bygningerne, der anvendes til beboelse, og skal ske inden for lovens rammer. Ændringen tilsigter endvidere at give tilsynsmyndigheden adgang til fast ejendom for at foretage undersøgelser eller udføre tilsynsopgaver efter loven i de tilfælde, hvor loven regulerer forhold på land, herunder anlæg i havne til modtagelse af olie, skadelige flydende stoffer, ozonlagnedbrydende stoffer mv., kloakspildevand samt affald i havne, hvor tilsynsmyndigheden (Miljøstyrelsen, bistået af Søfartsstyrelsen) som led i sine tilsynsopgaver har behov for at få adgang til papirer (kvittering for skibenes anmeldelse og aflevering af affald), jf. Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 1003 af 10. december 2002 om modtagefaciliteter for affald fra skibe, om skibes aflevering af affald og havnes affaldsplaner.

Efter § 6, stk. 4, i skattekontrolloven (lov nr. 325 af 18. maj 2005) har de statslige told- og skattemyndigheder, hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til hos de i § 6, stk. 1 og stk. 2 nævnte på stedet samt på arbejdssteder uden for den erhvervsdrivendes lokaler, herunder transportmidler, der anvendes erhvervsmæssigt, at gennemgå deres regnskabsmateriale med bilag og andre dokumenter, der kan have betydning for skatte ligningen, og foretage opgørelse af kassebeholdning og lignende. Efter samme regler har told- og skatteforvaltningen adgang til hos erhvervsdrivende at foretage opgørelse af og vurdering af lagerbeholdninger, besætning, inventar, maskiner og andet driftsmateriel. Ejeren og de hos denne ansatte skal yde told- og skatteforvaltningen fornøden vejledning og hjælp ved kontrollen. Kontrol som nævnt i pkt. 1 kan dog ikke gennemføres på en ejendom, der tjener til privatbolig eller fritidsbolig. Formålet med ændringen af skattekontrollovens § 6, stk. 4, var en udvidelse af bestemmelsens anvendelsesområde, idet ”på stedet” tidligere blev fortolket indskrænkende, således at tvangsindgreb alene kunne finde sted i virksomhedens lokaler. Med udvidelsen kan der også foretages kontrol på steder, hvor en virksomhed faktisk udfører arbejde som f.eks. på en byggeplads med den modifikation, at arbejdspladser ikke omfatter bygninger, der tjener som privat- eller fritidsbolig. Endvidere er der åbnet mulighed for at foretage kontrol i ”rullende materiel” som f.eks. taxaer og andre køretøjer, der anvendes erhvervsmæssigt.

Efter § 86, stk. 2, i lov om opkrævning af indkomstskat samt kommunal og amtskommunal ejendomsværdiskat for personer mv. (lov nr. 325 af 18. maj 2005) har de statslige told- og skattemyndigheder, hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til hos de indeholdelsespligtige på stedet at gennemgå alt regnskabsmateriale og herunder få forevist skattekort og andre dokumenter af betydning for kontrollen. Efter § 86, stk. 5, i samme lov har de statslige told- og skattemyndigheder med henblik på kontrol af indeholdelsespligten efter kildeskatteloven og andre skattelove (arbejdsgiverkontrol), hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til arbejdssteder, hvor det skønnes, at der udføres lønnet arbejde for en arbejdsgiver. Med bestemmelsen i § 86, stk. 2, er ”på stedet” udvidet til at omfatte lokaliteter uden for den indeholdelsespligtiges lokaler som f.eks. arbejdspladser. Endvidere kan kontrollen omfatte ”rullende materiel”, som benyttes erhvervsmæssigt.

Efter § 14, stk. 1, i lov om en arbejdsmarkedsfond (lov nr. 325 af 18. maj 2005) har de statslige told- og skattemyndigheder, hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til at foretage kontrol og efterse regnskabsmateriale om opgørelse af bidragsgrundlag mv. hos bidragspligtige omfattet af lovens § 7, stk. 2, og indeholdelsespligtige som nævnt i lovens § 11, stk. 9. Myndighedernes adgang til kontrol omfatter også arbejdssteder uden for de lokaler, hvorfra den bidragspligtige eller den indeholdelsespligtige driver virksomheden, samt i transportmidler, der anvendes erhvervsmæssigt. Kontrol kan dog ikke gennemføres på en ejendom, der alene tjener til privatbolig eller fritidsbolig. Med bestemmelsen blev kontrol hos den bidrags- eller indeholdelsespligtige udvidet til at omfatte andre lokaler end den bidrags- eller indeholdelsespligtiges, samt ”rullende materiel”, der benyttes erhvervsmæssigt.

Efter § 74, stk. 1, i lov om merværdiafgift (lov nr. 325 af 18. maj 2005) har de statslige told- og skattemyndigheder, hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til at foretage eftersyn i lokaler, der benyttes af virksomhederne, og til at efterse virksomhedernes varebeholdninger, forretningsbøger, øvrige regnskabsmateriale samt korrespondance mv., uanset om disse oplysninger opbevares på papir eller på edb-medier. Myndighedernes adgang til kontrol omfatter også arbejdssteder uden for de lokaler, hvorfra virksomheden drives, samt transportmidler, der anvendes erhvervsmæssigt. Kontrol kan dog ikke gennemføres på en ejendom, der alene tjener til privatbolig eller fritidsbolig. Med bestemmelsen blev kontrollen udvidet til at omfatte kontrol på arbejdspladser uden for den afgiftspligtiges lokaler, hvorfra virksomheden drives samt ”rullende materiel”, der anvendes erhvervsmæssigt.

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

Herudover er der efter 1. januar 2005 gennemført en række bestemmelser, der giver offentlige myndigheder adgang til at foretage tvangsindgreb, som er omfattet af retssikkerhedsloven, og som der ikke hidtil har været adgang til at foretage. Det drejer sig om følgende:

Efter bestemmelsen i § 32, stk. 4, i lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte og finansiering af terrorisme (lov nr. 117 af 27. februar 2006) har Erhvervs- og Selskabsstyrelsen til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til virksomheder og personer, omfattet af lovens § 1, stk. 1, nr. 11, med henblik på indhentelse af oplysninger, herunder ved inspektioner. Efter samme lovs § 34, stk. 4, har Finanstilsynet til enhver tid mod behørig legiti-

mation uden retskendelse adgang til virksomheder og personer omfattet af lovens § 34, stk. 1, med henblik på at indhente oplysninger, herunder ved inspektioner. I bemærkningerne til lovforslaget (L 158, FT 2005-2006) er det anført, at bestemmelsen i § 32, stk. 4, gennemfører artikel 37, stk. 3, i det 3. hvidvaskdirektiv. Efter direktivbestemmelsen har de kompetente myndigheder bl.a. for så vidt angår virksomheder og personer, der erhvervsmæssigt udøver virksomhed med valutaveksling eller overførsel af penge og andre værdier, udvidede tilsynsbeføjelser, navnlig mulighed for at gennemføre inspektioner på stedet. Efter bestemmelsen i § 34, stk. 4, der svarer til bestemmelsen i § 347, stk. 2, i lov om finansiel virksomhed, har Finanstilsynet adgang til de virksomheder og personer, som Finanstilsynet fører tilsyn med, uden retskendelse. Bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 37, stk. 3, som kræver, at de kompetente myndigheder blandt andet for så vidt angår kredit- og finansieringsinstitutter har udvidede tilsynsbeføjelser, navnlig mulighed for at gennemføre inspektioner på stedet.

Efter § 26 b i næringsloven (lov nr. 549 af 8. juni 2006) har SKAT, hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til at udøve tilsyn i de lokaler, køretøjer mv., hvorfra der sker såkaldt "omførsel" (hvilket indebærer, at visse varer kan sælges fra vogn eller andet ikke fast forretningssted). Det fremgår af lovforslagets bemærkninger (L 158, FT 2005-2006), at SKAT som noget nyt har mulighed for at føre tilsyn med overholdelsen af reglerne om salg ved omførsel. Det er vurderingen, at der er behov for en særlig kontrolhjemmel. SKAT har hjemmel til i medfør af bekendtgørelse om pant og indsamling mv. af emballage til øl og visse læskedrikke, som er udstedt med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven, at føre tilsyn med overholdelsen af bestemmelserne om pant. Med § 26 b har SKAT en tilsvarende mulighed for at føre tilsyn med personer, som omfører varer til salg.

Efter § 86 a, stk. 5, i færdselsloven (lov nr. 557 af 24. juni 2005) har politiet til enhver tid uden retskendelse mod behørig legitimation adgang til en virksomheds forretningslokaler, forretningsbøger og papirer mv., herunder materiale, der opbevares i elektronisk form, med henblik på at føre kontrol med bestemmelser fastsat i det Europæiske Fællesskabs forordninger om køre- og hviletid inden for vejtransport og bestemmelser fastsat i medfør af visse bestemmelser i færdselsloven. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger (L 153, FT 2004-2005, 2. samling), at kontrollen er begrænset til de lokaler, hvorfra virksomheden drives, og den omfatter derfor ikke privat beboelse, medmindre forretningskontoret mv. drives herfra. Både offentlige og private virksomheder er omfattet.

Efter § 9, stk. 3, i lov om fremskaffelse af humant blod til behandlingsformål (lov nr. 295 af 27. april 2005) har Lægemiddelstyrelsens repræsentanter med henblik på kontrol mod behørig legitimation og uden retskendelse adgang til samtlige lokaliteter, hvori der udføres aktiviteter nævnt i lovens § 9, stk. 1. Styrelsen kan udtage stikprøver og kræve alle oplysninger, som er nødvendige for kontrolvirksomheden. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger (L 61, FT 2004-2005, 2. samling), at bestemmelsen gennemfører artikel 8 i direktiv 2002/98/EF om inspektion og relevante kontrolforanstaltninger i blodbaner.

Efter § 223, stk. 5, i søloven (lov nr. 599 af 24. juni 2005) udpeger økonomi- og erhvervsministeren den offentlige myndighed, der kan foretage den direkte kontrol med virksomhedernes oplysninger om såkaldt HNS-import (det vil sige import af farlige og skadelige stoffer, som er omfattet af HNS-konventionen). Med henblik på eftersøgning og kontrol af HNS-stoffer har denne myndighed ret til uden retskendelse at foretage kontrol af indførsel af bidragspligtige HNS-stoffer, der modtages af danske virksomheder, herunder adgang til virksomheder, som importerer disse stoffer, og virksomhedernes regnskaber, optegnelser el.lign., der udgør dokumentation for import. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger (L 34, FT 2004-2005, 2. samling), at efter § 223, stk. 5, kan en af økonomi- og erhvervsministeren udpeget offentlig myndighed foretage direkte kontrol med virksomhedernes oplysninger om HNS-import. Med henblik på eftersøgning og kontrol af HNS-stoffer har denne myndighed ret til uden retskendelse at foretage kontrol af indførsel af bidragspligtige HNS-stoffer, der modtages af danske virksomheder, som importerer disse stoffer, og virksomhedernes regnskaber, optegnelser eller lignende, der udgør dokumentation for import.

Efter § 25, stk. 3, i lov om lægemidler (lov nr. 1180 af 12. december 2005) har Lægemiddelstyrelsen og styrelsens repræsentanter mod behørig legitimation og uden retskendelse adgang til virksomhederne med henblik på at gennemføre kontrol af, at kravet som nævnt i lovens § 25, stk. 1, overholdes. Efter § 44, stk. 2, i samme lov har Lægemiddelstyrelsens repræsentanter med henblik på at gennemføre den kontrol, der er nævnt i lovens § 44, stk. 1, mod behørig legitimation og uden retskendelse adgang til virksomheder med tilladelse efter § 39, stk. 1 og 2, indehavere af markedsføringstilladelser og fremstillere af råvarer i det omfang, råvarerne er underlagt regler fastsat i medfør af lovens § 40, stk. 3. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger (L 7, FT 2005-2006), at en række bestemmelser i forslaget indebærer, at Lægemiddelstyrelsen mod behørig legitimation og uden retskendelse har adgang til de berørte virksomheder med henblik på at udføre kontrolbesøg. Bestemmelsen i § 25, stk. 3, giver mulighed for, at Lægemiddelstyrelsen kan aflægge inspektionsbesøg hos indehaveren af en markedsføringstilladelse for at kontrollere, at denne efterlever pligten efter forslaget § 25, stk. 1. Adgangen til at aflægge inspektionsbesøg forventes alene anvendt i ganske særlige tilfælde, hvor Lægemiddelstyrelsen har konkrete holdpunkter for at antage, at en virksomhed tilbageholder sådanne oplysninger. En sådan antagelse kan for eksempel baseres på resultater af kliniske forsøg eller andre forskningsresultater, bivirkningsindberetninger, Lægemiddelstyrelsens kontrol af lægemidler og/eller lægemiddelfremstillende virksomheder og indberetninger fra lægemiddelmyndigheder i andre lande. Endvidere er Lægemiddelstyrelsens adgang til at kontrollere virksomheder i medfør af bestemmelsen ikke længere begrænset til de virksomheder, der har en tilladelse efter gældende lovs § 8, stk. 1, 1. pkt. - nu lovens § 39, stk. 1 - idet Lægemiddelstyrelsen efter loven også skal kontrollere virksomheder, der har tilladelse til håndtering af mellemprodukter efter lovens § 39, stk. 2.

Efter § 44, stk. 2, vil Lægemiddelstyrelsen fremover kunne aflægge inspektionsbesøg hos såvel indehavere af tilladelser efter lovens § 39, stk. 1 og 2, som indehavere af markedsføringstilladelser og fremstillere af aktive stoffer og hjælpestoffer (råvarer), der anvendes ved fremstilling af lægemidler. Dette er blandt andet nødvendigt for, at Lægemiddelstyrelsen kan kontrollere de råvarer, som efter regler udstedt i medfør af lovens § 40, stk. 3, 2. led., skal fremstilles efter principper for god fremstillingspraksis af råvarer. At Lægemiddelstyrelsen samtidig skal have adgang til indehavere af markedsføringstilladelser skyldes, at styrelsen hermed får adgang til at kontrollere hele lægemidlets fremstillingskæde, herunder kontrollere at fremstillingen sker i overensstemmelse med betingelserne i markedsføringstilladelsen.

Efter *lægemiddellovens § 71 c (lov nr. 1557 af 20. december 2006)* har Lægemiddelstyrelsens repræsentanter mod behørig legitimation og uden retskendelse adgang til apoteker og virksomheder, der har tilladelse til at forhandle lægemidler til produktionsdyr direkte til brugerne efter § 39, stk. 1, med henblik på at kontrollere overholdelsen af bestemmelserne i § 71 a, § 71 b, stk. 1, 2, 4 og stk. 5, 1. pkt., og i regler udstedt i medfør af § 71 b, stk. 3 og stk. 5, 2. pkt., vedrørende ydelse af bonus og rabat m.v. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger (L 51, FT 2006-2007), at det – uanset bestemmelsen i § 71 b, stk. 6, hvorefter Lægemiddelstyrelsen kan kræve alle oplysninger, som er nødvendige til brug for styrelsens udførelse af kontrol med overholdelsen af reglerne om omkostningsbegrundede rabatter, udleveret – findes nødvendigt at give Lægemiddelstyrelsen denne adgang til at aflægge apoteker og virksomheder inspektionsbesøg. En gennemgang af udleverede dokumenter giver således ikke Lægemiddelstyrelsen mulighed for at kontrollere, om rabatreglerne overholdes i apotekernes og virksomhedernes daglige administration heraf, herunder f.eks. om der er overensstemmelse mellem virksomhedernes beregningsprincipper og den rent praktiske, fysiske organisering af virksomhedens logistik vedrørende leverancer af lægemidler, som giver grundlag for de omkostningsbesparelser, der kan ydes apotekerne i rabat, samt om apotekerne organiserer sine leverancer i overensstemmelse hermed.

Efter § 14, stk. 2, i *lov om krav til kvalitet og sikkerhed ved håndtering af humane væv og celler (lov nr. 273 af 1. april 2006)* har Lægemiddelstyrelsens repræsentanter mod behørig legitimation og uden retskendelse adgang til samtlige lokaliteter, hvori der udføres de i lovens § 14, stk. 1, nævnte aktiviteter. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger (L 138, FT 2004-2005, 1. samling), at lægemiddelstyrelsens repræsentanter mod forevisning af behørig legitimation og uden retskendelse har adgang til at aflægge inspektionsbesøg alle steder, hvor der udføres de nævnte aktiviteter. I forbindelse med en sådan kontrol vil styrelsen have adgang til at udtage stikprøver af vævs- og cellemateriale, gennemgå registre og kræve alle andre oplysninger, som er nødvendige for, at styrelsen kan udøve sin kontrolvirksomhed.

Efter § 71, stk. 5, i *lov om autorisation af sundhedspersoner og om sundhedsfaglig virksomhed (lov nr. 451 af 22. maj 2006)* kan Sundhedsstyrelsen uden retskendelse inspicere klinikker, hvor autoriserede sundhedspersoner eller disses medhjælp udfører kosmetisk behandling, og kan opstille krav til klinikernes faglige virksomhed. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger (L 111, FT 2005-2006), at for at der kan føres et effektivt tilsyn, skal det være muligt for tilsynsmyndighederne – Sundhedsstyrelsen og embedslægerne – uden retskendelse at inspicere de omhandlede klinikker, hvor der udføres kosmetisk behandling, jf. stk. 5. Dette vil være af betydning i relation til spørgsmål om hygiejne, og i relation til vurdering af f.eks. opvågnings- og overvågningsfaciliteter samt journalføring.

Efter § 19 a, stk. 1, i *lov om anvendelse af tvang i psykiatrien (lov nr. 534 af 8. juni 2006)* kan overlægen ved begrundet mistanke om, at medikamenter, rusmidler eller farlige genstande er blevet eller vil blive forsøgt indført til patienten, bl.a. beslutte, at patientens post skal åbnes og kontrolleres, og at patientens stue og ejendele skal undersøges. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger (L 140, FT 2005-2006), at hensynet bag bestemmelsen er, at der skal være mulighed for at forhindre, at patienten er eller kommer i besiddelse af medikamenter, rusmidler eller farlige genstande, som kan udgøre en fare for patienten selv eller andre. Der kan endvidere være tale om f.eks. rusmidler og medikamenter, som kan have en negativ indflydelse på patientens behandling.

Det fremgår af § 16, stk. 3, i *lov om registrering af køretøjer (lov nr. 309 af 19. april 2006)*, at told- og skatteforvaltningen, hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse har adgang til at foretage eftersyn i lokaler, der benyttes af den autoriserede virksomhed, og til at efterse virksomhedens beholdning af nummerplader, regnskabsmateriale med bilag og andre dokumenter, der kan have betydning for kontrollen med, at betingelser og vilkår for autorisationen overholdes, uanset om disse oplysninger opbevares på papir eller elektronisk. Told- og skatteforvaltningen har efter tilsvarende regler adgang til kontrol på arbejdssteder uden for de lokaler, hvorfra virksomheden drives, samt i transportmidler, der anvendes af virksomheden. Kontrollen kan dog ikke gennemføres på en ejendom, der alene tjener til privat bolig eller fritidsbolig.

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, siden loven trådte i kraft den 1. januar 2005. Dette 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 efter den 1. januar 2005 gennemført 15 bestemmelser i lovgivningen, der giver forvaltningsmyndigheder adgang til at gennemføre tvangsindgreb, som er omfattet af retssikkerhedsloven, men som i det væsentlige viderefører hidtidige bestemmelser.

Der er efter den 1. januar 2005 endvidere gennemført 7 bestemmelser i lovgivningen, der har haft til formål at udvide anvendelsesområdet for gældende bestemmelser, hvorefter forvaltningsmyndigheder har adgang til gennemføre tvangsindgreb, som er omfattet af retssikkerhedsloven.

Herudover er der efter det nævnte tidspunkt gennemført 13 bestemmelser i lovgivningen, som giver offentlige myndigheder en egentlig ny adgang til at foretage tvangsindgreb, 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.