



Justitsministeriet
Lovafdelingen

Dato: 7. marts 2007
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2006-7650-0004
Dok.: MNJ40346

UDKAST

Forslag

til

**Lov om ændring af lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb
og oplysningspligter**

(Udvidelse af lovens anvendelsesområde og ophævelse af revisionsbestemmelse)

§ 1

I lov nr. 442 af 9. juni 2004 om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter foretages følgende ændringer:

1. *§ 1, stk. 5*, ophæves.
2. *§ 26* ophæves.

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. januar 2008.

Stk. 2. § 1, nr. 1, gælder for tvangsindgreb, der iværksættes efter retskendelser afsagt den 1. januar 2008 eller senere.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Lovforslagets baggrund og formål

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. Det drejer sig navnlig om tvangsindgreb i form af 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.

Fremsættelsen er gengivet i Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 3107, og lovforslag nr. L 96 som fremsat er gengivet i Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 3041. Lovforslaget blev den 10. december 2003 undergivet 1. behandling, som er gengivet i Folketingstidende 2003-04, Folketingets forhandlinger, side 2896. Retsudvalget afgav betænkning den 27. maj 2004. Betænkningen findes i Folketingstidende 2003-04, tillæg B, side 2142. Lovforslaget blev den 1. juni 2004 undergivet 2. behandling, der er gengivet i Folketingstidende 2003-04, Folketingets forhandlinger, side 11312. Den 4. juni 2004 blev lovforslaget undergivet 3. behandling, som er gengivet i Folketingstidende 2003-04, Folketingets forhandlinger, side 11710. Den vedtagne lov er gengivet i Folketingstidende 2003-04, tillæg C, side 786. Lovforslaget byggede på Retssikkerhedskommissionens betænkning 1428/2003 og de høringssvar over betænkningen, som Justitsministeriet modtog.

Det foreliggende lovforslag fremsættes med henvisning til § 26 i retssikkerhedsloven, hvorefter justitsministeren fremsætter forslag om revision af loven i folketingsåret 2006-07.

Lovforslaget indeholder dels forslag om at udvide lovens anvendelsesområde til også at omfatte tvangsindgreb af den karakter, der er nævnt i lovens § 1, stk. 1 og 2, hvis de foretages efter indhentet retskendelse, dels forslag om ophævelse af revisionsbestemmelsen i lovens § 26. Herudover indeholder lovforslaget en omtale af et særligt spørgsmål om anvendelse i straffesager af bevismidler, der er lovligt tilvejebragt ved myndighedsskridt uden for strafferetsplejen.

Pkt. 2 nedenfor indeholder en kort oversigt over de gældende regler i retssikkerhedsloven.

Forslaget om at udvide lovens anvendelsesområde til også at omfatte tvangsindgreb, som foretages efter indhentet retskendelse, er behandlet nærmere i pkt. 3 nedenfor.

I pkt. 4 nedenfor omtales det nævnte spørgsmål om anvendelse i straffesager af bevismidler, der er lovligt tilvejebragt ved myndighedsskridt uden for strafferetsplejen.

Det anføres i forarbejderne til revisionsbestemmelsen i lovens § 26, at det i forbindelse med evalueringen af retssikkerhedsloven og erfaringerne med lovens anvendelse er relevant at overveje, om der kan være anledning til ændring i eller justering af lovens regler, jf. justitsministerens ændringsforslag af 11. maj 2004 (L 96 – bilag 110).

Pkt. 5 nedenfor indeholder på den baggrund en kort omtale af praksis med hensyn til lovens anvendelse på udvalgte områder. En mere udførlig gennemgang af de praktiske erfaringer med loven findes i regeringens retssikkerhedsredegørelse fra januar 2007, der er medtaget som lovforslagets bilag 1. Redegørelsen er tidligere fremsendt til Folketinget den 9. februar 2007. Efter Justitsministeriets opfattelse er der ikke – ud over, hvad der følger af det foreliggende lovforslag – behov for ændringer af loven.

En vedtagelse af lovforslaget vil på den baggrund indebære, at loven – bortset fra den foreslåede udvidelse af lovens anvendelsesområde til også at omfatte tvangsindgreb, som foretages efter indhentet retskendelse – fremover vil gælde med det indhold, som den har i dag.

2. Kort oversigt over de gældende regler i retssikkerhedsloven

Retssikkerhedsloven indeholder bl.a. generelle regler om den fremgangsmåde, som forvaltningsmyndighederne skal følge ved gennemførelsen af et tvangsindgreb, som er omfattet af loven, herunder navnlig kontrol- og tilsynsbesøg (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. Udvidelse af lovens anvendelsesområde til også at omfatte tvangsindgreb, som foretages efter indhentet retskendelse

3.1. Gældende ret

3.1.1. Indledning

Efter retssikkerhedslovens § 1, stk. 1, finder lovens kapitel 2 om gennemførelse af tvangsindgreb og kapitel 3 om forholdet til strafferetsplejen anvendelse ved tvangsindgreb, som foretages af den offentlige forvaltning uden for strafferetsplejen, og som består i husundersøgelse, undersøgelse eller beslaglæggelse af breve og andre papirer. Efter lovens § 1, stk. 2, finder lovens kapitel 3 endvidere anvendelse ved tvangsindgreb, som foretages af den offentlige forvaltning uden for strafferetsplejen, og som består i undersøgelse af andre lokaliteter, undersøgelse eller beslaglæggelse af andre genstande, brud på meddelelshemmeligheden eller eftersyn eller anden undersøgelse af personer.

Det fremgår af lovens § 1, stk. 5, at kapitel 2 og 3 ikke gælder for tvangsindgreb, som foretages af forvaltningsmyndigheder efter indhentet retskendelse. Derimod gælder lovens regler om retten til ikke at inkriminere sig selv mv. (kapitel 4) også på forvaltningsområder, hvor tvangsindgreb i form af f.eks. kontrolbesøg kun kan foretages efter retskendelse.

Det fremgår af lovens forarbejder (Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 3051), at baggrunden for denne afgrænsning af lovens anvendelsesområde var, at Retssikkerhedskommissio-

nens betænkning – i overensstemmelse med kommissoriet for dens arbejde – ikke indeholdt forslag til regler om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb, hvor der stilles krav om forudgående retskendelse.

Justitsministeriet tilkendegav imidlertid i bemærkningerne til lovforslaget, at de retssikkerhedsmæssige hensyn, der lå bag Retssikkerhedskommissionens forslag, kunne tale for, at der også burde indføres regler om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb inden for de – relativt få – områder, hvor der stilles krav om forudgående retskendelse. Da Retssikkerhedskommissionen ikke skulle behandle dette spørgsmål, var der imidlertid ikke lejlighed til på daværende tidspunkt nærmere at gennemgå og overveje, om indførelsen af regler om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb kunne rejse særlige problemstillinger på de forvaltningsområder, hvor der kræves forudgående retskendelse. Det blev i forlængelse heraf anført, at Justitsministeriet i samarbejde med de berørte myndigheder ville tage initiativ til at overveje, om det på et senere tidspunkt burde foreslås at udvide lovens anvendelsesområde, således at de foreslåede regler om tvangsindgreb helt eller delvist også vil gælde i tilfælde, hvor der stilles krav om forudgående retskendelse.

Der er som nævnt kun relativt få tilfælde uden for strafferetsplejen, hvor et tvangsindgreb kun kan ske efter forudgående retskendelse. Et eksempel herpå er § 108, stk. 1, i lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, hvorefter IT- og Telestyrelsen, Telebrugernævnet eller personer, der er bemyndiget hertil af styrelsen eller nævnet, efter retskendelse og mod forevisning af legitimation har adgang til offentlige og private ejendomme og lokaliteter for at foretage tekniske undersøgelser som nævnt i lovens § 22, stk. 3, nr. 1, og § 96, stk. 4. Et andet eksempel er § 18, stk. 3, i konkurrenceloven, hvorefter Konkurrencestyrelsens kontrolundersøgelser kun kan finde sted efter indhentet retskendelse og mod behørig legitimation, jf. nærmere herom under pkt. 3.2.2.

3.1.2. Hvilke regler gælder ved forvaltningens gennemførelse af tvangsindgreb efter indhentet retskendelse?

Som anført gælder retssikkerhedslovens kapitel 2 (om fremgangsmåden ved gennemførelse af tvangsindgreb) og kapitel 3 (om forholdet til strafferetsplejen) ikke ved forvaltningens gennemførelse af tvangsindgreb efter indhentet retskendelse. Der gælder derfor ikke et samlet regelsæt, som tager særligt sigte på myndighedernes adfærd i forbindelse med gennemførelse af sådanne tvangsindgreb.

Der kan imidlertid i de lovbestemmelser, der hjemler forvaltningsmyndighedernes adgang til at foretage tvangsindgreb efter indhentet retskendelse, være fastsat særlige regler om den fremgangsmåde, som myndighederne skal følge. Som eksempel kan nævnes bestemmelser om, at indgreb kun kan gennemføres ”mod behørig legitimation”. Et sådant krav findes f.eks. i konkurrencelovens § 18, stk. 3.

Når forvaltningsmyndigheder foretager tvangsindgreb, gælder endvidere de krav til forvaltningens optræden og adfærd, som følger af principperne om god forvaltningsskik. Disse principper om god forvaltningsskik – der navnlig er udviklet i Folketingets Ombudsmands praksis – stiller bl.a. krav til myndighederne om en rimelig sagsbehandlingstid og om hensynsfuld og høflig optræden.

Herudover indeholder lov om behandling af personoplysninger generelle bestemmelser om personoplysninger, som behandles ved hjælp af edb, eller som er eller vil blive indeholdt i et register. Disse lovbestemmelser om bl.a. den dataansvarlige myndigheds pligt til at give den registrerede visse oplysninger og den registreredes ret til indsigt gælder også i sager om forvaltningsmyndigheders gennemførelse af tvangsindgreb, herunder tvangsindgreb, der gennemføres efter indhentet retskendelse.

Forvaltningsloven og dens processuelle garantier om bl.a. partshøring og begrundelse samt bestemmelsen om forvaltningens pligt til at gøre notat om faktiske oplysninger i en sag (offentlighedslovens § 6) gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet ”afgørelse” af en forvaltningsmyndighed, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1. I den forbindelse har der i den forvaltningsretlige litteratur været rejst spørgsmål om, hvorvidt tvangsindgreb uden for straffetretsplejen – og herunder tvangsindgreb, der alene kan foretages efter indhentet retskendelse – i sig selv er omfattet af forvaltningslovens afgørelsesbegreb og dermed af lovens processuelle garantier. Spørgsmålet om, hvorvidt der i sådanne tilfælde er tale om en afgørelse, er ikke afklaret i praksis, men for så vidt angår de tvangsindgreb, der i dag er omfattet af retssikkerhedsloven, indebærer lovens § 3, at visse af forvaltningslovens regler gælder, jf. pkt. 2 ovenfor.

Der kan i øvrigt henvises til pkt. 3.3.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget om retssikkerhedsloven (Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 3054ff) og kapitel 5 i Retssikkerhedskommissionens betænkning 1428/2003, som indeholder en nærmere beskrivelse af reglerne om myndighedernes fremgangsmåde i forbindelse med gennemførelsen af kontrolbesøg mv. før retssikkerhedslovens ikrafttræden.

3.2. Justitsministeriets overvejelser

3.2.1. Indledning

Retssikkerhedsloven har til formål at varetage borgernes og virksomhedernes retssikkerhed bl.a. i tilfælde, hvor offentlige myndigheder kan opnå adgang til private boliger og virksomheder ved tvangsindgreb af den karakter, som er nævnt i lovens § 1, stk. 1 og 2.

Loven opstiller i overensstemmelse med dette formål i kapitel 2 en række generelle regler om den fremgangsmåde, som forvaltningsmyndighederne skal følge ved gennemførelsen af tvangsindgreb. Hertil kommer reglerne i lovens kapitel 3, der ud fra hensynet til, at strafferetsplejens processuelle regler ikke omgås, begrænser forvaltningens mulighed for at anvende tvangsindgreb i tilfælde, hvor der opstår mistanke om, at en borger eller virksomhed har begået et strafbart forhold.

Retssikkerhedsloven gælder som nævnt under pkt. 3.1.1 ikke for tvangsindgreb, som foretages af forvaltningsmyndigheder efter indhentet retskendelse, jf. lovens § 1, stk. 5.

Som anført under pkt. 3.1.1 ovenfor tilkendegav Justitsministeriet i forarbejderne til retssikkerhedsloven, at de retssikkerhedsmæssige hensyn, der lå bag Retssikkerhedskommissionens forslag, kunne tale for, at der også burde indføres regler om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb inden for de – relativt få – områder, hvor der stilles krav om forudgående retskendelse. Da Retssikkerhedskommissionen ikke skulle behandle dette spørgsmål, var der imidlertid som nævnt ikke lejlighed til på daværende tidspunkt nærmere at gennemgå og overveje, om indførelsen af regler om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb kunne rejse særlige problemstillinger på de forvaltningsområder, hvor der kræves forudgående retskendelse.

Det er fortsat Justitsministeriets opfattelse, 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.

Det er således Justitsministeriets overordnede opfattelse, at reglerne i retssikkerhedslovens kapitel 2 om fremgangsmåden ved gennemførelse af tvangsindgreb og kapitel 3 om forholdet til strafferetsplejen ved gennemførelse af tvangsindgreb også vil være relevante i de tilfælde, hvor tvangsindgreb foretages efter indhentet retskendelse. Det gælder f.eks. reglerne i lovens § 2 om, at et tvangsindgreb kun må anvendes, hvis mindre indgående foranstaltninger ikke er tilstrækkelige, og hvis indgrebet står i rimeligt forhold til formålet med indgrebet, samt reglen i § 7 om, at tvangsindgrebet skal foretages så skånsomt, som omstændighederne tillader. Det kan også næv-

nes, at adgangen for vedkommende borger mv. til at komme med indsigelser på grundlag af en underretning efter lovens § 5 og pligten for myndigheden til i en sådan situation at genoverveje sin beslutning om at gennemføre tvangsindgrebet vil være relevant, selv om der foreligger en retskendelse. Det bemærkes i den forbindelse, at kravet om forudgående varsling i en række tilfælde kan fraviges, jf. pkt. 2 ovenfor, hvor bestemmelsen i retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, er nærmere omtalt.

Med henblik på en nærmere vurdering af spørgsmålet har Justitsministeriet haft drøftelser med de ministerier, hvis lovgivning indeholder bestemmelser, som nødvendiggør, at der indhentes retskendelse.

De pågældende ministerier har generelt kunnet tilslutte sig, at retssikkerhedslovens anvendelsesområde udvides på den omhandlede måde.

Særligt i forhold til konkurrenceområdet har der imidlertid været rejst spørgsmål om, hvorvidt bestemmelsen i retssikkerhedslovens § 9 er egnet til at gælde fuldt ud i de tilfælde, hvor Konkurrencestyrelsen foretager et tvangsindgreb efter indhentet retskendelse.

På den baggrund har Justitsministeriet sammen med Økonomi- og Erhvervsministeriet nærmere overvejet, om bestemmelsen i retssikkerhedslovens § 9 vil være til hinder for, at Konkurrencestyrelsen fortsat kan foretage den nødvendige effektive kontrol af virksomheder mv. på konkurrenceområdet, og om der i givet fald derfor vil være behov for en særlig regulering inden for konkurrenceområdet af forholdet til strafferetsplejen. Der henvises til pkt. 3.2.2 nedenfor.

3.2.2. Særligt om konkurrenceområdet

3.2.2.1. Generelt om kontrolundersøgelser inden for konkurrenceområdet

Efter § 14, stk. 1, i konkurrenceloven påser Konkurrencerådet overholdelse af loven og de forskrifter, der er udstedt i medfør af loven. Konkurrencestyrelsen er sekretariat for Konkurrencerådet i sager efter konkurrenceloven og varetager på rådets vegne den daglige administration af loven, jf. konkurrencelovens § 14, stk. 2. Overtrædelser af konkurrencelovgivningen kan bestå i konkurrencebegrænsende aftaler, f.eks. aftaler mellem en række virksomheder om at koordinere deres tilbud eller priser (kartelaftaler), jf. konkurrencelovens kapitel 2. Som et andet eksempel på overtrædelse af konkurrencelovgivningen kan nævnes tilfælde, hvor en eller flere virksomheder misbruger en dominerende stilling, jf. konkurrencelovens kapitel 3.

Efter konkurrencelovens § 18, stk. 1, kan Konkurrencestyrelsen til brug for Konkurrencerådets virksomhed foretage kontrolundersøgelser, der indebærer, at styrelsen får adgang til en virksomheds eller sammenslutnings lokaler og transportmidler med henblik på dér at gøre sig bekendt med og tage kopi af enhver oplysning, herunder regnskaber, regnskabsmateriale, bøger og andre forretningspapirer. I forbindelse med kontrolundersøgelsen kan Konkurrencestyrelsen kræve mundtlige forklaringer.

Det følger af konkurrencelovens § 18, stk. 3, at Konkurrencestyrelsens kontrolbesøg kun kan finde sted efter indhentet retskendelse og mod behørig legitimation.

Dele af Konkurrencestyrelsens kontrolvirksomhed tilrettelægges som såkaldte koordinerede kontrolundersøgelser, hvor der samtidig iværksættes kontrolundersøgelser hos flere forskellige virksomheder, f.eks. virksomheder inden for en bestemt branche.

Vurderingen af, om der f.eks. foreligger en af de nævnte konkurrencelovsovertrædelser, vil ofte bero på omfattende og komplekse overvejelser. Dette skyldes bl.a., at der f.eks. i sager om kartellaftaler ofte skal foretages en samlet vurdering på baggrund af oplysninger, der indhentes hos en række virksomheder, som muligvis indgår i et kartel. I disse tilfælde er det også ofte nødvendigt at indhente oplysninger fra andre virksomheder eller borgere, og dette gælder også sager, der drejer sig om, at en eller flere virksomheder måtte have misbrugt deres dominerende stilling. Hertil kommer, at en konkurrenceretlig vurdering generelt også forudsætter, at der foretages en såkaldt markedsvurdering.

Overtrædelse af konkurrenceloven er strafbar, jf. nærmere lovens §§ 22 og 23. Strafforfølgning sker i givet fald ved anklagemyndighedens foranstaltning, men ofte efter anmodning fra Konkurrencestyrelsen og bl.a. på grundlag af oplysninger, som styrelsen har tilvejebragt. Overtrædelse af loven kan imidlertid også sanktioneres ”civilt”, idet Konkurrencestyrelsen efter lovens §§ 6, stk. 4, og 11, stk. 4, kan udstede påbud om at bringe de pågældende overtrædelser til ophør.

Der er ikke noget til hinder for, at straf og påbud anvendes i kombination, således at Konkurrencestyrelsen f.eks. samtidig med, at en sag overlades til politiet og anklagemyndigheden med henblik på strafferetlig forfølgning, udsteder påbud til de pågældende virksomheder om at bringe de omhandlede overtrædelser af loven til ophør.

3.2.2.2. Kort om retssikkerhedslovens § 9

Bestemmelsen i retssikkerhedslovens § 9, stk. 1, 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.

Det følger imidlertid af bestemmelsen i retssikkerhedsloven § 9, stk. 2, at reglen i stk. 1 ikke gælder i tilfælde, hvor tvangsindgreb gennemføres med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf. Bestemmelsen skal ses i lyset af, at de enkelte forvaltningsmyndigheder ofte har flere formål med – i forbindelse med tvangsindgreb – at fremskaffe oplysninger om enkeltpersoners og virksomheders overholdelse af lovgivningen.

Retssikkerhedslovens § 9, stk. 3, regulerer myndighedernes adgang til at gennemføre tvangsindgreb over for en tredjemand med henblik på at indhente oplysninger af betydning for en sag mod den mistænkte. Bestemmelsen fastsætter, at reglerne i § 9, stk. 1-2, finder tilsvarende anvendelse, hvis der i sagen rettes et tvangsindgreb mod andre end den mistænkte. Efter retssikkerhedslovens § 9, stk. 4, kan en part under nærmere bestemte betingelser give samtykke til fravigelse af reglerne i lovens § 9, stk. 1 og 3.

Som det fremgår af det anførte, begrænser bestemmelsen i § 9 forvaltningsmyndighedernes adgang til at foretage tvangsindgreb, som er hjemlet i særlovgivningen, når der foreligger en mistanke af den karakter, der er nævnt i stk. 1, og der ikke foreligger tilfælde, som er omfattet af stk. 2 eller stk. 4. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for, at en forvaltningsmyndighed – selv om der *ikke* efter § 9 er pligt hertil – overdrager en sag til politiet. Det vil navnlig kunne være tilfældet, hvis efterforskningsmæssige hensyn – herunder hensynet til den samlede varetagelse af sagens strafferetlige aspekter – efter omstændighederne tilsiger, at iværksættelse af tvangsindgreb mv. varetages af politiet og anklagemyndigheden, selv om det følger af retssikkerhedsloven, at de pågældende indgreb mv. også vil kunne iværksættes af en forvaltningsmyndighed.

3.2.2.3. Betydningen af retssikkerhedslovens § 9 for konkurrenceområdet

3.2.2.3.1. Oversigt

En gennemførelse af lovforslaget vil bl.a. indebære, at retssikkerhedslovens § 9 – med det indhold, der kort er gennemgået under pkt. 3.2.2.2 ovenfor – vil gælde for Konkurrencestyrelsen.

Det betyder, at Konkurrencestyrelsen som udgangspunkt ikke vil kunne anvende sine beføjelser efter konkurrencelovens § 18 i tilfælde, hvor der – inden iværksættelse af et kontrolbesøg eller i forbindelse med kontrolbesøgets gennemførelse – opstår grund til rimelig mistanke om, at der foreligger en strafbar overtrædelse af konkurrenceloven. I givet fald må Konkurrencestyrelsen i stedet overlade sagen til politiet med henblik på anvendelse af tvangsmidler efter retsplejelovens regler om strafferetsplejen, herunder ransagning og beslaglæggelse.

Det anførte gælder såvel tvangsindgreb over for den mistænkte virksomhed som over for andre virksomheder, som der – til brug for sagen mod den mistænkte virksomhed – kan være behov for at skaffe oplysninger fra. I begge tilfælde må der således i stedet gås frem efter retsplejelovens regler, jf. herved retssikkerhedslovens § 9, stk. 3.

Spørgsmålet om, *hvornår* der for Konkurrencestyrelsen vil foreligge en mistanke som nævnt i § 9, stk. 1 – med den virkning, at Konkurrencestyrelsen som udgangspunkt må overlade sagen til politiet – er nærmere omtalt under *pkt. 3.2.2.3.2* nedenfor.

Spørgsmålet om, hvad der er den nærmere *retsvirkning* af, at den omhandlede mistanke foreligger, er nærmere omtalt under *pkt. 3.2.2.3.3* nedenfor.

I en række tilfælde vil det imidlertid være uden praktisk betydning, at der foreligger en mistanke som nævnt i § 9, stk. 1. Uanset en sådan mistanke vil Konkurrencestyrelsen således kunne anvende sine beføjelser efter konkurrenceloven, såfremt det sker med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for behandlingen af *andre spørgsmål end fastsættelse af straf*, f.eks. udstedelse af påbud efter konkurrencelovens §§ 6, stk. 4, og 11, stk. 4. Dette spørgsmål omtales nærmere under *pkt. 3.2.2.3.4* nedenfor.

Spørgsmålet om *samspelet mellem myndighederne mv.* omtales nærmere under *pkt. 3.2.2.3.5* nedenfor.

Det bemærkes, at den mistænkte virksomhed i alle tilfælde vil kunne give samtykke til fravigelse af bestemmelserne i § 9, stk. 1 og 3. Dette følger af bestemmelsen i § 9, stk. 4. Hvis et sådant samtykke gives, betyder det, at Konkurrencestyrelsen kan anvende sine beføjelser efter konkurrenceloven uafhængigt af § 9, stk. 1 og 3, således at det ikke er nødvendigt at gå frem efter retsplejelovens regler.

Den følgende gennemgang er baseret på forarbejderne til retssikkerhedslovens § 9. Der henvises nærmere til Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 3092ff.

3.2.2.3.2. *Hvornår vil der foreligge en mistanke som nævnt i § 9, stk. 1?*

De begrænsninger i Konkurrencestyrelsens beføjelser, som følger af retssikkerhedslovens § 9, stk. 1, gælder, hvis der foreligger en ”rimelig grund” til mistanke om, at den pågældende virksomhed har begået en strafbar overtrædelse af konkurrencelovgivningen. Heri ligger, at mistanken skal være baseret på fornødne konkrete, objektive oplysninger i den pågældende sag.

En rimelig grund til mistanke kan foreligge *forud* for den påtænkte gennemførelse af et kontrolbesøg, og den kan opstå i forbindelse med *gennemførelsen* af et kontrolbesøg. I alle tilfælde må der foretages en samlet konkret vurdering i den enkelte situation.

Er der tale om, at Konkurrencestyrelsen skønner det påkrævet at foretage et kontrolbesøg i forbindelse med f.eks. en generel undersøgelse af virksomheder inden for en bestemt branche, vil der selvsagt ikke foreligge en mistanke i bestemmelsens forstand.

Det samme gælder i tilfælde, hvor Konkurrencestyrelsen ønsker at undersøge forhold, som kun muligvis kan give anledning til mistanke – f.eks. på baggrund af generelle erfaringer med en bestemt branche eller virksomhed. En mere almindelig, erfaringsbaseret fornemmelse hos Konkurrencestyrelsen om, at der kan være ”noget galt”, vil således ikke i sig selv føre til, at den påtænkte kontrolundersøgelse ikke kan foretages. Der skal således mere til, før der i § 9, stk. 1’s forstand er tale om, at en virksomhed ”med rimelig grund mistænkes for at have begået et strafbart forhold”.

Såfremt Konkurrencestyrelsen fra f.eks. konkurrerende virksomheder eller ansatte i den pågældende virksomhed selv modtager anmeldelse om forhold, der efter konkurrenceloven er strafbare, må det bero på en konkret vurdering, om der foreligger en mistanke som angivet i bestemmelsen. I den forbindelse må det bl.a. indgå, hvor troværdig anmeldelsen forekommer, hvor konkret de pågældende forhold er angivet, og om der herudover – dvs. i de oplysninger, som Konkurrencestyrelsen i øvrigt er i besiddelse af – er holdepunkter for, at der kan foreligge et strafbart forhold.

En anmeldelse vil således ikke i sig selv skabe grundlag for en mistanke som angivet i bestemmelsen, hvis anmeldelsen ikke indeholder bl.a. tilstrækkeligt konkretiserede oplysninger om de pågældende forhold.

Det bemærkes, at det anførte ikke har til hensigt at ændre på den afgrænsning af forholdet mellem konkurrencelovgivningen og strafferetsplejen, der i forhold til sager om kartelaftaler er omtalt i forarbejderne til lovforslag nr. L 152 om ændring af bl.a. konkurrenceloven.

Lovforslag nr. L 152 er fremsat af økonomi- og erhvervsministeren den 7. februar 2007, og forslaget lægger bl.a. op til, at der indføres et straflempelsesprogram i kartelsager. Det foreslås således, at en person eller virksomhed, som henvender sig til myndighederne og fremlægger oplysninger om et kartel, efter omstændighederne kan opnå enten strafbortfald eller strafnedsættelse for den bøde, som vedkommende person eller virksomhed ellers ville være blevet pålagt for sin deltagelse i kartellet, jf. forslaget til konkurrencelovens § 23 a.

Den foreslåede straflempelsesordning bygger på en rapport, som blev afgivet i november 2006 af udvalget om styrkelse af konkurrencelovgivningen. Det anføres i rapporten, side 89, at i forhold til en ansøgning om straflempelse er det væsentligt, at myndighederne hurtigt afklarer, efter hvilket regelgrundlag oplysningerne skal behandles. Det vil sige, om oplysningerne skal behandles efter reglerne i konkurrenceloven eller reglerne i strafferetsplejen. Dette vil afhænge af oplysningernes konkrete indhold. Myndighederne må derfor hurtigt afgøre, om oplysningerne er af en sådan karakter, at de giver anledning til f.eks. at iværksætte en kontrolundersøgelse efter konkurrenceloven eller en ransagning efter retsplejeloven. Under alle omstændigheder er det vigtigt, at der ikke opstår et tomrum mellem regelsættene, således at ingen af myndighederne finder, at de er kompetente til at reagere på oplysningerne. Det anføres videre i rapporten, at udgangspunktet i sager, hvor der foreligger en tilståelse om egne og andres strafbare forhold, vil være, at sagen behandles i strafferetsplejens former.

Det bemærkes i den forbindelse, at hvis der ikke foreligger en sådan rimelig grund til mistanke, som kræves efter retsplejelovens regler om ransagning, vil Konkurrencestyrelsen kunne gennemføre et kontrolbesøg efter reglerne herom i konkurrenceloven.

Særligt med hensyn til tilfælde, hvor der *under gennemførelsen* af et kontrolbesøg opstår spørgsmål om, hvorvidt der (på det tidspunkt) foreligger en mistanke som angivet i § 9, stk. 1 – f.eks. fordi virksomhedens indehaver påberåber sig bestemmelsen – bemærkes, at der også her må foretages en samlet vurdering af de oplysninger, der indtil da er tilvejebragt.

Det er i den forbindelse karakteristisk for konkurrenceområdet, at vurderingen af, om der foreligger en mistanke af den nævnte karakter om en strafbar lovovertrædelse af konkurrenceloven, ofte vil bero på omfattende og komplekse overvejelser, jf. herved pkt. 3.2.2.1 ovenfor.

Det vil derfor ofte først være *efter* Konkurrencestyrelsens gennemførelse af en kontrolundersøgelse, at det vil være muligt at opnå et overblik over samtlige dokumenter mv. i sagen. Det vil således i reglen først på dette tidspunkt stå klart, at et konkret fund – f.eks. en e-mail, et andet elektronisk dokument eller et skriftligt dokument – som Konkurrencestyrelsens medarbejdere i en tidligere fase af sagen, herunder under et kontrolbesøg, er blevet bekendt med, i lyset af de øvrige foreliggende oplysninger i sagen er udslagsgivende for vurderingen af, at der foreligger ”rimelig grund” til at mistænke virksomheden mv. for at have begået en strafbar lovovertrædelse.

Den omstændighed, at der undervejs i forbindelse med et kontrolbesøg er gjort et konkret fund, der *senere* viser sig at være udslagsgivende for vurderingen af, om der kan antages at foreligge et strafbart forhold, betyder derfor ikke, at Konkurrencestyrelsen har været uberettiget til – efter det tidspunkt, hvor fundet blev gjort, men før det stod klart for styrelsen, at der forelå en rimelig grund til at mistænke virksomheden for noget strafbart – at fortsætte det eller de pågældende kontrolbesøg. Der vil i overensstemmelse hermed heller ikke være tale om, at det konkrete fund eller de øvrige dokumenter og oplysninger, som måtte være fremskaffet ved det eller de fortsatte kontrolbesøg, er ulovligt tilvejebragt.

Det bemærkes, at i forbindelse med gennemførelsen af en såkaldt koordineret kontrolundersøgelse (dvs. en undersøgelse rettet mod flere virksomheder inden for f.eks. en bestemt branche) vil det forhold, at der opstår rimelig grund til mistanke om, at én virksomhed har begået en strafbar lovovertrædelse, kunne indebære, at en tilsvarende mistanke vil kunne rettes mod andre virksomheder, der er omfattet af den pågældende kontrolundersøgelse. Det forudsætter imidlertid, at der er den fornødne indbyrdes sammenhæng mellem virksomhederne, f.eks. at de indgår i et kartel. Hvis dette ikke er tilfældet – og der heller ikke på andet grundlag foreligger rimelig grund til mistanke over for de øvrige virksomheder, der indgår i kontrolundersøgelsen – vil der ikke være noget til hinder for, at Konkurrencestyrelsen anvender administrative kontrolbeføjelser i forhold til disse virksomheder.

3.2.2.3.3. Hvad er retsvirkningen af, at der foreligger en mistanke som nævnt i § 9, stk. 1?

I tilfælde, hvor der – før eller under gennemførelsen af et kontrolbesøg efter konkurrenceloven – opstår en mistanke som angivet i § 9, stk. 1, om en strafbar overtrædelse af konkurrenceloven, er udgangspunktet, at tvangsindgreb med henblik på at tilvejebringe oplysninger om det eller de forhold, som mistanken omfatter, ikke kan foretages af Konkurrencestyrelsen, men i stedet må gennemføres af politiet efter retsplejelovens regler om strafferetsplejen.

I sådanne tilfælde må Konkurrencestyrelsen således overlade gennemførelsen eller fortsættelsen af det pågældende indgreb til politiet.

I tilfælde, hvor mistanken opstår *under* gennemførelsen af det pågældende kontrolbesøg, vil Konkurrencestyrelsen have ret til at forblive på stedet for at sikre eventuelle beviser, indtil politiet når frem. I sådanne tilfælde vil det i øvrigt ofte være nødvendigt for politiet at gennemføre ransagning og beslaglæggelse ”på øjemedet”, dvs. uden forinden at have indhentet retskendelse, jf. de nærmere regler i retsplejelovens kap. 73 og 74.

Det er i øvrigt i forarbejderne til bestemmelsen i § 9, stk. 1 (Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 3093) anført, at der ikke bør kunne opstå situationer, hvor en forvaltningsmyndighed er afskåret fra selv at tilvejebringe fornødne oplysninger mv., men hvor det materiale, der foreligger, samtidig er så generelt og ukonkret, at det ikke er muligt for politiet at vurdere, om der er grundlag for iværksættelse af straffeprocessuelle indgreb som f.eks. beslaglæggelse.

Det er på den baggrund det anførte sted i forarbejderne tilkendegivet, at den pågældende myndighed også i tilfælde, hvor en borger mv. med rimelig grund mistænkes for at have begået noget strafbart, er berettiget til at anvende sine beføjelser efter særlovgivningen med henblik på at fremskaffe oplysninger i det omfang, det må anses for nødvendigt for, at myndigheden kan vurdere, om der er tale om en sag, som bør overgives til politiet, og for, at politiet kan vurdere, om der – også ud fra ressourcemæssige hensyn – er fornødent grundlag for at iværksætte strafferetlig efterforskning (herunder beslaglæggelse mv.).

Det forudsættes derfor i forarbejderne, at myndigheden – f.eks. ved optælling af den pågældende virksomheds varer eller gennemgang af relevante regnskaber mv. – vil kunne tilvejebringe oplysninger, der gør det muligt nærmere at angive karakteren og omfanget af de forhold, som mistanken vedrører. Særligt vedrørende skatte- og afgiftsområdet anføres det i den forbindelse i forarbejderne, at skattemyndighederne – hvis det f.eks. i forbindelse med et kontrolbesøg i en virksomhed konstateres, at der sælges ulovligt importerede varer, og der i den forbindelse opstår mistanke om, at der foreligger en strafbar overtrædelse af afgiftslovgivningen – normalt vil være berettiget til at fortsætte kontrolbesøget i virksomheden, indtil de nævnte oplysninger er tilvejebragt. Tilsvarende vil efter forarbejderne gælde, hvis skattemyndighederne på baggrund af en anmeldelse har en – ikke nærmere konkretiseret – mistanke om, at en virksomhed f.eks. sælger ulovligt importerede varer. I så fald vil skattemyndighederne således normalt være berettiget til at foretage et kontrolbesøg, der gør det muligt nærmere at angive karakteren og omfanget af de forhold, som mistanken vedrører.

Tilsvarende principper vil gælde for Konkurrencestyrelsen. Dette vil f.eks. betyde, at Konkurrencestyrelsen vil kunne fortsætte et kontrolbesøg, selvom der måtte findes oplysninger, som giver rimelig grund til mistanke, i det omfang det er nødvendigt for at afgrænse karakteren og omfanget af de pågældende forhold.

Det er i øvrigt væsentligt at fremhæve, at bestemmelsen i § 9, stk. 1, alene har betydning for, hvilken myndighed – Konkurrencestyrelsen eller politiet – der skal gennemføre det pågældende *tvangsindgreb*.

Efter at politiet i givet fald har gennemført den nødvendige ransagning mv., vil der således ikke være noget til hinder for, at det materiale, der i den forbindelse er tilvejebragt, overlades til Konkurrencestyrelsen med henblik på videre vurdering af sagen. Tilsvarende er der intet til hinder for, at repræsentanter for Konkurrencestyrelsen er til stede under politiets ransagning og i den forbindelse – og ved politiets øvrige behandling af sagen – bistår politiet.

3.2.2.3.4. Særligt om retssikkerhedslovens § 9, stk. 2

I mange tilfælde vil det, der er anført under pkt. 3.2.2.3.2-3.2.2.3.3 ovenfor vedrørende den nærmere forståelse af retssikkerhedslovens § 9, stk. 1, ikke have praktisk betydning for afgrænsningen af Konkurrencestyrelsens beføjelser.

Det følger således af lovens § 9, stk. 2, at bestemmelsen i stk. 1 ikke gælder, hvis det pågældende tvangsindgreb gennemføres med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf.

Som nærmere omtalt under pkt. 3.2.2.1 ovenfor har Konkurrencestyrelsen andre beføjelser til rådighed end den, der består i at anmode anklagemyndigheden om at rejse tiltale mod den pågældende virksomhed for overtrædelse af konkurrenceloven. Bl.a. kan Konkurrencestyrelsen udstede påbud til den pågældende virksomhed om at bringe overtrædelser af loven til ophør, jf. lovens §§ 6, stk. 4, og 11, stk. 4.

I det omfang, gennemførelse af et tvangsindgreb efter konkurrenceloven f.eks. kan anses for sagligt begrundet i hensynet til at tilvejebringe oplysninger med henblik på at vurdere, om der er grundlag for at udstede sådanne påbud, vil indgrebet således kunne gennemføres af Konkurrencestyrelsen (dvs. uden inddragelse af politiet), uanset om der foreligger mistanke om strafbart forhold som angivet i § 9, stk. 1. Det er i den forbindelse uden betydning, at styrelsen er opmærksom på, at de pågældende oplysninger også vil kunne være relevante i forbindelse med en

eventuel senere straffesag, og at oplysningerne således på et senere tidspunkt vil kunne blive overladt til f.eks. anklagemyndigheden.

Det må på den baggrund antages, at Konkurrencestyrelsen også fremover i vidt omfang vil kunne foretage tvangsindgreb efter konkurrenceloven, selv om der samtidig foreligger mistanke om en strafbar overtrædelse af konkurrenceloven. Kun i tilfælde, hvor det er et egentligt formål med det pågældende tvangsindgreb at tilvejebringe oplysninger med henblik på en straffesag, vil begrænsningerne efter lovens § 9, stk. 1, således skulle iagttages.

3.2.2.3.5. Særligt om samspillet mellem myndighederne mv.

Retssikkerhedsloven bygger på, at det er den pågældende forvaltningsmyndighed selv, der vurderer, om der foreligger en mistanke som angivet i § 9, stk. 1.

I overensstemmelse hermed vil det i almindelighed være Konkurrencestyrelsen selv – og ikke politiet eller anklagemyndigheden – der foretager vurderingen af, om der foreligger en sådan mistanke.

I sager, hvor der opstår mistanke om strafbart forhold, og hvor det derfor står som mulighed, at der senere vil være grundlag for at rejse tiltale mv. mod den pågældende virksomhed, er det naturligvis under omstændigheder afgørende, at der sker en hensigtsmæssig koordinering mellem Konkurrencestyrelsens virksomhed på den ene side og politiets og anklagemyndighedens virksomhed på den anden side med henblik på en effektiv håndhævelse af de konkurrenceretlige regler.

Selvom det som anført ovenfor følger af retssikkerhedsloven, at Konkurrencestyrelsen i vidt omfang vil kunne udøve sine beføjelser uanset, at der foreligger mistanke om strafbart forhold, vil efterforskningsmæssige hensyn – herunder hensynet til den samlede varetagelse af sagens strafferetlige aspekter – således efter omstændighederne kunne tilsige, at iværksættelse af tvangsindgreb mv. varetages af politiet og anklagemyndigheden.

Sådanne spørgsmål må som hidtil afklares i samarbejde mellem de nævnte myndigheder.

3.2.3. Sammenfattende om Justitsministeriets overvejelser

Som det fremgår af pkt. 3.2.1 ovenfor, bør retssikkerhedslovens kapitel 2 og 3 efter Justitsministeriets opfattelse generelt finde anvendelse også i forhold til tvangsindgreb, som efter lovgivningen alene kan ske efter retskendelse.

På baggrund af det, der særligt er anført under pkt. 3.2.2 om anvendelse af lovens kapitel 3 (§ 9) på konkurrenceområdet, er der endvidere ikke grundlag for at antage, at denne del af loven vil være til hinder for, at Konkurrencestyrelsen fortsat kan foretage en effektiv kontrol af virksomhedernes overholdelse af konkurrenceloven.

Det er herefter Justitsministeriets samlede opfattelse, at retssikkerhedslovens kapitel 2 og 3 i det hele bør finde anvendelse også i forhold til tvangsindgreb, som alene kan ske efter retskendelse. Den særlige bestemmelse i lovens § 1, stk. 5, hvorefter kapitel 2 og 3 ikke omfatter tvangsindgreb, som foretages efter indhentet retskendelse, bør derfor efter Justitsministeriets opfattelse ophæves.

3.2.4. Særligt om domstolenes opgave efter en ophævelse af lovens § 1, stk. 5

Den omstændighed, at retssikkerhedslovens kapitel 2 og 3 efter en gennemførelse af lovforslaget også vil omfatte tvangsindgreb, som alene kan ske efter retskendelse, vil kun i begrænset omfang have betydning for domstolene.

Dette skyldes, at de fleste af bestemmelserne i loven alene kan siges at rette sig til de pågældende forvaltningsmyndigheder. Det gælder f.eks. § 4 om notatpligt, § 5 om varsling, § 6 om forevisning af legitimation, § 7 om skånsomhed ved gennemførelse af tvangsindgrebet og § 8 om udarbejdelse af rapport.

Særligt om lovens § 2 og § 9 bemærkes følgende:

Efter § 2 må tvangsindgreb kun anvendes, hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige, og hvis indgrebet står i rimeligt forhold til formålet med indgrebet.

Der er her tale om en generel betingelse for foretagelse af tvangsindgreb omfattet af loven, hvis overholdelse domstolene principielt vil skulle påse ved vurderingen af, om der skal gives retskendelse. Bestemmelsen afspejler imidlertid alene det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, og en tilsvarende regel må derfor – på ulovbestemt grundlag – allerede i dag antages at gælde på områder, hvor tvangsindgreb alene kan ske efter retskendelse.

Bestemmelsen i § 9 om forholdet til strafferetsplejen er nærmere omtalt under pkt. 3.2.1 og 3.2.2 ovenfor, særligt for så vidt angår konkurrenceområdet.

Den omstændighed, at § 9 efter en gennemførelse af lovforslaget vil gælde også i tilfælde, hvor et tvangsindgreb alene kan foretages efter retskendelse, indebærer, at retten principielt vil skulle tage stilling til, om bestemmelsen er til hinder for det pågældende tvangsindgreb. I givet fald må den pågældende myndighed i stedet henvises til at rette henvendelse til politiet med henblik på at gå frem efter retsplejelovens regler om ransagning mv. inden for strafferetsplejen.

Den myndighed, der vil anmode om en retskendelse, må derfor på forhånd vurdere, om bestemmelsen i § 9 efter myndighedens opfattelse er til hinder for, at der meddeles retskendelse efter den pågældende særlovgivning (f.eks. konkurrenceloven). Er dette tilfældet, bør der ikke søges indhentet retskendelse.

Finder myndigheden omvendt, at bestemmelsen i § 9 ikke er til hinder for, at der indhentes retskendelse, bør myndigheden normalt redegøre for dette i den skriftlige anmodning til retten – f.eks. således at det anføres, at der ikke foreligger en mistanke som nævnt i § 9, stk. 1, eller at der ganske vist foreligger en sådan mistanke, men at tvangsindgrebet ønskes iværksat med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf, jf. § 9, stk. 2. Retten vil i almindelighed kunne lægge myndighedens oplysninger om disse spørgsmål til grund, men vil naturligvis også – såfremt sagens omstændigheder måtte give anledning til det – kunne søge forholdet nærmere belyst.

4. Anvendelse i straffesager af bevismidler, der er lovligt tilvejebragt ved myndighedsskridt uden for strafferetsplejen

Retssikkerhedskommissionens betænkning indeholdt forslag til en bestemmelse om begrænsning i adgangen til at benytte lovligt tilvejebragte bevismidler i straffesager, hvis retten finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt. Det nærmere sigte med bestemmelsen var at regulere tilfælde, hvor en myndighed i forbindelse med gennemførelse af et tvangsindgreb eller ved anvendelse af en oplysningspligt lovligt tilvejebringer oplysninger om forhold, som senere – efter der er opstået en mistanke om, at en enkeltperson eller juridisk person har begået en strafbar lovovertrædelse, som medfører, at der rejses straffesag mod vedkommende – indgår i straffesagen. Efter bestemmelsen skulle sådanne oplysninger ikke kunne anvendes som bevis i straffesager, hvis retten fandt det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt. Der kan i øvrigt henvises til side 153ff i betænkningen.

Efter en nøje afvejning fandt Justitsministeriet ikke, at en sådan bestemmelse burde medtages i lovforslaget. Den gældende lov indeholder i overensstemmelse hermed ikke en bestemmelse om adgang for domstolene til i visse tilfælde at afskære anvendelse af lovligt tilvejebragte bevismidler.

Det fremgår imidlertid af bemærkningerne til lovforslaget, at Justitsministeriet ved udgangen af 2006 vil vurdere, i hvilket omfang anvendelse i straffesager af bevismidler, der lovligt er tilvejebragt ved myndighedsskridt uden for strafferetsplejen, giver anledning til retssikkerhedsmæssige overvejelser i praksis, jf. Folketingstidende 2003-04, side 3081. Det tilkendegives endvidere, at der i lyset heraf eventuelt vil være behov for på ny at overveje den omhandlede problemstilling.

Justitsministeriet har anmodet Rigsadvokaten om at vurdere det nævnte spørgsmål. Rigsadvokaten har over for Justitsministeriet oplyst, at der i 2005 blev iværksat en indberetningsordning, hvorefter politimestrene og statsadvokaterne løbende skulle underrette Rigsadvokaten om sager, hvor der opstod tvist om, hvorvidt beviser tilvejebragt af en forvaltningsmyndighed kunne anvendes under bevisførelsen i en straffesag. Indberetningsordningen omfattede spørgsmål af den nævnte art, der var opstået efter den 1. januar 2005 og frem til udgangen af september 2006.

Rigsadvokaten har oplyst, at spørgsmålet om anvendelse af oplysninger, der er tilvejebragt af en forvaltningsmyndighed, som bevis i en straffesag, ikke har givet anledning til tvister ved domstolene.

Rigsadvokaten har dog oplyst, at der i den nævnte periode har været én sag, hvori der har været rejst spørgsmål om, hvorvidt beviser tilvejebragt af en forvaltningsmyndighed kunne anvendes under bevisførelsen i en straffesag. Det drejer sig om en sag, hvor ejeren af en virksomhed på anmodning af skattemyndighederne havde indsendt et bilag til brug for skatteligning. Dette bilag indgik i en senere rejst straffesag om socialt bedrageri mod virksomhedsejerens samlever. Det blev af samleverens advokat gjort gældende, at skattemyndighederne allerede på det tidspunkt, hvor man anmodede virksomhedsejeren om de nævnte bilag, havde en konkret mistanke om, at samleveren arbejdede i virksomheden samtidig med, at vedkommende modtog dagpenge. Under henvisning hertil gjorde advokaten gældende, at bilagene måtte anses for ulovligt tilvejebragt og derfor ikke kunne tjene som bevis i straffesagen. Retten fik ikke lejlighed til at tage stilling til spørgsmålet, idet synspunktet efterfølgende blev frafaldet.

På baggrund af det anførte og det forhold, at Rigsadvokaten ikke har kendskab til sager, hvor der har været rejst spørgsmål om anvendelse af lovligt tilvejebragte bevismidler i straffesager, er

det samlet Rigsadvokatens opfattelse, at anvendelse i straffesager af bevismidler, der er tilvejebragt ved myndighedsskridt uden for strafferetsplejen, i praksis sjældent giver anledning til vanskeligheder. Det er på denne baggrund Rigsadvokatens vurdering, at problemstillingen ikke kan antages at give anledning til retssikkerhedsmæssige overvejelser.

Justitsministeriet kan henholde sig til Rigsadvokatens vurdering. Som det fremgår, har der efter de foreliggende oplysninger ikke i praksis forekommet tilfælde, hvor der har været rejst spørgsmål om, hvorvidt lovligt tilvejebragte bevismidler kan anvendes i en straffesag. Det bemærkes, at den ovenfor nævnte sag vedrører spørgsmålet om, hvorvidt et bevis er tilvejebragt i strid med bestemmelsen i retssikkerhedslovens § 10 om retten til ikke at inkriminere sig selv mv., og dermed om der i det hele taget var tale om et lovligt bevismiddel.

Det er på den anførte baggrund Justitsministeriets opfattelse, at der fortsat ikke er behov for at indføre en bestemmelse om begrænsning i adgangen til i straffesager at anvende bevismidler, der lovligt er tilvejebragt ved myndighedsskridt uden for strafferetsplejen.

5. Lovens anvendelse i praksis og Justitsministeriets overvejelser om behovet for i øvrigt at ændre loven

Retssikkerhedsloven trådte som nævnt i kraft den 1. januar 2005. For at tilvejebringe det fornødne grundlag for en vurdering af, om der måtte være behov for ændring af loven, har Justitsministeriet indhentet oplysninger om lovens anvendelse i praksis.

Regeringens retssikkerhedsredegørelse fra januar 2007, der er medtaget som bilag 1 til lovforslaget, indeholder en beskrivelse af praksis inden for følgende ministeriers område: Beskæftigelsesministeriet, Miljøministeriet, Skatteministeriet, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender og Fødevareministeriet. Justitsministeriet har anmodet disse ministerier om oplysninger vedrørende de enkelte kontrolmyndigheder inden for ministeriernes forvaltningsområder.

Som det fremgår af redegørelsens pkt. 3, 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, siden loven trådte i kraft. Dette gælder både i forhold til de virksomheder mv., hvor der udføres kontrolbesøg, og i forhold til forvaltningsmyndighedernes tilrettelæggelse og udførelse af kontrolbesøg mv.

På den baggrund er der efter Justitsministeriets opfattelse ikke grundlag for at foreslå ændringer af loven, udover hvad der følger af det foreliggende lovforslag.

6. Særligt om forholdet til EU-retten

Det bemærkes, at Europa-Kommissionen i et vist omfang har beføjelser til at foretage kontrolbesøg samt afkræve borgere og virksomheder oplysninger – eventuelt bistået af nationale myndigheder. Det gælder navnlig inden for EU-konkurrenceretten, hvor Europa-Kommissionen har adgang til bl.a. at indhente relevante oplysninger hos virksomheder.

I det omfang EU har selvstændige beføjelser af denne karakter, er anvendelsen heraf ikke reguleret af den gældende retssikkerhedslov. Den foreslåede udvidelse af lovens anvendelsesområde vil ikke ændre herpå. Reguleringen sker i tilfælde, hvor EU har selvstændige beføjelser af den omhandlede karakter, i stedet i EU-retsakter, jf. f.eks. EU-forordning nr. 1/2003 om gennemførelse af konkurrencereglerne i EF-traktatens artikel 81 og 82.

Om forholdet mellem retssikkerhedsloven og EU-retten henvises i øvrigt til pkt. 7 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget om retssikkerhedsloven (Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 3081) og Retssikkerhedskommissionens betænkning, side 47ff, 80f og 173.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser mv.

7.1. Staten, regionerne og kommunerne

Der er som nævnt tale om relativt få tilfælde, hvor der uden for strafferetsplejen gennemføres tvangsindgreb efter forudgående retskendelse. På den baggrund vurderes det, at den foreslåede udvidelse af lovens anvendelsesområde, hverken vil få økonomiske eller administrative konsekvenser af betydning for stat, kommuner eller regioner.

7.2. Erhvervslivet

Det vurderes, at lovforslaget ikke vil have økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet af betydning.

7.3. Administrative konsekvenser for borgerne

Det vurderes, at lovforslaget ikke vil have administrative konsekvenser for borgerne af betydning.

7.4. Miljømæssige konsekvenser og forholdet til EU-retten

Lovforslaget skønnes ikke at have miljømæssige konsekvenser. For så vidt angår forholdet til EU-retten henvises til pkt. 6.

7.5. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/ Mindre udgifter	Negative konsekvenser/ Merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen af betydning
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen af betydning
Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen af betydning
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen af betydning
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Reglerne i retssikkerhedsloven viger for EU-retlige regler	

8. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Lovforslaget har været sendt til høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, alle byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitechefen, Foreningen af offentlige anklagere i Danmark, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Dansk Retspolitisk Forening, Institut for Menneskerettigheder, Datatilsynet, Kommunernes Landsforening, Danske Regioner, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Finansrådet, Realkreditrådet, Forsikring & Pension, Dansk Industri, Landbrugsrådet, Danmarks Fiskeriforening, Akademikernes Centralorganisation, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Ledernes Hovedorganisation, Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, COOP Danmark, DAKOFO, Danmarks Fiskeindustri- og Eksportforening, Dansk Handel og Service, HTS-A, Forbrugerrådet, HORESTA, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Foreningen Registrerede Revisorer FRR, Forbrugerombudsmanden, Danmarks Rederiforening og Specialarbejderforbundet i Danmark.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at den gældende bestemmelse i § 1, stk. 5, hvorefter lovens § 1, stk. 1 og 2, ikke omfatter tvangsindgreb, som foretages efter indhentet retskendelse, ophæves.

Det betyder, at retssikkerhedslovens regler om gennemførelse af tvangsindgreb (kapitel 2) og reglerne om forholdet til strafferetsplejen ved gennemførelse af tvangsindgreb (kapitel 3) også vil gælde i de tilfælde, hvor forvaltningsmyndigheder foretager tvangsindgreb af den karakter, som er nævnt i retssikkerhedslovens § 1, stk. 1, efter indhentet retskendelse. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 3.

Samlet set vil den foreslåede bestemmelse således indebære, at retssikkerhedsloven i det hele også omfatter tilfælde, hvor tvangsindgreb omfattet af loven foretages efter indhentet retskendelse.

Til nr. 2

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at lovens revisionsbestemmelse ophæves. Der henvises til de almindelige bemærkninger, pkt. 5.

Til § 2

Det foreslås i *stk. 1*, at loven træder i kraft den 1. januar 2008, således at de berørte myndigheder vil have den fornødne tid til at indrette sig på, at retssikkerhedsloven også omfatter de tilfælde, hvor tvangsindgreb omfattet af loven foretages efter indhentet retskendelse.

Efter *stk. 2* foreslås det, at udvidelsen af lovens anvendelsesområde (lovforslagets § 1, nr. 1) skal gælde for tvangsindgreb, der iværksættes efter retskendelser afsagt den 1. januar 2008 eller senere.