



JUSTITSMINISTERIET

Dato: Marts 2020
Kontor: Forvaltningsretskontoret
Sagsbeh: Jakob Liebetrau/Hanne
Louise Jensen
Sagsnr.: 2019-769-0197
Dok.: 1329687

REDEGØRELSE TIL FOLKETINGET

OM

FORVALTNINGENS ANVENDELSE AF TVANGSINDGREB OG OPLYSNINGS- PLIGTER UDEN FOR STRAFFERETSPLEJEN

MARTS 2020

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	2
2. Kort oversigt over retssikkerhedslovens regler	4
3. Erfaringerne med retssikkerhedsloven inden for udvalgte forvaltnings- områder.....	6
3.1. Indledning	6
3.2. Beskæftigelsesministeriet	6
3.3. Erhvervsministeriet	11
3.4. Miljø- og Fødevarerministeriet	12
3.5. Skatteministeriet	16
3.6. Justitsministeriets generelle vurdering af retssikkerhedslovens anvendelse i praksis	19
4. Oversigt over bestemmelser vedtaget i 2019 med hjemmel til at gen- nemføre tvangsindgreb, der er omfattet af retssikkerhedsloven	21
4.1. Generelt.....	21
4.2. Bestemmelser, der viderefører hidtidige tilsvarende bestemmel- ser.....	22
4.3. Bestemmelser, der udvider anvendelsesområdet for gældende bestemmelser	24
4.4. Hjemler, der ophæver gældende bestemmelser	27
4.5. Nye hjemler, der giver offentlige myndigheder adgang til at fo- retage tvangsindgreb, der er omfattet af retssikkerhedsloven..	27
5. Sammenfatning.....	30

1. Indledning

Ved lov nr. 442 af 9. juni 2004 om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter, nu lovbekendtgørelse nr. 1121

af 12. november 2019 (herefter retssikkerhedsloven), blev der gennemført en samlet regulering af en række spørgsmål, som vedrører tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed har mulighed for uden for strafferetsplejen at foretage visse former for tvangsindgreb uden forudgående retskendelse, herunder navnlig såkaldte kontrol- og tilsynsbesøg. Loven regulerer endvidere visse spørgsmål, der kan opstå i tilfælde, hvor borgere og virksomheder er forpligtede til at meddele oplysninger til en forvaltningsmyndighed. Loven trådte i kraft den 1. januar 2005.

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

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

Det fremgår af forarbejderne til loven, at Justitsministeriet efter lovens ikrafttræden årligt vil udarbejde en redegørelse til Folketinget om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter omfattet af loven. Redegørelsen skal bl.a. indeholde en omtale af eventuel ny lovgivning, der vedrører den offentlige forvaltnings adgang til at foretage tvangsindgreb uden for strafferetsplejen, samt på udvalgte områder en omtale af praksis med hensyn til anvendelse af tvangsindgreb uden for strafferetsplejen. Formålet er at styrke den offentlige interesse og debat om borgernes retssikkerhed, jf. Folketingstidende 2003-04, tillæg A, side 3107. Justitsministeriet afgav den seneste redegørelse til Folketinget den 13. marts 2019.

Af redegørelsen fra 2019 fremgår det, at det samlet set er Justitsministeriets opfattelse, at der ikke er grundlag for at antage, at retssikkerhedsloven generelt har givet anledning til væsentlige problemer i praksis i 2017, hverken i forhold til de virksomheder mv., hvor der udføres kontrolbesøg, eller i forhold til myndighedernes tilrettelæggelse og udførelse af kontrolbesøg mv. Herudover indeholder redegørelsen fra 2019 en oversigt over bestemmelser i lovgivningen, der er vedtaget i 2018, og som giver forvaltningsmyndigheder adgang til at gennemføre tvangsindgreb, der er omfattet af retssikkerhedsloven. Af denne oversigt fremgår det, at der i 2018 blev vedtaget i alt 23 bestemmelser vedrørende forvaltningens adgang til at gennemføre

tvangsindgreb omfattet af retssikkerhedsloven. Justitsministeriet har derudover i forbindelse med udarbejdelsen af den nuværende redegørelse kunnet konstatere, at der i 2018 blev vedtaget yderligere to nye bestemmelser, der henholdsvis viderefører en hidtidig tilsvarende bestemmelse og giver offentlige myndigheder en egentlig ny adgang til at foretage tvangsindgreb omfattet af retssikkerhedsloven, som ikke blev medtaget i redegørelsen fra marts 2019.

Den foreliggende redegørelse indeholder – efter en kort oversigt over retssikkerhedslovens regler i pkt. 2 – en omtale af praksis i 2018 på udvalgte områder med hensyn til anvendelse af tvangsindgreb omfattet af loven, jf. pkt. 3. Redegørelsens pkt. 4 indeholder en omtale af ny lovgivning vedtaget i 2019, der vedrører den offentlige forvaltnings adgang til at foretage tvangsindgreb omfattet af loven, og pkt. 5 indeholder en sammenfatning.

2. Kort oversigt over retssikkerhedslovens regler

Loven indeholder bl.a. generelle regler om den fremgangsmåde, som forvaltningsmyndighederne skal følge ved gennemførelsen af et tvangsindgreb, der er omfattet af loven (kapitel 2). Det er bl.a. fastsat, at tvangsindgreb kun må anvendes, hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige, og hvis indgrebet står i rimeligt forhold til formålet med indgrebet (§ 2). Det er også bestemt, at en række af forvaltningslovens regler – bl.a. reglerne om inhabilitet, partsaktindsigt, begrundelse og klagevejledning – gælder ved gennemførelsen af tvangsindgreb omfattet af loven (§ 3). Der er endvidere fastsat en pligt til under visse omstændigheder at gøre notat om indholdet af oplysninger, som en myndighed modtager i en sag om iværksættelse af et tvangsindgreb (§ 4).

Herudover er det fastsat, at myndigheden skal underrette parten forud for gennemførelsen af et tvangsindgreb omfattet af loven (§ 5, stk. 1). Underretningen skal ske skriftligt senest 14 dage inden tvangsindgrebet gennemføres og skal indeholde oplysninger om tid og sted for indgrebet, retten til at lade sig repræsentere eller bistå af andre efter forvaltningslovens § 8, hovedformålet med indgrebet og det faktiske og retlige grundlag for indgrebet, jf. § 24 i forvaltningsloven (§ 5, stk. 2). Parten kan herefter gøre indsigelse mod beslutningen inden for en frist fastsat af myndigheden. Fastholdes beslutningen, skal dette inden eller senest samtidig med gennemførelsen af tvangsindgrebet begrundes skriftligt over for parten, jf. § 24 i forvaltningsloven (§ 5, stk. 3).

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

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

Loven indeholder endvidere regler om forholdet til strafferetsplejen ved gennemførelsen af tvangsindgreb omfattet af loven (kapitel 3). Det er således fastsat, at hvis en enkeltperson eller juridisk person med rimelig grund mistænkes for at have begået en strafbar lovovertrædelse, kan tvangsindgreb over for den mistænkte med henblik på at tilvejebringe oplysninger om det eller de forhold, som mistanken omfatter, alene gennemføres efter reglerne i retsplejeloven om strafferetsplejen (§ 9, stk. 1). Det gælder dog ikke, hvis tvangsindgrebet gennemføres med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf (§ 9, stk. 2). De nævnte regler finder tilsvarende anvendelse, hvis der i sagen rettes et tvangsindgreb mod andre end den mistænkte (§ 9, stk. 3). Den mistænkte kan under nærmere bestemte betingelser meddele samtykke til fravigelse af reglerne i § 9, stk. 1 og 3 (§ 9, stk. 4).

Loven indeholder endelig en bestemmelse om retten til ikke at inkriminere sig selv (§ 10). Bestemmelsen indebærer bl.a., at hvis der er konkret mistanke om, at en enkeltperson eller juridisk person har begået en lovovertrædelse, der kan medføre straf, gælder bestemmelser i lovgivningen mv. om pligt til at meddele oplysninger til myndigheden ikke i forhold til den mistænkte, medmindre det kan udelukkes, at de oplysninger, som søges tilvejebragt, kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse (§ 10, stk. 1).

3. Erfaringerne med retssikkerhedsloven inden for udvalgte forvaltningsområder

3.1. Indledning

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

Redegørelsen indeholder en beskrivelse af praksis inden for følgende ministeriers områder: Beskæftigelsesministeriet, Erhvervsministeriet, Miljø- og Fødevareministeriet og Skatteministeriet. Justitsministeriet har anmodet disse ministerier om oplysninger vedrørende de enkelte kontrolmyndigheder inden for ministeriernes forvaltningsområder.

De nævnte ministerier er udvalgt på baggrund af, at der foretages et betydeligt antal kontrolbesøg mv. inden for disse ministeriers områder, og at der er tale om kontrolbesøg mv. inden for meget forskellige forvaltningsområder. Endvidere er det anført i Retsudvalgets betænkning af 27. maj 2004 over lovforslag nr. L 96 (folketingsåret 2003-04), at der i redegørelsen skal indgå de erfaringer med lovens anvendelse, som en række forvaltningsmyndigheder – herunder Arbejdstilsynet, miljømyndighederne og skattemyndighederne – vil indhøste i tiden efter lovens ikrafttræden.

Justitsministeriet har bl.a. anmodet myndighederne oplyse antallet af kontrolbesøg omfattet af reglerne i retssikkerhedslovens kapitel 2, jf. § 1, stk. 1 (om husundersøgelser eller undersøgelse eller beslaglæggelse af breve eller andre papirer), som blev foretaget i september, oktober eller november 2018. Myndighederne er blevet bedt om at vælge den måned, der giver det mest repræsentative billede af myndighedens kontrolvirksomhed.

Pkt. 3.2-3.5 nedenfor indeholder en omtale af praksis inden for de nævnte ministeriers områder i 2018. Pkt. 3.6 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 Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering samt Arbejdstilsynet. De oplysninger, som Justitsministeriet har modtaget fra Beskæftigelsesministeriet, kan sammenfattes således:

	Antal kontrolbesøg				Antal politianmeldelser i hele 2018
	Måned	Uvarslede	Varslede	I alt	
Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (lufthavnstilsyn)	Oktober 2018	4	0	4	0
Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (virksomhedskontrol)	Oktober 2018	0	0	0	0
Arbejdstilsynet ^{1,2}	November 2018	1.472	487	1.959	956 ^{3 4}
I alt		1.476	487	1.963	956

3.2.2. *Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering* har oplyst, at styrelsen i oktober 2018 har udført fire kontrolbesøg mv., der er omfattet af reglerne i retssikkerhedslovens kapitel 2, jf. § 1, stk. 1.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har hjemmel til at gennemføre lufthavnskontroller i medfør af § 91 b i lov om arbejdsløshedsforsikring mv. Styrelsen har i oktober 2018 gennemført 4 lufthavnstilsyn. Alle tilsyn blev gennemført uden forudgående varsling, jf. retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 5. De uvarslede lufthavnstilsyn har ikke givet anledning til indvendinger fra de kontrollerede. Ved kontrollen har samtlige kontrollerede fået udleveret en pjece, hvori de bl.a. orienteres om hjemlen i § 91 b i lov om arbejdsløshedsforsikring mv., formålet med kontrollen og det eventuelle videre forløb.

¹ Opgørelsen er ikke præcis, da Arbejdstilsynet ikke foretager en systematisk registrering af tilsynsbesøg, der er omfattet af retssikkerhedslovens § 1, stk. 1. For at tilnærme opgørelsen til § 1, stk. 1 (husundersøgelser), er tilsyn på byggepladser og steder, hvor udenlandske virksomheder arbejder, og hvor der som oftest også vil være byggepladser, frasorteret. Opgørelsen omfatter antal tilsyn, der er gennemført på produktionsenheder. Hvis der er lavet flere forskellige tilsyn på samme virksomhed, eller hvis der indgår flere tilsyn i et tilsynsforløb, så tæller det som flere tilsyn. Tilsyn, hvor tilsynsførende er kørt forgæves, tæller ikke med.

² Opgørelsen er ikke præcis, idet Arbejdstilsynet ikke har en præcis registrering af, om tilsynet er varslet eller uvarslet. Opgørelsen tager derfor udgangspunkt i, hvilken type af tilsyn, der er tale om.

³ Arbejdstilsynet foretog i 2018 776 politianmeldelser for overtrædelser af arbejdsmiljølovgivningen, 164 politianmeldelser for manglende overholdelse af anmelderreglerne til Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT) i lov om udstationering af lønmodtagere m.v., samt 16 politianmeldelser for overtrædelse af rygeloven. Styrelsen indgav ikke nogen politianmeldelser i 2018 for overtrædelse af offshoresikkerhedsloven eller lov om elektroniske cigaretter m.v.

⁴ Arbejdstilsynet har siden 2002 efter arbejdsmiljøloven haft mulighed for at udstede administrative bødeforelæg og dermed afslutte straffesager uden at politianmelde den pågældende virksomhed. Antallet af administrative bødeforelæg for arbejdsmiljøovertrædelser udgjorde 355 i 2018. Arbejdstilsynet har endvidere siden 1. juli 2013 haft mulighed for efter lov om udstationering af lønmodtagere m.v. at afgøre klare og ukomplicerede RUT-sager med et administrativt bødeforelæg for RUT-overtrædelser. Antallet af administrative bødeforelæg for RUT-overtrædelser udgør 214 i 2018. Det opgjorte tal i skemaet indeholder ikke antallet af administrative bødeforelæg.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering har desuden hjemmel til at gennemføre virksomhedskontroller i medfør af § 91 a i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., men styrelsen har ikke foretaget virksomhedskontroller i forbindelse med tilsynsindsatsen i oktober 2018.

3.2.3. Arbejdstilsynet har oplyst, at de uvarslede kontrolbesøg er foretaget efter retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1, hvorefter forudgående underretning om gennemførelse af en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb kan undlades, hvis øjemedet med tvangsindgrebet ellers ville forspildes.

Arbejdstilsynet har desuden oplyst, at det ikke kan udelukkes, at der er sket anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 4, hvorefter forudgående underretning om gennemførelse af en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb kan undlades, hvis øjeblikkelig gennemførelse af tvangsindgrebet efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Dette kan være relevant i tilfælde, hvor der er behov for at standse en bestemt arbejdsproces eller lignende, hvor øjeblikkelig gennemførelse af tvangsindgrebet efter forholdets særlige karakter kræver, at tilsynet gennemføres uden forudgående underretning.

Arbejdstilsynet har endvidere oplyst, at Arbejdstilsynet ikke foretager en systematisk registrering i sit elektroniske sagsbehandlingssystem (ATIS) af, hvor mange af de hhv. varslede og uvarslede tilsynsbesøg, der giver anledning til indsigelser fra virksomhedernes side. Arbejdstilsynet kan således ikke give et præcist svar på, hvor mange gange det under et tilsynsbesøg er forekommet, at virksomheden har fremsat indsigelser eller indvendinger imod Arbejdstilsynets tilstedeværelse på virksomheden.

Arbejdstilsynet har oplyst, at virksomhederne derimod har mulighed for via en myndighedsklage at tilkendegive deres utilfredshed med Arbejdstilsynets anvendelse af tvangsindgreb efter retssikkerhedsloven eller anden utilfredshed med den eller de tilsynsførendes ageren på selve tilsynsbesøget. Arbejdstilsynet har derfor gennemgået myndighedsklager vedrørende besøg foretaget i 2018 og har i den forbindelse fundet 20 sager, hvor en virksomhed har haft sådanne indvendinger.

Arbejdstilsynet har oplyst, at de *varslede* kontrolbesøg har givet anledning til samlet 6 klagesager vedrørende Arbejdstilsynets myndighedsudøvelse.

Klagesagerne gik bl.a. ud på, at en arbejdsleder i en virksomhed fandt, at Arbejdstilsynets metoder på tilsynsbesøget var uetiske, og at Arbejdstilsynet på besøget gav indtryk af, at virksomheden havde et langt værre psykisk arbejdsmiljø end tilfældet var, at Arbejdstilsynet i forbindelse med et tilsynsbesøg ikke havde udvist forståelse for, at der var travlhed i virksomheden, at nogle ansatte i en kommune fandt, at de ikke kunne opnå en dialog med Arbejdstilsynet under tilsynet, at en autoriseret rådgivningsvirksomhed på arbejdsmiljøområdet klagede over en tilsynsførendes adfærd under tilsynsbesøg hos en virksomhed, som var kunde ved rådgivningsvirksomheden, da den tilsynsførende havde udtalt sig kritisk i forhold til rådgivningsvirksomhedens arbejde, at en virksomheden fandt, at et tilsynsbesøg ikke blev udført i konstruktiv ånd, og at de to tilsynsførende fra Arbejdstilsynet havde en nidkær tilgang til virksomheden, ligesom virksomheden var uforstående over antallet af gennemførte tilsyn, og at en region klagede over mangelfuld kommunikation og manglende indsigt i de konkrete forhold ved et tilsynsbesøg, hvor der blev afgivet et strakspåbud.

Arbejdstilsynet har endvidere oplyst, at de *uvarslede* kontrolbesøg har givet anledning til samlet 15 klagesager vedrørende Arbejdstilsynets myndighedsudøvelse.

Klagesagerne gik bl.a. ud på, at en virksomheden fandt, at Arbejdstilsynets medarbejdere optrådte uhøfligt og ikke havde de fornødne kompetencer til at gennemføre et tilsynsbesøg, at en virksomhed klagede over, at de fik kort tid til en tilbagemelding til Arbejdstilsynet, at en tilsynsførende ikke var interesseret i virksomhedens forklaringer, og at Arbejdstilsynet kom på virksomheden med hele 4 tilsynsførende, at en virksomhed fandt, at Arbejdstilsynet ikke havde sikret tilstrækkelig anonymitet i forbindelse med et tilsynsbesøg, og at man kunne identificere konkrete ansatte, da der kun var få ansatte i virksomheden, at en boligforeningsformand var utilfreds med Arbejdstilsynets metoder til indsamling af data, ligesom han fandt, at Arbejdstilsynet ikke i tilstrækkelig grad havde sikret anonymitet, idet han mente, at oplysninger om stedreferencer gjorde det muligt at identificere ham i en af Arbejdstilsynets afgørelser, at en ejer af en ejendom, hvor Arbejdstilsynet havde ført tilsyn med en virksomhed, som arbejdede på ejendommen, fandt, at Arbejdstilsynet ikke i tilstrækkeligt omfang havde orienteret om tilsynsbesøget, at en ansat i en virksomhed klagede over, at Arbejdstilsynet ikke havde prioriteret at tage på tilsynsbesøg på den virksomhed, hvor vedkommende var ansat, at en arbejdsgiverforening var utilfreds med Arbejdstilsynets tilrettelæggelse af gruppesamtale med medarbejderne på en af foreningens medlemsvirksomheder, at en virksomhed var utilfreds med en tilsyns-

førendes adfærd i forbindelse med et tilsynsbesøg, herunder at procedurer ikke var blevet fulgt, f.eks. fandt ejeren af virksomheden, at den tilsynsførende ikke havde oplyst tilstrækkeligt om udfaldet af tilsynet og ikke havde haft fokus på dialog under besøget, at en virksomhed fandt, at Arbejdstilsynets afgørelse om et konkret arbejdsmiljøproblem faldt under en bagatelgrænse, at en virksomhed klagede over Arbejdstilsynets telefoniske vejledning i forbindelse med virksomhedens henvendelse efter at have modtaget et brev med orientering om, at virksomheden var blevet anmeldt til politiet for overtrædelse af arbejdsmiljølovgivningen, at en fagforening to gange klagede over Arbejdstilsynets Markedsovervågnings (MO) myndighedsudøvelse i forbindelse med en ulykkesundersøgelse. Fagforeningen klagede først over, at MO ikke greb ind over for fabrikanten af en maskine, som fagforeningen mente havde sikkerhedsmæssige mangler. Fagforeningen klagede også over MO's håndtering af sagen, herunder at der ikke var en klagevejledning i det tidligere svar, at en virksomhed klagede over Arbejdstilsynets sagsbehandlingsmetode i forbindelse med tilsynets undersøgelse af en alvorlig arbejdsulykke med dødelig udgang. Virksomheden klagede endvidere til Arbejdstilsynets klagenævnet over et påbud, som Arbejdstilsynets afgav på grundlag af ulykkesundersøgelsen, at en virksomhedsejer klagede over et tilsynsforløb med flere besøg, herunder antallet af besøg på virksomheden, og at Arbejdstilsynet telefonisk – efter at være blevet nægtet adgang til virksomheden i forbindelse med et kontrolbesøg på virksomheden – havde oplyst, at man fremtidig ville give møde sammen med politiet, hvis man blev nægtet adgang til virksomheden, og at en virksomhed klagede over en tilsynsførendes adfærd, som blev løst ved, at Arbejdstilsynets ledelse drøftede sagen med en repræsentant fra virksomhedens arbejdsgiverorganisation.

Arbejdstilsynet har herudover oplyst, i at forbindelse med domstolsbehandling i 2018 af to sager, hvor Arbejdstilsynet har foretaget politianmeldelser for overtrædelse af arbejdsmiljølovgivningen, er der opstået spørgsmål om Arbejdstilsynets vejledning om retten til ikke at inkriminere sig selv, jf. retssikkerhedslovens § 10, stk. 3. De to sager er beskrevet umiddelbart nedenfor.

I den ene sag gjorde forsvareren for en virksomhed i byretten gældende, at en afdelingsleder i virksomheden ikke i forbindelse med et tilsynsbesøg blev vejledt af Arbejdstilsynet om, at de oplysninger, han afgav til tilsynet, ville kunne blive brugt imod virksomheden i en straffesag, jf. retssikkerhedslovens § 10, stk. 3. Byretten besluttede, at de af Arbejdstilsynet refererede oplysninger fra samtalen med afdelingslederen i virksomheden ikke kunne

indgå i bedømmelsen af sagen i det omfang, at oplysningerne var til ugunst for tiltalte. Byrettens frifindende dom blev anket, og sagen blev behandlet i landsretten i 2019. Landsretten tillod, at de nævnte oplysninger blev dokumenteret som led i straffesagen.

I den anden sag gjorde forsvareren for en virksomhed i byretten gældende, at en ledelsesrepræsentant i virksomheden ikke i forbindelse med et tilsynsbesøg blev vejledt af Arbejdstilsynet om, at de oplysninger, han afgav til tilsynet, ville kunne blive brugt imod virksomheden i en straffesag, jf. retssikkerhedslovens § 10, stk. 3. Byretten idømte virksomheden en bøde for tre overtrædelser af arbejdsmiljøloven og udtalte bl.a., at det forhold, at afhørte NN ikke fik at vide, at han som en del af ledelsen ikke havde pligt til at udtale sig, ikke kunne føre til et andet resultat.

Arbejdstilsynet har til Beskæftigelsesministeriet oplyst, at det er tilsynets erfaring, at anvendelsen af retssikkerhedslovens regler i øvrigt ikke har givet anledning til problemer i praksis ved gennemførelse af kontrolbesøg i virksomhederne eller i forbindelse med politianmeldelser i 2018.

3.3. Erhvervsministeriet

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

	Antal kontrolbesøg				Antal politianmeldelser i hele 2018
	Måned	Uvarslede	Varslede	I alt	
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen	November 2018	1	0	0	10

3.3.2. Erhvervsministeriet har oplyst, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen foretog en kontrolundersøgelse omfattet af reglerne i retssikkerhedslovens kapitel 2, jf. § 1, stk. 1, i november 2018. Styrelsens kontrolbesøg i november 2018 blev foretaget uden varsel, jf. retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1, idet det blev vurderet, at der var risiko for, at eventuel dokumentation ville blive bortskaffet, såfremt forudgående varsling blev givet.

Det uvarslede kontrolbesøg i november 2018 gav ikke anledning til indsigelser.

Erhvervsministeriet har endvidere oplyst, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i hele 2018 foretog politianmeldelse i 10 sager, hvor der var gennemført eller opstået spørgsmål om gennemførelse af tvangsindgreb, som er omfattet af loven, eller hvor der var anvendt eller opstået spørgsmål om anvendelse af en pligt til at meddele oplysninger til den offentlige forvaltning. I seks af disse sager blev der gennemført tvangsindgreb, som er omfattet af loven. Tillige blev der i fire af sagerne anvendt en pligt til at meddele oplysninger til den offentlige forvaltning.

Erhvervsministeriet har yderligere bemærket, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er opmærksom på, at retssikkerhedsloven indebærer en arbejdsdeling mellem forvaltningen og politiet. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er derfor i tæt og løbende dialog med Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet med henblik på at afklare, hvilken myndighed der i den enkelte sag er kompetent til at foretage den relevante sagsoplysning og efterforskning.

3.4. Miljø- og Fødevareministeriet

3.4.1. Inden for Miljø- og Fødevareministeriet udføres kontrolbesøg m.v., der er omfattet af retssikkerhedsloven af hhv. kommunerne, de fem regioner, Fødevestyrelsen, Landbrugsstyrelsen, Miljøstyrelsen, Fiskeristyrelsen⁵ og Naturstyrelsen, herunder Kystdirektoratet.

De oplysninger, som Justitsministeriet har modtaget fra Miljø- og Fødevareministeriet, kan sammenfattes således:

	Antal kontrolbesøg				Antal politianmeldelser i 2018
	Måned	Uvarslede	Varslede	I alt	
Kommuner ⁶	Valgfri repræsentativ måned i 2018	676	1.776	2.452	100

⁵ Fiskeristyrelsen flyttede i konsekvens af kgl. resolution af 7. august 2017 ressort fra Miljø- og Fødevareministeriet til Udenrigsministeriet. I 2019 ved regeringsskiftet blev sager om fiskeri overført til Miljø- og Fødevareministeriet ved ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling, hvorfor Fiskeristyrelsen nu igen ressortmæssigt hører ind under Miljø- og Fødevareministeriet.

⁶ 94 kommuner har bidraget til redegørelsen.

Regioner⁷	Valgfri repræsentativ måned i 2018	1	69	70	2
Fødevarestyrelsen	Oktober 2018	8.611	26	8.637	1.147
Landbrugsstyrelsen	September 2018	1.042	235	1.277	514
Miljøstyrelsen	September/oktober/november 2018 ⁸	2	50	52	132 ⁹
Fiskeristyrelsen	September 2018	655	0	655	161
Naturstyrelsen¹⁰, herunder Kystdirektoratet	November 2018	1.548 ¹¹	14 ¹²	1.562	4 ¹³
I alt		12.535	2.170	14.705	2.060

3.4.2. Miljø- og Fødevarerministeriet har oplyst, at *kommunerne* frit kan vælge, hvilken repræsentativ måned kommunen indberetter til ministeriet.

Kommunerne har til Miljø- og Fødevarerministeriet indberettet at have foretaget de uvarslede kontrolbesøg med hjemmel *primært* i undtagelsesbestemmelsen i retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1 (om at forspilde øjemedet). Herefter er bestemmelsens nr. 2 (om hensynet til parten eller partens retigheder), nr. 4 (om øjeblikkelig gennemførelse grundet forholdets særlige karakter) og nr. 5 (om umulighed eller uforholdsmæssige vanskelighed ved forudgående underretning) også anvendt af visse kommuner.

Kommunerne har til Miljø- og Fødevarerministeriet oplyst, at de generelt ikke oplever, at der er indsigelser ved uvarslede kontrolbesøg. Én kommune har oplyst, at den nogle gange bliver bedt om at komme tilbage senere eller en anden dag i forbindelse med uvarslede tilsyn. En anden kommune oplyser, at der under et uvarslet kontrolbesøg har været utilfredshed fra en direk-

⁷ De fem regioner har bidraget til redegørelsen.

⁸ Tre enheder i Miljøstyrelsen har anvendt september 2018 som den mest repræsentative måned, en enhed har anvendt oktober 2018 som den mest repræsentative måned, og en enhed har anvendt november 2018 som den mest repræsentative måned.

⁹ I forhold til antallet af politianmeldelser indgivet i 2018 på baggrund af tvangsindgreb efter retssikkerhedslovens § 1, stk. 1, bemærkes det, at 124 af de politianmeldelser, der er indgivet af Miljøstyrelsen i 2018, er indleveret på baggrund af kontroller gennemført af Landbrugsstyrelsen, idet Landbrugsstyrelsen bistår Miljøstyrelsen med at føre tilsyn hos de erhvervs-mæssige brugere ved anvendelse af pesticider (landmænd).

¹⁰ Naturstyrelsen har oplyst, at "ved en beklagelig fejl har Naturstyrelsen ikke i tidligere år været opmærksom på, at den opgave styrelsen løfter med eftersøgning og aflivning af nødstedt vildt indebærer et tvangsindgreb. Naturstyrelsen har fra i år medtaget eftersøgning og aflivning af nødstedt vildt i nedenstående indrapportering, hvorfor der ses en markant stigning i antal af tvangsindgreb i forhold til tidligere år for styrelsens område".

¹¹ Hvoraf 8 af kontrolbesøgene er foretaget af Kystdirektoratet.

¹² Hvoraf 2 af kontrolbesøgene er foretaget af Kystdirektoratet.

¹³ Alle som følge af kontroller udført af Kystdirektoratet.

tør angående information om kommunikation med medarbejdere. En tredje kommune oplyser, at indvendinger ved uvarslede kontrolbesøg oftest handler om, at virksomhederne/landbrugene ikke ønsker, at deres forhold bliver kontrolleret.

Indvendinger i forbindelse med kommunernes kontrolbesøg i 2018 vedrørte derved typisk kun de varslede kontrolbesøg, hvor indsigelser primært har været begrundet i, at tidspunkter for de varslede tilsyn passede parten dårligt. Én kommune oplyser, at der har været en indsigelse, hvor den pågældende mente, at kommunen skulle have ransagningskendelse.

Om erfaringerne med den praktiske anvendelse af retssikkerhedsloven har kommunerne i øvrigt over for Miljø- og Fødevareministeriet tilkendegivet, at de overordnet set ikke oplever problemer i forhold til anvendelsen af retssikkerhedsloven. Én kommune anfører dog, at varsling af tilsyn:

»reelt set ikke har stor betydning – kun lidt ekstra bureaukrati [og] ved hovedparten af [deres] tilsyn er det overflødigt at informere om reglerne om tvangsindgreb. De fleste virksomheder ved godt at de skal have tilsyn, og tænker nok ikke på det som et ”tvangsindgreb”. Når [kommunen] ringer til virksomhederne, så finder [de] i fællesskab en dato, hvor det passer både virksomhed og kommune. At udsende selve varslet er lidt ekstra bureaukrati, uden nogen nævneværdig merværdi«.

Derudover har én kommune følgende bemærkninger til anvendelsen af retssikkerhedsloven:

»Det er ok at tilsyn skal varsles i forvejen; men 14 dage er for lang tid. De mindre virksomheder har ofte glemt, at vi skal komme og det er sværere for os at planlægge så langsigtet. 8 dage vil være mere passende.«

3.4.3. Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst, at der i *regionerne* forekommer både varslede og uvarslede tilsyn på miljøområdet (jordforureningsloven og råstofloven). De fleste opgaver på miljøområdet består af udendørs tilsyn, der derfor ikke kræver varsling efter reglerne i retssikkerhedsloven.

Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst, at regionerne overordnet ikke har problemer med anvendelsen af lovens bestemmelser, og at regionerne i øv-

rigt ikke har bemærkninger til den praktiske anvendelse af retssikkerhedsloven.

3.4.4. Miljø- og Fødevareministeriet har oplyst, at tilsyns- og kontrolbesøg på ministeriets område i 2018 er foretaget af hhv. Fødevarestyrelsen, Landbrugsstyrelsen, Miljøstyrelsen, Fiskeristyrelsen og Naturstyrelsen, herunder Kystdirektoratet. De uvarslede kontrolbesøg har styrelserne primært foretaget efter retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1, hvorefter øjemedet med kontrollen (tvangsindgrebet) ville forspildes, hvis forudgående underretning skulle gives. Styrelserne har også i nogle kontrolsager benyttet sig af lovens § 5, stk. 4, nr. 3, der giver adgang uden forudgående underretning, hvis det er nødvendigt af hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til EU. Derudover har en af styrelserne også anvendt retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 4, hvorefter øjeblikkelig gennemførelse af tvangsindgreb efter forholdets karakter er påkrævet, og § 5, stk. 4, nr. 5, der giver adgang til tvangsindgreb uden varsel, hvor forudgående underretning viser sig umulig eller er uforholdsmæssig vanskelig.

Fødevarestyrelsen har til Miljø- og Fødevareministeriet oplyst, at ét uvarslet kontrolbesøg gav anledning til indsigelse. Indsigelsen vedrørte ikke selve indtrængningen på privat grund, men i stedet at det var en bestemt hundefører, som klageren ikke brød sig om.

Om erfaringerne med den praktiske anvendelse af retssikkerhedsloven i forbindelse med Miljø- og Fødevareministeriets kontrolbesøg på Miljø- og Fødevareministeriets område kan Miljø- og Fødevareministeriet oplyse, at Fødevarestyrelsen i lighed med foregående år anfører, at flere virksomheder har udtrykt, at de finder udlevering af retssikkerhedsblanketten og information om deres rettigheder flere gange om året unødvendig. Virksomhederne vil hellere i gang med kontrolbesøget. De tilsynsførende i Fødevarestyrelsen udtrykker samme holdning til udlevering af retssikkerhedsblanketten og spørger, om ikke man kunne nøjes med at skrive reglerne til virksomheden én gang i forbindelse med dens registrering hos Fødevarestyrelsen. Derudover oplyser Fødevarestyrelsen, at der udtrykkes tilfredshed med oplysning om, at der kan tilkaldes bistand til kontrolbesøget, og det er der gjort en del brug af.

Miljøstyrelsen har til Miljø- og Fødevareministeriet bemærket, at man ikke oplever problemer. De kontrollerede virksomheder har generelt ikke indsigelser til kontrolbesøgene, hverken de varslede eller uvarslede. Miljøstyrelsens enheder Vandforsyning og Pesticider og Biocider oplyser tillige, at

kontrolbesøgene blev udført med stor forståelse fra de besøgte virksomheder.

Endelig har Miljø- og Fødevareministeriet oplyst, at Landbrugsstyrelsen, Fiskeristyrelsen og Naturstyrelsen, herunder Kystdirektoratet, ikke har oplevet problemer med den praktiske anvendelse af retssikkerhedslovens regler.

3.5. Skatteministeriet

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

	Antal kontrolbesøg				Antal politianmeldelser i hele 2018
	Måned	Uvarslede	Varslede	I alt	
Skattestyrelsen ¹⁴	November 2018	185	133	318	Ikke oplyst, se nærmere pkt. 3.5.2.
Toldstyrelsen	November 2018	78	5	83	Ikke oplyst, se nærmere pkt. 3.5.2.
Motorstyrelsen	November 2018	0	0	0	-
Spillemyndigheden	Oktober 2018	12	14	26	26
I alt		275	152	427	26 for spillemyndigheden. Se pkt. 3.5.2. for Skattestyrelsen og Toldstyrelsen.

Gældsstyrelsen har til Skatteministeriet oplyst, at styrelsen ikke foretager tvangsindgreb omfattet af retssikkerhedsloven.

3.5.2. Skatteministeriet har oplyst, at der ikke foretages registrering i den enkelte sag i forhold til, hvilken undtagelsesbestemmelse i retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, der anvendes ved uvarslede kontrolbesøg.

Skattestyrelsen har dog til Skatteministeriet oplyst, at det særligt er retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1, der anvendes. Efter bestemmelsen er der tale om tilfælde, hvor øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse ville forspildes, hvis forudgående underretning skulle gives. Herudover anvendes i visse sager lovens § 5, stk. 4, nr. 3, der omhandler tilfælde, hvor indgrebet

¹⁴ Registreringen af en sag til brug for opgørelsen sker på tidspunktet for den enkelte sags afslutning.

er nødvendigt af hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til EU. Endelig anvendes også lovens § 5, stk. 4, nr. 2, hvor hensynet til parten selv taler for det, eller partens rettigheder findes at burde vige for afgørende hensyn til andre private eller offentlige interesser. Den sidstnævnte undtagelse anvendes for så vidt angår sager om kontrolbesøg i forbindelse med såkaldt udbetalingskontrol af negativ moms. Sådanne kontrolbesøg gennemføres med et kortere varsel end det lovpligtige varsel på 14 dage. Varslingsfristen afkortes, da virksomheden har krav på udbetaling inden tre uger fra tidspunktet for rettidig angivelse. Ved udbetaling efter tre ugers fristens udløb skal beløbet forrentes.

Skattestyrelsen har til Skatteministeriet oplyst, at der i forhold til det opgjorte antal sager – varslede og uvarslede kontrolbesøg – er registreret to indsigelsessager over to uvarslede kontrolbesøg. I den ene sag gik indvendingerne på, at SKAT/Skattestyrelsens medarbejdere foretog afhøring af klageren i forbindelse med kontrolbesøg i klagerens virksomhed, og at SKAT/Skattestyrelsens medarbejdere var fremkommet med racistiske udtalelser. I den anden sag gik indvendingerne på, at SKAT fortsatte kontrollen af virksomheden, uagtet at SKAT havde en bestyrket mistanke, at virksomhedens indehaver afviste at underskrive en samtykkeerklæring, at virksomhedens indehaver ikke blev informeret om retten til at få en beskikket advokat, og at SKAT ikke sikrede sig den fornødne tolkebistand.

Toldstyrelsen har til Skatteministeriet oplyst, at det er retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1 og nr. 3, der har været anvendt som hjemmel til at foretage uvarslede kontrolbesøg. Hverken de varslede eller de uvarslede kontrolbesøg har givet anledning til indsigelser.

Spillemyndigheden har til Skatteministeriet oplyst, at det er retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1, der har været anvendt som hjemmel i alle de uvarslede tilfælde. Hverken de varslede eller de uvarslede kontrolbesøg har givet anledning til indsigelser.

Skatteministeriet har oplyst, at hverken Skattestyrelsen eller Toldstyrelsen foretager registrering af, om et tvangsindgreb har givet anledning til politianmeldelse. Ligeledes foretages der ikke særskilt registrering af pålæg om oplysningspligt.

Skattestyrelsen har i lighed med tidligere år udarbejdet en opgørelse over følgende: Antallet af tiltalebegæringer sendt til politiet i sager, hvor frihedsstraf kan komme på tale, antallet af administrative bødeforelæg samt antallet

af sager, der er afsluttet af anklagemyndigheden, enten med påtaleopgivelse eller bødeforelæg.

Tiltalebegæringer ¹⁵	842
Administrative bødeforelæg	1.332
Afsluttet ved anklagemyndighed	346
I alt ¹⁶	2.520

Spillemyndigheden har til Skatteministeriet oplyst, at der for hele 2018 er foretaget 26 politianmeldelser. I 25 af disse sager var der gennemført tvangsindgreb omfattet af retssikkerhedsloven. I én sag blev spillelovens § 47, stk. 3, om pligt til at meddele oplysninger til Spillemyndigheden, anvendt.

Vurderingsstyrelsen kan til brug for værdiansættelse af en ejendom foretage besigtigelse uden retskendelse på en ejendom, idet der dog kræves retskendelse, hvis besigtigelsen skal omfatte selve husets indretning. De fleste besigtigelser foregår uden for ejendommen og er derfor ikke omfattet af retssikkerhedslovens § 1, stk. 1. Vurderingsstyrelsen foretager ikke optælling af antal besigtigelser, der er omfattet af retssikkerhedsloven. Dette forventes dog at kunne ske fra 1. januar 2019. Vurderingsstyrelsen har modtaget en indsigelse i efteråret 2017 vedrørende besigtigelse af en ejendom, hvor hændelsen blev beklaget og reglerne for besigtigelse præciseret over for styrelsens medarbejdere.

Vurderingsstyrelsen har til Skatteministeriet oplyst, at styrelsen ikke har en optælling af antallet af sager i september, oktober eller november 2018, der er omfattet af retssikkerhedslovens kapitel 2, jf. lovens § 1, stk. 1.

Vurderingsstyrelsens adgang til at foretage nødvendig besigtigelse af en fast ejendom i forbindelse med vurderingen af ejendommen følger af vurderingslovens § 41 (lovbekendtgørelse nr. 1067 af 30. august 2013). Det bemærkes, at vurderingsloven nu er ophævet, idet ejendomsvurderingsloven (lov nr. 654 af 8. juni 2017) er vedtaget med ikrafttræden d. 1. januar 2018. Som følge af overgangsregler har vurderingslovens regler dog fundet anvendelse for de vurderinger, der er foretaget i 2018.

¹⁵ Samlet antal tiltalebegæringer, dvs. også sager, hvor den sigtede ikke vil vedtage bøden i et administrativt bødeforelæg.

¹⁶ Tiltalebegæringer, der er sendt i 2018, og som er afsluttet ved anklagemyndigheden samme år, er ikke fratrukket ”i alt”.

Vurderingsstyrelsen skønner, at der samlet for hele 2018 er foretaget 4.000-5.000 besigtigelser. Der er tale om tre forskellige former for besigtigelse: Kantstensbesigtigelse fra offentlig tilgængelige positioner uden for ejendommen, udvendige besigtigelser fra positioner på grunden og indvendige besigtigelser. Det bemærkes, at der i det samlede skøn for 2018 også indgår kantstensbesigtigelser, der ikke er omfattet af retssikkerhedslovens kapitel 2, jf. lovens § 1, stk. 1. Kantstensbesigtigelser udgør størstedelen af de besigtigelser, der foretages. Der foretages kun indvendige besigtigelser i enkelte tilfælde, hvilket ofte sker på foranledning af ejeren.

Skønnet på samlet 4.000-5000 besigtigelser er højere end skønnet året før på 2.000-4.000 besigtigelser. Det skyldes, at der i foråret 2018 er foretaget ca. 3.200 kantstensbesigtigelser i forbindelse med et udviklingsprojekt.

Vurderingsstyrelsen har til Skatteministeriet oplyst, at styrelsen i 2018 ikke har haft tilfælde med politianmeldelse i forbindelse med gennemførelse af tvangsindgreb.

Vurderingsstyrelsen har til Skatteministeriet oplyst, at der for september og oktober 2018 er observeret i alt tre tilfælde, hvor der i forbindelse med en besigtigelse ved en fejl ikke på forhånd var udsendt, eller ved selve besigtigelsen udleveret, informationsbrev til ejeren vedrørende behandling af personoplysninger.

Vurderingsstyrelsen har til Skatteministeriet oplyst, at styrelsens registreringspraksis vil blive ændret, således at styrelsen fremover vil kunne levere oplysninger til brug for retssikkerhedsredegørelsen, herunder antallet af besigtigelsessager i enten september, oktober eller november måned.

Skatteministeriet har endelig oplyst, at den praktiske anvendelse af retssikkerhedsloven ikke giver ministeriet anledning til bemærkninger.

3.6. Justitsministeriets generelle vurdering af retssikkerhedslovens anvendelse i praksis

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

Generelt set er der ikke i de høringsvar, som Justitsministeriet har modtaget, rejst væsentlige spørgsmål i forhold til den praktiske anvendelse af retssikkerhedsloven. Ud af det samlede talmateriale er det kun sket i ganske få

tilfælde, at virksomheder har fremsat indsigelse eller er kommet med indvendinger i forhold til varslede eller uvarslede kontrolbesøg.

Som det fremgår af pkt. 3.2-3.5 ovenfor, synes den praktiske anvendelse af retssikkerhedsloven ikke generelt at give anledning til vanskeligheder.

3.6.2. For så vidt angår det forholdsvis store antal uvarslede kontrolbesøg, som navnlig gennemføres inden for fødevareområdet, kan Justitsministeriet henholde sig til det, som er anført herom i de tidligere retssikkerhedsredegørelser (jf. bl.a. redegørelse nr. R9 af 25. februar 2015, side 7). Her anføres bl.a. følgende:

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

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

Særligt med hensyn til fødevareområdet 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. Fødevareministeriet oplyste i den forbindelse, at ca. 18 pct. af de kontrolbesøg, som Fødevareministeriet 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, og det blev under behandlingen af lovforslaget oplyst, at der ikke kunne forventes at blive tale om nogen nævneværdig stigning i antallet af forhåndsanmeldte tilsyn. Der kan i den forbindelse også henvises til, at kontrolbesøgene på fødevareområdet som følge af de gældende EU-regler som altovervejende hovedregel skal foretages uanmeldt. Som nævnt giver retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 3, hjemmel til at undlade forudgående underretning, hvis det er nødvendigt af hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til EU.”

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

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

3.6.4. Samlet set er det på baggrund af de foreliggende oplysninger Justitsministeriets opfattelse, at der ikke er grundlag for at antage, at retssikkerhedsloven generelt har givet anledning til problemer i den periode, som ministeriernes høringssvar angår.

4. Oversigt over bestemmelser vedtaget i 2019 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 lovforslag at sikre, at der ikke unødigt medtages bestemmelser, der gør det muligt for offentlige myndigheder at skaffe sig adgang til privat ejendom.

I den forbindelse kan der henvises til Justitsministeriets vejledning om lov-kvalitet fra 2017, pkt. 3.2.1.4., hvor det bl.a. er anført, at det i hvert enkelt tilfælde nøje må overvejes, om det overhovedet er nødvendigt – med eller uden retskendelse – at tillægge offentlige myndigheder adgang til privat ejendom, herunder om andre og mindre indgribende kontrolforanstaltninger kan anses for tilstrækkelige. Endvidere er det anført, at hvis der er behov for en sådan adgang, bør omfanget heraf begrænses mest muligt, f.eks. ved at der alene gives adgang til forretningslokaler, mens private boliger holdes udenfor. Endelig fremgår det af vejledningen og § 11 i Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16. september 1998, at der i bemærkningerne til en sådan bestemmelse bør gives en begrundelse for, hvorfor bestemmelsen er nødvendig, ligesom der bør gives en udførlig angivelse af bestemmelsens anvendelsesområde.

Justitsministeriet har anmodet samtlige ministerier om at oplyse, hvorvidt der i perioden fra den 1. januar til den 31. december 2019 er gennemført lovgivning vedrørende forvaltningens adgang til at foretage tvangsindgreb omfattet af retssikkerhedsloven. Gennemgangen i pkt. 4.2-4.5 nedenfor bygger på de oplysninger, som Justitsministeriet i forlængelse heraf har modtaget fra ministerierne. Pkt. 5 indeholder en sammenfatning.

4.2. Bestemmelser, der viderefører hidtidige tilsvarende bestemmelser

Der er i 2019 vedtaget 5¹⁷ bestemmelser, som viderefører hidtidige tilsvarende bestemmelser.

Det drejer sig om følgende bestemmelser:

Udlændingelovens § 37 a, stk. 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 1022 af 2. oktober 2019, regulerer muligheden for at foretage besigtigelse og undersøgelse af udlændingens legeme og tøj ved frihedsberøvelse. Bestemmelsen er nødvendig for at sikre, at politiet kan fratage den pågældende genstande, som kan benyttes til vold eller undvigelse, eller som i øvrigt kan medføre fare for den anholdte eller for andre. Bestemmelsen i § 37 a, stk. 1, er ændret ved lov nr. 173 af 27. februar 2019. Bestemmelsen blev ændret således, at politiets adgang til at foretage legemsindgreb over for udlændinge, der frihedsberøves i medfør af udlændingelovens § 36, skal følge af de samtidigt affattede bestemmelser i udlændingelovens § 37 a, stk. 3-7. Bestemmelsens tidligere henvisning til retsplejelovens § 758, stk. 1, 2.-3. pkt., om besigtigelse og undersøgelse udgik derfor af bestemmelsen.

§ 5 i lov nr. 555 af 7. maj 2019 om ændring af lov om Center for Cybersikkerhed. Bestemmelsen viderefører med mindre sproglige og tekniske tilpasninger delvist hjemlen i den tidligere lovs § 7¹⁸. Bestemmelsen indebærer, at Center for Cybersikkerheds netsikkerhedstjeneste efter nærmere betingelser kan behandle stationære data, som stilles til rådighed af en myndighed eller virksomhed, der ikke er tilsluttet netsikkerhedstjenesten, men efter konkret aftale har anmodet om Center for Cybersikkerheds bistand, hvorved centeret kun behandler data i henhold til denne aftale. Bestemmelsen giver således mulighed for, at myndigheder og virksomheder, der er udsat for et cyberangreb, kan få netsikkerhedstjenestens bistand til håndtering af cyberangrebet, selvom myndigheden eller virksomheden, ikke er tilsluttet netsikkerhedstjenesten. Hjemlen til at foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden er nødvendig, for at Center for Cybersikkerhed kan analysere data og derved yde bistand til myndigheder og virksomheder i forbindelse med cyberangreb. Bestemmelsen er tilpasset på baggrund af, at der generelt indføres et nyt begreb, ”stationære data”, i loven, hvilket i bestemmelsen træder i stedet for det hidtidige begreb, ”data, som er indeholdt i eller hidrører fra et informationssystem”. Herudover ændres et kriterium, således at behandlingen fremover skal ”vurderes at kunne bidrage til at understøtte et højt informations-sikkerhedsniveau i samfundet” i stedet for det hidtidige kriterium, at behandlingen ”skal kunne bidrage væsentligt til Center for Cybersikkerheds muligheder for at sikre informations- og kommunikationsteknologisk infrastruktur, som samfundsvigtige funktioner er afhængige af”.

¹⁷ I forbindelse med udarbejdelsen af denne redegørelse har Justitsministeriet kunnet konstatere, at der i 2018 blev vedtaget én bestemmelse, der viderefører en hidtidig tilsvarende bestemmelse, der giver offentlige myndigheder adgang til at foretage tvangsindgreb omfattet af retssikkerhedsloven, som ikke er blevet medtaget i den tilsvarende oversigt i redegørelsen fra marts 2019. Det drejer sig om § 4, i lov nr. 1521 af 18. december 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om opstilling af rammer for energimærkning m.v. Bestemmelsen er en videreførelse af den tidligere energimærkningslovs § 12, stk. 5 og stk. 6, om tilsynsmyndighedens adgang til leverandørs og forhandleres erhvervslokaler med henblik på kontrol af energirelaterede produkters overholdelse af reglerne om energimærkning. Hensynene bag bestemmelsen er, at tilsynsmyndigheden kan få adgang til leverandørs og forhandleres erhvervslokaler i tilsyns- og kontroløjemed, dvs. rutinemæssig stikprøvekontrol uden for strafferetsplejen.

¹⁸ I forbindelse med udarbejdelsen af denne redegørelse har Justitsministeriet kunnet konstatere, at bestemmelsen ikke ses at være medtaget i tidligere retssikkerhedsredegørelser.

§ 51, stk. 1, i lov nr. 338 af 2. april 2019 om jordbrugets anvendelse af gødning og om næringsstofreducerende tiltag indeholder hjemmel til, at ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling eller den, ministeren bemyndiger hertil, hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse har adgang til virksomheder, der er omfattet af loven, for at udøve de beføjelser, loven eller regler fastsat i medfør heraf tillægger ministeren. Efter samme regler har ministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, adgang til hos virksomhederne på stedet at gennemgå regnskaber og forretningsbøger m.v. I det omfang de nævnte oplysninger er registreret digitalt, omfatter adgangen til dem også digital adgang hertil. Ministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, har herunder adgang til at foretage undersøgelser, fotografere, kopiere eller medtage dokumenter og medtage andre genstande uden at skulle betale kompensation herfor. Ministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, kan udtage prøver til undersøgelser uden at skulle betale kompensation herfor. Kvittering for medtagne genstande skal udleveres. Bestemmelsen svarer indholdsmæssigt til § 28 i den hidtil gældende gødskningslov og til bestemmelser om adgang uden retskendelse i kontroløjemed i den øvrige lovgivning på Miljø- og Fødevarerministeriets område. Det følger af bestemmelsens 4. pkt., at ministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, i forbindelse med kontrol har adgang til at foretage undersøgelser, fotografere, kopiere eller medtage dokumenter og medtage andre genstande uden at skulle betale kompensation herfor. Den hidtidige gødskningslovs § 28 indeholdt ikke en tilsvarende bestemmelse om adgang til at fotografere, kopiere eller medtage dokumenter og medtage andre genstande uden at skulle betale kompensation herfor. Med tilføjelsen svarer bestemmelsen til den tilsvarende bestemmelse om adgang uden retskendelse i husdyrbruglovens § 71. Dette er hensigtsmæssigt, da der er reguleringsmæssig sammenhæng mellem de to lovområder, og da Landbrugsstyrelsen udfører tilsyn efter begge regelsæt.

§ 19 a, stk. 1, jf. stk. 4 og 5, i lov om anvendelse af tvang i psykiatrien m.v., jf. lov nr. 504 af 1. maj 2019 om ændring af lov om anvendelse af tvang i psykiatrien m.v., lov om retspsykiatrisk behandling m.v. og sundhedsloven. Efter psykiatrilovens § 19 a, stk. 1, kan overlægen ved mistanke om, at der er medikamenter, rusmidler eller farlige genstande på den psykiatriske afdeling, med henblik på at sikre, at disse ikke er blevet eller vil blive forsøgt indført til en eller flere patienter i afdelingen, uden retskendelse beslutte, 1) at en patients post skal åbnes og kontrolleres, 2) at en patients stue og ejendele skal undersøges, eller 3) at der skal foretages kropsvisitation af en patient. Der er tale om en videreførelse af bestemmelsen, og der er således med lovforslaget ikke tiltænkt en indholdsmæssig ændring af bestemmelsen. Efter psykiatrilovens § 19 a, stk. 4, skal åbning og kontrol af patientens post og undersøgelse af patientens stue så vidt muligt foretages i patientens nærvær. Der er tale om en videreførelse af den tidligere § 19 a, stk. 3, og der er således med lovforslaget ikke tiltænkt en indholdsmæssig ændring af bestemmelsen. Efter psykiatrilovens § 19 a, stk. 5, omfatter kropsvisitation efter stk. 1, nr. 3, ikke undersøgelse af kroppens hulrum. Bestemmelsen omfatter mundhulen og endetarmen, mens undersøgelse af armhulerne ikke er omfattet. Der er tale om en videreførelse af den tidligere § 19 a, stk. 2, og der er således med lovforslaget ikke tiltænkt en indholdsmæssig ændring af bestemmelsen.

Med lov nr. 1437 af 17. december 2019 om ændring af lov om godkendelse og syn af køretøjer ændres i § 11, stk. 2, ”syns- eller omsynsvirksomhed” til ”synsvirksomhed”, og i § 11, stk. 2, som bliver til stk. 3, ændres ”tilsyn med synsvirksomheder og omsynsvirksomheder, indtil 4 uger efter at et erhvervskøretøj er blevet synet eller omsynet i en syns- eller omsynsvirksomhed” til ”tilsyn med synsvirksomheder, indtil 4 uger efter at et erhvervskø-

retøj er blevet synet, omsynet eller todsynet”. Ændringerne er en videreførelse af hidtil gældende regler, og det præciseres med ændringerne, at Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens tilsyn med synsvirksomhederne ligeledes omfatter synsvirksomhedernes todsynsopgaver. Efter lovens § 11, stk. 1, kan Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen til enhver tid mod behørig legitimation og uden retskendelse foranstalte uanmeldt kontrol af tilladelsesindehaverens synsvirksomhed, herunder kontrol af, om de køretøjer, der har været til eller er under syn hos tilladelsesindehaveren, og som befinder sig på dennes område, er synet korrekt. I § 11, stk. 2, som bliver til stk. 3, videreføres Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens adgang til mod behørig legitimation og uden retskendelse – som led i tilsynet med synsvirksomhederne – at kunne foranstalte uanmeldt kontrolsyn af et erhvervskøretøj indtil 4 uger efter, at dette er blevet synet, omsynet eller todsynet i en synsvirksomhed.

4.3. Bestemmelser, der udvider anvendelsesområdet for gældende bestemmelser

Der er i 2019 vedtaget 12 bestemmelser, som har til formål at udvide anvendelsesområdet for allerede gældende bestemmelser om forvaltningens adgang til at foretage tvangsindgreb omfattet af retssikkerhedsloven.

Det drejer sig om følgende bestemmelser:

§ 59, stk. 2, i lov nr. 553 af 7. maj 2019 i lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (hvidvaskloven). Bestemmelsen indeholder hjemmel til, at Erhvervsstyrelsen kan foretage både anmeldte og uanmeldte kontrolbesøg. Da hvidvasklovens anvendelsesområde udvides til også at gælde for kunsthandlerbranchen, udvides § 59, stk. 2, til også at gælde for kunsthandlerbranchen. Hvidvasklovens § 59, stk. 2, gennemfører artikel 48 i direktiv 2015/849/EU. Muligheden for at foretage kontrolbesøg blev indført ved lovændring som en del af skattelypakken i marts 2015 for at styrke hvidvasktilsynet. Bestemmelsen udvides den 10. januar 2020 således, at Erhvervsstyrelsen, hvis formålet tilsiger det, til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse kan få adgang til virksomheder og personer, der erhvervsmæssigt opbevarer, handler med eller formidler handel med kunstværker, herunder kunstgallerier og auktionshuse, hvor værdien af transaktionen eller en række indbyrdes forbundne transaktioner beløber sig til 50.000 kr. eller derover, med henblik på indhentelse af oplysninger, herunder ved kontrolbesøg. Erhvervsstyrelsen fører tilsyn på baggrund af en risikovurdering, hvorfor der før lovændringen af hvidvaskloven den 26. juni 2017, hvor tilsynet med vekselkontorer overgik fra Erhvervsstyrelsen til Finanstilsynet, var øget fokus på vekselkontorer. Disse kontrolbesøg var ofte uanmeldte. Erhvervsstyrelsen anvender ikke muligheden for uanmeldte kontrolbesøg i lige så høj grad som tidligere, men det er vurderingen, at det fortsat er relevant at have muligheden med henblik på at sikre et effektivt hvidvasktilsyn.

§ 58 a, stk. 6 og 7, i selskabsloven, § 15 g, stk. 6 og 7, i lov om erhvervsdrivende virksomheder, § 21 a, stk. 6 og 7, i lov om erhvervsdrivende fonde, § 17 a, stk. 6 og 7, i SE-loven, § 14 a, stk. 6 og 7, i SCE-loven og § 1 a, stk. 6 og 7, i lov om administration af Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs forordninger om indførelse af europæiske økonomiske firmaprupper, som ændret ved lov nr. 554 af 7. maj 2019 om ændring af selskabsloven, lov om visse erhvervsdrivende virksomheder, lov om erhvervsdrivende fonde og forskellige an-

dre love (*Ændring af reglerne om reelle ejere som følge af 5. hvidvaskdirektiv*)¹⁹ udvider mulighederne for at føre kontrol med, at oplysninger om reelle ejere er nøjagtige og aktuelle. I forhold til virksomheder og fonde omfattet af selskabsloven, lov om visse erhvervsdrivende virksomheder eller erhvervsfundsloven kontrollerer Erhvervsstyrelsen i forvejen registreringer af reelle ejere igennem registreringskontrol eller efterfølgende kontrol. Registreringskontrol foregår på den måde, at en indberetning igennem Virk.dk bliver udtaget til manuel sagsbehandling og efterprøvet, før registreringen offentliggøres i Det Centrale Virksomhedsregister. Den efterfølgende kontrol er den indsats, som retter sig imod registreringer, der allerede er foretaget, og som fremgår af Det Centrale Virksomhedsregister. Med den udvidede kontrolmulighed sikres det, at virksomheder, fonde og foreninger efter anmodning skal udlevere oplysninger om de reelle ejere, herunder om virksomhedens forsøg på at identificere dets reelle ejere, til SØIK. Virksomheder m.v. skal endvidere efter anmodning udlevere de nævnte oplysninger til andre kompetente myndigheder, når disse myndigheder vurderer, at oplysningerne er nødvendige for deres varetagelse af tilsyns- eller kontrolopgaver. Som følge af at de virksomheder, fonde og foreninger, der skal registrere reelle ejere, henhører under forskellige ressortmyndigheder, er den udvidede kontrolmulighed tillagt den relevante myndighed, der udøver kontrollen med registreringen af reelle ejere. Der foretages kontrol eller tilsyn i overensstemmelse med den pågældende særlov.

Ved lov nr. 555 af 7. maj 2019 om ændring af lov om Center for Cybersikkerhed blev hjemlen i lovens § 4²⁰ vedrørende den monitoringsydelse, der leveres af Center for Cybersikkerheds netsikkerhedstjeneste til tilsluttede myndigheder og virksomheder ændret. Center for Cybersikkerheds netsikkerhedstjeneste driver en varslingstjeneste, hvor aktiviteterne på de tilsluttede myndigheder og virksomheders forbindelser til eksterne netværk, herunder internettet, løbende monitoreres ved hjælp af elektroniske alarmerheder, der indsamler og undersøger data med henblik på at opdage sikkerhedshændelser, herunder cyberangreb. Den daværende hjemmel i lovens § 4 indebar, at Center for Cybersikkerhed uden retskendelse kunne behandle pakke- og trafikdata hidrørende fra netværk hos tilsluttede myndigheder og virksomheder, og derved foretage indgreb i meddelelshemmeligheden. Med lovændringen blev hjemlen udvidet til også at omfatte stationære data. Det betyder, at bestemmelsen omfatter behandling af data, som stilles til rådighed fra tilsluttede myndigheder eller virksomheder, der har begrundet mistanke om, at de er udsat for et cyberangreb, hvilket tidligere var omfattet af lovens § 7. Derudover indebærer udvidelsen, at netsikkerhedstjenesten fremover også kan tilbyde monitorering af aktiviteter på lokale enheder hos tilsluttede myndigheder og virksomheder ved anvendelse af sikkerhedssoftware. Udvidelsen skal ses i lyset af den teknologiske udvikling, hvor den stigende anvendelse af kryptering og sofistikerede angrebsværktøjer gør det vanskeligt at opdage cyberangreb udelukkende ved anvendelse af den allerede hjemlede netværksmonitorering. Center for Cybersikkerheds behandling af stationære data, som hjemlet i den ændrede bestemmelse, herunder bl.a. monitorering ved anvendelse af sikkerhedssoftware, er et tilbud til myndigheder og virksomheder, og vil således i alle tilfælde være baseret på frivillighed.

§ 63 a i lov nr. 1580 af 27. december 2019 om ændring af ejendomsvurderingsloven m.fl. medfører, at reglerne i ejendomsvurderingslovens kapitel 12 om dataindsamling og besig-

¹⁹ Det bemærkes, at der er tale om en kontrolbestemmelse, som finder anvendelse i forhold til flere forskellige juridiske personer, hvorfor denne er reguleret i forskellig lovgivning. Hver bestemmelse er således talt med som en selvstændig bestemmelse.

²⁰ I forbindelse med udarbejdelsen af nærværende redegørelse har Justitsministeriet kunnet konstatere, at bestemmelsen ikke ses at være medtaget i tidligere retssikkerhedsredegørelser.

tigelse tilsvarende finder anvendelse, når Skatteforvaltningen efter anden lovgivning skal træffe afgørelse eller afgive udtalelse om værdien af fast ejendom. Formålet med besigtigelser efter ejendomsvurderingsloven er at sikre en tilstrækkelig sagsoplysning og dermed det for vurderingen nødvendige datagrundlag. Ligesom Skatteforvaltningen efter bestemmelserne i ejendomsvurderingsloven skal foretage ansættelse af ejendoms- og grundværdier, er Skatteforvaltningen også i andre sammenhænge kompetent myndighed til at afgive udtalelse - eller træffe afgørelse om værdien af fast ejendom. Skatteforvaltningen skal derfor også i disse situationer kunne indhente oplysninger om den ejendom, der skal vurderes, og anvende de oplysninger, der er indhentet og registreret.

Lov nr. 86 af 30. januar 2019 om ændring af lov om tobaksvarer m.v. og lov om forbud mod salg af tobak og alkohol til personer under 18 år indeholder en udvidelse anvendelsesområdet for § 34 i lov om tobaksvarer m.v. til også at omfatte kontrol efter lovens § 32, stk. 2. Efter § 34 i lov om tobaksvarer m.v. har Sikkerhedsstyrelsens repræsentanter - for at tilvejebringe oplysninger til brug for gennemførelse af kontrollen efter § 32, stk. 1 og 2 - til enhver tid mod behørig legitimation og uden retskendelse adgang til offentlige og private ejendomme og lokaliteter hos fabrikanter, importører, distributører og detailforhandlere af tobaksvarer og urtebaserede rygeprodukter. Efter § 32, stk. 2, i lov om tobaksvarer m.v. fører Sikkerhedsstyrelsen kontrol med, at enkeltpakninger af tobaksvarer er påført entydige identitetsmærker, og med, at identitetsmærkerne er påtrykt eller anbragt i overensstemmelse med § 22 a, stk. 3. Sikkerhedsstyrelsen fører endvidere kontrol med dataintegriteten, jf. § 22 a, stk. 6 og 9. Derudover fører Sikkerhedsstyrelsen kontrol med, at id-udstederen og leverandører af anordninger, der sikrer mod manipulation, samt eventuelle underleverandører er uafhængige af tobaksindustrien.

§ 19 a, stk. 2, jf. stk. 3, i lov om anvendelse af tvang i psykiatrien m.v., jf. lov nr. 504 af 1. maj 2019 om ændring af lov om anvendelse af tvang i psykiatrien m.v., lov om retspsykiatrisk behandling m.v. og sundhedsloven. Efter psykiatrilovens § 19 a, stk. 2, kan overlægen ved mistanke som nævnt i stk. 1 (mistanke om, at der er medikamenter, rusmidler eller farlige genstande i afdelingen) med henblik på at sikre, at medikamenter, rusmidler eller farlige genstande ikke er blevet indført eller vil blive forsøgt indført til en eller flere patienter i afdelingen beslutte, at der skal anvendes kropsscannere ved undersøgelse af en patient eller personer, der søger adgang til den psykiatriske afdeling. Der er tale om en udvidelse af anvendelsesområdet for psykiatrilovens § 19 a, stk. 2. Undersøgelse med kropsscannere efter bestemmelsen vil normalt finde sted i forbindelse med adgangskontrol. Formålet med bestemmelsen er bl.a. at sikre patienternes behandlingsmuligheder og sikkerheden for såvel patienter som personale ved at søge at forhindre, at patienter begår personfarlig kriminalitet under indlæggelsen. Efter psykiatrilovens § 19 a, stk. 3, gælder kravet om mistanke efter stk. 1 (mistanke om, at der er medikamenter, rusmidler eller farlige genstande i afdelingen) ikke for Sikringsafdelingen under Retspsykiatrisk afdeling, Region Sjælland, i forbindelse med anvendelse af kropsscannere, jf. stk. 2.

§ 72 a, stk. 5 i lov nr. 549 af 7. maj 2019 om ændring af lov om arbejdsmiljø indeholder en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter beskæftigelsesministeren kan fastsætte nærmere regler om, at Arbejdstilsynet inden for bestemte virksomheds- eller branchegrupper gennemfører andre målrettede indsatser end tilsyn efter lovens stk. 1 om risikobaseret tilsyn.²¹

²¹ Bestemmelsen er ophævet ved lov nr. 1554 af 27. december 2019, jf. nedenfor under afsnit 4.4.

4.4. Hjemler, der ophæver gældende bestemmelser

Der er i 2019 vedtaget 1 bestemmelse, hvorved forvaltningsmyndigheders adgang til at foretage tvangsindgreb er blevet ophævet.

§ 72 a, stk. 5 i lov om arbejdsmiljø, hvorefter beskæftigelsesministeren kan fastsætte nærmere regler om, at Arbejdstilsynet inden for bestemte virksomheds- eller branchegrupper gennemfører andre målrettede indsatser end tilsyn efter stk. 1, blev indsat ved lov nr. 549 af 7. maj 2019 om ændring af lov om arbejdsmiljø. Bemyndigelsesbestemmelsen er ikke blevet udnyttet og er derfor ophævet ved lov nr. 1554 af 27. december 2019. Det risikobaserede tilsyn efter § 72 a, stk. 1, blev med loven ophævet, hvorfor den nye bestemmelse i § 72 a, stk. 5, som konsekvens heraf også blev ophævet.

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

Der er i 2019 vedtaget i alt 8²² bestemmelser, som giver den offentlige forvaltning en egentlig ny adgang til at foretage tvangsindgreb, der er omfattet af retssikkerhedsloven.

Det drejer sig om følgende bestemmelser:

§ 16, stk. 2 og 3, i lov nr. 450 af 24. april 2019 om forbrugslånsvirksomheder indeholder hjemmel til, at Finanstilsynet kan indhente oplysninger til brug for Finanstilsynets virksomhed, og at Finanstilsynet kan foretage tilsyns- og kontrolundersøgelser uden retskendelse hos virksomheder omfattet af loven. Der er tale om en ny hovedlov. *Stk. 2* indeholder hjemmel til, at Finanstilsynet til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse kan få adgang til forbrugslånsvirksomheder, med henblik på indhentning af oplysninger til brug for Finanstilsynets virksomhed, herunder ved inspektioner. Finanstilsynet har som udgangspunkt udelukkende adgang til forretningslokaler og således ikke til private boliger. *Stk. 3* indeholder hjemmel til, at Finanstilsynet til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse kan få adgang til en leverandør eller underleverandør med henblik på indhentelse af oplysninger om den outsourcete aktivitet. Dette skal indgå som et krav i den outsourcingkontrakt, som indgås mellem outsourcingvirksomheden og leverandøren. Såfremt en outsourcingkontrakt ikke indeholder kravet om Finanstilsynets fysiske adgang til leve-

²² I forbindelse med modtagelsen af ministeriernes høringssvar har Justitsministeriet kunnet konstatere, at en bestemmelse vedtaget i 2018, der giver offentlige myndigheder adgang til at foretage tvangsindgreb, der er omfattet af retssikkerhedsloven, ikke blev medtaget i den tilsvarende oversigt i redegørelsen fra marts 2019. Det drejer sig om § 2 b, stk. 3, i lov om forbud mod salg af tobak og alkohol til personer under 18 år, jf. lov nr. 1558 af 18. december 2018 om ændring af lov om forbud mod salg af tobak og alkohol til personer under 18 år og lov om elektroniske cigaretter m.v., der trådte i kraft den 1. januar 2019. Efter § 2 b, stk. 3, kan Sikkerhedsstyrelsens repræsentanter mod behørig legitimation og uden retskendelse kræve at få meddelt alle oplysninger fra detailforhandlere og købere af alkohol, tobaksvarer og urtebaserede rygeprodukter, der er nødvendige for kontrollen efter stk. 1. Efter stk. 1 fører Sikkerhedsstyrelsen kontrol med, at kravene i §§ 1-2 a om bl.a. forbud mod salg af tobak til personer under 18 år og salg af alkohol til personer under henholdsvis 16 og 18 år samt krav om fremvisning af legitimation i forbindelse med salg overholdes. Sikkerhedsstyrelsen kan således kræve, at køberen fremviser gyldig billedlegitimation eller anden form for identifikation, der kan fastslå køberens alder. Det er kun muligt for Sikkerhedsstyrelsen at anvende bestemmelsen i forbindelse med gennemførelse af en kontrol.

randørens virksomhed, kan Finanstilsynet kræve, at den outsourcete aktivitet fremover enten varetages af outsourcingvirksomheden selv eller outsources til en anden leverandør inden for en af Finanstilsynet nærmere fastsat frist. Adgang til de nævnte leverandører og underleverandører skal varsles på forhånd, i det omfang det er muligt.

§ 6 a i lov nr. 555 af 7. maj 2019 om ændring af lov om Center for Cybersikkerhed indeholder hjemmel til, at Center for Cybersikkerhed med henblik på at kunne rådgive myndigheder og virksomheder om forebyggelse af sikkerhedshændelser kan gennemføre forebyggende sikkerhedstekniske undersøgelser, når en myndighed eller virksomhed har anmodet centeret herom. I den forbindelse kan Center for Cybersikkerhed foretage indgreb omfattet af grundlovens § 72 uden retskendelse. Den nye hjemmel skal ses i lyset af, at Center for Cybersikkerhed som national it-sikkerhedsmyndighed har oplevet en stigende efterspørgsel fra myndigheder og virksomheder efter centerets bistand til at vurdere robustheden af deres digitale infrastruktur og identificere sårbarheder i systemer og netværk. Ved gennemførelse af forebyggende sikkerhedstekniske undersøgelser, herunder simulerede angreb på informationssystemer og netværk, kan centeret afdække de områder og sårbarheder, som en ond-sindet angrebsaktør ville kunne udnytte til at opnå uautoriseret adgang til systemerne. Centeret kan på den baggrund rådgive myndigheden eller virksomheden om, hvilke konkrete tiltag der kan gennemføres for at opnå et højere sikkerhedsniveau. Undersøgelsen er altid frivillig for myndigheden eller virksomheden, og vil altid ske på anmodning fra og efter nærmere aftale med myndigheden eller virksomheden. Behovet for hjemmel til at foretage indgreb omfattet af grundlovens § 72 skyldes, at det ikke kan udelukkes, at Center for Cybersikkerhed som led i undersøgelsen får adgang til private data og kommunikation tilhørende brugerne. Det daværende hjemmelsgrundlag tillod således kun, at centeret foretog undersøgelser, hvis en adgang ikke ville indebære, at der blev foretaget indgreb omfattet af grundlovens § 72. Det var kun muligt, hvis det kunne fastslås, at alle data i systemerne lå inden for myndighedens eller virksomhedens råderet, eller hvor antallet af brugere var så begrænset, at det var praktisk muligt at indhente samtykke fra de pågældende.

§ 6 b i lov nr. 555 af 7. maj 2019 om ændring af lov om Center for Cybersikkerhed indeholder hjemmel til, at Center for Cybersikkerhed kan anvende fiktive angrebsmål (honey pots) og i den forbindelse foretage indgreb omfattet af grundlovens § 72 uden retskendelse. En honey pot er typisk et computersystem eller en server, der indeholder sårbarheder og er placeret på netværket hos et interessant angrebsmål med det formål at tiltrække sig opmærksomhed fra en angrebsaktør, der søger efter mål på netværket. En honey pot vil således kun blive opdaget af angrebsaktører, der bevidst søger efter de pågældende sårbarheder. Dermed lokkes angrebsaktøren til at bruge sine ressourcer på at angribe et system, der er indrettet til formålet, i stedet for reelle mål på netværket. Ved at lade systemet udsætte for kompromittering kan Center for Cybersikkerhed endvidere indsamle oplysninger om angrebsaktørens færden og de angrebsværktøjer, som angriberen forsøger at placere på det sårbare system. Som udgangspunkt vil trafikken på en honey pot bestå af angrebsaktørens afsøgning af systemet, og ved Center for Cybersikkerheds tilgang til denne trafik, vil der ikke i sig selv ske indgreb omfattet af grundlovens § 72. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at en angrebsaktør i særlige tilfælde vil anvende en honey pot til at deponere data, der er hentet som led i et angreb mod tredjemand. Centeret vil i givet fald ved at tilgå data i en honey pot kunne foretage indgreb omfattet af grundlovens § 72. I de meget få tilfælde, hvor der måtte være behov for, at Center for Cybersikkerhed tilgår data på en honey pot, vil det ikke på forhånd være muligt at afdække, om centeret ved at tilgå sådanne data foretager et indgreb i meddelelshemmeligheden, og hvem indgrebet i givet fald foretages overfor.

Dette vil således først kunne afdækkes, når data analyseres, og det f.eks. konstateres, at der blandt store mængder tekniske oplysninger også indgår en meddelelse.

§ 6 c i lov nr. 555 af 7. maj 2019 om ændring af lov om Center for Cybersikkerhed indeholder hjemmel til, at Center for Cybersikkerhed kan påvirke angrebsinfrastruktur (anvende sinkholes) og i den forbindelse foretage indgreb omfattet af grundlovens § 72 uden retskendelse. Ved anvendelse af et sinkhole vil Center for Cybersikkerhed registrere rettighederne til eksempelvis et domænenavn, der indgår i angrebsaktørens infrastruktur, og som ikke i forvejen er registreret, hvorefter den trafik, der ellers ville være tilgået angrebsaktøren gennem det pågældende domæne, i stedet modtages af Center for Cybersikkerhed som operatør af sinkholet. På tilsvarende vis vil centeret kunne købe adgang til ip-adresser, der anvendes i et cyberangreb, og dermed f.eks. modtage data, som angrebsaktøren har hentet fra en inficeret enhed, eller kommandoer, som angrebsaktøren – via domænenavnet eller ip-adressen – sender til inficerede enheder. Centeret vil således med et sinkhole potentielt kunne afskære angrebsaktøren fra at styre dennes angrebsplatform og dermed standse et igangværende angreb. Ved anvendelse af teknikken kan det ikke udelukkes, at Center for Cybersikkerhed kommer i besiddelse af data, som stammer fra et angreb – og hvor der dermed kan blive tale om, at centeret foretager indgreb omfattet af grundlovens § 72. Eftersom teknikken potentielt vil kunne bruges til at bremse omfattende cyberangreb, vil den, jf. bemærkningerne til lovforslaget, kunne komme en bred kreds af internetbrugere til gode.

§ 236, stk. 8, i straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 976 af 17. september 2019, som ændret ved lov nr. 1425 af 17. december 2019. Politiet fører tilsyn med dømtes overholdelse af forbud efter straffelovens § 236, stk. 1. Politiet kan som led i tilsynets gennemførelse uden retskendelse skaffe sig adgang til den dømtes bolig og andre lokaliteter, som den dømte råder over, og foretage undersøgelse heraf. Politiet kan endvidere uden retskendelse foretage undersøgelse af breve og andre papirer og andre genstande, som den dømte råder over, og om nødvendigt medtage disse med henblik på undersøgelse af deres indhold. Formålet med tilsynet er at sikre, at den dømte overholder det meddelte forbud efter straffelovens § 236, stk. 1, og dermed forhindre, at dømte seksualforbrydere begår ny kriminalitet. Det er domstolene, der meddeler forbud efter straffelovens § 236, stk. 1. Politiet kan som led i gennemførelse af tilsyn med dømte seksualforbryderes overholdelse af forbud efter straffelovens § 236, stk. 1, kan skaffe sig adgang ved tvang, hvis den dømte ikke frivilligt vil lukke politiet ind med henblik på, at politiet kan undersøge den dømtes bolig og andre lokaliteter, som den dømte råder over, og hvis det i det konkrete tilfælde er nødvendigt for at gennemføre tilsynet. Politiet kan desuden f.eks. åbne aflåste skabe og skuffer, hvis dette er nødvendigt for at udføre tilsynet. Politiet kan derudover f.eks. ved tvang skaffe sig adgang til at undersøge den dømtes bil, hvis dette er nødvendigt for at udføre tilsynet. Politiet kan ikke ved tvang skaffe sig adgang til steder, som den dømte ikke råder over, hvor politiet måtte få kendskab til, at den dømte opholder sig. Det fremgår af bemærkningerne til loven, at politiets tilsyn skal administreres i overensstemmelse med retssikkerhedsloven.

§ 35, stk. 3, i udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1022 af 2. oktober 2019 i udlændingeloven, er ændret ved lov nr. 173 af 27. februar 2019. Udlændingelovens § 35, stk. 3, 4. pkt., regulerer muligheden for at foretage besigtigelse og undersøgelse af udlændingens legeme og tøj ved en varetægtsfængsling, der er nødvendig for at sikre udlændingens tilstedeværelse under sagen og under eventuel appel, indtil en eventuel bestemmelse om udvisning kan fuldbyrdes. Bestemmelsen er nødvendig for at sikre, at politiet kan fratage den pågældende genstande, som kan benyttes til vold eller undvigelse, eller som i øvrigt kan

medføre fare for den anholdte eller for andre. Adgangen for politiet til at foretage legemsbesigtigelse og -undersøgelse vil alene kunne ske i forbindelse med varetagelsen af politimæssige opgaver efter udlændingeloven. Dette vil navnlig omfatte gennemførelsen af den faktiske udsendelse.

§ 37 a, stk. 3-7, i udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1022 af 2. oktober 2019 i udlændingeloven er ændret ved lov nr. 173 af 27. februar 2019. Bestemmelsen regulerer adgangen til at visitere en udlænding, der er frihedsberøvet efter udlændingelovens § 36, forud for gennemførelsen af den faktiske udsendelse, uanset om politiet har en formodning om, at udlændingen forsøger at gemme genstande på kroppen. Bestemmelsen er nødvendig for at sikre, at politiet kan fratage den pågældende genstande, som kan benyttes til vold eller undvigelse, eller som i øvrigt kan medføre fare for den anholdte eller for andre. Formålet med ændringen var at sikre en klar og samlet regulering af politiets adgang til at visitere en udlænding i forbindelse med politiets varetagelse af opgaver efter udlændingeloven. Navnlig legemsundersøgelse er et byrdefuldt indgreb over for en person, og der bør både af hensyn til udlændingen og af hensyn til politiet sikres klare regler herom. Formålet er endvidere at give politiet hjemmel til også at visitere en udlænding, der skal udsendes, uanset om politiet har en formodning om, at udlændingen forsøger at gemme genstande på kroppen.

5. Sammenfatning

Samlet set er det på baggrund af de foreliggende oplysninger Justitsministeriets opfattelse, at der ikke er grundlag for at antage, at anvendelsen af retssikkerhedsloven generelt har givet anledning til væsentlige problemer i praksis i 2018, hverken i forhold til de virksomheder mv., hvor der udføres kontrolbesøg, eller i forhold til myndighedernes tilrettelæggelse og udførelse af kontrolbesøg mv.

I 2019 er der vedtaget i alt 25 bestemmelser vedrørende forvaltningens adgang til at gennemføre tvangsindgreb omfattet af retssikkerhedsloven. 8 bestemmelser giver forvaltningen en egentlig ny adgang til at gennemføre tvangsindgreb, 12 af bestemmelserne har haft til formål at udvide anvendelsesområdet for allerede gældende bestemmelser om adgang til tvangsindgreb, mens 5 bestemmelser i det væsentlige har karakter af en videreførelse af en tidligere bestemmelse. I 2019 er der vedtaget én bestemmelse, hvorved en forvaltningsmyndigheds adgang til at foretage tvangsindgreb er blevet ophævet.

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