

Retssikkerhedskommissionens betænkning

Betænkning nr. 1428

Forside

[Forside](#) | [Indhold](#) | [Til bund](#) | [Forrige](#) | [Næste](#)

Retssikkerhedskommissionens betænkning

Betænkning nr. 1428

København 2003

Resume

Retssikkerhedskommissionen blev nedsat af Justitsministeriet i februar 2002 og har bl.a. haft til opgave at gennemgå de regler i lovgivningen, der indeholder hjemmel til, at offentlige myndigheder, som handler uden for strafferetsplejen, uden forudgående retskendelse kan opnå adgang til private boliger og virksomheder eller foretage andre tvangsindgreb omfattet af grundlovens § 72. I den forbindelse har kommissionen indhentet høringssvar fra samtlige ministerier. Disse høringssvar, som indeholder en beskrivelse af de eksisterende bestemmelser af den omhandlede karakter, er medtaget som bilag til betænkningen.

Betænkningen indeholder en beskrivelse af grundlovens § 72 samt en beskrivelse af gældende ret om myndigheders adgang til at foretage kontrolbesøg mv. Herudover indeholder betænkningen en beskrivelse af gældende ret om selvinkrimineringsgrundsætningen og om forholdet til strafferetsplejen ved gennemførelse af tvangsindgreb.

Kommissionen har bl.a. haft til opgave at overveje, om der kan opstilles nogle overordnede principper for udøvelsen af tvangsindgreb af den pågældende karakter. På den baggrund foreslår kommissionen en lovfæstelse af proportionalitetsprincippet. Kommissionen har endvidere i overensstemmelse med kommissoriet udarbejdet udkast til et samlet regelsæt, der fastlægger retningslinjer for myndighedernes adfærd i forbindelse med gennemførelsen af tvangsindgreb af den omhandlede karakter. Kommissionen foreslår, at forvaltningslovens regler om inhabilitet, vejledning og repræsentation, partsaktindsigt, begrundelse og klagevejledning overføres til det her omhandlede område. Endvidere foreslår kommissionen særlige regler om varsling, notatpligt, legitimation, skånsomhed, udfærdigelse af rapporter mv.

Endelig indeholder kommissionens forslag regler om, hvilken nærmere retsstilling borgeren har, og hvilke retsgarantier der skal gælde, hvis der i tilknytning til myndighedernes virksomhed (f.eks. under gennemførelsen af et kontrolbesøg) opstår spørgsmål om, hvorvidt den pågældende borger har begået en lovovertrædelse, som kan medføre bøde eller anden straf.

[Indholdsfortegnelse](#)

[Kolofon](#)

Udgiver:

[Justitsministeriet](#)

Slotsholmsgade 10

DK-1216 København K

33 92 33 40

jm@jm.dk

[Forside](#) | [Indhold](#) | [Til top](#) | [Forrige](#) | [Næste](#)

Justitsministeriet, Version 1.0 juni 2003

Denne publikation findes på adressen: <http://www.jm.dk/>

Retssikkerhedskommisionens betænkning nr. 1428/2003

Indholdsfortegnelse

[Forside](#) | [Indhold](#) | [Til bund](#) | [Forrige](#) | [Næste](#)

Indholdsfortegnelse

[Kapitel 1](#)

[Indledning](#)

[1.1. Kommissionens nedsættelse og sammensætning](#)

[1.1.1. Kommissorium](#)

[1.1.2 Kommissionens sammensætning og arbejde](#)

[1.1.3. Sammenfatning](#)

[Kapitel 2](#)

[Sammenfatning af kommissionens overvejelser og forslag](#)

[2.1. Indledning](#)

[2.2. Sammenfatning af kommissionens generelle overvejelser](#)

[2.3. Sammenfatning af kommissionens overvejelser og forslag vedrørende tvangsindgreb](#)

[2.4. Kommissionens overvejelser og forslag vedrørende en mistænkt borgers retsstilling](#)

[Kapitel 3](#)

[Grundlovens § 72](#)

[3.1. Indledning](#)

[3.2. Indgreb omfattet af grundlovens § 72](#)

[3.2.1. Husundersøgelse](#)

[3.2.2. Beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer](#)

[3.2.3. Brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden](#)

[3.3. Forholdet til strafferetsplejen](#)

[3.4. Det dobbelte hjemmelsspørgsmål](#)

[Kapitel 4](#)

[Gældende ret om myndighedernes adgang til at foretage kontrolbesøg mv.](#)

[4.1. Indledning](#)

[4.2. Indgrebets karakter](#)

[4.2.1. Husundersøgelse](#)

[4.2.2. Beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer](#)

[4.2.3. Brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden](#)

[4.3. Retsfaktumbeskrivelse](#)

[4.4. Proportionalitetsprincippet](#)

[4.5. Formålet med indgrebet](#)

[4.5.1. Tvangsindgreb som led i forvaltningens kontrolvirksomhed](#)

[4.5.2. Tvangsindgreb som oplysningsmiddel](#)

[4.5.3. Tvangsindgreb som fuldbyrdelse](#)

[4.5.4. Tvangsindgreb i nødretslignende tilfælde](#)

[4.6. De enkelte ministeriers høringssvar](#)

[4.6.1. Oversigt](#)

[4.6.2. Beskæftigelsesministeriet](#)

[4.6.3. Finansministeriet](#)

[4.6.4. Forsvarsministeriet](#)

[4.6.5. Indenrigs- og Sundhedsministeriet](#)

[4.6.6. Justitsministeriet](#)

[4.6.7. Kirkeministeriet](#)

[4.6.8. Kulturministeriet](#)

[4.6.9. Miljøministeriet](#)

[4.6.10. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration](#)

[4.6.11. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri](#)

[4.6.12. Ministeriet for Ligestilling](#)

[4.6.13. Videnskab, Teknologi og Udvikling](#)

[4.6.14. Skatteministeriet](#)

[4.6.15. Socialministeriet](#)

[4.6.16. Statsministeriet](#)

[4.6.17. Trafikministeriet](#)

[4.6.18. Udenrigsministeriet](#)

[4.6.19. Undervisningsministeriet](#)

[4.6.20. Økonomi- og Erhvervsministeriet](#)

[4.7. Særligt om EU-Kommissionens adgang til at foretage tvangsindgreb](#)

[4.7.1. Hovedreglen – nationale myndigheder varetager kontrollen med privates overholdelse af EU-retten](#)

[4.7.3. Undtagelser – EU-Kommissionen har beføjelser til at kontrollere virksomheder](#)

Kapitel 5

[Gældende ret om myndighedernes fremgangsmåde i forbindelse med gennemførelsen af kontrolbesøg mv.](#)

[5.1. Indledning](#)

[5.2. Tvangsindgreb uden for strafferetsplejen](#)

[5.2.1. Oversigt](#)

[5.2.2. Forvaltningslovens sagsbehandlingsregler](#)

[5.2.3. Notatpligt i afgørelsessager](#)

[5.2.4. Persondataloven](#)

[5.2.5. Adfærdsbestemmelser i de enkelte love](#)

[5.2.6. God forvaltningsskik](#)

[5.3. Kort om tvangsindgreb inden for strafferetsplejen](#)

Kapitel 6

[Gældende ret om selvinkrimineringsgrundsætningen og om forholdet til strafferetsplejen ved gennemførelse af tvangsindgreb](#)

[6.1. Indledning](#)

[6.2. Generelt om artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og selvinkriminering](#)

[6.2.1. Indledning](#)

[6.2.2. Straffesager i konventionens forstand](#)

[6.2.3. Særligt om begrebet »criminal charge«](#)

[6.3. Administrative myndigheder og \(strafsanktionerede\) oplysningspligter \(praksis vedrørende opklaringsfasen\)](#)

[6.4. Samtidig behandling af civile sager og straffesager, der udspringer af samme forhold](#)

[6.5. Juridiske personer](#)

[6.6. Anvendelse af \(strafsanktionerede\) oplysningspligter i forhold til tredjemand](#)

[6.7. Anvendelse som bevis under en straffesag af oplysninger mv. tilvejebragt i medfør af \(strafsanktionerede\) oplysningspligter \(praksis vedrørende afgørelsesfasen\)](#)

[6.8. Ulovligt tilvejebragte beviser](#)

[6.9. Manglende medvirken på grund af risiko for strafforfølgning](#)

[6.10. Husundersøgelser mv.](#)

[Kapitel 7](#)

[Kommissionens overvejelser og forslag](#)

[7.1. Retssikkerhed og effektivitet](#)

[7.2. Kommissionens anvendelse af retssikkerhedsbegrebet](#)

[7.3. De nærmere elementer i kommissionens retssikkerhedsovervejelser](#)

[7.3.1. Materiel retssikkerhed](#)

[7.3.2. Processuel retssikkerhed](#)

[7.3.3. Tvangsindgrebenes særlige stilling](#)

[7.4.1. Betænkning nr. 1039/1985 om tvangsindgreb uden for strafferetsplejen](#)

[7.4.2. Justitsministeriets 1996-redegørelse](#)

[7.4.3. Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet](#)

[7.5. Retsudviklingen i de senere år set i forhold til den individuelle retssikkerhed](#)

[7.5.1. Indledning](#)

[7.5.2. Forvaltningsloven](#)

[7.5.3. Lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien](#)

[7.5.4. Skattestyrelsesloven og procesvejledningen](#)

[7.5.5. Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område](#)

[7.5.6. Lov om patienters retsstilling](#)

[7.5.7. Persondataloven](#)

[7.5.8. Strafferetsplejen](#)

[7.5.9. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention](#)

[7.5.10. Den Europæiske Kodeks for God Forvaltningsskik](#)

[7.6. Kommissionens nærmere overvejelser og forslag](#)

[7.6.1. Indledning](#)

[7.6.2. Overvejelser om adgangen til at foretage tvangsindgreb](#)

[7.6.3. Regler om fremgangsmåden \(procesretssikkerhed\)](#)

[7.6.3.3.2.2.1.2. Hvem skal anses for part i sagen?](#)

[7.6.3.3.2.2.1.3. Betydningen af samtykke](#)

[7.6.4. Overvejelser om retten til ikke at inkriminere sig selv og om forholdet til strafferetsplejen ved gennemførelse af tvangsindgreb](#)

[7.6.5. Supplerende særudtalelse fra ét medlem af kommissionen](#)

[7.6.6. Mindretalsudtalelse fra ét medlem af kommissionen](#)

Kapitel 8

[Fremmed ret](#)

[8.1. Norge](#)

[8.1.1. Forvaltningsmyndigheders adgang til at foretage tvangsindgreb uden for strafferetsplejen](#)

[8.1.2. Generelle overvejelser om tvangsindgreb](#)

[8.1.3. Kompetence](#)

[8.1.4. Betingelser for anvendelse af tvangsindgreb](#)

[8.1.5. Fremgangsmåden ved gennemførelse af tvangsindgreb](#)

[8.1.6. Anvendelse af kontrolbeføjelser, når der er mistanke om et strafbart forhold](#)

[8.1.7. Anvendelse af oplysninger som bevis i en straffesag](#)

[8.2. Sverige](#)

[8.2.1. Forvaltningsmyndigheders adgang til at foretage tvangsindgreb uden for strafferetsplejen](#)

[8.2.2. Generelle overvejelser om tvangsindgreb](#)

[8.2.3. Kompetence](#)

[8.2.4. Betingelser for anvendelse af tvangsindgreb](#)

[8.2.5. Fremgangsmåden ved gennemførelse af tvangsindgreb](#)

[8.2.6. Anvendelse af kontrolbeføjelser, når der er mistanke om et strafbart forhold](#)

[8.1.7. Anvendelse af oplysninger som bevis i en straffesag](#)

Kapitel 9

[Kommissionens lovudkast med bemærkninger til de enkelte bestemmelser](#)

[9.1. Lovudkast](#)

[Forslag til lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter](#)

[Kapitel 1](#)

[Kapitel 2](#)

[Kapitel 3](#)

[Kapitel 4](#)

[Kapitel 5](#)

[9.2. Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser](#)

[Til kapitel 3. Forholdet til strafferetsplejen ved gennemførelsen af tvangsindgreb](#)

[9.3. Økonomiske og administrative konsekvenser](#)

[9.3.1. Indledning](#)

[9.3.2. Generelt om de økonomiske konsekvenser](#)

[9.3.3. Nogle nærmere skønsmæssige beregninger](#)

Bilag (kun som PDF)

[Bilagsoversigt \(PDF - 90 Kb\) med links til høringssvar](#)

[Bilag i en samlet fil \(PDF - 30 Mb\)](#)

[Forside](#) | [Indhold](#) | [Til top](#) | [Forrige](#) | [Næste](#)

Justitsministeriet, Version 1.0 juni 2003

[Denne publikation findes på adressen: http://www.jm.dk/](http://www.jm.dk/)

Kapitel 1

Indledning

1.1. Kommissionens nedsættelse og sammensætning

1.1.1. Kommissorium

Retssikkerhedskommissionen blev nedsat af Justitsministeriet i februar 2002.

Kommissionens opgaver er beskrevet således i kommissoriet af 5. februar 2002:

»2.1. Kommissionen skal gennemgå de regler i lovgivningen, der indeholder hjemmel til, at offentlige myndigheder, som handler uden for strafferetsplejen, uden forudgående retskendelse kan opnå adgang til private boliger og virksomheder eller foretage andre tvangsindgreb omfattet af grundlovens § 72.

I forbindelse hermed skal kommissionen overveje, hvilke hensyn der kan begrunde regler af den nævnte karakter.

Kommissionen skal samtidig i forbindelse med sin gennemgang af lovgivningen om kontrolbesøg mv. uden for strafferetsplejen identificere eksisterende bestemmelser, som efter kommissionens opfattelse går videre, end de angivne hensyn kan begrunde med henblik på tilpasning af disse.

Kommissionen skal endvidere overveje, om der kan opstilles nogle overordnede principper for udøvelsen af tvangsindgreb af den pågældende karakter. Bl.a. bør det overvejes, om der skal indsættes en udtrykkelig bestemmelse i lovgivningen om, at myndighederne forud for ethvert kontrolbesøg mv. skal iagttage et proportionalitetsprincip (således at indgrebet kun foretages, hvis andre, mindre indgribende foranstaltninger er utilstrækkelige).

2.2. Kommissionen skal herudover udarbejde udkast til et samlet regelsæt, der fastlægger retningslinjer for myndighedernes adfærd i forbindelse med gennemførelsen af tvangsindgreb af den karakter, der er nævnt under pkt. 2.1.

Forslaget til adfærdsregler for forvaltningsmyndigheder kan f.eks. omfatte spørgsmål om myndighedernes pligt til at gennemføre det pågældende tvangsindgreb så skånsomt som muligt, pligt til at underrette borgeren om et kontrolbesøg (hvis øjemedet ikke hermed forspildes) samt borgerens ret til eventuelt at have vidner til stede.

Kommissionen bør i tilknytning til det anførte også overveje behovet for adfærdsregler, der særligt vedrører tilfælde, hvor flere myndigheder indgår i et samarbejde om fælles kontrolbesøg mv.

Endelig kan kommissionen i relevant omfang inddrage spørgsmål om myndighedernes adgang til efterfølgende at meddele offentligheden oplysninger om resultatet af kontrolbesøg hos virksomheder mv.

2.3. Kommissionen skal endvidere udarbejde udkast til regler, der kan afklare, hvilken nærmere retsstilling borgeren har, og hvilke retsgarantier der skal gælde, hvis der i tilknytning til myndighedernes virksomhed (f.eks. under gennemførelsen af et kontrolbesøg) opstår spørgsmål om, hvorvidt den pågældende borger har begået en lovovertrædelse, som kan medføre bøde eller anden straf.

Regelsættet skal bl.a. omfatte de situationer, hvor den samme forvaltningsmyndighed har til opgave at føre tilsyn,

vejlede borgerne mv. og samtidig har mulighed for at pålægge administrative bøder ved overtrædelse af lovgivningen på det pågældende område.«

1.1.2 Kommissionens sammensætning og arbejde

Retssikkerhedskommissionen har ved afgivelsen af denne betænkning haft følgende sammensætning:

Formand:

Retschef Jens Møller, Folketingets Ombudsmand

Medlemmer:

Erhvervsjuridisk chef Christopher Arzrouni (udpeget efter indstilling af Dansk Industri)
Kontorchef Susan Bramsen (udpeget efter indstilling af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri)
Kontorchef Vibeke Dalbro (udpeget efter indstilling af Beskæftigelsesministeriet)
Professor Claus Haagen Jensen (udpeget efter indstilling af Institut for Menneskerettigheder)
Konsulent Evelyn Jørgensen (udpeget efter indstilling af LO, Landsorganisationen i Danmark)
Konsulent Pernille Knudsen (udpeget efter indstilling af Dansk Arbejdsgiverforening)
Kontorchef Ole Lundberg Larsen (udpeget efter indstilling af Danmarks Fiskeriforening)
Advokat Jesper Lett (udpeget efter indstilling af Advokatrådet)
Juridisk konsulent Birgitte Lundblad (udpeget efter indstilling af Økonomi- og Erhvervsministeriet)
Juridisk konsulent Kirsten Dybvad Mikkelsen (udpeget efter indstilling af Landbrugsraadet)
Professor Gorm Toftegaard Nielsen (udpeget af Justitsministeriet)
Landsdommer Kristian Petersen (udpeget efter indstilling af Den Danske Dommerforening)
Retschef Lisbeth Rasmussen (udpeget efter indstilling af Skatteministeriet)
Politimester Ole Scharf (udpeget efter indstilling af Politimesterforeningen)
Statsadvokat Hanne Schmidt (udpeget efter indstilling af Rigsadvokaten)
Lovråd Jørgen Steen Sørensen (udpeget af Justitsministeriet)
Vicedirektør Claus Tønnesen (udpeget efter indstilling af Finansrådet, Realkreditrådet og Forsikring & Pension)
Kontorchef Vibeke Vinten (udpeget efter indstilling af Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen)
Erhvervsjuridisk chef Christopher Arzrouni indtrådte som medlem i april 2003 i stedet for direktør Kim Graugaard.

Kontorchef Ole Lundberg Larsen indtrådte som medlem i september 2002 i stedet for formanden for Esbjerg Fiskeriforening Hans Aa.

Lovråd Jørgen Steen Sørensen indtrådte som medlem i september 2002 i stedet for afdelingschef Lars Bay Larsen (nu højesteretsdommer).

Kommissionens sekretariat bestod ved betænkningens afgivelse af kontorchef Ole Hasselgaard, Justitsministeriet (sekretariatschef), og fuldmægtig Hanne Aagaard, Justitsministeriet (sekretær).

Kommissionen har afholdt 11 møder.

På 2 af disse møder har repræsentanter for en række kontrolmyndigheder orienteret om deres praktiske virksomhed. Det drejer sig om Arbejdsdirektoratet, Arbejdstilsynet, Datatilsynet, Fiskeridirektoratet, Fødevarerdirektoratet, Miljøstyrelsen, Plantedirektoratet, Søfartsstyrelsen og Told- og Skattestyrelsen.

Herudover har sekretariatet afholdt en række møder med kommissionens ministerierepræsentanter samt 2 møder med repræsentanterne udpeget af Politimesterforeningen og Rigsadvokaten.

Kommissionens betænkning afgives i enighed bortset fra en supplerende særudtalelse fra ét medlem, jf. kapitel 7, pkt. 7.6.5, en mindretalsudtalelse fra ét medlem af kommissionen, jf. kapitel 7, pkt. 7.6.6, samt en mindretalsudtalelse fra 4 medlemmer om et enkelt af kommissionens forslag, jf. kapitel 7, pkt. 7.6.4.8.

1.1.3. Sammenfatning

Kapitel 3 indeholder en beskrivelse af grundlovens § 72. I kapitlet foretages bl.a. en gennemgang af, hvilke indgreb bestemmelsen omfatter.

I *kapitel 4* beskrives gældende ret om myndighedernes adgang til at foretage kontrolbesøg mv. Kapitlet indeholder en generel beskrivelse af de materielle beføjelser, som forvaltningsmyndighederne er tillagt, og som giver myndighederne adgang til uden forudgående retskendelse at foretage tvangsindgreb omfattet af grundlovens § 72 uden for strafferetsplejen. Beføjelserne omtales først ud fra en beskrivelse af indgrebenes karakter og derefter ud fra en beskrivelse af de materielle betingelser, der skal være opfyldt for at kunne foretage indgrebene. Endvidere indeholder kapitlet en beskrivelse af det almindelige proportionalitetsprincip. Herudover beskrives de gældende bestemmelser om adgangen til at foretage tvangsindgreb ud fra en beskrivelse af formålet med indgrebene. Desuden gengives i oversigtsform de høringssvar, som kommissionen har indhentet fra de enkelte ministerier, og som beskriver, hvilke bestemmelser om adgang til at foretage tvangsindgreb af den omhandlede karakter der findes i den gældende lovgivning mv. Endelig indeholder kapitlet en særlig omtale af EU-Kommissionens adgang til at foretage tvangsindgreb.

Kapitel 5 indeholder en beskrivelse af gældende ret om myndighedernes fremgangsmåde i forbindelse med gennemførelsen af kontrolbesøg mv. I kapitlet behandles for det første spørgsmålet om, hvorvidt de almindelige bestemmelser om partsbeføjelser i forvaltningsloven finder anvendelse i sager om gennemførelse af tvangsindgreb uden for strafferetsplejen. Endvidere behandles spørgsmålet om, hvorvidt offentlighedslovens § 6 om notatpligt finder anvendelse i de omhandlede sager. Herudover beskrives reglerne i lov om behandling af personoplysninger. Desuden omtales de særlige bestemmelser, der på de enkelte forvaltningsområder er fastsat om myndighedernes adfærd mv. Endvidere omtales de krav til forvaltningens optræden og adfærd, som følger af principperne om god forvaltningsskik. Endelig indeholder kapitlet en kort omtale af reglerne om tvangsindgreb inden for strafferetsplejen.

I *kapitel 6* gennemgås gældende ret om selvinkrimineringsgrundsætningen, hvorefter en person, der er anklaget for et strafbart forhold, har ret til ikke at udtale sig om den påståede forbrydelse og til ikke at blive tvunget til at medvirke til at opklare det påståede strafbare forhold. Gældende ret om selvinkrimineringsgrundsætningen er navnlig fastlagt i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Der foretages først en generel beskrivelse af denne bestemmelse. Derefter behandles spørgsmålet om administrative myndigheders anvendelse af strafsanktionerede oplysningspligter. Endvidere behandles spørgsmålet om samtidig behandling af civile sager og straffesager, der udspringer af samme forhold. Herudover omtales spørgsmålet om, hvorvidt juridiske personer kan påberåbe sig forbudet mod selvinkriminering. Desuden behandles spørgsmålet om anvendelse af strafsanktionerede oplysningspligter i forhold til tredjemand. Endvidere indeholder kapitlet en omtale af spørgsmålet om anvendelse som bevis under en straffesag af oplysninger mv. tilvejebragt i medfør af strafsanktionerede oplysningspligter. Herefter omtales spørgsmålet om ulovligt tilvejebragte beviser og spørgsmålet om manglende medvirken til at oplyse en sag på grund af risiko for strafforfølgning. Endelig gennemgås gældende ret om forvaltningsmyndigheders adgang til at foretage tvangsindgreb, når der foreligger mistanke om et strafbart forhold.

Kapitel 7 indeholder kommissionens overvejelser og forslag. En sammenfatning af disse overvejelser og forslag er gengivet nedenfor i *kapitel 2*.

Kapitel 8 indeholder en kort beskrivelse af norsk og svensk ret om forvaltningsmyndigheders foretagelse af tvangsindgreb uden for strafferetsplejen, forvaltningsmyndigheders anvendelse af kontrolbeføjelser, når der er mistanke om et strafbart forhold, samt spørgsmålet om anvendelse af oplysninger som bevis i en straffesag.

Kapitel 9 indeholder kommissionens lovudkast med bemærkninger til de enkelte bestemmelser samt et afsnit om de økonomiske og administrative konsekvenser af lovudkastet.

Som bilag til betænkningen er medtaget det høringsbrev, som kommissionen har sendt til samtlige ministerier, samt høringssvarene fra ministerierne.

København, den 4. juni 2003

Jens Møller Christopher Arzrouni Susan Bramsen

(formand)

Vibeke Dalbro Claus Haagen Jensen Evelyn Jørgensen

Pernille Knudsen Ole Lundberg Larsen Jesper Lett

Birgitte Lundblad Kirsten Dybvad Mikkelsen Gorm Toftegaard Nielsen

Kristian Petersen Lisbeth Rasmussen Ole Scharf

Hanne Schmidt Jørgen Steen Sørensen Claus Tønnesen

Vibeke Vinten

Ole Hasselgaard Hanne Aagaard

(sekretariatetschef) (sekretær)

[Forside](#) | [Indhold](#) | [Til top](#) | [Forrige](#) | [Næste](#)

Justitsministeriet, Version 1.0 juni 2003

Denne publikation findes på adressen: <http://www.jm.dk/>

Kapitel 2

Sammenfatning af kommissionens overvejelser og forslag

2.1. Indledning

Der er i kommissionen enighed om behovet for den foreslåede regulering samt enighed om indholdet af de foreslåede bestemmelser bortset fra en supplerende særudtalelse fra ét medlem (Vibeke Vinten), jf. kapitel 7, pkt. 7.6.5, en mindretalsudtalelse fra ét medlem af kommissionen (Evelyn Jørgensen), jf. kapitel 7, pkt. 7.6.6, samt en mindretalsudtalelse fra 4 medlemmer (Gorm Toftegaard Nielsen, Kristian Petersen, Ole Scharf og Hanne Schmidt) om et enkelt af kommissionens forslag (lovudkastets § 11), jf. kapitel 7, pkt. 7.6.4.8.

2.2. Sammenfatning af kommissionens generelle overvejelser

Kommissionen har som grundlag for sine overvejelser gennemgået en række spørgsmål af mere generel karakter om forståelsen af begrebet »retssikkerhed«.

I tilknytning hertil peger kommissionen bl.a. på, at den enkelte borgers og virksomheds retssikkerhed skal sikres i samspil med hensynet til samfundets til dels modstående interesser i at kunne håndhæve overholdelsen af lovgivningen. Opgaven er at søge at nå frem til et balancepunkt mellem disse hensyn.

I et vist omfang har kommissionen været bundet af EU-regler eller andre internationale regler, som nationalt ikke kan fraviges. Rimeligheden af disse regler er ikke overvejet, men kommissionen vil dog ikke anse det for unaturligt, såfremt dens synspunkter kan indgå som et element i de danske myndigheders overvejelser i forbindelse med kommende EU-forhandlinger inden for de enkelte områder.

2.3. Sammenfatning af kommissionens overvejelser og forslag vedrørende tvangsindgreb

Kommissionens opgave har bl.a. været at gennemgå de regler i lovgivningen, der indeholder hjemmel til, at offentlige myndigheder, som handler uden for strafferetsplejen, uden forudgående retskendelse kan opnå adgang til private boliger og virksomheder eller foretage andre tvangsindgreb omfattet af grundlovens § 72. I forbindelse hermed har kommissionen skullet overveje, hvilke hensyn der kan begrunde regler af den nævnte karakter. Endvidere har kommissionen haft til opgave at udarbejde udkast til et samlet regelsæt, der fastsætter retningslinjer for myndighedernes adfærd i forbindelse med gennemførelsen af tvangsindgreb af den omhandlede karakter.

Kommissionen har i den forbindelse drøftet, i hvilket omfang der bør være mulighed for (det vil sige lovhjemmel til) at foretage tvangsindgreb uden for strafferetsplejen, og under hvilke betingelser sådanne indgreb bør kunne gennemføres (den materielle retssikkerhed). Af de høringssvar, som kommissionen har indhentet fra de enkelte ministerier, fremgår det, at ministerierne finder, at de eksisterende bestemmelser om adgang til at foretage tvangsindgreb – med enkelte undtagelser – skønnes at være nødvendige i deres eksisterende form. Kommissionen har ikke fundet grundlag for at tilsidesætte myndighedernes vurdering af behovet for disse eksisterende bestemmelser.

Kommissionen har imidlertid fundet det rimeligt at lovfæste en egentlig proportionalitetsgrundsætning og foreslår derfor en bestemmelse, hvorefter tvangsindgreb kun må anvendes, hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige, og hvis indgrebet står i rimeligt forhold til formålet med indgrebet (lovudkastets § 2).

Kommissionen har endvidere drøftet spørgsmålet om myndighedernes fremgangsmåde i forbindelse med gennemførelsen af tvangsindgreb (procesretssikkerheden).

Kommissionen har i den forbindelse ikke fundet anledning til at foreslå, at der i højere grad indføres krav om forudgående retskendelse. Udover den begrænsning i adgangen til at foretage tvangsindgreb, som følger af det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip eller af betingelser i de enkelte lovbestemmelser om, at indgreb kun kan foretage, »hvis det skønnes nødvendigt« eller lignende, vil der normalt ikke være opstillet materielle betingelser i lovgivningen med hensyn til adgangen til at gennemføre et tvangsindgreb. Indførelse af et krav om retskendelse ville derfor efter kommissionens opfattelse ikke være nogen reel retssikkerhedsmæssig gevinst og ville på den anden side kunne have betydelige ressourcemæssige konsekvenser og konsekvenser for myndighedernes mulighed for at gennemføre en effektiv kontrol.

Kommissionen har overvejet, hvorvidt der bør indføres bestemmelser, som fastslår, at forvaltningslovens regler om partsrettigheder mv. skal finde anvendelse ved beslutninger om iværksættelse af tvangsindgreb.

Det foreslås i den forbindelse bl.a. at indføre en udtrykkelig bestemmelse om, at forvaltningslovens §§ 3-6 om inhabilitet og §§ 7-8 om vejledning af borgeren mv. gælder i disse sager (lovudkastets § 3).

Forvaltningslovens kapitel 4 indeholder nærmere bestemmelser om partsaktindsigt. Kommissionen finder, at også disse regler er egnede til at finde anvendelse ved beslutninger om iværksættelse af tvangsindgreb (lovudkastets § 3).

Kommissionen finder ikke, at bestemmelserne i forvaltningslovens §§ 19-20 om partshøring bør gælde ved beslutninger om iværksættelse af tvangsindgreb. Kommissionen har herved bl.a. lagt vægt på de administrative byrder, som en overførelse af disse bestemmelser i givet fald ville medføre for myndighederne.

I stedet foreslår kommissionen en model, som efter kommissionens opfattelse på samme måde som forvaltningslovens regler om parthøring tilgodeser de berørte borgeres og virksomheders retssikkerhed, men som samtidig vil være mindre ressourcekrævende for myndighederne. Forslaget indebærer, at en myndighed, som har truffet beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb, senest 14 dage forud for gennemførelsen af indgrebet som hovedregel skal give parten skriftlig underretning om beslutningen (lovudkastets § 5, stk. 1-2). Kommissionen finder, at den nævnte underretning bør indeholde oplysninger om tid og sted for indgrebet, retten til at lade sig repræsentere eller bistå af andre efter forvaltningslovens § 8, hovedformålet med indgrebet samt det faktiske og retlige grundlag for indgrebet. Disse oplysninger vil efter kommissionens opfattelse i væsentligt omfang kunne imødegå de betænkeligheder om manglende retssikkerhed på området, som der har været givet udtryk for i den offentlige debat. Parten skal herefter inden for en nærmere fastsat frist have lejlighed til at fremkomme med indsigelser mod den trufne beslutning, der således i den forstand kan siges at være af foreløbig karakter. Fremkommer parten med indsigelser, har myndigheden pligt til at genoverveje beslutningen i lyset af de fremsatte indsigelser. Fremkommer parten ikke med indsigelser, er beslutningen endelig (lovudkastets § 5, stk. 3).

Kommissionen har herefter overvejet, hvilke hensyn der bør kunne begrunde hel eller delvis fravigelse af de foreslåede bestemmelser om underretning forud for gennemførelsen af en beslutning om iværksættelse af tvangsindgreb.

Kommissionen foreslår for det første en bestemmelse, hvorefter der kan ske fravigelse af reglerne om forudgående underretning, hvis øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse ville forspildes, hvis forudgående underretning skulle gives. Bestemmelsen vil kunne anvendes i de konkrete tilfælde, hvor det efter en nærmere vurdering af den enkelte sags omstændigheder må antages, at formålet med f.eks. et kontrolbesøg ville blive forspildt, hvis der på forhånd blev givet underretning. Herudover vil bestemmelsen kunne anvendes på områder, hvor det generelt må antages, at øjemedet med f.eks. et kontrolbesøg ville blive forspildt, hvis den pågældende borger eller virksomhed var »advaret« forinden (lovudkastets § 5, stk. 4, nr. 1).

Kommissionen foreslår endvidere en bestemmelse, hvorefter der kan ske fravigelse af reglerne om forudgående underretning, hvis hensynet til parten taler for det, eller hvis partens rettigheder findes at burde vige for afgørende hensyn til andre private eller offentlige interesser (lovudkastets § 5, stk. 4, nr. 2).

Herudover foreslår kommissionen en bestemmelse, hvorefter der kan ske fravigelse af reglerne om forudgående underretning, hvis det er nødvendigt af hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser,

herunder forholdet til EU (lovudkastets § 5, stk. 4, nr. 3).

Desuden foreslår kommissionen en bestemmelse, hvorefter der kan ske fravigelse af reglerne om forudgående underretning, hvis øjeblikkelig gennemførelse af tvangsindgrebet efter forholdets særlige karakter er påkrævet (lovudkastets § 5, stk. 4, nr. 4).

Endelig foreslår kommissionen en bestemmelse, hvorefter der kan ske fravigelse af reglerne om forudgående underretning, hvis forudgående underretning viser sig umulig eller er uforholdsmæssig vanskelig (lovudkastets § 5, stk. 4, nr. 5).

Forvaltningslovens §§ 22-26 indeholder regler om begrundelse og klagevejledning. Kommissionen finder, at disse bestemmelser bør gælde ved beslutninger om iværksættelse af tvangsindgreb (lovudkastets § 3).

Efter kommissionens opfattelse taler retssikkerhedsmæssige hensyn for, at beslutninger om at iværksætte de omhandlede tvangsindgreb som udgangspunkt bør meddeles skriftligt. Kommissionen finder, at der bør indsættes en særlig bestemmelse herom (lovudkastets § 3). Som beskrevet ovenfor foreslår kommissionen, at parten forud for gennemførelsen af en beslutning om iværksættelse af tvangsindgreb skal underrettes skriftligt herom, og at denne underretning bl.a. skal indeholde oplysninger om det faktiske og retlige grundlag for indgrebet, jf. forvaltningslovens § 24 (lovudkastets § 5, stk. 2). Kommissionen foreslår endvidere, at det i tilfælde, hvor parten er fremkommet med indsigelser, skal begrundes skriftligt over for parten, hvis myndigheden fastholder beslutningen (lovudkastets § 5, stk. 3). Herudover foreslår kommissionen, at myndigheden i tilfælde, hvor tvangsindgrebet gennemføres uden forudgående underretning, skal give parten skriftlig meddelelse om beslutningen om iværksættelse af tvangsindgrebet, og at denne meddelelse skal indeholde de samme oplysninger som en forudgående underretning samt en begrundelse for fravigelsen af bestemmelserne om forudgående underretning (lovudkastets § 5, stk. 5). Kommissionen foreslår dog, at myndigheden i tilfælde, hvor der er behov for øjeblikkelig indgriben fra myndighedens side, kan give den nævnte meddelelse mundtligt. Parten kan efterfølgende forlange at få meddelelsen skriftligt (lovudkastets § 5, stk. 6).

Efter kommissionens opfattelse bør en bestemmelse med et indhold svarende til offentlighedslovens § 6, stk. 1, om notatpligt finde anvendelse i sager om iværksættelse af tvangsindgreb. Kommissionen foreslår derfor en bestemmelse, hvorefter en myndighed, som i sager om iværksættelse af tvangsindgreb 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, skal gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter (lovudkastets § 4).

Kommissionen foreslår endvidere en bestemmelse om udarbejdelse af rapport om udførelsen af tvangsindgreb (lovudkastets § 8). Efter kommissionens opfattelse tilsiger retssikkerhedsmæssige hensyn, at der i tilfælde, hvor myndigheden under gennemførelsen af et tvangsindgreb finder, at den, som indgrebet er rettet imod, har tilsidesat regler i lovgivningen mv., udarbejdes en rapport om udførelsen af indgrebet, som efterfølgende udleveres til den pågældende borger eller virksomhed. Finder myndigheden under gennemførelsen af et tvangsindgreb derimod ikke, at den, som indgrebet rettes imod, har tilsidesat regler i lovgivningen mv., bør myndigheden efter kommissionens opfattelse alene have pligt til at udfærdige og udlevere en rapport om udførelsen af indgrebet, hvis parten fremsætter begæring om det.

Kommissionen har overvejet, om der bør gælde yderligere generelle adfærdsregler for forvaltningsmyndighederne end de regler, der vil følge af en overførsel af §§ 3-10, §§ 12-18 og §§ 22-26 i forvaltningsloven og en fastsættelse af en bestemmelse svarende til offentlighedslovens § 6 samt den af kommissionen foreslåede varslingsregel.

Kommissionen har således overvejet, hvorvidt man bør foreslå generelle regler, der regulerer spørgsmålet om klageadgang i forbindelse med beslutninger om iværksættelse af tvangsindgreb. Kommissionen finder – på baggrund af en samlet afvejning af ressourcemæssige hensyn og den retssikkerhedsmæssige betydning af en adgang til at påklage beslutninger om iværksættelse af tvangsindgreb – ikke, at der bør fastsættes sådanne regler. Kommissionen finder endvidere ikke, at en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb skal kunne påklages umiddelbart i forbindelse med den underretning, som myndigheden efter kommissionens forslag skal give forud for gennemførelsen af en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb. I stedet indebærer kommissionens forslag, at parten på dette tidspunkt gives adgang til at fremsætte indsigelser mod den trufne beslutning, hvorefter myndigheden er forpligtet til at overveje, om beslutningen bør fastholdes.

Herudover har kommissionen overvejet, hvorvidt der bør fastsættes særlige regler om opsættende virkning. Kommissionen finder, at de eksisterende principper vedrørende spørgsmålet om opsættende virkning må anses for tilstrækkelige, og der er derfor efter kommissionens opfattelse ikke behov for at fastsætte særlige regler om dette spørgsmål på det omhandlede område.

Kommissionen foreslår en bestemmelse om, at tvangsindgreb, der foretages uden for myndighedernes embedssteder, som hovedregel kun må foretages mod forevisning af legitimation (lovudkastets § 6). Kommissionen finder, at den nævnte legitimation bør vises uopfordret, når der træffes nogen på stedet, og legitimationen bør vise, hvilken myndighed vedkommende person repræsenterer, samt indeholde identificerbare oplysninger om den pågældendes identitet.

Kommissionen har drøftet, om der er behov for at fastsætte særlige regler om vidner. Efter kommissionens opfattelse er det ikke tilfældet, og kommissionen har i den forbindelse lagt vægt på, at det følger af forvaltningslovens § 8 – som myndighederne ifølge kommissionens forslag af egen drift skal vejlede parten om – at parten har ret til at lade sig repræsentere eller bistå af andre i forbindelse med et tvangsindgreb. Kommissionen finder, at denne bestemmelse er tilstrækkelig til at varetage partens eventuelle interesse i, at indgrebet overværes af andre.

Det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip indebærer bl.a., at forvaltningsmyndigheder ikke må foretage tvangsindgreb på en måde, der er unødigt generende for den pågældende borger eller virksomhed, og at der generelt skal udvises skånsomhed. Kommissionen finder, at dette princip bør lovfæstes, og foreslår derfor en bestemmelse om, at et tvangsindgreb skal foretages så skånsomt, som omstændighederne tillader, herunder så vidt muligt uden at forårsage ødelæggelse eller beskadigelse, og uden at indgrebet på grund af tidspunktet for foretagelsen eller den måde, hvorunder det foretages, giver anledning til unødigt opsigt (lovudkastets § 7).

Kommissionen har overvejet, om der bør fastsættes særlige regler om, hvem en myndighed skal rette henvendelse til – og dermed legitimere sig over for – ved gennemførelsen af et tvangsindgreb. Kommissionen finder, at myndigheden ved gennemførelsen af et tvangsindgreb bør rette henvendelse til den pågældende borger eller – hvis der er tale om en virksomhed – til den pågældende virksomheds repræsentant, hvad enten der er tale om indehaveren eller ansat personale. Efter kommissionens opfattelse er der ikke behov for at fastsætte en udtrykkelig bestemmelse om dette spørgsmål, men kommissionen forudsætter, at den forslåede bestemmelse om fremvisning af legitimation anvendes i overensstemmelse med det anførte.

Endvidere har kommissionen drøftet, hvorvidt der er behov for at indføre særlige regler om sanktioner i tilfælde af, at en myndighed foretager tvangsindgreb i strid med lovgivningen mv. – herunder i strid med de nye regler, som kommissionen foreslår. Efter kommissionens opfattelse er der ikke et sådant behov, og tilsidesættelse af reglerne om foretagelse af tvangsindgreb bør således bedømmes efter de almindelige regler i straffeloven, tjenestemandsløven mv. om adgangen til at pålægge strafansvar eller disciplinært ansvar ved brud på de pligter, som påhviler myndigheden og dens ansatte.

Kommissionen har desuden overvejet, om der bør opstilles særlige regler for de tilfælde, hvor myndigheder foretager fælles kontrolbesøg. Efter kommissionens opfattelse er der ikke behov for at opstille sådanne særlige regler ved siden af de regler, som kommissionen i øvrigt foreslår, og som kommissionen forudsætter også vil gælde i forbindelse med gennemførelsen af fælles kontrolbesøg.

2.4. Kommissionens overvejelser og forslag vedrørende en mistænkt borgers retsstilling

Kommissionens opgave har herudover været at udarbejde udkast til regler, der kan afklare, hvilken nærmere retsstilling borgeren har, og hvilke retsgarantier der skal gælde, hvis der i tilknytning til forvaltningsmyndigheders virksomhed opstår spørgsmål om, hvorvidt den pågældende borger har begået en lovovertrædelse, som kan medføre bøde eller anden straf. Kommissionen har i overensstemmelse hermed overvejet, hvilke overordnede hensyn der må lægges vægt på ved udformningen af et sådant regelsæt.

Efter Kommissionens opfattelse må der for det første tages højde for det almindelige forbud mod selvinkriminering, som navnlig er fastlagt i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis om artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Dette forbud indebærer, at en person, som i konventionens forstand er anklaget for et strafbart forhold, har ret til ikke at udtale sig om den påståede forbrydelse og til ikke at blive tvunget til at medvirke til at opklare det påståede strafbare forhold. For det andet må der ved regelsættes udformning lægges

vægt på hensynet til at imødegå omgåelse af de regler, der gælder inden for strafferetsplejen. For det tredje må der efter kommissionens opfattelse ved udformningen af reglerne tages hensyn til, at der i forhold til borgere og virksomheder, som mistænkes for at have begået et strafbart forhold, fortsat som udgangspunkt vil bestå det samme behov for, at en forvaltningsmyndighed, som handler uden for strafferetsplejen, og som har til opgave at administrere og kontrollere lovgivningen på det pågældende område, kan udøve sin virksomhed.

På baggrund af de nævnte overordnede hensyn har kommissionen overvejet, hvilke nærmere regler der kan være anledning til at foreslå.

Kommissionen foreslår – i lyset af artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og den retspraksis, der knytter sig til denne bestemmelse, og hensynet til ikke at omgå strafferetsplejens regler – en bestemmelse, som fastslår, at en person, som er konkret mistænkt for at have begået en lovovertrædelse, der kan medføre straf eller anden sanktion, som må sidestilles med straf, ikke har pligt til at meddele oplysninger til en offentlig forvaltningsmyndighed, medmindre det kan udelukkes, at de oplysninger, der søges tilvejebragt, kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse (lovudkastets § 10, stk. 1).

Efter kommissionens opfattelse er det af afgørende betydning, at en mistænkt person er bekendt med retten til ikke at afgive oplysninger. Der foreslås derfor også en bestemmelse, der udtrykkeligt fastsætter, at den pågældende myndighed i de nævnte tilfælde skal vejlede vedkommende om, at der ikke er pligt til at meddele oplysninger til myndigheden (lovudkastets § 10, stk. 3).

Herudover foreslås en bestemmelse, der fastslår, at den mistænkte kan give samtykke til, at myndigheden indhenter oplysninger hos vedkommende om den formodede lovovertrædelse. Kommissionen finder, at et sådant samtykke skal være skriftligt og skal gives på et frivilligt, specifikt og informeret grundlag (lovudkastets § 10, stk. 3).

Kommissionen foreslår også, at der indføres en bestemmelse, hvorefter andre end den mistænkte alene har pligt til i sager, hvor der indgår en mistænkt person, at meddele oplysninger, i det omfang myndigheden indhenter oplysningerne med henblik på behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf (lovudkastets § 10, stk. 2). Baggrunden for den foreslåede bestemmelse er, at hensynet til at imødegå omgåelse af strafferetsplejens regler efter kommissionens opfattelse indebærer, at offentlige forvaltningsmyndigheder bør være afskåret fra at anvende regler uden for strafferetsplejen om oplysningspligt mv. over for andre end den mistænkte, hvis oplysningerne søges tilvejebragt med henblik på behandlingen af spørgsmål om straf.

Kommissionen foreslår, at den mistænkte – som kan give afkald på sin egen ret til ikke at afgive oplysninger – skal kunne give samtykke til, at myndigheden over for tredjemand kan anvende regler om oplysningspligt uden den begrænsning, der følger af den foreslåede bestemmelse (lovudkastets § 10, stk. 4).

Særlig med hensyn til forvaltningsmyndigheders tvangsindgreb uden for strafferetsplejen er det kommissionens opfattelse, at hensynet til ikke at omgå de straffeprocessuelle regler – som indeholder regler for adgang til ransagning mv. i forbindelse med efterforskning af strafbare forhold – taler for, at der skal være begrænsninger i mulighederne for, at offentlige myndigheder kan foretage tvangsindgreb uden for strafferetsplejen, hvis der er en mistanke om, at en person har begået et strafbart forhold. Selv om hensynet til den mistænkte persons retssikkerhed naturligvis skal varetages bedst muligt, må det efter kommissionens opfattelse imidlertid ske på en måde, der ikke afskærer den pågældende forvaltningsmyndighed fra i de pågældende sager at udføre en række opgaver af væsentlig eller afgørende betydning for administrationen og kontrollen med overholdelse af lovgivningen mv.

Kommissionen foreslår derfor en bestemmelse, hvorefter en forvaltningsmyndighed i sager, hvor en person med rimelig grund mistænkes for at have begået et strafbart forhold, vil være berettiget til at foretage tvangsindgreb uden for strafferetsplejen, i det omfang det alene sker med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf (lovudkastets § 9, stk. 1-2). En sådan bestemmelse – der i øvrigt synes i betydeligt omfang at ligge på linje med den lovgivningspraksis, der er set på en række forvaltningsområder – vil efter kommissionens opfattelse være udtryk for en velafbalanceret afvejning af på den ene side hensynet til at imødegå omgåelse af strafferetsplejens regler for tilvejebringelse af oplysninger i straffesager og på den anden side hensynet til offentlige myndigheders administration og kontrol af lovgivningen uden for strafferetsplejen.

Den foreslåede begrænsning i adgangen til at foretage tvangsindgreb skal gælde, hvad enten der er tale om tvangsindgreb rettet mod den mistænkte eller mod andre (lovudkastets § 9, stk. 3). Da den foreslåede bestemmelses

begrænsning i adgangen til at foretage tvangsindgreb i sager, hvor en person med rimelig grund mistænkes for at have begået et strafbart forhold, bygger på hensynet til den mistænkte retssikkerhed, bør den mistænkte med sit samtykke kunne ophæve denne begrænsning. Kommissionen foreslår derfor en sådan bestemmelse, hvori det bl.a. fastsættes, at et samtykke skal være skriftligt og være givet på et frivilligt, specifikt og informeret grundlag (lovudkastets § 9, stk. 4).

Kommissionen finder, at de foreslåede bestemmelser bør gælde, uanset om den mistænkte er en fysisk eller juridisk person. I den forbindelse har kommissionen lagt vægt på, at det hensyn til ikke at omgå de straffeprocessuelle regler, der bl.a. kan være med til at begrunde, at en mistænkt person ikke skal have pligt til at udtale sig over for en forvaltningsmyndighed om forhold, der vedrører mistanken, har samme vægt, hvad enten mistanken er rettet mod en fysisk eller juridisk person.

Hertil kommer – når det gælder spørgsmålet om anvendelse af oplysningspligter – at det ikke kan afvises, at Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 om anvendelse af oplysningspligter vil skulle fortolkes således, at bestemmelsen også beskytter juridiske personer mod selvinkriminering.

Endelig foreslår kommissionen en bestemmelse, der – af hensyn til den enkelte borgers og virksomheds retssikkerhed – kan begrænse mulighederne for under en straffesag ved domstolene som bevis at anvende oplysninger, der er fremskaffet ved gennemførelsen af et administrativt tvangsindgreb uden for strafferetsplejen eller ved anvendelse af regler i lovgivningen om oplysningspligt over for den offentlige forvaltning i tilfælde, hvor der på tidspunktet for tilvejebringelsen af oplysningerne forelå en mistanke om et strafbart forhold (lovudkastets § 11). Forslaget indebærer, at sådanne oplysninger, som er tilvejebragt i overensstemmelse med de af kommissionen foreslåede regler om tilvejebringelse af oplysninger i tilfælde, hvor en person mistænkes for et strafbart forhold, ikke kan anvendes som bevis, hvis retten finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt. Afgørende vil navnlig være, om retten finder, at der i tilfælde, hvor den mistænkte ikke har meddelt samtykke, har foreligget hensyn, der kunne begrunde, at myndigheden uden at afvente den videre behandling af sagen i strafferetsplejens former har fremskaffet de pågældende oplysninger med henblik på ikke strafferetlige foranstaltninger mv.

[Forside](#) | [Indhold](#) | [Til top](#) | [Forrige](#) | [Næste](#)

Justitsministeriet, Version 1.0 juni 2003

[Denne publikation findes på adressen: http://www.jm.dk/](http://www.jm.dk/)

Kapitel 3

Grundlovens § 72

3.1. Indledning

De typer af tvangsindgreb, som kommissionen skal beskæftige sig med, er efter kommissoriet afgrænset til de tvangsindgreb, der er omfattet af grundlovens § 72. Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

»§ 72. Boligen er ukrænkelig. Husundersøgelse, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer samt brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden må, hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse, alene ske efter en retskendelse.«

Bestemmelsen værner privatlivets fred.

Nedenfor under pkt. 3.2 omtales nærmere, hvilke indgreb bestemmelsen omfatter. Under pkt. 3.3 behandles spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelsen finder anvendelse uden for strafferetsplejen.

Grundlovens § 72 regulerer alene spørgsmålet om, hvorvidt et tvangsindgreb kan foretages uden retskendelse, men forholder sig derimod ikke til spørgsmålet om, hvorvidt der overhovedet – med eller uden retskendelse – er hjemmel til at foretage indgrebet. Dette såkaldte dobbelte hjemmelsspørgsmål omtales nærmere under pkt. 3.4.

3.2. Indgreb omfattet af grundlovens § 72

Grundlovens § 72 omtaler tre grupper af indgreb, nemlig 1) husundersøgelse, 2) beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer samt 3) brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden.

3.2.1. Husundersøgelse

Den nærmere afgrænsning af begrebet *husundersøgelse* giver bl.a. på grund af indledningsordene om boligens ukrænkelighed anledning til en vis tvivl.

Det antages i den statsretlige litteratur, at bestemmelsen især omfatter undersøgelse af private lokaliteter, som anvendes til beboelse, men at også andre rum, der ikke er offentligt tilgængelige, som f.eks. fabriks- og lagerlokaler, kontorer, garager, stalde, lader og kahytsrum må sidestilles hermed.

Poul Andersen anfører i Dansk Statsforfatningsret, 1954, side 620, følgende:

»Det er noget usikkert, hvilke Lokaliteter der er omfattet af Udtrykket Husundersøgelse. Hus er jo et langt videre Begreb end Bolig, jf. § 72, 1. Pkt.; men denne Forskel omtales ikke under Grundlovsforhandlingerne. Det er antaget, at Bestemmelsen om Husundersøgelse foruden Boliger omfatter Forretningslokaler og andre private Rum og Gemmer under Tag, saasom Garager, stalde og Kahytsrum. Praksis ses ikke at have taget Stilling til Spørgsmaalet.«

Max Sørensen anfører i Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer, 1973, side 359, følgende om spørgsmålet:

»Ordet husundersøgelse tager først og fremmest sigte på undersøgelse af den private bolig, hvad enten beboeren ejer den eller har den til leje. Paragraffens indledende sætning kunne give støtte for at fortolke begrebet

husundersøgelse som begrænset hertil. Der er imidlertid enighed om, at begrebet rækker videre end til boligen og også omfatter andre lokaler og rum, som ikke er offentligt tilgængelige, som f.eks. lagerrum, værksteds- og fabrikslokaler, kontorer o.l. Den del af et forretningslokale, beværtningslokale o.l., som er tilgængeligt for publikum, må dog formentlig efter reglens formål anses for at falde uden for begrebet. Den nøjagtige afgrænsning kan i mange tilfælde give anledning til tvivl. I Omb.Beretn. 1957 p. 186 erklæres det for tvivlsomt, om undersøgelse af en civilarbejdspligtigs skab på en belægningsstue omfattedes af grundlovens begreb husundersøgelse. Transportmidler omfattes normalt ikke af begrebet, som f.eks. undersøgelse af en bils bagagerum eller lasten i et skib. Hvis det imidlertid drejer sig om en beboelsesvogn eller et kahytsrum (»lukaf«), er grundlovens regel anvendelig. I tvivlstilfælde må fortolkningen ske under hensyn til formålet, at beskytte den enkeltes privatliv.«

Alf Ross anfører i Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave ved Ole Espersen, 1980, side 627, bl.a.:

»Grdl. § 72 omfatter kun ransagning og beslaglæggelse af bestemte genstande. Hvad ransagning angår er der kun tale om undersøgelse af huse, og dette må i overensstemmelse med indledningsordene om boligens ukrænkelighed antages i første række at omfatte private lokaliteter anvendt til beboelse. Sidestilles hermed må dog sikkert andre private rum eller gemmer under tag som fx butiks-, forretnings-, og lagerlokaler, garager, stalde, lader og kahytsrum. Den nøjagtige fastlæggelse af, hvad der er private rum eller gemmer, kan være vanskelig at foretage. Afgørende må være, hvorvidt der er offentlig adgang hertil samt bestemmelsens formål, der er at beskytte den enkeltes privatliv. Der kan ikke slutes fra beskyttelsesområdet i rpl. § 760 til, at grdl. § 72 dækker det samme område. Tværtimod har rpl. givet borgerne en bedre retsstilling ved at udvide beskyttelsesområdet til udover boligen også at gælde »gemmer«.

Henrik Zahle anfører i Dansk forfatningsret, bind 3, Menneskerettigheder, 3. udgave, 2003, side 259 f, følgende om spørgsmålet:

»Grl. § 72, 1. pkt., fastslår, at » *boligen* er ukrænkelig«, grl. § 72, 2. pkt., er imidlertid ikke begrænset til huse, der bruges til bolig. Også huse med andet formål end beboelse er som nævnt beskyttet. Dette gælder navnlig lokaler, der anvendes til erhvervsmæssigt formål, f.eks. fabrikslokaler, lagerlokaler, butikker.«

Sidstnævnte forfatter antager endvidere, at også offentligt tilgængelige, privatejede lokaler er omfattet af grundlovens § 72, men at indgreb normalt kan ske uden iagttagelse af bestemmelsens krav om retskendelse på grund af det generelle forhåndssamtykke, som den private indehaver må antages at have givet ved at stille lokalet til offentlig disposition. Om dette spørgsmål anføres a. st., side 260, følgende:

»En række lokaler er tilgængelige for almenheden, eventuelt efter forudgående aftale, og for så vidt den offentlige myndighed ikke går videre, end hvad der er tilladt (godkendt) for andre, må den offentlige myndighed kunne foretage undersøgelse i forbindelse med et sådant besøg. En ansat i brandvæsenet kan gå i teateret og registrere dets brandsikkerhed, Skibstilsynet kan kigge sig omkring på færgen under almindelig sejlads, og en fuldmægtig fra Levnedsmiddelkontrollen må godt sende et blik ud i køkkenet under et restaurationsbesøg. Men denne undersøgelse har et kontraktmæssigt grundlag, og så snart dette svigter, f.eks. på grund af protest fra ejerens side, må undersøgelsen indstilles, medmindre de sædvanlige undersøgelsesregler kan anvendes.«

Som udtryk for en formentlig delvis modsat opfattelse anføres af Peter Germer, Juristen 1967, side 138, bl.a. følgende:

»Kravet om retskendelse ved husundersøgelser omfatter ikke offentlige lokaler, såsom teatre, biografer, ventesale, jernbanevogne, offentlige beværtninger, caféer, restaurationer og badeanstalter.«

Sammenfattende kan det konstateres, at der i den statsretlige litteratur er almindelig enighed om, at undersøgelse af private boliger og andre rum, der ikke er offentligt tilgængelige, er omfattet af bestemmelsen i grundlovens § 72. Som eksempler kan nævnes fabriks- og lagerlokaler, kontorer, baglokaler til butikker mv., garager, stalde, lader og kahytsrum.

Det er i den statsretlige litteratur endvidere antaget, at undersøgelse af transportmidler som udgangspunkt ikke er omfattet af bestemmelsen. Undersøgelse af f.eks. lasten i et skib eller en lastbil vil således ikke være omfattet af bestemmelsen.

Grundlovens § 72 omfatter heller ikke besigtigelse af udendørs lokaliteter som f.eks. marker og byggepladser,

ligesom indgreb f.eks. i form af prøveudtagninger ikke i sig selv er omfattet af bestemmelsen.

Der er i den statsretlige litteratur derimod ikke enighed om, i hvilket omfang undersøgelse af offentligt tilgængelige lokaler – som f.eks. butiks- eller restaurationslokaler – er omfattet af begrebet »husundersøgelse«. Spørgsmålet ses heller ikke afgjort i praksis.

3.2.2. Beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer

Breve og andre papirer er beskyttet mod såvel *beslaglæggelse* som mod *undersøgelse*.

Beslaglæggelse omfatter enhver rådighedsberøvelse, hvad enten den blot er midlertidig eller er sket med henblik på konfiskation eller anden endelig fratagelse af ejendomsretten.

Begrebet *undersøgelse* antages at omfatte såvel undersøgelse på stedet som undersøgelse andetsteds.

Breve og andre papirer omfatter private notater, manuskripter, forretningspapirer, regnskaber, protokoller og lignende. Ud fra en formålsfortolkning antages § 72 også at beskytte oplysninger, der alene findes i elektronisk form, jf. Max Sørensen, a. st., side 359. Legitimationspapirer som f.eks. pas og kørekort, der netop er beregnet til forevisning, antages derimod – også ud fra en formålsfortolkning – ikke at være omfattet af bestemmelsen, jf. således Alf Ross, a. st., side 628, Max Sørensen, a. st., side 360, og Poul Andersen, a. st., side 621. Anderledes Henrik Zahle, a. st., side 260 f.

3.2.3. Brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden

Brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden antages at foreligge, når der er truffet foranstaltninger med henblik på at opnå kendskab til indholdet af meddelelser, der er overført på den anførte måde, samt foranstaltninger, der foretages med henblik på at få oplyst, om en sådan meddelelse overhovedet er afsendt. Ud fra en formålsfortolkning må bestemmelsen antages at omfatte enhver form for telekommunikation, jf. Max Sørensen, a. st., side 360.

3.3. Forholdet til strafferetsplejen

Spørgsmålet om, hvorvidt grundlovens § 72 finder anvendelse uden for strafferetsplejen, har i den statsretlige litteratur givet anledning til tvivl.

Det er den overvejende opfattelse, at § 72 finder anvendelse uden for strafferetsplejen, jf. således Max Sørensen, a. st., side 360 ff, Poul Andersen, a. st., side 621 ff, Henrik Zahle, a. st., side 262 f og betænkning nr. 1039/1985 om tvangsindgreb uden for strafferetsplejen, side 19 f, der anser spørgsmålet for uafklaret, men i sin fremstilling har valgt at forudsætte bestemmelsens anvendelse uden for strafferetsplejen. Lovgivningspraksis bygger på samme synspunkt.

Hos Alf Ross, a. st., side 628 ff gives der udtryk for tvivl om, hvorvidt grundlovens § 72 finder anvendelse uden for strafferetsplejen, men det anføres, at det kan være nærliggende at gå ind for en bekræftende besvarelse af dette spørgsmål. Der kan endvidere henvises til Peter Germer, Statsforfatningsret, 3. udgave, 2001, side 230, hvor der til støtte for § 72's anvendelse uden for strafferetsplejen henvises til, at der ikke er noget skarpt skel mellem undersøgelser i og uden for strafferetsplejen, og at det kan forekomme urimeligt, at den, der er mistænkt for at have begået en strafbar handling, skal nyde en bedre grundlovsmæssig beskyttelse end den, der ikke står under mistanke.

3.4. Det dobbelte hjemmelsspørgsmål

For de indgreb, der er omfattet af grundlovens § 72, opstår et dobbelt hjemmelsspørgsmål.

Det første spørgsmål er, om der overhovedet er hjemmel til – med eller uden retskendelse – at foretage indgrebet.

Det andet spørgsmål er, om indgrebet kan foretages uden retskendelse.

Grundlovens § 72 regulerer alene det andet spørgsmål, mens det første spørgsmål reguleres af det almindelige

princip om lovmæssig forvaltning.

Det almindelige princip om lovmæssig forvaltning indebærer, at offentlige myndigheders indgriben over for borgere og virksomheder skal have hjemmel i lovgivningen.

Hjemlen til at foretage indgreb omfattet af grundlovens § 72 vil efter lovgivningspraksis normalt findes i en udtrykkelig lovbestemmelse.

Princippet om lovmæssig forvaltning indebærer ikke, at hjemlen nødvendigvis skal være udtrykkelig og utvetydig. Alt efter indgrebets intensitet kan hjemlen også fremgå af en friere fortolkning eller søges i retssædvane og almindelige retsgrundsætninger, jf. Alf Ross, a. st., side 632 f, hvor det anføres, at retspraksis synes at kunne fortolkes derhen, at husundersøgelse uden for strafferetsplejen kan foretages uden udtrykkelig lovhjemmel i de tilfælde, hvor det er nødvendigt for at realisere formålet med en lov, der hjemler et indgreb – typisk frihedsberøvelse – i forhold til hvilket, husundersøgelsen er af relativt underordnet betydning. Der kan endvidere henvises til bl.a. Henrik Zahle, a. st. , side 267 f.

At der er hjemmel til at foretage et af de indgreb, der er omfattet af grundlovens § 72, indebærer imidlertid ikke, at der er hjemmel til at foretage indgrebet uden retskendelse. Grundlovens § 72 har den betydning, at der skal indhentes retskendelse, medmindre loven indeholder »en særegen undtagelse«. Det antages, at der i dette udtryk ligger en vis begrænsning i lovgivningsmagts kompetence til at fravige kravet om retskendelse, jf. bl.a. Max Sørensen, a. st., side 364.

Fravigelse af kravet om forudgående retskendelse kan fremgå udtrykkeligt af loven. Det er imidlertid antaget, at en undtagelse fra grundlovens hovedregel om, at et indgreb kræver retskendelse, også kan støttes på en fortolkning af loven. Det har i den forbindelse særlig været diskuteret, hvilken betydning bestemmelser om, at politiet bistår forvaltningen med indgrebet, har. Spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelser om bistand fra politiet skal fortolkes således, at kravet om retskendelse er fraveget, kan ikke anses for afklaret i den statsretlige litteratur eller i retspraksis. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til Max Sørensen, a. st., side 365, Alf Ross, a. st., side 635, Henrik Zahle, a. st., side 265 ff, og betænkning nr. 1039/1985 om tvangsindgreb uden for strafferetsplejen, side 85 ff. Endvidere kan der henvises til U 1977.1026 Ø.

Justitsministeriet afgav den 17. december 1996 en redegørelse til Folketinget om udviklingen i forvaltningsmyndigheders adgang til privat ejendom uden retskendelse. I forbindelse hermed anmodede Justitsministeriet samtlige ministerier om at overveje, hvorvidt såkaldte politibistandsbestemmelser, som kunne give anledning til tvivl i relation til spørgsmålet om retskendelse, burde opretholdes. Endvidere anmodede Justitsministeriet om, at ministerierne – i det omfang det blev fundet nødvendigt at opretholde sådanne bestemmelser – ved først givne lejlighed ville søge bestemmelserne ændret, således at det udtrykkeligt kommer til at fremgå, om der kræves retskendelse.

Justitsministeriet orienterede den 27. december 1999 Folketingets Retsudvalg om de modtagne besvarelser på den ovennævnte anmodning. Af besvarelserne fremgik, at der på enkelte områder fortsat eksisterede politibistandsbestemmelser, som kunne give anledning til tvivl i relation til spørgsmålet om retskendelse, men at disse ved først givne lejlighed ville blive søgt affattet i overensstemmelse med Justitsministeriets anbefalinger.

[Forside](#) | [Indhold](#) | [Til top](#) | [Forrige](#) | [Næste](#)

Justitsministeriet, Version 1.0 juni 2003

[Denne publikation findes på adressen: http://www.jm.dk/](http://www.jm.dk/)

Kapitel 4

Gældende ret om myndighedernes adgang til at foretage kontrolbesøg mv.

4.1. Indledning

Ifølge kommissoriet skal kommissionen gennemgå de regler i lovgivningen, der indeholder hjemmel til, at offentlige myndigheder, som handler uden for strafferetsplejen, uden forudgående retskendelse kan opnå adgang til private boliger og virksomheder eller foretage andre tvangsindgreb omfattet af grundlovens § 72.

I forbindelse hermed skal kommissionen overveje, hvilke hensyn der kan begrunde regler af den nævnte karakter.

Kommissionen skal samtidig i forbindelse med sin gennemgang af lovgivningen om kontrolbesøg mv. uden for strafferetsplejen identificere eksisterende bestemmelser, som efter kommissionens opfattelse går videre, end de angivne hensyn kan begrunde med henblik på tilpasning af disse.

Kommissionen har anmodet samtlige ministerier om at oplyse, hvilke bestemmelser inden for de respektive ministeriers ressortområde, der indeholder hjemmel til, at offentlige myndigheder, som handler uden for strafferetsplejen, uden forudgående retskendelse kan opnå adgang til private boliger og virksomheder eller foretage andre tvangsindgreb, der er omfattet af grundlovens § 72.

Kommissionen har i den forbindelse anmodet ministerierne om at oplyse, hvilke hensyn der ligger bag de pågældende bestemmelser, herunder hvilke hensyn der ligger bag valget af, at der ikke skal indhentes retskendelse inden foretagelse af tvangsindgrebet.

Endvidere har kommissionen anmodet om at få oplyst, hvor ofte bestemmelserne anvendes i praksis, og om bestemmelserne må anses for påkrævede.

Nedenfor under pkt. 4.6 er ministeriernes svar på de pågældende spørgsmål gengivet i oversigtsform. Høringssvarene er i deres helhed optrykt som bilag til betænkningen.

I det følgende foretages en generel beskrivelse af de materielle beføjelser, som forvaltningsmyndighederne er tillagt. Først foretages i pkt. 4.2 en beskrivelse af indgrebenes karakter. Dernæst foretages i pkt. 4.3 en beskrivelse af de materielle betingelser, der skal være opfyldt for at kunne foretage indgrebene (retsfaktumbeskrivelsen). I pkt. 4.4 omtales proportionalitetsprincippet, og i pkt. 4.5 foretages en beskrivelse af formålet med indgrebene.

Pkt. 4.7 indeholder en særlig beskrivelse af EU-Kommissionens adgang til at foretage tvangsindgreb.

Gældende ret om myndighedernes fremgangsmåde i forbindelse med gennemførelsen af kontrolbesøg mv. behandles ikke i dette kapitel, men i kapitel 5.

4.2. Indgrebets karakter

Efter kommissoriet skal kommissionen beskæftige sig med de indgreb, der er omfattet af grundlovens § 72. Kapitel 3 indeholder en nærmere beskrivelse af, hvilke typer af indgreb der er omfattet af denne bestemmelse. Det drejer sig om 1) husundersøgelser, 2) beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer samt 3) brud på post-,

telegraf- og telefonhemmeligheden.

4.2.1. Husundersøgelse

I en lang række love er forvaltningsmyndighederne tillagt beføjelser til at foretage husundersøgelser.

I visse love har myndighedernes beføjelser til at foretage husundersøgelse karakter af en adgang til at *undersøge/besigtige en ejendom som sådan* .

Som eksempel kan nævnes byggelovens § 19, hvorefter kommunalbestyrelsen uden retskendelse kan forlange adgang til privat ejendom for at undersøge, om der er sket overtrædelse af loven eller de i medfør af loven udstedte bestemmelser og stillede betingelser eller for at foretage eftersyn af bebyggelser, hvor der er anvendt konstruktioner eller materialer, som frembyder fare for bebyggelsens beboere eller andre.

I en række love har myndighedernes beføjelser til at foretage husundersøgelse karakter af en adgang til at *undersøge/besigtige, hvad der »foregår« i bestemte ejendomme* , f.eks. en arbejdsproces.

Det gælder f.eks. arbejdsmiljølovens § 76, stk. 2, hvorefter Arbejdstilsynets medarbejdere har adgang til offentlige og private arbejdssteder i det omfang, det er påkrævet for, at de kan varetage deres hverv.

Som et andet eksempel kan nævnes fyrværkerilovens § 4, hvorefter Statens Brandinspektion og politiet har adgang til virksomheder, der fremstiller, indfører eller forhandler fyrværkeri.

I visse love har myndighedernes beføjelser til at foretage husundersøgelse karakter af en adgang til at *undersøge/besigtige bestemte objekter, som befinder sig i en ejendom* , f.eks. et varelager.

Som eksempel kan nævnes skattekontrollovens § 6, stk. 4, hvorefter skattemyndighederne bl.a. har adgang til hos erhvervsdrivende at foretage opgørelse og vurdering af lagerbeholdninger, besætning, inventar, maskiner og andet driftsmateriel.

Et andet eksempel er § 23, stk. 1, i lov om afgift af chokolade- og sukkervarer mm., hvorefter de statslige told- og skattemyndigheder er berettiget til at foretage eftersyn i de virksomheder, der omfattes af loven, og til at efterse virksomhedernes varebeholdninger mv.

I en række love er myndighedernes beføjelser til at foretage husundersøgelser begrænset til *bestemte lokaler i en ejendom* .

Eksempelvis kan nævnes dyreforsøgslovens § 11, stk. 1, hvorefter rådet og personer, som rådet har bemyndiget hertil, har adgang til forsøgslokaler og andre lokaler, hvor forsøgsdyr anbringes, med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for tilsynet.

Som et andet eksempel kan nævnes stærkstrømlovens § 13, stk. 2, hvorefter økonomi- og erhvervsministeren eller den, som ministeren bemyndiger dertil, har adgang til lokaliteter, hvor der fremstilles, forhandles, oplagres eller benyttes elmateriel.

Forvaltningsmyndighedernes adgang til at foretage husundersøgelser er i en række love begrænset til *lokaler, hvor der udøves erhvervsvirksomhed* , således at private boliger ikke er omfattet af beføjelserne.

Som eksempel kan nævnes arbejdsmiljølovens § 76, stk. 2, hvorefter Arbejdstilsynets medarbejdere har adgang til offentlige og private arbejdssteder i det omfang, det er påkrævet for, at de kan varetage deres hverv. Denne bestemmelse finder ikke anvendelse, når der udføres arbejde af ikke-erhvervsmæssig karakter af en person på eller i dennes private bolig mv., jf. § 76, stk. 3.

Endvidere kan nævnes § 28, stk. 1, i lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække, hvorefter ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri eller den, ministeren bemyndiger hertil, har adgang til virksomheder, der er omfattet af loven, for at udøve de beføjelser, loven eller regler fastsat i medfør heraf tillægger ministeren.

I andre tilfælde omfatter adgangen til at foretage husundersøgelse derimod alene *private boliger* .

Eksempelvis kan nævnes § 48, stk. 1, i lov om social service, hvorefter kommunen har adgang til forældremyndighedsindehaverens bolig for at eftersøge og medtage et barn eller en ung med henblik på at fuldbyrde kommunens afgørelse om f.eks. tvangsfjernelse.

4.2.2. Beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer

I lovgivningen er der i en række tilfælde tillagt forvaltningsmyndigheder adgang til at foretage undersøgelser af regnskaber, forretningsbøger, korrespondance mv.

Som eksempel kan nævnes fødevarelovens § 65, stk. 1, hvorefter tilsynsmyndigheden og personer, som er særligt bemyndiget hertil, har adgang til bl.a. forretningsbøger, papirer mv., herunder elektroniske data, for at tilvejebringe oplysninger til brug for løsning af opgaver i henhold til loven eller til regler, som er fastsat i medfør af loven.

Et andet eksempel er skattekontrollovens § 6, stk. 4, hvorefter skattemyndighederne har adgang til hos erhvervsdrivende, der fører regnskab, og enhver juridisk person at gennemgå deres regnskabsmateriale med bilag og andre dokumenter, der kan have betydning for skatteligningen.

En række love indeholder bestemmelser om adgang til undersøgelse af nogle mere specifikt angivne papirer.

Som eksempel kan nævnes våbenlovens § 3, stk. 3, nr. 2, hvorefter justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, har adgang til våbenbøger hos våbenhandlere, samt fiskerilovens § 117, stk. 4, hvorefter kontrolmyndigheden bl.a. er berettiget til at efterse et fartøjs logbog.

4.2.3. Brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden

I lovgivningen findes enkelte bestemmelser om forvaltningsmyndigheders adgang til at foretage brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden.

Eksempelvis kan nævnes § 17, stk. 1, i lov om forsvarets formål, opgaver og organisation mv., hvorefter forsvarsministeren under krig eller andre ekstraordinære forhold kan træffe foranstaltninger som omhandlet i grundlovens § 72 over for telefonsamtaler, postforsendelser og anden kommunikation.

Som et andet eksempel kan nævnes § 108, stk. 2, i lov om social service, hvorefter børn og unge-udvalget over for børn og unge, der opholder sig i institutioner beregnet til døgnophold for børn og unge, kan træffe afgørelse om kontrol med barnets eller den unges brevveksling, telefonsamtaler og anden kommunikation med nærmere angivne personer uden for institutionen.

4.3. Retsfaktumbeskrivelse

I dette afsnit beskrives de materielle beføjelser ud fra, hvilke betingelser der skal være opfyldt for, at indgrebet kan foretages (retsfaktumbeskrivelsen).

I en lang række af de lovbestemmelser, der hjemler adgang for forvaltningsmyndigheder til at foretage tvangsindgreb, er der *ingen retsfaktumbeskrivelse*, eller også er retsfaktumbeskrivelsen så *ubestemt*, at den næppe har nogen selvstændig betydning.

Som eksempel kan nævnes miljøbeskyttelseslovens § 87, stk. 1, hvorefter tilsynsmyndighederne eller personer, der af disse er bemyndiget hertil, til enhver tid, hvis det skønnes nødvendigt, har adgang til offentlige og private ejendomme, lokaliteter og transportmidler for at foretage undersøgelser eller udføre tilsynsopgaver efter miljøbeskyttelsesloven, regler udstedt med hjemmel i loven eller forordninger på lovens område.

Som et andet eksempel kan nævnes arbejdsmiljølovens § 76, stk. 2, hvorefter Arbejdstilsynets medarbejdere til enhver tid har adgang til offentlige og private arbejdssteder i det omfang, det er påkrævet for, at de kan varetage deres hverv.

I enkelte tilfælde findes der *en vis retsfaktumbeskrivelse*, således at der er en vis angivelse af de omstændigheder, der skal foreligge for, at myndigheden kan foretage et tvangsindgreb.

Som eksempel kan nævnes museumslovens § 29, stk. 4, hvorefter kulturministeren eller den, kulturministeren bemyndiger hertil, til enhver tid har adgang til steder, hvor der foretages jordarbejder, og hvor der fremkommer usædvanlige naturhistoriske genstande eller under arbejder kan formodes at fremkomme sådanne genstande.

I nogle få tilfælde indeholder bestemmelserne *en egentlig retsfaktumbeskrivelse*, således at de betingelser, der skal være til stede for at foretage et tvangsindgreb, er nærmere angivet.

Som eksempel kan nævnes luftfartslovens § 140, hvorefter havarikommissionen i forbindelse med undersøgelser af havarier og hændelser har adgang til at foretage undersøgelse af et luftfartøj eller dets rester, uanset om disse befinder sig på privat område, og til at træffe de fornødne foranstaltninger med henblik herpå. Det er således en betingelse for at anvende beføjelserne, at der foreligger et havari eller en hændelse.

4.4. Proportionalitetsprincippet

I en række af de lovbestemmelser, der hjemler adgang for forvaltningsmyndigheder til at foretage tvangsindgreb, findes en formulering om, at et indgreb kun kan foretages, » *hvis det skønnes nødvendigt*« eller anden lignende formulering.

Selv om der i en bestemmelse, der giver en forvaltningsmyndighed hjemmel til at foretage tvangsindgreb, ikke findes en formulering af denne karakter, vil det følge af det almindelige proportionalitetsprincip, at indgrebet alene kan foretages, hvis det er nødvendigt.

Det almindelige proportionalitetsprincip indebærer, at en forvaltningsmyndighed i tilfælde, hvor myndigheden har et valg mellem flere reaktioner til opnåelse af et ønskeligt resultat, er forpligtet til at anvende den mindst indgribende reaktion, som er tilstrækkelig til opnåelse af formålet. Der må derfor ikke anvendes mere indgribende foranstaltninger, hvis mindre indgribende foranstaltninger er tilstrækkelige, og indgrebet skal som middel stå i rimeligt forhold til målet. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave 2002, side 372 ff, Bent Christensen, Forvaltningsret – Opgaver, Hjemmel, Organisation, 2. udgave, 1997, side 201 ff, og Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 3. udgave, 1997, side 217 ff.

Inden en forvaltningsmyndighed træffer beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb, f.eks. som led i en kontrol, som det påhviler myndigheden at udføre, skal myndigheden således overveje, om indgrebet eventuelt kan erstattes af andre og mindre indgribende kontrolmåder.

4.5. Formålet med indgrebet

4.5.1. Tvangsindgreb som led i forvaltningens kontrolvirksomhed

Størstedelen af de eksisterende bestemmelser om forvaltningsmyndigheders adgang til at iværksætte tvangsindgreb er begrundet i *kontrolhensyn*.

Formålet med bestemmelserne er således at sikre, at myndighederne kan udøve en effektiv kontrol med overholdelsen af de gældende bestemmelser på de enkelte forvaltningsområder.

Kontrollen har i mange tilfælde karakter af en stikprøvekontrol.

Som eksempel kan nævnes fødevarelovens § 65, stk. 1, hvorefter tilsynsmyndigheden og personer, som er særligt bemyndiget hertil, har adgang til offentlige og private ejendomme, lokaliteter, transportmidler, forretningsbøger, papirer mv., herunder elektroniske data, for at tilvejebringe oplysninger til brug for løsning af opgaver i henhold til loven eller til regler, som er fastsat i medfør af loven.

Et andet eksempel er skattekontrollovens § 6, stk. 4, hvorefter skattemyndighederne har adgang til hos erhvervsdrivende, der fører regnskab, og enhver juridisk person at gennemgå deres regnskabsmateriale med bilag og andre dokumenter, der kan have betydning for skatteligningen, og foretage opgørelse af kassebeholdning og lignende.

Et tredje eksempel er arbejdsmiljølovens § 76, stk. 2, hvorefter Arbejdstilsynets medarbejdere har adgang til

offentlige og private arbejdssteder i det omfang, det er påkrævet for, at de kan varetage deres hverv.

4.5.2. Tvangsindgreb som oplysningsmiddel

I visse love er bestemmelserne om forvaltningsmyndigheders adgang til at iværksætte tvangsindgreb begrundet i hensynet til at *fremskaffe oplysninger*, uden at dette sker som led i kontrolvirksomhed.

I nogle tilfælde er myndighedens beslutning om at iværksætte et tvangsindgreb med henblik på at fremskaffe oplysninger foranlediget af *udefra kommende omstændigheder*.

Som eksempel kan nævnes luftfartslovens § 140, hvorefter havarikommissionen i forbindelse med undersøgelser af havarier og hændelser har adgang til at foretage undersøgelse af et luftfartøj eller dets rester, uanset om disse befinder sig på privat område, og til at træffe de fornødne foranstaltninger med henblik herpå.

I andre tilfælde træffes beslutningen om at iværksætte et tvangsindgreb med henblik på fremskaffelse af oplysninger på *myndighedens initiativ*.

Som eksempel kan nævnes § 44, stk. 1, i lov om udstykning og anden registrering i matriklen, hvorefter praktiserende landinspektører og deres assistenter med beskikkelse samt landinspektører, der er ansat ved matrikelmyndigheden, og deres medarbejdere til enhver tid har adgang til enhver ejendom og lokalitet for at udføre opgaver efter loven samt opmålings- og kortlægningsopgaver for offentlige myndigheder og institutioner og koncessionerede selskaber.

I nogle tilfælde er adgangen til at iværksætte et tvangsindgreb med henblik på fremskaffelse af oplysninger hjemlet med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for beslutninger i henhold til loven eller regler udfærdiget med hjemmel i loven.

Som eksempel kan nævnes § 64, stk. 1, i vandforsyningsloven, hvorefter kommunalbestyrelsen, amtsrådet, miljøstyrelsen eller personer, der af disse myndigheder er bemyndiget til at foretage undersøgelser, samt vedkommende embedslægeinstitution har adgang til offentlige og private ejendomme for at tilvejebringe oplysninger til brug for beslutninger i henhold til loven eller regler udfærdiget med hjemmel i loven.

4.5.3. Tvangsindgreb som fuldbyrdelse

I enkelte tilfælde er forvaltningsmyndigheder tillagt adgang til at iværksætte tvangsindgreb med henblik på fuldbyrdelse af en afgørelse.

Som eksempel kan nævnes § 48, stk. 1, i lov om social service, hvorefter kommunen har adgang til forældremyndighedsindehaverens bolig for at eftersøge og medtage et barn eller en ung med henblik på at fuldbyrde kommunens afgørelse om f.eks. tvangsfjernelse.

4.5.4. Tvangsindgreb i nødretilignende tilfælde

I visse tilfælde er forvaltningsmyndighedernes adgang til at iværksætte et tvangsindgreb begrænset til nogle særlige situationer, hvor det må anses for påkrævet, at der gribes ind.

Som eksempel på sådanne nødretilignende tilfælde, kan nævnes § 17, stk. 1, i lov om forsvarets formål, opgaver og organisation mv., hvorefter forsvarsministeren under krig eller andre ekstraordinære forhold kan træffe foranstaltninger som omhandlet i grundlovens § 72 over for telefonsamtaler, postforsendelser og anden kommunikation.

Et andet eksempel er beredskabslovens § 21, stk. 1, hvorefter redningsberedskabet i forbindelse med en indsats har ret til at skaffe sig adgang til privat ejendom.

4.6. De enkelte ministeriers høringssvar

4.6.1. Oversigt

I det følgende gengives i oversigtsform de høringssvar, som kommissionen har indhentet fra de enkelte ministerier. Høringssvarene er i deres helhed optrykt som bilag til betænkningen.

Høringssvarene viser, at der i dag findes ca. 185 love og bekendtgørelser mv., der indeholder bestemmelser, som giver hjemmel til uden forudgående retskendelse at foretage tvangsindgreb omfattet af grundlovens § 72.

De enkelte ministerier finder – med ganske få undtagelser – at det må anses for nødvendigt at opretholde samtlige disse bestemmelser.

Endvidere fremgår det af høringssvarene, at ministerierne – bortset fra i et enkelt tilfælde – ikke finder grundlag for at anbefale, at der eventuelt indføres krav om forudgående retskendelse i forbindelse med gennemførelse af de pågældende tvangsindgreb

4.6.2. Beskæftigelsesministeriet

På Beskæftigelsesministeriets område findes der hjemmel til at foretage tvangsindgreb uden retskendelse i arbejdsløshedsforsikringsloven, arbejdsmiljøloven og bekendtgørelser udstedt i medfør heraf samt i lov om arbejdsmiljø i Grønland.

Bestemmelserne hjemler adgang for Arbejdsdirektoratet/Arbejdstilsynet til arbejdssteder mv. samt adgang til at undersøge diverse papirer mv. Bestemmelserne er begrundet i kontrolhensyn bl.a. med henblik på effektiv bekæmpelse af dagpengemisbrug i forbindelse med sort arbejde samt forebyggelse af sygdomme og ulykker. Der er ikke fastsat krav om retskendelse, hvilket skyldes, at tvangsindgrebene er hjemlet af kontrolhensyn, således at domstolene reelt ikke ville have noget at tage stilling til.

Bestemmelserne anvendes ofte i praksis. En del af kontrolbesøgene varsles på forhånd.

Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at man vurderer, at bestemmelserne er nødvendige for, at Arbejdsdirektoratet/Arbejdstilsynet kan løse deres kontrolopgaver. Endvidere har Danmark ratificeret en række ILO-konventioner, ifølge hvilke Danmark er forpligtet til at have regler om kontrolmyndighedernes adgang til virksomheder.

4.6.3. Finansministeriet

På Finansministeriets område findes ingen hjemler til at foretage tvangsindgreb uden retskendelse.

4.6.4. Forsvarsministeriet

På Forsvarsministeriets område findes der hjemmel til at foretage tvangsindgreb uden retskendelse i lov om forsvarets formål, opgaver og organisation mv. samt i lov om anvendelse af Christianiaområdet.

Bestemmelsen i lov om forsvarets formål, opgaver og organisation mv. hjemler adgang for forsvarsministeren til i tilfælde af krig og andre ekstraordinære forhold at træffe foranstaltninger som omhandlet i grundlovens § 72 over for telefonsamtaler, postforsendelser og anden kommunikation. Formålet med bestemmelsen er at regulere forsvarsministerens beføjelser under krig og andre ekstraordinære forhold og dermed tilgodese de udvidede efterretnings- og kontrolmæssige behov, der kan opstå under sådanne forhold. Der er ikke fastsat krav om forudgående retskendelse, da de omhandlede foranstaltninger alene er af forebyggende eller kontrollerende karakter. Bestemmelsen vil i sagens natur kun meget sjældent blive anvendt. Forsvarsministeriet har oplyst, at man finder den nævnte bestemmelse påkrævet af hensyn til Danmarks handlefrihed og sikkerhed.

Bestemmelsen i lov om anvendelse af Christianiaområdet hjemler adgang for forsvarsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, til bygninger, boder mv. Formålet med bestemmelsen er at sikre, at Forsvarsministeriet får mulighed for – på grund af de særlige forhold på Christiania – at gennemføre en hurtig og effektiv administration af loven. Bestemmelsen har hidtil ikke været anvendt. Forsvarsministeriet har oplyst, at man finder den nævnte bestemmelse påkrævet.

4.6.5. Indenrigs- og Sundhedsministeriet

På Indenrigs- og Sundhedsministeriets område findes der hjemmel til at foretage tvangsindgreb uden retskendelse i lovgivningen om røntgenanlæg, radioaktive stoffer og nukleare anlæg samt i beredskabsloven, fyrværkeriloven, lægemiddeloven, apotekerloven og i en række bekendtgørelser udstedt i medfør af lov om medicinsk udstyr.

På røntgen- og radioaktivitetsområdet findes der således en række bestemmelser, der giver Sundhedsstyrelsen adgang uden retskendelse til virksomheder, institutioner mv. Bestemmelserne, der er begrundet i kontrollenssyn, anvendes meget sjældent. Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder, at bestemmelserne er påkrævede af sikkerhedsmæssige grunde.

På det nukleare område har tilsynsmyndighederne adgang til at iværksætte undersøgelser mv., herunder på privat grund. Bestemmelserne skal sikre, at befolkningen ikke udsættes for stråling fra nukleare anlæg. Bestemmelserne har kun været anvendt i forbindelse med ulykken på Tjernobyl-atomkraftværket. Bestemmelserne er efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse nødvendige, idet en hurtig indsats for iværksættelse af beskyttelsesforanstaltninger er afgørende for befolkningens sikkerhed.

I medfør af beredskabsloven har redningsberedskabet adgang til privat ejendom mv. Formålet er at sikre, at redningsberedskabet kan yde en effektiv indsats bl.a. i forbindelse med brande og udslip. Bestemmelserne anvendes hyppigt i praksis og er efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse nødvendige.

Beredskabsstyrelsen og politiet har i medfør af fyrværkeriloven adgang til virksomheder, der fremstiller, indfører, opbevarer eller forhandler fyrværkeri. I 2001 aflagde Beredskabsstyrelsen 16 besøg, heraf nogle varslede. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at man finder den pågældende bestemmelse nødvendig af hensyn til en effektiv kontrol af fyrværkeriets kvalitet, placering og lovlighed.

Inden for lægemiddelområdet har Fødevarerdirektoratet og Lægemiddelstyrelsen adgang til visse virksomheder, heriblandt apoteker. Formålet med bestemmelserne er at bl.a. at sikre kvaliteten og sikkerheden med hensyn til lægemidler. De fleste af bestemmelserne anvendes i praksis og er efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse nødvendige.

I medfør af lovgivningen om medicinsk udstyr har Lægemiddelstyrelsen adgang til at foretage inspektioner af medicinsk udstyr mv. på relevante lokaliteter. Formålet med bestemmelserne er at sikre den fornødne sikkerhed og kvalitet af medicinsk udstyr. Lægemiddelstyrelsen har foretaget uanmeldt inspektion 1 gang. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har oplyst, at det kan overvejes i forbindelse med en revision af bestemmelserne at præcisere, hvilke lokaliteter der er omfattet.

Det bemærkes, at der efter afgivelsen af høringssvaret er gennemført en ændring af lægemiddeloven, jf. lov nr. 382 af 28. maj 2003. Ændringsloven, der træder i kraft den 1. juli 2003, giver Lægemiddelstyrelsen adgang til virksomheder uden forudgående retskendelse med henblik på at kontrollere overholdelsen af kravene til lægemiddelovervågning mv.

4.6.6. Justitsministeriet

På Justitsministeriets område findes der hjemmel til at foretage tvangsindgreb uden retskendelse i inkassoloven, skatteinddrivelsesloven, våbenloven, lov om krigsmateriel mv., lov om vagtvirksomhed, lovgivningen om beskyttelse af dyrs velfærd mv., spillekasinooven og persondataloven.

Bestemmelsen i inkassoloven hjemler adgang for politiet til lokaler, hvorfra en autorisationsindehaver driver inkassovirksomhed, og til de derværende forretningsoplysninger. Bestemmelsen er begrundet i kontrollenssyn, men har så vidt vides aldrig været anvendt. Justitsministeriet finder, at bestemmelsen kan opheves.

I medfør af skatteinddrivelsesloven foretager pantefogder og told- og skattefogder udlæg for ydelser, som er tillagt udpantningsret, og som opkræves eller inddrives af (amts)kommuner og de statslige told- og skattemyndigheder. Pantefogder og told- og skattefogder foretager udlæg efter de samme regler og med de samme beføjelser, som gælder for fogedretterne, hvilket bl.a. indebærer, at pantefogder og told- og skattefogder kan undersøge skyldnerens husrum og gemmer, hvis en sådan undersøgelse er nødvendig for gennemførelsen af tvangsfuldbyrdelsen. Bestemmelsen er begrundet i samfundsøkonomiske/ressourcemæssige hensyn. Efter Justitsministeriets opfattelse er

bestemmelsen påkrævet af samfundsøkonomiske og ressourcemæssige årsager.

Bestemmelserne i våbenloven, lov om krigsmateriel mv., lov om vagtvirksomhed, lovgivningen om beskyttelse af dyrs velfærd mv., spillekasinoloven og persondataloven hjemler adgang for tilsynsmyndighederne til privat ejendom og i visse tilfælde til at undersøge diverse dokumenter mv. Bestemmelserne er begrundet i kontrollenssyn, og der er derfor ikke stillet krav om forudgående retskendelse, idet domstolene reelt ikke ville have noget at tage stilling til. Bestemmelserne anvendes i praksis, og Justitsministeriets vurdering er, at bestemmelserne må anses for nødvendige.

4.6.7. Kirkeministeriet

På Kirkeministeriets område findes ingen hjemler til at foretage tvangsindgreb uden retskendelse.

4.6.8. Kulturministeriet

På Kulturministeriets område findes der hjemmel til at foretage tvangsindgreb uden retskendelse i museumsloven og naturbeskyttelsesloven.

Bestemmelserne i museumsloven hjemler adgang for kulturministeren eller den, kulturministeren bemyndiger hertil, til steder, hvor der foretages jordarbejder, og hvor der fremkommer eller kan formodes at fremkomme fund eller naturhistoriske fortidsminder. Formålet er at sikre arkæologiske eller naturhistoriske fund. Bestemmelserne anvendes 1-2 gange årligt, normalt uden forudgående meddelelse på grund af adgangs påtrængende karakter. Bestemmelserne er efter Kulturministeriets opfattelse påkrævede for i givet fald at kunne standse et gravearbejde og derved sikre eventuelle fund.

Bestemmelsen i naturbeskyttelsesloven hjemler adgang for myndighederne til offentlige og private ejendomme for at udøve de beføjelser, der er tillagt dem i medfør af loven. Bestemmelsen anvendes 1-2 gange årligt. Kulturministeriet har oplyst, at bestemmelsen må anses for påkrævet, da umiddelbar adgang kan være eneste mulighed for at standse en vedvarende ødelæggelse af fortidsminder.

4.6.9. Miljøministeriet

På Miljøministeriets område findes der hjemmel til at foretage tvangsindgreb uden retskendelse i en række love. Det drejer sig bl.a. om miljøbeskyttelsesloven, vandforsyningsloven, planlægningsloven og naturbeskyttelsesloven.

Bestemmelserne hjemler typisk adgang for tilsynsmyndighederne til privat ejendom og i visse tilfælde til at undersøge diverse dokumenter mv. som led i myndighedernes kontrolvirksomhed. Adgangen til privat ejendom sker i visse tilfælde i form af stikprøvekontrol og i andre tilfælde på basis af f.eks. naboklager. Der kan også være tale om adgang med henblik på at gennemføre selvhjælpshandlinger efter lovgivningens regler herom. Mange af bestemmelserne bygger på EU-regler eller andre internationale regler. Bestemmelserne er primært begrundet i kontrol- og oplysningshensyn, og der er derfor ikke stillet krav om forudgående retskendelse, idet domstolene reelt ikke ville have noget at tage stilling til. I visse tilfælde ville øjemedet endvidere blive forspildt, hvis der først skulle indhentes retskendelse. Størstedelen af bestemmelserne anvendes i praksis, og en del af kontrolbesøgene varsles på forhånd.

De pågældende bestemmelser er efter Miljøministeriets opfattelse nødvendige, idet enkelte af bestemmelserne dog skønnes at kunne indskrænkes.

4.6.10. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration

På Integrationsministeriets område findes ingen hjemler til at foretage tvangsindgreb uden retskendelse.

4.6.11. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

På Fødevareministeriets område findes der hjemmel til at foretage tvangsindgreb uden retskendelse i en lang række love. Det drejer sig bl.a. om fødevareloven, bemyndigelsesloven, fiskeriloven og landbrugsloven

Bestemmelserne vedrører bl.a. adgang til private ejendomme og adgang til at undersøge diverse dokumenter mv. Bestemmelserne er indsat som led i den løbende kontrol med overholdelse af regler, hvis hovedformål er at sikre forbrugernes liv og sundhed, dyrevelfærd, bekæmpelse af dyre- og plantesygdomme, bevarelse af havets ressourcer samt varetagelse af den danske stats og EU's økonomiske interesser. Ved indsættelsen af bestemmelserne er der foretaget en nøje afvejning af det reelle behov for adgang uden retskendelse, og man er i hvert enkelt tilfælde nået frem til, at de modstående hensyn har været tungtvejende. Der er for størstedelen af bestemmelsernes vedkommende tale om udførsel af en foreskreven regelmæssig, rutinemæssig kontrol. Hovedparten af kontrolbesøgene er uvarslede. Om spørgsmålet om domstolsprøvelse har Fødevareministeriet anført, at de omhandlede tvangsindgreb kan foretages uden retskendelse, idet en domstolsprøvelse i overvejende grad alene ville blive af formel karakter, idet tvangsindgrebene er begrundet i kontrollens hensyn.

Størstedelen af bestemmelserne anvendes jævnligt i praksis og er efter Fødevareministeriets opfattelse påkrævede bl.a. af hensyn til Danmarks EU-retlige forpligtelser og af hensyn til forbrugernes sundhed mv.

4.6.12. Ministeriet for Ligestilling

På Ligestillingsministeriets område findes ingen hjemler til at foretage tvangsindgreb uden retskendelse.

4.6.13. Videnskab, Teknologi og Udvikling

På Videnskabsministeriets område findes der hjemmel til at foretage tvangsindgreb uden retskendelse i lov om radiofrekvenser, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet og lov om radio- og teleterminaludstyr og elektromagnetiske forhold.

Bestemmelserne hjemler adgang for IT- og Telestyrelsen til offentlige og private ejendomme bl.a. med henblik på at foretage stikprøvevis markedskontrol i grossist- og detailledet, at foretage tekniske stikprøveundersøgelser til brug for fremtidig behandling af klagesager samt standse forstyrrelser. Bestemmelserne er begrundet, *dels* i kontrollens hensyn, *dels* i hensynet til at give IT- og Telestyrelsen et forbedret indblik i det generelle sikkerhedsniveau hos de enkelte udbydere af telenet eller teletjenester, og *dels* i hensynet til at kunne standse eventuelle forstyrrelser. Der er ikke fastsat krav om forudgående retskendelse, hvilket skyldes, at tvangsindgrebene er hjemlet af kontrollens hensyn. Sager om indgreb foretaget med hjemmel i bestemmelsen i lov om radiofrekvenser skal efterfølgende forelægges for retten. Bestemmelserne anvendes i praksis og er efter Videnskabsministeriets opfattelse påkrævede.

4.6.14. Skatteministeriet

På Skatteministeriets område findes der hjemmel til at foretage tvangsindgreb uden retskendelse i en lang række love inden for skatte-, afgifts- og toldlovgivningen.

Bestemmelserne hjemler bl.a. adgang til virksomheder mv. og adgang til at undersøge diverse dokumenter mv. Bestemmelserne er indsat med henblik på den løbende kontrol med, at borgerne betaler den skat mv., som loven foreskriver. Formålet med skattemyndighedernes kontrol er således at kunne afdække eventuelle uoverensstemmelser mellem de angivelser, som borgerne skal indgive til myndighederne, og de faktiske forhold. Kontrollen spænder fra den rene stikprøvekontrol over en kontrol baseret på en sandsynlighedsvurdering på grundlag af statistiske oplysninger til en kontrol baseret på en formodning om en konkret fejl. Bestemmelserne er begrundet i kontrollens hensyn, og der er derfor ikke stillet krav om forudgående retskendelse, idet domstolene reelt ikke ville have noget at tage stilling til. Uanmeldt kontrol søges undgået. Bestemmelserne anvendes i praksis og er efter Skatteministeriets opfattelse påkrævede bl.a. af hensyn til Danmarks EU-retlige forpligtelser og af hensyn til at sikre, at borgerne betaler de skatter og afgifter, som loven foreskriver.

4.6.15. Socialministeriet

På Socialministeriets område findes der hjemmel til at foretage tvangsindgreb uden retskendelse i lov om social

service.

Bestemmelserne hjemler adgang for kommunen til forældremyndighedsindehavers bolig med henblik på fuldbyrdelse af afgørelser om undersøgelse og anbringelse af børn og unge uden for hjemmet, adgang for børn- og ungeudvalget til i visse tilfælde at træffe afgørelse om kontrol med et barns eller en ungs brevveksling, telefonsamtaler og anden kommunikation med visse personer samt adgang for kommunen til at foretage husundersøgelse i forbindelse med magtanvendelse over for voksne, herunder flytning i forbindelse med optagelse i særlige botilbud uden samtykke. Bestemmelserne anvendes i praksis og er efter Socialministeriets opfattelse påkrævede.

Det bemærkes, at der efter afgivelsen af høringssvaret er gennemført en ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, jf. lov nr. 398 af 28. maj 2003. Ændringsloven, der træder i kraft den 1. juli 2003, giver kommunen adgang til en virksomheds lokaler mv. uden forudgående retskendelse med henblik på at kontrollere de oplysninger om borgernes løn- og arbejdsforhold, som ligger til grund for udbetaling af ydelser i sager, der er omfattet af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

4.6.16. Statsministeriet

På Statsministeriets område findes ingen hjemler til at foretage tvangsindgreb uden retskendelse.

4.6.17. Trafikministeriet

På Trafikministeriets område findes der hjemmel til at foretage tvangsindgreb uden retskendelse i luftfartsloven og postvirksomhedsloven.

Bestemmelsen i luftfartsloven hjemler adgang for havarikommissionen til i forbindelse med undersøgelser af havarier og hændelser at foretage undersøgelse af et luftfartøj eller dets rester, uanset om de befinder sig på privat ejendom, herunder private boliger. Havarikommissionen kan endvidere kræve diverse dokumenter fremlagt. Hensynet bag bestemmelsen er behovet for at sikre beviser af flygtige spor på luftfartøjet og havaristedet. Der stilles ikke krav om forudgående retskendelse, da formålet med havarikommissionens undersøgelser ellers ville kunne forspildes. Bestemmelsen anvendes i praksis og er efter Trafikministeriets opfattelse påkrævet.

Postvirksomhedsloven hjemler adgang for Posttilsynet til at foretage kontrolbesøg på postvirksomheders lokaliteter med henblik på at kontrollere, at der ikke udføres postbefordring i strid med den eneret, som staten har til visse postbefordringer. Posttilsynet har endvidere adgang til at gennemgå forretningsbøger mv. Formålet bag bestemmelsen er at sikre, at den nævnte eneret respekteres. Bestemmelsen har aldrig været anvendt i praksis og kan i sin nuværende form muligvis anses for mere vidtgående end nødvendigt. Trafikministeriet har således anført, at bestemmelsens formål sandsynligvis ville kunne opfyldes, selv om der blev stillet krav om forudgående indhentelse af retskendelse.

4.6.18. Udenrigsministeriet

På Udenrigsministeriets område findes der hjemmel til at foretage tvangsindgreb uden retskendelse i lov om foranstaltninger i medfør af De Forenede Nationers traktat af 24. september 1996 om et altomfattende forbud mod prøvesprængninger samt i lov om inspektioner, erklæringsafgivelse og kontrol i medfør af De Forenede Nationers konvention om forbud mod kemiske våben.

Bestemmelserne hjemler adgang for internationale inspektører, deres danske ledsagere og eventuelle observatører til private ejendomme. Bestemmelsen i loven vedrørende traktaten om altomfattende forbud mod prøvesprængninger anvendes ikke i praksis, da Danmark ikke har kernevåben, og traktaten er endvidere ikke trådt i kraft endnu. Bestemmelsen i loven om inspektioner, erklæringsafgivelse og kontrol i medfør af De Forenede Nationers konvention om forbud mod kemiske våben har siden konventionens ikrafttræden i april 1997 været anvendt 1 gang. Bestemmelserne anses for påkrævede af hensyn til Danmarks folkeretlige forpligtelser.

4.6.19. Undervisningsministeriet

På Undervisningsministeriets område findes der hjemmel til at foretage tvangsindgreb uden retskendelse i lov om

erhvervsuddannelser.

Bestemmelsen hjemler adgang for faglige udvalg m.fl. til virksomheder, som har ansat elever, med henblik på tilvejebringelse af oplysninger om de uddannelsesmæssige forhold i virksomheden. Hensynet bag bestemmelsen er, at de faglige udvalg skal virke for de bedst mulige uddannelsesmæssige forhold i praktikvirksomhederne. Der foreligger ikke oplysninger om omfanget af bestemmelsens anvendelse i praksis, men Undervisningsministeriet skønner, at bestemmelsen er nødvendig i sin nuværende form.

4.6.20. Økonomi- og Erhvervsministeriet

På Økonomi- og Erhvervsministeriets område er der hjemmel til at foretage tvangsindgreb uden retskendelse i en lang række love, herunder i den finansielle lovgivning, energilovgivningen, søfartslovgivningen, forbrugerlovgivningen, el- og gaslovgivningen, bygge- og boliglovgivningen og selskabslovgivningen.

Størstedelen af bestemmelserne hjemler adgang for tilsynsmyndighederne til virksomheder mv. og adgang til at undersøge diverse dokumenter mv. som led i myndighedernes kontrolvirksomhed. Bestemmelserne er begrundet i kontrollensyn, og der er derfor ikke stillet krav om forudgående retskendelse. Størstedelen af bestemmelserne anvendes i praksis og er efter Økonomi- og Erhvervsministeriets opfattelse nødvendige. Enkelte bestemmelser skønnes dog at kunne indskrænkes.

4.7. Særligt om EU-Kommissionens adgang til at foretage tvangsindgreb

4.7.1. Hovedreglen – nationale myndigheder varetager kontrollen med privates overholdelse af EU-retten

Det er karakteristisk for samarbejdet i EU, at EU-retten som alt overvejende hovedregel administreres af medlemslandenes myndigheder i et samvirke med nationale regler. Denne arbejdsdeling mellem de regelskabende EU-institutioner og de administrative nationale myndigheder stiller krav til medlemsstaterne om at administrere EU-retten loyalt og effektivt.

Medlemsstaterne skal således efter EF-traktatens artikel 10 træffe »alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat, eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner. De letter Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver.« Af denne bestemmelse følger en pligt til at sørge for, at EU-retten administreres effektivt og loyalt, således at EU-reglernes efterlevelse kontrolleres lige så godt som regler, der udspringer af nationalt vedtaget lovgivning, og overtrædelser sanktioneres på lige fod. Det kan derfor være nødvendigt at skabe en særlig hjemmel ikke alene for den strafferetlige sanktion, men også for anvendelsen af visse retsmidler i forbindelse med den administrative kontrol.

Som eksempel kan nævnes lovbekendtgørelse nr. 285 af 8. maj 2002 om administration af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om markedsordninger for landbrugsvarer mv., der i § 4, stk. 1, giver ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri adgang til at fastsætte regler om kontrol med overholdelsen af de i lovens § 1 nævnte forordninger. § 4, stk. 2-4, har følgende ordlyd:

»Stk. 2. De kontrollerende myndigheder har til enhver tid, såfremt det skønnes nødvendigt, mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til ethvert sted, hvor de i stk. 1 nævnte varer i erhvervsmæssigt øjemed befinder sig, samt til enhver af de i stk. 1 nævnte virksomheder. Politiet yder om nødvendigt bistand hertil. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan efter aftale med justitsministeren fastsætte nærmere regler herom.

Stk. 3. De kontrollerende myndigheder er berettiget til at foretage eftersyn af varerne og uden erstatning udtage prøver af varerne i det omfang, det er nødvendigt for at undersøge deres beskaffenhed. Vedkommende myndighed er endvidere berettiget til at efterse de i stk. 1 nævnte virksomheders varebeholdninger, forretningsbøger, øvrige regnskabsmateriale, ledsagedokumenter, recepter, analysemateriale samt korrespondance m.v., herunder også materiale, der opbevares i elektronisk form. Virksomhedernes indehavere og de i virksomhederne beskæftigede personer skal yde den fornødne vejledning og hjælp ved foretagelse af ovennævnte eftersyn, og ovennævnte materiale skal på de kontrollerende myndigheders begæring udleveres eller indsendes til de kontrollerende myndigheder.

Stk. 4. Rigsrevisionen kan, eventuelt sammen med Den Europæiske Revisionsret, på tilsvarende betingelser som

nævnt i stk. 2 efterse de pågældende virksomheders varebeholdninger samt det i stk. 3, 2. pkt., nævnte materiale, som efter de pågældende myndigheders skøn er af betydning for den revisionsmæssige kontrol med administrationen af de i § 1 nævnte forordninger.«

Hvis den nationale kontrol ikke er effektiv, vil Kommissionen kunne anlægge traktatkrænkelssag mod medlemsstaten for manglende efterlevelse af loyalitetsprincippet i EF-traktatens artikel 10 eller manglende opfyldelse af de bestemmelser i de enkelte retsakter, som forpligter medlemsstaterne til at foretage kontrol og fastsætte sanktioner for overtrædelse af de pågældende retsakter.

For så vidt angår EU's støtteordninger på landbrugsområdet (markedsordningerne for landbrugsvarer) kan Kommissionen tillige i forbindelse med den årlige regnskabsafslutning træffe beslutning om, at en medlemsstat ikke fuldt ud vil få refunderet de udbetalte tilskud (en såkaldt underkendelse), hvis den nationale kontrol med overholdelse af betingelserne for tildelingen af tilskuddet ikke findes at have været tilstrækkelig effektiv.

Underkendelsen kan vedrøre en konkret sag, hvor den mangelfulde kontrol har medført uberettigede udbetalinger, og underkendelsen vil her typisk være på 100%. Der kan imidlertid også være tale om et helt tilskudsområde, hvor Kommissionen finder, at den ineffektive kontrol har medført en risiko for uberettigede udbetalinger, og hvor underkendelsen fastsættes til en procentdel af de samlede udbetalinger på området (en såkaldt »flat rate«-underkendelse). Begge typer underkendelser bruges ofte af Kommissionen. Især den sidste type kan få meget betydelige finansielle konsekvenser for medlemsstaten.

Inden for visse områder af EU-retten indeholder retsakterne i stigende omfang detaljerede bestemmelser om, hvilke kontrolforanstaltninger de nationale myndigheder skal foretage. Som eksempel kan nævnes Rådets forordning nr. 2371/2002 af 20. december 2002 om bevarelse og bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne som led i den fælles fiskeripolitik (grundforordningen). Forordningen indeholder bl.a. følgende bestemmelse om inspektion og kontrol:

»Artikel 24

Medlemsstaterne træffer de fornødne inspektions- og håndhævelsesforanstaltninger til at sikre, at reglerne i den fælles fiskeripolitik overholdes på deres område eller i farvande under deres højhedsområde eller jurisdiktion. De træffer også håndhævelsesforanstaltninger for fiskeri, der udøves uden for EF-farvande af EF-fartøjer, der fører deres flag, og af deres borgere.

Sådanne foranstaltninger omfatter:

- a) stikprøvekontrol og inspektion om bord på fiskerfartøjer og hos virksomheder og andre organer med aktiviteter i tilknytning til den fælles fiskeripolitik
- b) observation af fiskerfartøjer
- c) undersøgelser, retsforfølgning af overtrædelser og sanktioner i overensstemmelse med artikel 25
- d) forebyggende foranstaltninger i overensstemmelse med artikel 25, stk. 5
- e) foranstaltninger til at forebygge, at deres statsborgere inddrages i fiskeriaktiviteter, der ikke er i overensstemmelse med gældende bevarings- og forvaltningsforanstaltninger, med forbehold af flagstatens primære ansvar.

De trufne foranstaltninger skal være veldokumenterede. De skal være effektive, afskrækkende og stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen.

....«

Forordningen forpligter således medlemsstaterne til bl.a. at foretage inspektioner og stikprøvekontrol på fiskefartøjer og hos private virksomheder. Det må antages, at de nationale inspektører for at opfylde denne forpligtelse skal kunne tiltvinge sig adgang efter national lovgivning, således at inspektionerne ikke er afhængige af fartøjsførernes eller virksomhedens samtykke.

Andre eksempler på detaljerede regelsæt om de nationale myndigheders kontrol findes i

- Rådets direktiv 89/397/EØF af 14. juni 1989 om offentlig kontrol med levnedsmidler,
- Kommissionens forordning (EF) nr. 2419/2001 af 11. december 2001 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, der indførtes ved Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 og
- Kommissionens forordning (EF) nr. 2090/2002 af 26. november 2002 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 386/90 for så vidt angår fysisk kontrol ved udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner.

4.7.2. EU-Kommissionens beføjelser til at kontrollere nationale myndigheders anvendelse af EU-retten

Medlemsstaterne må antages at have pligt til at forsyne Kommissionen med de oplysninger, som gør det muligt for Kommissionen at vurdere den nationale kontrols effektivitet. I visse retsakter har Kommissionen tillige fået særlige beføjelser for at kunne kontrollere medlemsstaternes anvendelse af EU-reglerne.

Den ovenfor nævnte forordning nr. 2371/2002 indeholder således en bestemmelse i artikel 27, stk. 1, der som noget nyt i forhold til de hidtil gældende regler giver Kommissionen kompetence til at foretage inspektioner hos private virksomheder for at inspicere de nationale myndigheders kontrol af virksomheden:

»Artikel 27

Kommissionen kan [i forbindelse med Kommissionens evaluering og kontrol af medlemsstaternes anvendelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik] foretage inspektion om bord på fiskerfartøjer og hos virksomheder og andre organer med aktiviteter i tilknytning til den fælles fiskeripolitik og skal have adgang til alle oplysninger og dokumenter, der er nødvendige for at kunne påtage sig sit ansvar. Kommissionen foretager kun inspektion på eget initiativ og uden bistand fra inspektører fra den pågældende medlemsstat på fiskerfartøjer og steder, hvor der først landes eller først sælges, og kun for områder eller bestande, der er omfattet af et særligt overvågningsprogram, der er vedtaget i henhold til artikel 34c i forordning (EØF) nr. 2847/93.

Kommissionens inspektører skal fremlægge skriftlig legitimation og bevis for deres stilling. Kommissionens inspektører har ikke beføjelser, der går ud over nationale inspektørers beføjelser, og de har ikke politi- eller håndhævelsesbeføjelser. Kommissionen kan navnlig ikke foretage inspektion uden bistand fra inspektører fra den pågældende medlemsstat, hvis den inspicerede part gør indsigelse.

Medlemsstaterne bistår Kommissionen i det omfang, det er nødvendigt, for at den kan udføre disse opgaver.

....«

Kommissionen kan foretage inspektioner på eget initiativ og har kun en pligt til at underrette de nationale myndigheder om inspektionen dagen inden dennes afslutning, men Kommissionen kan ikke tiltvinge sig adgang hos private uden at være ledsaget af nationale inspektører og har ikke videre beføjelser, end nationale inspektører har efter national lovgivning.

På landbrugsområdet findes tilsvarende eksempler på, at Kommissionen har fået tillagt beføjelser til at udføre kontrol i samarbejde med de nationale myndigheder med det formål at kontrollere, om de nationale myndigheders kontrol er effektiv, og for så vidt det er nødvendigt for at sikre den ensartede gennemførelse af et direktiv.

Eksempelvis kan sagkyndige fra Kommissionen foretage veterinærkontrol på stedet i samarbejde med de nationale myndigheder, for så vidt det er nødvendigt for at sikre ensartet gennemførelse af direktivet, jf. artikel 12, stk. 1, i direktiv nr. 92/5/EØF af 10. februar 1992 om ændring og ajourføring af direktiv nr. 77/99/EØF om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med handel med kødprodukter inden for Fællesskabet.

4.7.3. Undtagelser – EU-Kommissionen har beføjelser til at kontrollere virksomheder

Kommissionen er kun tillagt beføjelser til at træffe afgørelser over for virksomheder og kontrollere virksomhedernes overholdelse af EU-retten i meget begrænset omfang og på klart afgrænsede områder.

Det mest betydningsfulde område er EU-konkurrenceretten, hvor Kommissionens ansvar for at administrere konkurrencereglerne i EF-traktatens artikel 81 og 82 udtrykkeligt følger af bestemmelserne.

Med vedtagelsen af forordning nr. 17/62 gav Rådet allerede i 1962 Kommissionen en vid adgang til at afkræve virksomheder og nationale myndigheder relevante oplysninger og foretage kontrolbesøg hos virksomhederne i medlemsstaterne. Efter artikel 11 i forordningen kan Kommissionen således indhente alle oplysninger fra virksomheder og sammenslutninger af virksomheder, som er nødvendige til at løse de opgaver, som Kommissionen er overladt på konkurrencerettens område. Ved begæringens fremsættelse skal Kommissionen oplyse om det faktiske og retlige grundlag for anmodningen og formålet med begæringen. Kommissionen skal desuden orientere om de sanktioner, der kan bringes i anvendelse, hvis der gives urigtige oplysninger som svar på begæringen. Besvarer virksomheden ikke Kommissionens begæring, kan Kommissionen fremsætte krav om oplysningerne i form af en beslutning efter artikel 11, stk. 5. Efterkommer virksomheden ikke denne beslutning kan Kommissionen pålægge virksomheden at betale tvangsbøder for at tvinge virksomhederne til at afgive oplysningerne, jf. artikel 16.

Kommissionens beslutninger, herunder om at afkræve oplysninger, kan indbringes for Retten i Første Instans med appeladgang til EF-domstolen.

EF-domstolen har i sin retspraksis præciseret Kommissionens adgang til at kræve oplysninger under trussel om tvangsbøder efter forordning nr. 17/62. EF-domstolen har således anerkendt retten for en virksomhed til ikke at blive tvunget af Kommissionen inden for rammerne af artikel 11 til at indrømme sin deltagelse i overtrædelser af konkurrencereglerne. Om afvejningen mellem Kommissionens beføjelser efter forordning nr. 17/62 og retten til ikke at bidrage til selvinkriminering har EF-domstolen for det første udtalt, at en virksomhed har pligt til at medvirke aktivt til en kontrolundersøgelse, hvilket indebærer, at virksomheden skal forsyne Kommissionen med alt det materiale vedrørende undersøgelsens genstand, som virksomheden måtte råde over. For det andet har Kommissionen beføjelse til at pålægge en virksomhed dels at meddele alle nødvendige oplysninger om de omstændigheder, som virksomheden kan tænkes at være bekendt med, dels, om nødvendigt, at fremlægge de dokumenter om disse omstændigheder, som virksomheden er i besiddelse af, selv om oplysningerne vil kunne anvendes som bevis for, at virksomheden selv eller en anden virksomhed har handlet i strid med konkurrencereglerne. Kommissionen kan dog ikke pålægge en virksomhed pligt til at besvare spørgsmål, hvis virksomheden derved tvinges til at afgive tilståelse om at have begået retsstridige handlinger, som det påhviler Kommissionen at føre bevis for. Domstolen har endvidere udtalt, at Fællesskabets retsinstanser skal tage hensyn til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis ved fortolkningen af de grundlæggende rettigheder i EU-retten. EF-domstolen har således udtalt:

»However, both the Orkem judgment and the recent case-law of the European Court of Human Rights require, first, the exercise of coercion against the suspect in order to obtain information from him, and, second, establishment of the existence of an actual interference with the right which they define«, jf. præmis 275 i dom af 15. oktober 2002 i appelsagerne C-238/99P m.fl., Limburgse Vinyl Maatschappij NV, Saml. 2002 I, s. 8375.

Efter en konkret prøvelse konstaterede EF-domstolen endvidere i dommen, at der ikke var grundlag for at kritisere den af Retten i Første Instans afsagte dom – der var appelleret til EF-domstolen – i forhold til udviklingen i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis om retten til ikke at bidrage til selvinkriminering.

Højesteret har ved kendelse af 31. marts 2003 henholdt sig til EF-domstolens praksis i et kæremål, som vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt en virksomhed kunne pålægges »omgående at afgive til de i kendelsen nævnte embedsmænd enhver forklaring, de måtte anmode om i forbindelse med kontrolundersøgelsens genstand og formål«. De i kendelsen nævnte embedsmænd var dels Kommissionens embedsmænd, dels de nationale embedsmænd, der skulle bistå under Kommissionens kontrolundersøgelse. Den af Kommissionen omhandlede beslutning var udstedt i medfør af artikel 14, stk. 3, hvorfor virksomheden ikke var underlagt en bødepålagt forpligtelse til at besvare spørgsmål fra Kommissionen. Højesteret refererede EF-domstolens praksis og udtalte, at den ikke fandt grundlag for at antage, at afvejningen mellem Kommissionens beføjelser og retten til ikke at bidrage til selvinkriminering – som følger af EF-domstolens praksis og som embedsmændene har pligt til at respektere under tvangsindgrebets udførelse – skulle stride mod nationale bestemmelser med grundlovsrang.

Efter artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17/62 kan Kommissionen ligeledes træffe beslutning om at foretage kontrolundersøgelser direkte i virksomheder, hvorefter virksomheden har en pligt til at medvirke til undersøgelsen. Ved sådanne kontrolbesøg, der ofte betegnes som dawn raids, møder Kommissionens embedsmænd op hos virksomheden sammen med repræsentanter for de nationale konkurrencemyndigheder og forlanger at få adgang til virksomhedens lokaler. Kommissionens embedsmænd har krav på at blive lukket ind, når de kan godtgøre deres ret til at foretage kontrolundersøgelse ved at fremvise en beslutning fra Kommissionen, der skal indeholde oplysninger om genstanden for og formålet med undersøgelsen og reglerne om bødeansvar. Der er ikke pligt til at indhente en forudgående dommerkendelse efter EU-retten, men hvis tiltvingelse af adgang kræver retskendelse efter national ret, skal de nationale myndigheder være behjælpelig med at indhente en sådan. Det følger af EF-domstolens retspraksis, at den nationale domstol ikke kan tage stilling til andet end, om tvangsindgrebene er vilkårlige og uforholdsmæssige i forhold til formålet med kontrolundersøgelsen, jf. sag C-94/00, Roquette Frères SA, Saml. 2002 I, s. 9011.

Rådet vedtog den 16. december 2002 en ny forordning, nr. 1/2003, om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82. Denne nye forordning erstatter forordning nr. 17/62 fra 1. maj 2004. Efter artikel 18 i den nye forordning har Kommissionen samme beføjelse til at afkræve virksomhederne oplysninger som efter forordning nr. 17/62. Adgangen til at foretage kontrolundersøgelser er præciseret. Efter artikel 20, stk. 1, har Kommissionen ret til:

1. at få adgang til alle virksomhedernes og virksomhedssammenslutningernes lokaler, grunde og transportmidler
2. at kontrollere bøger og andre forretningspapirer, uanset informationsmedium
3. at tage eller få kopi eller udskrift under enhver form af sådanne bøger eller forretningspapirer
4. at forsegle alle forretningslokaler samt bøger eller forretningspapirer i det for kontrolundersøgelsen nødvendige tidsrum og omfang
5. at afkræve alle virksomhedens eller virksomhedssammenslutningens repræsentanter eller medarbejdere forklaringer om kendsgerningen og dokumenter vedrørende kontrolundersøgelsens genstand og formål og registrere deres svar.

Også efter den nye forordning skal Kommissionen underrette den nationale konkurrencemyndighed i god tid inden kontrolundersøgelsen. Efter artikel 20, stk. 5, har den nationale konkurrencemyndighed samme beføjelser som Kommissionen, hvis den ønsker at bistå Kommissionen under kontrolbesøget, og den har en pligt hertil, hvis Kommissionen anmoder om bistand. Hvis virksomheden modsætter sig en undersøgelse, er medlemsstaten efter stk. 6 forpligtet til at yde Kommissionen den fornødne bistand, herunder at anmode om politiets eller tilsvarende retshåndhævende myndigheds bistand. Hvis national lovgivning kræver en domstolstilladelse, skal denne indhentes, jf. stk. 7. Artikel 20, stk. 8, fastsætter grænserne for, hvad den nationale domstols prøvelse kan omfatte:

»Når der anmodes om tilladelse som omhandlet i stk. 7, kontrollerer den nationale domstol ægtheden af Kommissionens beslutning, og sikrer, at de påtænkte tvangsindgreb ikke er vilkårlige eller uforholdsmæssige i forhold til undersøgelsens formål. Ved prøvelsen af indgrebenes forholdsmæssighed kan den nationale domstol anmode Kommissionen direkte eller gennem den nationale konkurrencemyndighed om detaljerede forklaringer vedrørende de forhold der begrundet Kommissionens mistanke om, at der foreligger en overtrædelse af traktatens artikel 81 og 82, samt for grovheden af den formodede overtrædelse og karakteren af den pågældende virksomheds deltagelse. Den nationale domstol kan dog hverken sætte spørgsmålstejn ved, om kontrolundersøgelsen er nødvendig, eller kræve at få forelagt oplysninger i Kommissionens sagsakter. Det er forbeholdt EF-domstolen at kontrollere lovligheden af Kommissionens beslutning.«

Kommissionen har i den nye forordning, artikel 21, fået en udtrykkelig hjemmel til også at kunne undersøge andre lokaler og private hjem, hvis der foreligger en rimelig mistanke om, at bøger eller andre forretningspapirer, som er relevante som bevis for en alvorlig overtrædelse af EF-traktatens artikel 81 eller 82, opbevares de pågældende steder. Undersøgelser af private hjem kræver dog altid den nationale domstols tilladelse, og den nationale domstols prøvelsesadgang er videre end ved Kommissionens anmodning om tilladelse til kontrolbesøg i virksomhedens egne lokaler, jf. artikel 21, stk. 3.

Kommissionens mulighed for at pålægge virksomhederne tvangsbøder er bibeholdt i den nye forordning. Efter artikel 24, stk. 1, litra d-e, kan Kommissionen således pålægge virksomhederne daglige tvangsbøder op til 5 % af den gennemsnitlige daglige omsætning i det foregående regnskabsår fra det i beslutningen fastsatte tidspunkt for at tvinge dem til »at give fuldstændige og rigtige oplysninger, som Kommissionen har krævet ved beslutning i henhold til artikel 17 eller artikel 18, stk. 3«, eller underkaste sig en kontrolundersøgelse, som Kommissionen har pålagt ved en beslutning. Kommissionen har endvidere mulighed for at pålægge virksomhederne bøder for ikke at fremlægge de forlangte oplysninger i deres helhed eller for at nægte at underkaste sig en kontrolundersøgelse, jf. artikel 23, stk. 1, litra c).

[Forside](#) | [Indhold](#) | [Til top](#) | [Forrige](#) | [Næste](#)

Justitsministeriet, Version 1.0 juni 2003

Denne publikation findes på adressen: <http://www.jm.dk/>

Kapitel 5

Gældende ret om myndighedernes fremgangsmåde i forbindelse med gennemførelsen af kontrolbesøg mv.

5.1. Indledning

Efter kommissoriet skal kommissionen bl.a. udarbejde udkast til et samlet regelsæt om myndighedernes adfærd i forbindelse med gennemførelsen af de tvangsindgreb, som er behandlet i de foregående kapitler.

I dette kapitel forudsættes det således, *at* der i lovgivningen er hjemmel til at gennemføre et tvangsindgreb af den omhandlede karakter, og *at* der er hjemmel til at gøre det uden retskendelse. Spørgsmålet er alene, hvilken adfærd – formel fremgangsmåde – der i så fald skal følges fra den pågældende myndigheds side.

Nedenfor redegøres der for gældende ret om myndighedernes adfærd i forbindelse med gennemførelsen af tvangsindgreb.

5.2. Tvangsindgreb uden for strafferetsplejen

5.2.1. Oversigt

Der findes ikke i gældende dansk ret et samlet regelsæt, der særligt tager sigte på myndighedernes adfærd i forbindelse med gennemførelse af tvangsindgreb uden for strafferetsplejen.

Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at der ikke findes retsregler om spørgsmålet:

For det første har der i den forvaltningsretlige litteratur været rejst spørgsmål om, hvorvidt de almindelige bestemmelser om partsbeføjelser i forvaltningsloven vedrørende bl.a. partshøring, begrundelse og klagevejledning finder anvendelse i de omhandlede sager. Dette spørgsmål behandles nedenfor under pkt. 5.2.2.

I tilknytning hertil kan der for det andet rejses spørgsmål om, hvorvidt den såkaldte notatpligt efter offentlighedslovens § 6 gælder i de omhandlede sager. Dette spørgsmål behandles nedenfor under pkt. 5.2.3.

For det tredje indeholder lov om behandling af personoplysninger generelle bestemmelser om personoplysninger, som behandles på edb, eller som er eller vil blive indeholdt i et register. Disse bestemmelser – der således også gælder i de her omhandlede sager – omtales nærmere nedenfor under pkt. 5.2.4.

For det fjerde er der i en række af de love, der hjemler myndighedernes tvangsindgreb, indsat særlige bestemmelser om myndighedernes adfærd mv., jf. nedenfor under pkt. 5.2.5.

Endelig gælder under alle omstændigheder de krav til forvaltningens optræden og adfærd, som følger af principperne om god forvaltningsskik. Disse principper omtales nedenfor under pkt. 5.2.6.

5.2.2. Forvaltningslovens sagsbehandlingsregler

5.2.2.1. Afgrænsning af problemstillingen

Forvaltningsloven indeholder bl.a. sagsbehandlingsregler, herunder regler om partsbeføjelser, og bestemmelser om

tavshedspligt og videregivelse af oplysninger.

I dette kapitel samler interessen sig om lovens centrale bestemmelser om partsbeføjelser mv., herunder f.eks. retten til repræsentation, aktindsigt, partshøring, begrundelse og klagevejledning, jf. §§ 3-26.

Et hovedspørgsmål er, om disse bestemmelser finder anvendelse i sager om iværksættelse af tvangsindgreb. I givet fald er spørgsmålet i anden række, hvem der kan anses for parter i sagen og dermed påberåbe sig de rettigheder, der følger af loven.

Disse spørgsmål gennemgås nedenfor under pkt. 5.2.2.2 og 5.2.2.3. En nærmere gennemgang af de enkelte partsbeføjelser foretages af fremstillingsmæssige grunde ikke i dette afsnit, men i kapitel 7, pkt. 7.6.3.3.2.2.

Reglerne om tavshedspligt og videregivelse af oplysninger i lovens § 27-32 samt reglen i § 32 a om anvendelse af digital kommunikation gælder for al forvaltningsvirksomhed, det vil sige både i afgørelsessager og andre sager, jf. § 2, stk. 3. Disse bestemmelser – der i øvrigt ikke er relevante for den problemstilling, der behandles i dette kapitel – gælder således uden videre også i de her omhandlede sager.

5.2.2.2. Forvaltningslovens afgørelsesbegreb

Forvaltningslovens centrale bestemmelser om partsbeføjelser (§§ 7-26) gælder efter lovens § 2, stk. 1, for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Hermed sigtes efter bestemmelsens forarbejder til udfærdigelse af retsakter, det vil sige udtalelser, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde, jf. nærmere bl.a. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 2. oplag 2001, side 115 ff.

Forvaltningslovens regler om inhabilitet (§§ 3-6) har som udgangspunkt samme anvendelsesområde, men gælder herudover tillige for sager om indgåelse af kontraktsforhold mv., jf. lovens § 2, stk. 2.

Uden for forvaltningslovens afgørelsesbegreb falder som udgangspunkt processuelle beslutninger, som træffes under og som led i sagens behandling. Der kan f.eks. være tale om beslutninger om sagens oplysning, herunder om indhentelse af fagkyndige undersøgelser og vurderinger samt udtalelser fra parten og tredjemand.

Betydningen heraf er, at lovens regler ikke skal iagttages i forbindelse med sådanne beslutninger, der således kan træffes og iværksættes uden f.eks. partshøring og begrundelse.

I den foreliggende sammenhæng er spørgsmålet herefter, om beslutninger om iværksættelse af de omhandlede tvangsindgreb har karakter af afgørelser i den nævnte forstand – med den virkning, at lovens §§ 3-26 finder anvendelse – eller om de i stedet skal anskues som processuelle beslutninger med den virkning, at reglerne ikke gælder.

Spørgsmålet er ikke behandlet i forarbejderne til forvaltningsloven. Der foreligger heller ikke relevant retspraksis eller nærmere udtalelser fra Folketingets Ombudsmand.

Problemstillingen er derimod – meget kortfattet – behandlet enkelte steder i den forvaltningsretlige litteratur.

I Forvaltningsret, side 49, anføres således bl.a., at konsekvenserne af en processuel beslutning i sig selv kan være så indgribende – som f.eks. ved visse tvangsindgreb – at det må føre til at anse beslutningen for en afgørelse. På side 51 anføres, at beslutninger om fremskaffelse af oplysninger ved gennemførelsen af tvangsindgreb som f.eks. ransagning, legemsundersøgelser eller besigtigelser af private lokaliteter normalt må betragtes som afgørelser. Samtidig anføres, at »det herved er en forudsætning at der er tale om egentlige tvangsindgreb, dvs. at de kan og efter omstændighederne vil blive gennemført tvangsmæssigt, og ikke blot om ønskede undersøgelser hvor partens undladelse af at medvirke alene medfører processuel skadevirkning«.

I Kommenteret Forvaltningslov, side 123, anføres i tilknytning til omtalen af en utrykt udtalelse fra Folketingets Ombudsmand, at »brug af skattekontrollovens muligheder for tvangsmæssigt at fremtvinge oplysninger ikke i almindelighed [har] karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, men er en normering af, hvad der er eller skal være ret«, og at en »anvendelse af forvaltningslovens processuelle regler i relation til beslutninger truffet over for den berørte borger derfor ikke [kan] give anledning til bemærkninger.«

I Ligningsvejledningen 2002, pkt. A.I.3.2, er det anført, at pålæg til *tredjemand* om oplysningspligt efter

skattekontrollovens § 8 C, D eller G må anses for en afgørelse efter forvaltningslovens regler, og at pålægget derfor bl.a. skal begrundes og ledsages af en klagevejledning.

Sammenfattende må det konstateres, at det er uafklaret, i hvilket omfang forvaltningsloven gælder for beslutninger om de omhandlede tvangsindgreb.

Et andet spørgsmål er i den forbindelse, fra hvilket tidspunkt forvaltningslovens sagsbehandlingsregler i givet fald skal anvendes. Hvis myndigheden f.eks. i første omgang nøjes med mere formløst at anmode den pågældende virksomhed om at indsende de relevante dokumenter mv., finder loven da anvendelse allerede fra dette tidspunkt? Eller finder loven først anvendelse, når myndigheden beslutter at aflægge virksomheden et egentligt kontrolbesøg? Eller gælder loven eventuelt først, når det viser sig, at der er behov for – typisk ved politiets bistand – at anvende egentlig tvang? Heller ikke disse spørgsmål er nærmere behandlet i litteraturen.

Det kan tilføjes, at der i relation til afgørelsesbegrebet findes eksempler på, at myndighederne tillægger det betydning, om borgeren meddeler samtykke til den pågældende beslutning. I Processuelle regler på Told og Skats område (2002), pkt. B.4, anføres således, at der ved vurderingen af, om en efterangivelse skal anses for en afgørelse, må sondres mellem tilfælde, hvor den afgiftspligtige er indstillet på frivilligt at underskrive efterangivelsesblanketten, og tilfælde, hvor den pågældende ikke er indstillet på dette. Kun i sidstnævnte tilfælde skal efterangivelsen efter disse retningslinier anses for en afgørelse.

5.2.2.3. Forvaltningslovens partsbegreb

I det omfang, de omhandlede tvangsindgreb anses for afgørelser i forvaltningslovens forstand, jf. ovenfor pkt. 5.2.2.2, opstår spørgsmålet om, hvilke personer der kan påberåbe sig de rettigheder, der følger af loven.

De fleste regler i forvaltningsloven gælder alene for den, der er »part« i sagen.

Det fremgår ikke udtrykkeligt af forvaltningsloven, hvem der skal anses for part i en sag, men i forarbejderne er det anført, at loven bygger på forvaltningsrettens almindelige partsbegreb.

For at en person kan betragtes som part, er det herefter i almindelighed en betingelse, at den pågældende har en væsentlig og individuel interesse i sagen – typisk som følge af, at det er vedkommende, som myndighedens afgørelse er rettet imod. Anmeldere, forurettede og vidner mv. vil i almindelighed ikke være parter, medmindre de af anden grund har en væsentlig interesse i sagen, f.eks. som følge af et erstatningskrav.

Om spørgsmålet henvises nærmere til bl.a. Kommenteret Forvaltningslov, side 135 ff, Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave, 2001, side 171 f, og Forvaltningsret, side 61 ff.

I det omfang, forvaltningsloven finder anvendelse i de omhandlede sager, må det herefter antages, at den, som indgrebet retter sig imod, er part i sagen. Dette gælder i hvert fald i de – sædvanlige – tilfælde, hvor den pågældende også er den, som oplysningerne indhentes om.

I nogle tilfælde har myndighederne hjemmel til at foretage tvangsindgreb hos en tredjemand, hos hvem f.eks. det regnskabsmateriale, som myndighederne ønsker at undersøge, beror. Som eksempel kan nævnes bestemmelsen i momslovens § 75, stk. 5. Det må anses for uafklaret, om det i disse tilfælde er tredjemand og/eller den, som oplysningerne angår, der skal anses som part.

5.2.3. Notatpligt i afgørelsessager

Efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 6 gælder det i sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, at en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, skal gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Bestemmelsens anvendelsesområde (sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed) er

afgrænset på samme måde som forvaltningslovens § 2, stk. 1, jf. ovenfor under pkt. 5.2.2.2.

I det omfang, beslutninger om tvangsindgreb anses for afgørelser efter forvaltningsloven, finder offentlighedslovens § 6 således umiddelbart anvendelse.

Det er samtidig almindeligt antaget, at det følger af god forvaltningsskik, at en myndighed – uanset om der er tale om en afgørelsessag – sørger for, at der gøres skriftligt notat om ekspeditioner af væsentlig betydning for behandlingen af en sag i det omfang, de ikke fremgår af sagens akter i øvrigt. Der henvises til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave, 1998, side 152, Forvaltningsret, side 413 og 642, og Eilschou-Holm, Forvaltningsloven som Minimumslov, Juristen 1986, side 227 ff, særligt side 242 f.

5.2.4. Persondataloven

Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven) indeholder en generel regulering af bl.a. behandling af personoplysninger, som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling.

Behandling af sådanne oplysninger er for den offentlige forvaltnings vedkommende som udgangspunkt omfattet af loven, uanset hvilken form for virksomhed den pågældende forvaltningsmyndighed udøver, og uanset om oplysningerne er indhentet frivilligt eller tvangsmæssigt.

Oplysninger om juridiske personer, f.eks. om aktie- og anpartsselskaber, er i almindelighed ikke omfattet af loven.

De nærmere behandlingsregler i loven vil ikke blive nærmere gennemgået i det følgende. Det skyldes navnlig, at loven bygger på et EU-direktiv (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger), og at det er meget begrænset, i hvilket omfang lovens regler inden for rammerne af direktivet ville kunne fraviges i kommissionens lovudkast.

Der kan imidlertid være grund til kort at omtale bestemmelserne om oplysningspligt i lovens §§ 28-30.

Bestemmelserne i §§ 28 og 29 regulerer spørgsmålet om oplysningspligt over for personer, som der indsamles og registreres oplysninger om. Den pågældende forvaltningsmyndighed skal bl.a. underrette vedkommende om, hvad formålet med indsamling af oplysningerne er. Underretningen skal normalt gives ved indsamlingen/registreringen og ellers senest 10 dage efter, jf. nærmere pkt. 2.1.1 og 2.2.1 i Datatilsynets vejledning nr. 126 af 10. juli 2000 om registreredes rettigheder efter reglerne i kapitel 8-10 i lov om behandling af personoplysninger.

Formålet med denne oplysningspligt er at sikre, dels at en eventuel frivillig beslutning fra de registreredes side om at udlevere oplysninger om sig selv træffes på et tilstrækkeligt grundlag, dels at den pågældende under alle omstændigheder kan have overblik over, hvorfor forvaltningen indsamler oplysninger om vedkommende. Der henvises nærmere til Kristian Korfits Nielsen og Henrik Waaben, Lov om Behandling af Personoplysninger, 2001, side 294 f.

De nævnte bestemmelser indeholder sammen med bestemmelsen i § 30 en række undtagelser fra hovedreglen om underretningspligt. Det følger således af § 30, stk. 2, at underretningspligten ikke gælder, hvis den registreredes interesse i at få kendskab til de pågældende oplysninger findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige interesser, herunder navnlig til 1) statens sikkerhed, 2) forsvaret, 3) den offentlige sikkerhed, 4) forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager eller i forbindelse med brud på etiske regler for lovregulerede erhverv, 5) væsentlige økonomiske eller finansielle interesser hos en medlemsstat eller Den Europæiske Union, herunder valuta-, budget- og skatteanliggender, og 6) kontrol-, tilsyns- eller reguleringsopgaver, herunder opgaver af midlertidig karakter, der er et led i den offentlige myndighedsudøvelse på de i nr. 3-5 nævnte områder.

Der foreligger endnu ikke nærmere praksis fra Datatilsynet om anvendelse af loven på det her omhandlede område. For så vidt angår et noget beslægtet område – samkøring af registre – har Datatilsynet imidlertid i en sag, der er omtalt i tilsynets årsberetning for 2000 (j.nr. 2000-069-0001), mere generelt udtalt, at den nævnte bestemmelse i §

30, stk. 2, nr. 6, om det offentliges kontrol- og tilsynsopgaver kun finder anvendelse, hvis der er nærliggende fare for, at det offentliges interesser vil lide skade af væsentlig betydning.

Indskrænkning i den dataansvarliges underretningspligt i medfør af § 30 kræver en konkret afvejning af de modstående interesser, som er anført i bestemmelsen.

Sammenfattende kan det anføres, at bestemmelserne om underretningspligt i lovens §§ 28 og 29 i det omfang, loven i øvrigt finder anvendelse på det omhandlede område, som udgangspunkt vil indebære, at der skal gives underretning til de pågældende personer om, at der indsamles oplysninger om dem.

5.2.5. Adfærdsbestemmelser i de enkelte love

5.2.5.1. Oversigt

I de enkelte love, der hjemler foretagelse af de omhandlede tvangsindgreb, findes der i mange tilfælde bestemmelser om den fremgangsmåde, som skal følges, når indgrebet iværksættes.

Det drejer sig f.eks. om bestemmelser om legitimation (pkt. 5.2.5.2), forudgående meddelelse (pkt. 5.2.5.3) og skånsomhed (pkt. 5.2.5.4).

5.2.5.2. Bestemmelser om legitimation

Der er ofte indsat bestemmelser om, at indgreb kun kan gennemføres »mod behørig legitimation«, eller om, at »legitimation skal forevises på forlangende«.

Sådanne regler må forstås på den måde, at den, der foretager tvangsindgrebet, skal forevise dokumentation for, hvilken myndighed vedkommende repræsenterer, og identificerbare oplysninger om, hvem den pågældende selv er (f.eks. angivelse af tjenestenummer).

Anvendelsen af formuleringen om, at myndigheden kan skaffe sig adgang »mod behørig legitimation«, findes bl.a. i skattekontrollovens § 6, stk. 4, (lovbekendtgørelse nr. 726 af 13. august 2001) og i lov om registreringsafgift af motorkøretøjer mv. § 25, stk. 2, (lovbekendtgørelse nr. 977 af 2. december 2002). Bestemmelserne må antages at indebære, at legitimation skal forevises uopfordret.

Bestemmelser om, at »legitimation skal forevises på forlangende«, findes bl.a. i § 10, stk. 2, i lov nr. 180 af 8. maj 1985 om okker. I lov om naturbeskyttelse (lovbekendtgørelse nr. 85 af 4. februar 2002) bestemmes i § 76, stk. 1, at »legitimation skal forevises efter anmodning«.

Efter § 36, stk. 3, i lov om beredskab (lovbekendtgørelse nr. 912 af 2. oktober 2000) skal den, der foretager brandsyn, »være i besiddelse af behørig legitimation«. Det må give anledning til tvivl, om dette betyder, at legitimation skal forevises uopfordret eller kun på forlangende.

Selv om der ikke er fastsat udtrykkelige bestemmelser om legitimation, er det almindeligt antaget, at myndigheden har pligt til at legitimere sig på begæring. Der henvises nærmere til bl.a. Forvaltningsret, Sagsbehandling, side 162, og Forvaltningsret, side 489 f.

5.2.1.5.3. Bestemmelser om forudgående meddelelse (varsling)

Der findes så vidt ses kun få bestemmelser i særlovgivningen om, at der skal gives forudgående meddelelse (varsel) før gennemførelsen af tvangsindgreb.

Bestemmelser om varsling findes bl.a. i tilfælde, hvor der er tale om kontrol med f.eks. bygninger eller lignende, der ikke lader sig skjule eller fjerne, jf. f.eks. § 32 i lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer (lovbekendtgørelse nr. 911 af 14. oktober 2001). Efter denne bestemmelse har ministeren eller den, han bemyndiger dertil, »efter forudgående meddelelse« og mod forevisning af legitimation adgang til offentlige og private bygninger for at tilvejebringe oplysninger til brug for afgørelser efter loven.

I andre tilfælde er det bestemt, at varsling skal ske, hvis det er muligt, jf. f.eks. lov om jagt- og vildtforvaltning

(lovbekendtgørelse nr. 114 af 28. januar 1997). Efter lovens § 50 skal der forud for indgrebet så vidt muligt gives meddelelse til ejeren eller brugeren.

Selv om det ikke udtrykkeligt fremgår af den pågældende lov, at der skal ske varsling mv., kan noget sådant f.eks. fremgå af lovens forarbejder. Som eksempel herpå kan nævnes skattekontrollovens § 6, stk. 4, hvorefter skattemyndighederne, hvis det skønnes nødvendigt, »til enhver tid« har adgang til hos erhvervsdrivende mv. at gennemgå bl.a. regnskabsmateriale.

Bestemmelsen kan efter sin ordlyd forstås således, at der ikke er noget krav om varsel. I forarbejderne til den ændring af bestemmelsen, som blev gennemført ved lov nr. 380 af 2. juni 1999, anføres imidlertid bl.a. (Folketingstidende 1998-99, Tillæg A, side 1888):

»Såfremt et virksomhedsbesøg skønnes nødvendigt, skal det tilstræbes, at kontrolbesøget ikke hindrer den erhvervsdrivende i at udføre sin daglige virksomhed. Bl.a. derfor skal det tilstræbes, at virksomhedsbesøg foretages efter forudgående aftale med virksomheden, og i samarbejde med denne. Uanmeldt virksomhedsbesøg skal kun foretages, hvis kontrolformålet kan forspildes ved en forudgående varsel.«

I Folketingets Skatteudvalgs betænkning over forslaget til den nævnte lov er der endvidere optrykt en række af Skatteministeriets besvarelser af spørgsmål fra udvalget (Folketingstidende 1998-99, Tillæg B, side 1083). I besvarelsen af spørgsmål nr. 17 anføres bl.a., at der ikke er udarbejdet nærmere forskrifter for skattemyndighedernes kontrolbesøg. Herefter anføres:

»Skattemyndighederne kan inden kontrolbesøget træffe aftale med virksomheden om, at en undersøgelse af regnskabsmateriale m.v. foretages på forretningsstedet eller på bopælen. Det skal i den forbindelse sikres, at virksomhedens ansvarlige leder bliver bekendt med besøget, inden kontrolbesøget påbegyndes. Henvendelse om kontroleftersyn rettes til den erhvervsdrivende på den adresse, hvorunder virksomheden m.v. er registreret. Er registreringen sket under den erhvervsdrivendes bopæl rettes henvendelse hertil, men kontrolbesøget har i øvrigt intet med privatboligen at gøre.

Når kontrolbesøget indledes, skal de kontrolførende henvende sig til virksomhedens repræsentant, hvad enten der er tale om indehaveren eller ansat personale. Der skal ved henvendelsen ske forevisning af legitimation. Ved henvendelsen skal der ligeledes oplyses om årsagen til kontrolbesøget. Normalt vil virksomhedens repræsentant ikke have krav på anden begrundelse for besøget, end at skattemyndigheden skønner det nødvendigt at anvende dette kontrolmiddel. Der skal dog ske en henvisning til den lovbestemmelse, hvori kontrolmidlet er givet. Samtidig skal kontrolbesøget foretages til mindst mulig gene for virksomheden og inden for virksomhedens normale åbningstid.

Endelig skal det bemærkes, at skattemyndighederne ikke må tage direkte kontakt til virksomhedens revisor uden på forhånd at have fået tilladelse hertil fra virksomhedens ledelse. Uanmeldte besøg skal som udgangspunkt undgås. Der skal foreligge særlige omstændigheder for, at der ikke på forhånd træffes aftale med virksomheden om tidspunktet for en gennemgang af regnskabsmateriale m.v. på stedet. Sådanne særlige omstændigheder vil som udgangspunkt kun foreligge i tilfælde, hvor kontrolformålet kan forspildes ved en forudgående varsling af virksomheden.«

I Ligningsvejledningen for 2002, pkt. A.I.3.2, anføres i overensstemmelse hermed, at kontrolbesøg efter skattekontrollovens § 6, stk. 4, som hovedregel skal aftales med den pågældende virksomhed/juridiske person, og at uanmeldt besøg derfor bør være en undtagelse. Der skal efter vejledningen »foreligge ganske særlige omstændigheder for, at der ikke på forhånd træffes aftale med virksomheden/den juridiske person om tidspunktet for kontrollen«.

Selv uden sådanne tilkendegivelser i lovforarbejder eller administrative forskrifter kan myndighederne have tilrettelagt deres praksis på en sådan måde, at kontrolbesøg som hovedregel varsles over for den pågældende.

5.2.5.4. Bestemmelser om skånsomhed ved foretagelse af indgrebet

Som anført i kapitel 4, pkt. 4.4, gælder der et almindeligt proportionalitetsprincip for forvaltningen. Dette princip indebærer bl.a., at forvaltningsmyndigheder ikke må foretage indgreb på en måde, der er unødigt generende for den pågældende borger mv., og at der generelt skal udvises skånsomhed.

Der findes enkelte lovbestemmelser, som på det pågældende retsområde udtrykkeligt fastslår et sådant princip, jf.

bl.a. lov nr. 476 af 30. juni 1993 om beskyttelse af havmiljøet, hvor det i § 42 er bestemt, at undersøgelse af et skib eller platform i anledning af forurening mv. ikke må medføre »unødigt forsinkelse og udgift for skibet eller platformen«.

I Ligningsvejledningen for 2002, pkt. A.I.3.2, er det om kontrolbesøg efter skattekontrollovens § 6, stk. 4, anført, at disse »skal foretages til mindst mulig gene for virksomheden m.v. og inden for normal forretningstid«. Om politibistand anføres, at der »skal foreligge en helt ekstraordinær situation, hvis politibistand findes påkrævet på forhånd. Det må herved bl.a. forudsættes, at der er en begrundet formodning om, at adgangen til virksomhedens/den juridiske persons lokaler vil blive nægtet eller, at der på grund af kontrollens særlige karakter, herunder bl.a. tidspunktet for kontrollen, kan opstå situationer, som kræver politiets tilstedeværelse«.

Med hensyn til spørgsmålet om politibistand bemærkes, at en sådan bistand som udgangspunkt er nødvendig i tilfælde, hvor der i forbindelse med gennemførelsen af et tvangsindgreb opstår spørgsmål om anvendelse af magt, idet forvaltningsmyndighederne normalt ikke er tillagt magtanvendelsesbeføjelser. Sådanne beføjelser tilkommer som udgangspunkt alene politiet.

Der findes dog enkelte tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed er tillagt beføjelser til at udøve den fornødne magt til gennemtvingelse af et tvangsindgreb. Som eksempel kan nævnes beredskabslovens § 21, stk. 1, hvorefter redningsberedskabet i forbindelse med sin indsats uden retskendelse har ret til i fornødent omfang at skaffe sig adgang til privat ejendom, om nødvendigt ved at gennembryde og fjerne hindringer.

5.2.6. God forvaltningsskik

I forbindelse med tvangsindgreb skal myndighederne ikke alene overholde lovgivningen og almindelige retsgrundsætninger mv. Myndighederne skal også iagttage principperne om god forvaltningsskik.

Principperne 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. Ombudsmanden har således bl.a. udtalt, at offentlige myndigheder som et generelt princip skal optræde korrekt og hensynsfuldt, uanset hvilke sagskategorier der er tale om, jf. Forvaltningsret, side 633 ff.

Der henvises nærmere til Jens Møller og Jens Olsen, At arbejde i Forvaltningen, 2. udgave, 2000, side 161 f.

5.3. Kort om tvangsindgreb inden for strafferetsplejen

Retsplejelovens bestemmelser om tvangsindgreb inden for strafferetsplejen regulerer i første række, hvilke betingelser der skal være opfyldt for, at et indgreb kan foretages, og under hvilke omstændigheder indgrebet kan foretages uden forudgående retskendelse.

Der findes således kun få bestemmelser i retsplejeloven om selve fremgangsmåden ved foretagelsen af indgrebet.

Bl.a. er der bestemmelser om skånsomhed. I retsplejelovens § 758, stk. 1, anføres således, at en anholdelse »skal foretages så skånsomt som muligt«, og at den anholdte »i øvrigt ikke [er] undergivet andre indskrænkninger i sin frihed, end anholdelsens øjemed og ordenshensyn nødvendiggør«. Der kan endvidere henvises til § 792 e (legemsindgreb) og § 798, stk. 1, (ransagning).

Endvidere er der bestemmelser om ret til at have vidner til stede mv. Efter § 798, stk. 2, om ransagning skal den person, der har rådighed over husrummet/lokaliteten eller genstanden, eller i dennes fravær andre personer, der træffes på stedet, således gøres bekendt med ransagningens foretagelse og grundlaget herfor og opfordres til at overvære ransagningen. Den person, der har rådighed over husrummet eller genstanden, kan endvidere kræve, at et af den pågældende udpeget vidne er til stede, medmindre tidsmæssige eller efterforskningsmæssige grunde taler herimod.

Et særligt spørgsmål er, hvilken betydning det efter retsplejeloven har, at den pågældende meddeler samtykke til indgrebet.

I forhold til personer, der er sigtet eller mistænkt, er den generelle ordning, at et samtykke indebærer, at der ikke skal indhentes retskendelse, men at de materielle betingelser for indgrebet fortsat skal være opfyldt, jf. f.eks. § 792

c, stk. 3 og 5, (legemsindgreb), § 796, stk. 5, (ransagning) og § 806, stk. 7, (beslaglæggelse).

Om baggrunden for denne ordning anføres i Strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 1104/1987 om legemsindgreb under efterforskning, side 58 f:

»Udvalget lægger herved vægt på, at et samtykke fra en sigtet formentlig ofte gives ud fra den forudsætning, at hvis samtykke nægtes, vil indgrebet blive foretaget alligevel – og som et måske mere ubehageligt tvangsindgreb. Man kan derfor rejse spørgsmålet, i hvilket omfang samtykke for en sigtet i virkeligheden er afgivet frivilligt. Det ville derfor kunne være uheldigt, hvis der på samtykkegrundlag gennemføres indgreb mod en sigtet i tilfælde, hvor de materielle betingelser ikke er opfyldt, og hvor indgrebet derfor ikke ville kunne gennemføres tvangsmæssigt.«

I forhold til personer, der ikke er sigtede, er den almindelige ordning, at heller ikke de materielle betingelser for foretagelse af tvangsindgreb behøver at være opfyldt, såfremt der foreligger samtykke. Herom anføres i betænkningen, side 78:

»En tilsvarende risiko foreligger efter udvalgets opfattelse ikke i samme grad ved indgreb mod ikke-sigtede personer, over for hvem kun de mindst byrdefulde former for legemsbesigtigelse efter forslaget skal kunne gennemføres pligtmæssigt. For ikke-sigtede personer finder udvalget det tværtimod hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i, at der for at gennemføre legemsindgreb skal foreligge samtykke. Dette medfører imidlertid – for ikke generelt at afskære frivillige legemsundersøgelser af ofre for forbrydelser – at der må tillægges samtykket den betydning, at ikke blot kompetencereglerne, men også de materielle regler kan fraviges.«

Der henvises bl.a. til § 791 a, stk. 4, (observation af ikke-tilgængelige steder) og § 795 (ransagning).

Strafferetsplejeudvalget har bl.a. henholdt sig til de anførte principielle betragtninger i betænkning nr. 1159/1989 om ransagning under efterforskning.

[Forside](#) | [Indhold](#) | [Til top](#) | [Forrige](#) | [Næste](#)

Justitsministeriet, Version 1.0 juni 2003

[Denne publikation findes på adressen: http://www.jm.dk/](http://www.jm.dk/)

Kapitel 6

Gældende ret om selvinkrimineringsgrundsætningen og om forholdet til strafferetsplejen ved gennemførelse af tvangsindgreb

6.1. Indledning

Efter kommissoriet skal kommissionen bl.a. udarbejde udkast til regler, der kan afklare, hvilken nærmere retsstilling borgeren har, og hvilke retsgarantier der skal gælde, hvis der i tilknytning til myndighedernes virksomhed (f.eks. under gennemførelsen af et kontrolbesøg) opstår spørgsmål om, hvorvidt den pågældende borger har begået en lovovertrædelse, som kan medføre bøde eller anden straf.

I dette kapitel gennemgås gældende ret om selvinkrimineringsgrundsætningen, hvorefter en person, der er anklaget for et strafbart forhold, har ret til ikke at udtale sig om den påståede forbrydelse og til ikke at blive tvunget til at medvirke til at opklare det påståede strafbare forhold.

Endvidere gennemgås gældende ret om forholdet til strafferetsplejen ved gennemførelse af tvangsindgreb.

Forbudet mod selvinkriminering er i et vist omfang lovfæstet i dansk ret. I retsplejelovens regler om strafferetsplejen er der således fastsat regler om, at en sigtet eller tiltalt ikke har pligt til at udtale sig om det eller de forhold, som sigtelsen eller tiltalen omfatter.

Hvad angår politiets afhøringer i forbindelse med efterforskning af strafbare forhold fremgår det af retsplejelovens § 752, stk. 1, at en sigtet, inden vedkommende afhøres af politiet, udtrykkeligt skal gøres bekendt med sigtelsen og med, at vedkommende ikke har pligt til at udtale sig.

Ved afhøringer i retten finder retsplejelovens § 752 tilsvarende anvendelse, jf. § 754. Under rettens behandling af en straffesag skal tiltalte spørges, om vedkommende er villig til at forklare nærmere om de forhold, som tiltalen angår, jf. retsplejelovens § 868 og § 928.

Endvidere fremgår det af retsplejelovens § 171 om vidnepligt, at pligt til at afgive forklaring som vidne i retten bl.a. ikke foreligger, hvis forklaringen antages at ville udsætte vidnet selv for straf eller tab af velfærd.

Uden for strafferetsplejen er der derimod ikke fastsat generelle lovbestemmelser om forbudet mod selvinkriminering.

Gældende ret om selvinkrimineringsgrundsætningen er navnlig fastlagt i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, men spørgsmålet er også bl.a. behandlet i dansk retspraksis og i en række lovforarbejder.

Artikel 14 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder svarer i vidt omfang til artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. I modsætning til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder FN-konventionen imidlertid et udtrykkeligt forbud mod selvinkriminering, jf. således artikel 14, stk. 3, litra g.

Pkt. 6.2 nedenfor indeholder en generel beskrivelse af artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Under pkt. 6.3 behandles spørgsmålet om administrative myndigheders anvendelse af strafsanktionerede oplysningspligter. Herefter omtales under pkt. 6.4 spørgsmålet om samtidig behandling af civile sager og

straffesager, der udspringer af samme forhold. Under pkt. 6.5 behandles spørgsmålet om, hvorvidt juridiske personer kan påberåbe sig forbudet mod selvinkriminering. Derefter behandles under pkt. 6.6 spørgsmålet om anvendelse af strafsanktionerede oplysningspligter i forhold til tredjemand. Under pkt. 6.7 omtales spørgsmålet om anvendelse som bevis under en straffesag af oplysninger mv. tilvejebragt i medfør af strafsanktionerede oplysningspligter. Herefter behandles under pkt. 6.8 spørgsmålet om ulovligt tilvejebragte beviser, og under pkt. 6.9 omtales spørgsmålet om manglende medvirken på grund af risiko for strafforfølgning.

Under pkt. 6.10 behandles spørgsmålet om forvaltningsmyndigheders adgang til at foretage husundersøgelser mv., når der foreligger en konkret mistanke om en strafbar lovovertrædelse.

6.2. Generelt om artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og selvinkriminering

6.2.1. Indledning

Efter artikel 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har enhver bl.a. ret til en retfærdig rettergang, når der skal træffes afgørelse i en strid angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse.

Det følger ikke af ordlyden af artikel 6, at en person, der er anklaget for en forbrydelse, har ret til ikke at udtale sig om den påståede forbrydelse og til ikke at blive tvunget til at medvirke til at opklare den påståede forbrydelse.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har imidlertid udtalt (se bl.a. Saunders mod Storbritannien, dom af 17. december 1996, præmis 68), at selv om retten til ikke at udtale sig og til ikke at inkriminere sig selv ikke udtrykkeligt er nævnt i artikel 6, er disse rettigheder generelt anerkendte internationale standarder og udgør centrale elementer i retten til en retfærdig rettergang. Begrundelsen for disse rettigheder ligger bl.a. i, at de ved at beskytte den anklagede mod utilbørlig tvang fra myndighedernes side medvirker til at undgå retsfornægtelse og til at sikre formålet med artikel 6. Retten til ikke at inkriminere sig selv forudsætter navnlig, at anklagemyndigheden skal bevise den anklagedes skyld uden at gøre brug af beviser, der er tilvejebragt ved forskellige former for tvang i strid med den anklagedes egen vilje. Herved er retten tæt knyttet til uskyldsformodningen, der er beskyttet af artikel 6, stk. 2.

Domstolen har i praksis præciseret (se bl.a. Saunders-dommen, præmis 69), at retten til ikke at inkriminere sig selv først og fremmest vedrører respekt for den anklagedes ønske om ikke at udtale sig. Det centrale er således respekt for den anklagedes vilje. Det følger heraf, at forbudet ikke kan udstrækkes til brug under en straffesag af materiale, der kan tilvejebringes fra den anklagede ved brug af tvangsforanstaltninger, men som så at sige eksisterer uafhængigt af den anklagedes vilje. Som eksempel herpå kan nævnes dokumenter, der er fremkommet i forbindelse med ransagning, udåndingsprøver, blodprøver, urinprøver, vævsprøver med henblik på DNA-analyser mv.

6.2.2. Straffesager i konventionens forstand

Forbudet mod selvinkriminering finder anvendelse i alle sager, der er straffesager i konventionens forstand (se bl.a. Funke mod Frankrig, dom af 25. februar 1993, præmis 41, Saunders-dommen, præmis 74, Heaney og McGuinness mod Irland, dom af 21. december 2000, præmis 58, Quinn mod Irland, dom af 21. december 2000, præmis 59).

Forbudet mod selvinkriminering og retten til ikke at udtale sig finder derfor klart anvendelse ved politiets og anklagemyndighedens behandling af straffesager, jf. Quinn-dommen og Heaney og McGuinness-dommen.

Det er ligeledes klart, at forbudet mod selvinkriminering og retten til ikke at udtale sig finder anvendelse i forbindelse med domstolens behandling af straffesager, herunder bevisførelsen og bevisbedømmelsen, jf. Saunders-dommen, Condron mod Storbritannien, dom af 2. maj 2000, Averill mod Storbritannien, dom af 6. juni 2000, og John Murray mod Storbritannien, dom af 8. februar 1996. Dette gælder, selv om der er tale om anvendelse som bevis af forklaringer mv. afgivet af den anklagede på et tidspunkt, hvor artikel 6 ikke fandt anvendelse, jf. udtrykkeligt Saunders-dommen.

Derimod finder forbudet mod selvinkriminering ikke anvendelse, hvis der ikke er tale om straffesager i konventionens forstand. Som eksempel kan nævnes klagesag 38753/97, Vernon mod Storbritannien, afgørelse af 7. september 1999, hvor Domstolen fastslog, at forbudet mod selvinkriminering ikke fandt anvendelse, idet der var

tale om en civil sag i konventionens forstand.

Som eksempel på sager, der ikke er straffesager i konventionens forstand, kan endvidere nævnes sager, hvor et organ har til opgave at undersøge, fastlægge og bedømme et faktisk hændelsesforløb uden at kunne træffe afgørelse vedrørende en anklage for en forbrydelse. Til illustration kan nævnes Saunders-dommen, hvor spørgsmålet om selvinkriminering ikke var relevant på det tidspunkt, hvor nogle inspektører under trussel om straf pålagde klager at afgive forklaring. Forbudet mod selvinkriminering var derimod relevant, da de således afgivne forklaringer efterfølgende blev anvendt som bevis under domsforhandlingen af en straffesag mod klager, jf. nærmere nedenfor under pkt. 6.7. I den retning kan endvidere nævnes klagesag 28972/95, Erik Ninn-Hansen mod Danmark, afgørelse af 18. maj 1999, hvor Domstolen fastslog, at artikel 6 ikke fandt anvendelse på en undersøgelsesrets virksomhed.

6.2.3. Særligt om begrebet »criminal charge«

Forbudet mod selvinkriminering finder anvendelse i tilfælde, hvor en person er »anklaget for en forbrydelse« (criminal charge). Efter Domstolens praksis falder visse former for sanktionsanvendelse ind under artikel 6, selv om de ikke efter national lovgivning henregnes til strafferetsplejen. Som eksempler kan bl.a. nævnes visse disciplinære sanktioner samt pønalt begrundede skatteforhøjelser.

Ved afgrænsningen af, hvad der skal forstås ved »criminal charge«, har Domstolen navnlig lagt vægt på følgende:

- Hvorvidt de bestemmelser, der udgør grundlaget for forfølgningen, i det pågældende nationale retssystem henregnes til strafferetten eller anses for at være af disciplinærretlig, forvaltningsretlig eller anden ikke-strafferetlig karakter.
- Karakteren af den pågældende forseelse, navnlig om der er tale om overtrædelser af forskrifter, der påhviler bestemte persongrupper, eller overtrædelser af almene normer, der gælder for enhver.
- Karakteren og intensiteten af den sanktion, der kan blive tale om at ikende. Den faktisk ikendte sanktion er således ikke i sig selv afgørende.

Domstolen har ofte tilkendegivet, at der lægges mest vægt på de to sidstnævnte kriterier. Der henvises til Peer Lorenzen m.fl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer, 2. udgave, 2003, side 318 ff, hvor praksis med hensyn til, hvilke sanktioner der er omfattet af artikel 6, er nærmere beskrevet.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har f.eks. fundet, at en adgang til som disciplinær sanktion at ikende henholdsvis 4 dages let og 2 dages streng arrest for overtrædelse af den militære disciplin ikke udgjorde en »criminal charge«, mens dette var tilfældet for forhold, der kunne medføre 3 eller 4 måneders tvungen tjeneste i en disciplinær enhed (jf. Engel m.fl. 8/6 1976). Endvidere kan nævnes sagen Brown 24/11 1998, som vedrørte en advokat, der af det engelske advokatnævn fik en bøde på 10.000 pund for at have givet misvisende oplysninger i forbindelse med en praksisoverdragelse. Domstolen fandt, at sagen ikke var »criminal«.

Fra dansk retspraksis kan nævnes Højesterets dom af 3. november 1999 (U 2000.307 H), hvor Højesteret fandt, at pålæggelsen af en disciplinær sanktion eller frakendelse af rettigheder i medfør af retsplejelovens § 147 c som følge af tilsidesættelse af god advokatskik ikke kan antages at være en straf i konventionens forstand.

Endvidere kan nævnes Højesterets kendelse af 22. marts 1999 (U 1999.1015 H), der omhandlede en situation, hvor to personer var tiltalt for selskabstømning, og hvor en revisor blev indkaldt som vidne under straffesagen. Revisoren var i forbindelse med sagen af anklagemyndigheden blevet indklaget for Disciplinærnævnet for Statsautoriserede Revisorer. Revisoren fandtes efter retsplejelovens § 171, stk. 2, nr. 1, at være fritaget for at afgive vidneforklaring under sagen mod de to tiltalte, da en forklaring efter de sanktioner, disciplinærsystemet kunne ikende, ville kunne udsætte revisoren for såvel straf som tab af velfærd.

Med hensyn til pønalt begrundede skatteforhøjelser har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i flere tilfælde fundet, at sådanne forhøjelser er omfattet af begrebet »criminal charge« i konventionens artikel 6. Som eksempel kan nævnes Bendenoun 24/2 1994.

Er der ikke tale om typiske pønale sanktioner har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol været afvisende over for at anse artikel 6 for anvendelig. I Tre Traktörer AB 7/7 1989 blev det således afvist at anse en tilbagekaldelse af en alkoholbevilling for omfattet af artikel 6, idet der – selv om der var tale om en alvorlig sanktion, som havde sammenhæng med bevillingsindehaverens adfærd – ikke var tale om en pønalt sanktion.

Domstolen har efterhånden afsagt en række domme om indholdet og omfanget af forbudet mod selvinkriminering. Denne praksis, der vil blive omtalt nærmere i de følgende afsnit, vedrører i princippet to forskellige situationer eller to forskellige faser i behandlingen af straffesager: (1) opklaringsfasen og (2) afgørelsesfasen. Praksis fra Domstolen skal læses i lyset af denne sondring.

Domstolen har således skullet vurdere, om det var i strid med forbudet mod selvinkriminering, at en person, der er anklaget for en forbrydelse, på forskellige måder er blevet pålagt at medvirke til at opklare forbrydelsen (se f.eks. Funke-dommen, Heaney og McGuinness-dommen, Quinn-dommen, J.B. mod Schweiz, dom af 3. maj 2001).

Domstolen har endvidere skullet vurdere, om det var i strid med forbudet mod selvinkriminering, at oplysninger mv., som den anklagede har afgivet under forskellige former for tvang, anvendes som bevis i forbindelse med afgørelsen af straffesagen (se f.eks. Saunders-dommen, Coëme m.fl. mod Belgien, dom af 22. juni 2000), eller om det var i strid med konventionen at tillægge det bevismæssig betydning til skade for den anklagede, at den anklagede under sagens opklaring har nægtet at udtale sig (se f.eks. John Murray-dommen, Condron-dommen og Averill-dommen).

6.3. Administrative myndigheder og (strafsanktionerede) oplysningspligter (praksis vedrørende opklaringsfasen)

Som nævnt ovenfor finder forbudet mod selvinkriminering anvendelse ved politiets og anklagemyndighedens behandling af straffesager. Der kan imidlertid rejses spørgsmål om, hvorvidt forbudet mod selvinkriminering også sætter nogle grænser for administrative myndigheders anvendelse af oplysningspligter over for en person, der har eller kan have begået et strafbart forhold.

Når der er tale om perioden forud for indledningen af en egentlig straffesag, følger det af Domstolens praksis, at andre myndigheder end politi og anklagemyndigheden, f.eks. told- og skattemyndigheder, i almindelighed under trussel om straf eller anvendelse af andre tvangsforanstaltninger kan pålægge borgere at afgive oplysninger mv. om deres skatteforhold, adfærd og lignende uden at være omfattet af artikel 6, herunder forbudet mod selvinkriminering.

Til illustration kan nævnes klagesag 76574/01, Allen mod Storbritannien, afgørelse af 10. september 2002, hvor Domstolen udtalte, at pligten til at redegøre for indkomst og kapital i forbindelse med fastsættelsen af skat er et fællestræk ved de kontraherende staters skattesystemer, og at det ville være svært at forestille sig, at de kunne fungere effektivt uden.

Allen-sagen drejer sig om en klager, der fik et pålæg fra det britiske statsskattedirektorat om, at vedkommende skulle indsende en opgørelse over sine aktiver og passiver. Klager efterkom ikke pålægget. Klager blev herefter indkaldt til at møde for generalkommissæren. Tilsigelsen indeholdt en advarsel om, at manglende efterlevelse ville medføre en bøde på højst 300 pund. Da klageren fortsat ikke efterkom pålægget, modtog han en indskærpet advarsel (en såkaldt »Hansard warning«), hvilket bl.a. indebar oplæsning af en redegørelse for statsskattedirektoratets praksis i sager om bedrageri. Det fremgik heraf, at myndigheden kunne acceptere en økonomisk bilæggelse i stedet for at indlede en straffesag, samt at afgørelsen heraf ville være afhængig af, om skattemynderne havde givet fuld adgang til efterforskning af hans forhold. Efterfølgende afleverede klageren en opgørelse over sine aktiver og passiver til statsskattedirektoratet. Han blev efterfølgende tiltalt for i 13 tilfælde at have unddraget myndighederne indtægter i form af indkomstskat og selskabsskat. Klageren blev dømt for samtlige forhold og blev idømt 7 års fængsel. Derudover konfiskeredes godt 3,1 millioner pund.

Klager gjorde gældende, at der forelå en krænkelse af forbudet mod selvinkriminering. I forhold til den konkrete sag fremhævede Domstolen, at det forhold, at klageren var blevet pålagt at afgive en udtalelse om sine aktiver til statsskattedirektoratet, ikke rejste spørgsmål i forhold til artikel 6, stk. 1, selv om der havde været en straf forbundet med manglende opfyldelse af forpligtelsen. Domstolen udtalte, at pligten til at redegøre for indkomst og kapital i forbindelse med fastsættelsen af skat er et fællestræk ved de kontraherende staters skattesystemer, og at det ville være svært at forestille sig, at de kunne fungere effektivt uden.

Domstolen udtalte endvidere, at klageren ikke klagede over, at de oplysninger om hans aktiver, som han gav til statsskattedirektoratet, blev brugt imod ham i den forstand, at de inkriminerede ham for et strafbart forhold begået før dette tidspunkt. Derudover var klageren heller ikke blevet tiltalt for ikke at have leveret oplysninger, der kunne

inkriminere ham i en verserende eller påtænkt straffesag. Klageren blev tiltalt og dømt for at have afgivet en falsk udtalelse om sine aktiver og passiver. Dette udgjorde ikke et tilfælde af tvungen selvinkriminering vedrørende et forhold, han tidligere havde begået, men var en lovovertrædelse i sig selv. Retten til ikke at inkriminere sig selv kunne ikke fortolkes som givende immunitet for handlinger begrundet i ønsket om at undgå skattemyndighedernes undersøgelser.

Domstolen fandt, at ikke enhver foranstaltning med henblik på at opfordre personer til at give myndighederne oplysninger, der eventuelt senere kunne bruges i straffesager, kunne ses som utilbørlig tvang. I den foreliggende sag risikerede klageren at blive pålagt en bøde på 300 pund, hvis han fortsat nægtede at afgive en udtalelse vedrørende sine aktiver. Domstolen fandt heller ikke, at klageren var blevet udsat for utilbørlig tvang gennem den såkaldte »Hansard« advarsel, der oplyste klageren om statsskattedirektoratets praksis. Domstolen fandt således ikke, at der forelå en krænkelse af retten til ikke at udtale sig og til ikke at inkriminere sig selv, og afviste klagen som åbenbart ugrundet (enstemmig afgørelse).

Afgørelsen i Allen-sagen understreger, at anvendelse af en strafsanktioneret oplysningspligt ikke i sig selv er i strid med selvinkrimineringsforbudet. Domstolen lagde vægt på, at de oplysninger, som klager gav til myndighederne, ikke blev anvendt til at inkriminere klager for et strafbart forhold begået før det tidspunkt, hvor klager gav oplysningerne. Domstolen lagde ligeledes vægt på, at klager ikke var blevet tiltalt for ikke at have leveret oplysninger, der kunne inkriminere klager i en verserende eller en påtænkt straffesag. Afgørelsen understreger således, at strafsanktionerede oplysningspligter ikke må anvendes til at tvinge en person til at afgive forklaring mv. om en allerede begået forbrydelse, som den pågældende er anklaget for at have begået.

Administrative myndigheder, f.eks. told- og skattemyndigheder, kan handle i strid med forbudet mod selvinkriminering ved under trussel om straf eller ved anvendelse af andre tvangsforanstaltninger at pålægge borgere at give oplysninger mv., når borgeren må anses for anklaget for en forbrydelse i artikel 6's forstand. Domstolen har således i en række sager fastslået, at det var i strid med forbudet mod selvinkriminering, at personer, der var anklaget for en forbrydelse, under trussel om straf mv. blev tvunget til at medvirke til at oplyse sagen, jf. nedenfor.

I Funke-dommen skulle Domstolen tage stilling til, om det udgjorde en krænkelse, at klager var blevet straffet for ikke at have givet oplysninger til de franske toldmyndigheder.

Sagen vedrører en person, Funke, der fik besøg af de franske toldmyndigheder, som ønskede oplysninger om hans aktiver i udlandet. Myndighederne foretog ransagning af Funkes bolig og beslaglagde i den forbindelse nogle dokumenter. Herefter pålagde myndighederne Funke at tilvejebringe yderligere dokumenter vedrørende konti i udlandet. Funke efterkom ikke pålægget. Der blev ikke rejst tiltale, men myndighederne indbragte sagen for domstolene, der idømte Funke en bøde for ikke at have efterkommet påbudet, ligesom Funke blev pålagt at betale dagbøder, indtil han havde fremskaffet dokumenterne.

Ved vurderingen lagde Domstolen vægt på, at de franske myndigheder havde fået Funke dømt med henblik på at få tilvejebragt nogle dokumenter, som de mente eksisterede. Da myndighederne ikke selv ville eller kunne fremskaffe dokumenterne, forsøgte de at tvinge Funke til at tilvejebringe de nødvendige beviser på de overtrædelser, som han skulle have begået. Domstolen fastslog, at dette udgjorde en krænkelse af den ret, som en person, der »anklages for en lovovertrædelse«, har til ikke at udtale sig og til ikke at medvirke til at inkriminere sig selv. Efter Domstolens opfattelse kunne de særlige forhold omkring toldlovgivningen ikke retfærdiggøre et sådant indgreb. Der henvises til dommens præmis 44.

I Heaney og McGuinness-dommen og Quinn-dommen fandtes det at udgøre en krænkelse af retten til ikke at udtale sig og forbudet mod selvinkriminering, at klagerne var blevet idømt 6 måneders fængsel som følge af, at de havde nægtet at udtale sig til politiet om deres færd på et bestemt tidspunkt.

Klagerne var blevet anholdt i forbindelse med en terrorbombning, som myndighederne mistænkte en terrororganisation (IRA) for at være ansvarlig for. Klagerne blev anholdt i forbindelse med en ransagning af en ejendom i nærheden af gerningsstedet og blev mistænkt for at tilhøre den pågældende terrororganisation, hvorfor de blev afhørt om episoden. De blev anholdt og mistænkt i henhold til en lovgivning om forbrydelser mod staten. Klagerne fik at vide, at de ikke havde pligt til at udtale sig, og valgte ikke at sige noget til politiet. I henhold til en national regel blev klagerne imidlertid pålagt at redegøre for deres færd på gerningstidspunktet. Da de nægtede at gøre det, blev de som nævnt idømt 6 måneders fængsel. I den ene sag var klagerne aldrig blevet tiltalt, og i den

anden sag blev klager frifundet.

Domstolen vurderede, at klagerne havde været »anklaget« i konventionens forstand på det tidspunkt, hvor de blev pålagt at redegøre for deres færd, og at de derfor kunne påberåbe sig retten til ikke at udtale sig og forbudet mod selvinkriminering. Domstolen vurderede endvidere, at klagerne havde været udsat for en tvang i strid med konventionen, idet de kunne vælge mellem enten ikke at udtale sig, hvilket var en forbrydelse, som de risikerede at blive straffet for, eller at give afkald på retten til ikke at udtale sig og give oplysninger til politiet, som efterforskede en alvorlig forbrydelse, som klagerne var »anklaget« for. Dette udgjorde efter Domstolens opfattelse en krænkelse. På grund af den tætte forbindelse mellem på den ene side retten til ikke at udtale sig og forbudet mod selvinkriminering og på den anden side uskyldsformodningen blev der tillige statueret krænkelse af uskyldsformodningen.

I J.B.-dommen skulle Domstolen tage stilling til, om det udgjorde en krænkelse, at schweiziske skattemyndigheder under anvendelse af bøder forsøgte at tvinge klager til at fremlægge dokumenter, der kunne belyse klagers indtægter, når myndighederne både overvejede spørgsmål om skatteansættelse og om strafbar skatteunddragelse med hensyn til de pågældende indtægter.

Skattemyndighederne havde ved gennemgang af akter hos en finansiell rådgiver bemærket, at klager havde foretaget investeringer hos den finansielle rådgiver og dennes selskaber, og at disse beløb ikke var oplyst over for skattemyndighederne. Skattemyndighederne indledte sag om skatteunddragelse. Skattemyndighederne anmodede klager om at fremlægge alle dokumenter om disse selskaber, som han var i besiddelse af. Klager blev endvidere anmodet om at oplyse, hvor visse indtægter stammede fra. Klager efterkom ikke anmodningerne. Skattemyndighederne foretog herefter en fornyet ligning med krav om betaling af restskat. Skattemyndighederne tilbagekaldte efterfølgende beslutningen om fornyet ligning og betaling af restskat. Klager blev på ny anmodet om oplysninger. Det var ikke klart for klager, om myndighederne var i færd med at behandle en sag om skatteansættelse eller en sag om strafbar skatteunddragelse. Klager blev efterfølgende i 4 tilfælde pålagt bøder for ikke at have efterkommet pålægget fra skattemyndighederne. Sagen endte med et forlig, hvor klager dels betalte restskat og dels betalte en bøde.

Domstolen fastslog, at der var tale om en straffesag i konventionens forstand. Domstolen lagde herved vægt på, at en sag om skatteunddragelse var en straffesag, at det ikke fremgik klart, om der var tale om en sag om skatteansættelse eller skatteunddragelse, samt at klager fra begyndelsen af risikerede bøde for strafbar skatteunddragelse og rent faktisk endte med at betale en bøde.

Domstolen lagde herefter vægt på, at myndighederne forsøgte at tvinge klager til at fremlægge dokumenter, der ville belyse klagers indtægter med henblik på skatteansættelse. Skattemyndighederne anså det for afgørende at få fastlagt, om klager havde haft indtægter, der ikke var blevet beskattet. Klager kunne ikke udelukke, at eventuelle indtægter, som ville blive oplyst som følge af dokumenterne, og som ikke var blevet beskattet, ville udgøre en strafbar skatteunddragelse. Den anvendte fremgangsmåde fandtes derfor at udgøre en krænkelse af klagers ret til ikke at inkriminere sig selv, jf. artikel 6, stk. 1.

Dommen er udtryk for, at skattemyndigheder, hvis der verserer en sag om strafbar skatteunddragelse, ikke under trussel om straf kan pålægge borgeren at tilvejebringe oplysninger af betydning for den påståede skatteunddragelse.

Dommen er derimod ikke udtryk for, at skattemyndigheder ikke kan pålægge borgere at fremkomme med oplysninger af betydning for en skatteansættelse, jf. ovenfor om Allen-sagen.

I forhold til forbudet mod selvinkriminering er karakteren af den myndighed, der forsøger at tvinge borgeren til at oplyse sagen, ikke blevet tillagt afgørende betydning i Domstolens praksis. I Funke-dommen var det franske toldmyndigheder, der behandlede sagen. I Heaney og McGuinness-dommen og Quinn-dommen var det irsk politi. I J.B.-dommen var det schweiziske skattemyndigheder. Også andre myndigheder end politi og anklagemyndighed kan derfor efter omstændighederne krænke forbudet mod selvinkriminering.

Domstolen ses heller ikke i sin praksis udtrykkeligt at have lagt vægt på, om den myndighed, der under trussel om straf mv. pålægger en person at afgive forklaring mv. vedrørende en anklage for en forbrydelse, også har kompetence til at indlede strafforfølgning, herunder at rejse tiltale. Der er således ikke klar støtte i Domstolens praksis for at lægge vægt på, om den administrative myndighed, der under trussel om straf mv. pålægger en person at afgive forklaring mv., har beføjelser, der rækker ud over den administrative fase, det vil sige om den

administrative myndighed også er ansvarlig for strafforfølgningen. En sådan retsopfattelse ville i øvrigt indebære en ikke uvæsentlig begrænsning i retten til ikke at udtale sig og til ikke at blive tvunget til at inkriminere sig selv.

I forhold til forbudet mod selvinkriminering er det afgørende, om borgeren er »anklaget« for en forbrydelse, og om borgeren er det på det tidspunkt, hvor vedkommende under anvendelse af eller trussel om straf mv. tvinges til at medvirke til at oplyse »anklagen«.

Begrebet »anklage« er et selvstændigt konventionsbegreb. Domstolen har i praksis defineret »anklage« som en officiel tilkendegivelse fra en dertil kompetent myndighed over for en person, der indeholder en beskyldning om, at den pågældende har begået et strafbart forhold. Dette svarer til en vurdering af, om den pågældendes situation er blevet påvirket mærkbart. Der kan bl.a. henvises til *Serves mod Frankrig*, dom af 20. oktober 1997, præmis 42.

Det er derimod ikke i sig selv afgørende, om den person, der pålægges at afgive forklaring eller tilvejebringe dokumenter mv., er sigtet eller tiltalt efter national ret. Hvis vedkommende må anses for »anklaget« for en forbrydelse i konventionens forstand, har vedkommende krav på konventionens beskyttelse (se udtrykkeligt *Serves-dommen*, præmis 42, *Heaney og McGuinness-dommen*, præmis 42, *Quinn-dommen*, præmis 42). Der henvises i den forbindelse til pkt. 6.2. ovenfor.

Sammenfattende følger det af det ovenfor anførte, at administrative myndigheder må afstå fra at udnytte oplysningspligter under trussel om straf eller anvendelse af andre tvangsforanstaltninger over for personer, der må anses for »anklaget« for en forbrydelse i konventionens forstand.

Over for sådanne personer må administrative myndigheder ikke anvende strafsanktionerede oplysningspligter mv. med henblik på at få borgeren selv til at oplyse den påståede forbrydelse. Det gælder, hvad enten der er tale om afgivelse af forklaring eller fremskaffelse af dokumenter mv.

Det er forbundet med en vis usikkerhed at afgøre, om en person er »anklaget« for en forbrydelse i konventionens forstand og dermed kan påberåbe sig forbudet mod selvinkriminering. Det vil ikke være afgørende, om borgeren er sigtet eller tiltalt efter dansk ret. Det afgørende er derimod, om der foreligger en »officiel tilkendegivelse fra en dertil kompetent myndighed« eller om borgerens situation er blevet »påvirket mærkbart«.

Praktiske hensyn taler for at lægge til grund, at administrative myndigheder i de omhandlede tilfælde må afstå fra at benytte strafsanktionerede oplysningspligter mv., hvis der på tidspunktet for benyttelsen er mistanke om, at borgeren har begået en strafbar handling. Ved kravet om mistanke må det være afgørende, om de administrative myndigheders mistanke er så stærk, at der efter dansk ret er grundlag for at rejse sigtelse.

Den nævnte beskrivelse af forbudet mod selvinkriminering er afspejlet i en række lovforarbejder. Der kan bl.a. henvises til Skatteministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 6 af 8. november 1998 (L 73 – bilag 2) fra Folketingets Skatteudvalg, hvoraf fremgår:

»Såfremt skattemyndighederne inden et sådant kontrolbesøgs foretagelse *har en formodning om et strafbart forhold og vurderer, at der er grundlag for at rejse sigtelse, er skattemyndighederne udelukket fra at anvende de administrative kontrolbeføjelser*. Skattemyndighedernes anvendelse af administrative kontrolbeføjelser er således begrænset til de tilfælde, hvor kontrollen ikke foretages med henblik på at straffe den pågældende, men med henblik på at kontrollere, om der er overensstemmelse mellem det, der fremgår af regnskabsmaterialet m.v., og de faktiske forhold i virksomheden.... Er mistanken mod skatteyderen så stærk, at vedkommende må anses for sigtet, skal skatteyderen gøres bekendt med sigtelsen, med retten til at nægte at udtale sig og med adgangen til at få en beskikket forsvarer.« (fremhævet her)

Der kan endvidere henvises til Trafikministeriets bemærkninger til § 1, nr. 2 i L 62 af 27. oktober 1999 om ændring af lov om luftfart (vedtaget som lov nr. 346 af 17. maj 2000), hvor det om en strafsanktioneret oplysningspligt er anført:

»Formålet med bestemmelsen er at sikre Statens Luftfartsvæsen en nem adgang til at få oplyst, hvem der på et hvilket som helst givet tidspunkt har været ansvarlig for operationen af et luftfartøj [...] Det bemærkes, at bestemmelsen *ikke kan anvendes, hvis der på det tidspunkt, hvor anmodningen fremsættes, er mistanke om, at ejer eller bruger selv har gjort sig skyldig i strafbart forhold* i forbindelse med den pågældende flyvning. Forslaget svarer i øvrigt til bestemmelsen i færdselslovens § 65.« (fremhævet her)

Såfremt denne afgrænsning lægges til grund, betyder det, at administrative myndigheder kan anvende strafsanktionerede oplysningspligter mv. med henblik på at fremskaffe oplysninger eller dokumenter mv., når dette sker som led i en administrativ kontrol, og der ikke er nogen mistanke om, at borgeren har begået et strafbart forhold.

Omvendt må administrative myndigheder afstå fra at udnytte sådanne kontrolbeføjelser, hvis der er en mistanke om, at borgeren har begået et strafbart forhold. Dette må gælde, hvad enten det er den administrative myndighed selv, der behandler straffesagen, eller den administrative myndighed har overgivet eller skal overgive sagen til politiet med henblik på strafforfølgning.

Den ovenfor nævnte beskrivelse af forbudet mod selvinkriminering er ligeledes lagt til grund i dansk retspraksis. Til illustration kan nævnes Vestre Landsrets dom af 25. september 2002 (U 2002.2729 V), hvor landsretten skulle tage stilling til, om en person, der var tiltalt for overtrædelse af færdselslovens § 65, stk. 1, i medfør af den nævnte bestemmelse havde haft pligt til at oplyse, hvem der havde været fører af hans køretøj på det tidspunkt, hvor køretøjet og dets fører blev fotograferet i en fartkontrol.

Landsretten udtalte, at det efter det forelagte fotomateriale optaget ved den automatiske fartkontrol efter landsrettens opfattelse ikke kunne udelukkes, at tiltalte var fører af bilen på det pågældende tidspunkt. På baggrund af denne bevisvurdering fandt landsretten, at det ikke kunne fastslås, at tiltalte havde været forpligtet til at oplyse, hvem der var fører af bilen, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 1. Tiltalte blev derfor frifundet for overtrædelse af færdselslovens § 65, stk. 1.

Endvidere kan der henvises til Højesterets afgørelse i U 2000.1201 H, der er nærmere omtalt nedenfor under pkt. 6.4.

6.4. Samtidig behandling af civile sager og straffesager, der udspringer af samme forhold

Der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt forbudet mod selvinkriminering er til hinder for, at administrative myndigheder fortsætter behandlingen af en civil sag, f.eks. med henblik på at meddele et forbud eller et påbud, selv om der er blevet indledt strafforfølgning i anledning af det samme forhold, f.eks. for udøvelse af virksomhed uden overholdelse af relevant lovgivning. I den forbindelse kan der rejses spørgsmål om, hvorvidt administrative myndigheder i en sådan situation kan anvende oplysningspligter under trussel om straf eller anvendelse af andre tvangsforanstaltninger over for borgeren med henblik på oplysning af sagen eventuelt under forudsætning af, at sådanne oplysninger ikke må benyttes under straffesagen.

Som beskrevet ovenfor beskytter forbudet mod selvinkriminering den »anklagende« mod at blive tvunget til at medvirke til at oplyse »anklagen«.

I Funke-dommen lagde Domstolen vægt på, at de franske myndigheder forsøgte at tvinge klager til selv at tilvejebringe de nødvendige beviser for forbrydelser, som klager var beskyldt for at have begået (se præmis 44). I Heaney og McGuinness-dommen lagde Domstolen ligeledes vægt på, at myndighederne forsøgte at tvinge klagerne til at tilvejebringe oplysninger vedrørende anklagen mod dem (se præmis 55). Domstolen lagde vægt på det samme moment i Quinn-dommen (se præmis 56). I J.B.-dommen lagde Domstolen vægt på, at myndighederne forsøgte at tvinge klager til at tilvejebringe dokumenter indeholdende oplysninger om klagers indtægter med henblik på skatteansættelse, og at klager ikke kunne udelukke, at yderligere indtægter, der måtte fremgå af disse dokumenter, der ikke var blevet ansat, ville udgøre en strafbar skatteunddragelse (se præmis 66).

Det er kendetegnende for den omtalte praksis, at der er en direkte sammenhæng mellem myndighedernes »anklage« og de oplysninger, som borgeren pålægges at fremskaffe, idet disse oplysninger har betydning for vurderingen af »anklagen«.

Domstolen ses ikke at have taget stilling til en situation, hvor en myndighed pålægger en borger at tilvejebringe oplysninger mv. vedrørende et bestemt forhold i tilfælde, hvor der samtidig verserer en straffesag mod borgeren i anledning af det samme forhold, men hvor formålet med at tilvejebringe de pågældende oplysninger ikke har forbindelse til den strafferetlige vurdering af forholdet.

På baggrund af den eksisterende praksis fra Domstolen er det derfor ikke muligt at sige med sikkerhed, om forbudet mod selvinkriminering er til hinder for, at f.eks. miljømyndigheder pålægger en virksomhed at

fremkomme med oplysninger om en forurening med henblik på at meddele forbud eller påbud vedrørende den forurenende virksomhed, hvis der samtidig verserer en straffesag mod virksomheden i anledning af forureningen, men hvor oplysningerne ikke ønskes tilvejebragt til brug for bedømmelsen af det strafbare forhold.

I praksis må det dog anses for vanskeligt at sondre mellem den civile sag og straffesagen. Det er nærliggende at antage, at oplysninger om den civile sag ofte vil kunne have betydning for bedømmelsen af det strafbare forhold, enten fordi oplysningerne kan have betydning for vurderingen af omfanget af forbrydelsen, eller fordi de kan have betydning for vurderingen af den pågældendes ansvar for forbrydelsen.

I det omfang de oplysninger, som en myndighed pålægger en borger at fremkomme med vedrører et forhold, i anledning af hvilket der er indledt strafforfølgning mod den pågældende, er det derfor nærliggende at antage, at den private vil kunne påberåbe sig forbudet mod selvinkriminering.

Til illustration heraf kan nævnes Højesterets kendelse af 23. februar 2000 (U 2000.1201 H), hvor Højesteret skulle tage stilling til, om to personer, mod hvem der var rejst sigtelse, som begæret af kurator i et konkursbo skulle afgive forklaring i skifteretten. Den ene af de to personer var bestyrelsesmedlem i det konkursramte selskab.

Med hensyn til bestyrelsesmedlemmet udtalte Højesteret, at den pågældende som udgangspunkt havde pligt til at afgive forklaring. Højesteret tilføjede: »Er den pågældende sigtet for et strafbart forhold, eller er der grundlag for at rejse sigtelse mod den pågældende, har denne imidlertid ikke pligt til at besvare spørgsmål, som kan have betydning ved bedømmelsen af det mulige strafbare forhold.« Højesteret henviste bl.a. til artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Højesteret skulle derudover vurdere, om de pågældende generelt var fritaget for at afgive forklaring, eller om de konkret var fritaget for at svare på spørgsmål afhængig af spørgsmålenes karakter og indhold.

Højesteret fremhævede, at der var rejst sigtelse mod de to personer for mandatsvig, subsidiært skyldnersvig, i forbindelse med udlodninger fra et moderselskab til det konkursramte selskab. Højesteret antog endvidere, at efterforskningen ikke var begrænset til moderselskabet, men var rettet mod forholdene i koncernen som helhed. De spørgsmål vedrørende det konkursramte selskab, herunder vedrørende selskabets aktiver, som en afhøring af de to personer måtte antages i første række at ville angå, havde efter Højesterets opfattelse en sådan generel sammenhæng med de foreløbig rejste sigtelser og politiets efterforskning i øvrigt, at begge personer indtil videre i det hele burde være fritaget for at afgive forklaring i skifteretten.

Det fremgår således af kendelsen, at de to personers ret til ikke at inkriminere sig selv ikke kun gjaldt i forhold til politiets behandling af straffesagen, men også i forhold til skifterettens behandling af konkursboet, i det omfang en afhøring kunne have betydning for det strafbare forhold. På grund af sammenhængen mellem de to sager var de to personer endvidere generelt fritager for at afgive forklaring.

Der kan endvidere henvises til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer, side 248, hvor yderligere eksempler fra retspraksis er omtalt.

Det kan tilføjes, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke har haft lejlighed til at tage stilling til, om det vil være foreneligt med artikel 6 at pålægge en person, der er »anklaget« for en forbrydelse, at tilvejebringe oplysninger vedrørende en sag, der ikke i sig selv er en straffesag i konventionens forstand, men hvor oplysningerne ikke desto mindre kan have betydning for vurderingen af »anklagen«, når oplysningerne efter national lovgivning ikke kan anvendes som bevis under en efterfølgende straffesag mod den pågældende.

Domstolen blev præsenteret for denne problemstilling i Heaney og McGuinness-dommen og Quinn-dommen, men fik ikke anledning til at afgøre spørgsmålet. Den irske regering havde således bl.a. anført, at der ikke forelå en krænkelse af artikel 6 som følge af, at forklaringer afgivet i henhold til den pågældende strafsanktionerede oplysningspligt som udgangspunkt ikke kunne benyttes som bevis mod de pågældende under en efterfølgende straffesag.

Domstolen var af den opfattelse, at den nationale lovgivning herom var uklar på det tidspunkt, hvor klagerne var blevet pålagt at afgive forklaring, og at der under alle omstændigheder var blevet givet modstridende oplysninger herom i forbindelse med afhøringen hos politiet. Under henvisning til denne usikkerhed kunne retsstillingen på afhøringstidspunktet (med hensyn til i hvilket omfang oplysningerne efterfølgende kunne anvendes som bevis) ikke bidrage til at sikre kernen i klagerens ret til ikke at udtale sig og til ikke at inkriminere sig selv i medfør af artikel 6

(se Heaney og McGuinness-dommen, præmis 53-54, og Quinn-dommen, præmis 53-55).

6.5. Juridiske personer

Der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt en juridisk person kan påberåbe sig forbudet mod selvinkriminering, således at princippet også finder anvendelse i tilfælde, hvor en fysisk person pålægges at afgive forklaring om et selskabs forhold.

Ved vurderingen heraf bør der sondres mellem to situationer: For det første tilfælde, hvor en fysisk person under trussel om straf mv. pålægges at afgive forklaring mv. om forhold, der vedrører en juridisk person, men hvor den fysiske person selv risikerer at blive straffet for de pågældende forhold og må anses for »anklaget« i konventionens forstand. For det andet tilfælde, hvor en fysisk person under trussel om straf mv. pålægges at afgive forklaring mv. om forhold, der vedrører en juridisk person, og hvor det alene er den juridiske person, der risikerer straf.

I den først nævnte situation må den fysiske person kunne påberåbe sig retten til ikke at udtale sig og forbudet mod selvinkriminering.

I den anden situation er det centrale spørgsmål, om og i hvilket omfang juridiske personer kan påberåbe sig retten til ikke at udtale sig og forbudet mod selvinkriminering.

Domstolens domme om retten til ikke at udtale sig og forbudet mod selvinkriminering har i alle tilfælde vedrørt fysiske personer, der var »anklaget« for en forbrydelse.

Det er derfor ikke afklaret i Domstolens praksis, om og i hvilket omfang juridiske personer kan påberåbe sig retten til ikke at udtale sig og forbudet mod selvinkriminering.

Det skal dog bemærkes, at det følger af Domstolens praksis, at juridiske personer i hvert fald i et vist omfang kan påberåbe sig artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, herunder retten til en rettergang inden en rimelig frist (se f.eks. Comingersoll S.A. mod Portugal, dom af 6. april 2002), retten til en adgang til en domstol (se f.eks. Immobiliare Staffi mod Italien, dom af 28. juli 1999) og uskyldsformodningen (se f.eks. Vasterga Taxi Aktiebolag og Vulic mod Sverige, dom af 23. juli 2002).

Det kan derfor ikke udelukkes, at Domstolen vil lægge til grund, at også juridiske personer kan påberåbe sig retten til ikke at udtale sig og forbudet mod selvinkriminering. Det kan tale for også i national lovgivning og praksis at antage, at juridiske personer kan påberåbe sig retten til ikke at udtale sig og forbudet mod selvinkriminering for derved at undgå et eventuelt brud på Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det kan tilføjes, at EF-domstolen ved dom af 15. oktober 2002 i de forenede sager C-238/99P m.fl., Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. lader selvinkrimineringsforbudet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 gælde i forhold til juridiske personer, jf. dommens præmis 279 ff.

EF-domstolen foretog i den nævnte sag en prøvelse af, om der var grundlag for at kritisere en af Retten i Første Instans afsagt dom i forhold til udviklingen i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis om retten til ikke at bidrage til selvinkriminering. Sagen vedrørte bl.a. lovligheden af Kommissionens indhentelse af oplysninger fra en række virksomheder, der var mistænkt for overtrædelse af konkurrencereglerne. Domstolen foretog prøvelsen, selv om virksomhederne var organiseret i selskabsform og således var juridiske personer. EF-domstolens dom af 15. oktober 2002 er nærmere omtalt i kapitel 4, pkt. 4.7.3.

Det er ikke umiddelbart klart, at den anførte dom skulle kunne tages til indtægt for, at EF-domstolen har anerkendt, at forbudet mod selvinkriminering gælder i samme form for juridiske personer som for fysiske personer. Det forhold, at »Domstolen foretog prøvelsen, selv om virksomhederne var organiseret i selskabsform og således var juridiske personer«, kan således ikke i sig selv tages til indtægt herfor.

Efter såvel dansk konkurrenceret, jf. Højesterets kendelse af 31. marts 2003, der er omtalt i kapitel 4, pkt. 4.7.3, som efter EU-konkurrenceretten, jf. Orkem-sagen, gælder der utvivlsomt også for juridiske personer et forbud mod selvinkriminering i den form, at en virksomhed ikke har »pligt til at besvare spørgsmål, såfremt virksomheden derved tvinges til at afgive tilståelse om at have begået retsstridige handlinger, som det påhviler Kommissionen at

føre bevis for.«

Som det fremgår af EU-praksis, har en virksomhed ikke en ubetinget ret til at nægte at udtale sig. Virksomheden har således pligt til at medvirke aktivt under en kontrolundersøgelse og fremlægge oplysninger, selv om oplysningerne vil kunne anvendes som bevis for, at virksomheden har handlet i strid med konkurrencereglerne.

Det må på den baggrund antages, at forbudet mod selvinkriminering efter EU-retten ikke har samme udstrækning for juridiske personer som for fysiske personer.

I dansk strafferetspleje er det lagt til grund, at juridiske personer – i hvert fald i et vist omfang – kan påberåbe sig retten til ikke at udtale sig og forbudet mod selvinkriminering.

Under en straffesag mod en juridisk person tillægges den juridiske persons processuelle repræsentant således normalt samme rettigheder som det tiltalte selskab, hvilket bl.a. vil sige, at den processuelle repræsentant ikke har pligt til at udtale sig om det eller de forhold, som tiltalen angår, jf. retsplejelovens § 754, jf. § 752.

Straffelovrådet har behandlet spørgsmålet i betænkning nr. 1289/1995 om juridiske personers bødeansvar. Her har rådet således bl.a. udtalt sig om spørgsmålet om, hvorvidt fysiske personer med tilknytning til en juridisk person i forbindelse med en *indenretlig behandling af en straffesag* mod den juridiske person skal have stilling som tiltalt eller vidne. Straffelovrådet anfører, at den juridiske persons processuelle repræsentant – som skal være en person fra den juridiske persons ledelse – normalt må tillægges beføjelser som en tiltalt, hvorimod andre personer med tilknytning til den tiltalte juridiske person, f.eks. ansatte eller bestyrelsesmedlemmer, som hovedregel må behandles efter vidnereglerne.

6.6. Anvendelse af (strafsanktionerede) oplysningspligter i forhold til tredjemand

Der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt forbudet mod selvinkriminering eller Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i øvrigt sætter nogle grænser for, i hvilket omfang administrative myndigheder, der behandler en sag vedrørende en borger, kan pålægge tredjemand at tilvejebringe oplysninger, når sådanne oplysninger er eller kan være belastende for borgeren (og ikke tredjemand selv), idet den pågældende risikerer strafforfølgning.

Forbudet mod selvinkriminering skal beskytte den anklagede mod utilbørlig tvang fra myndighedernes side. Myndighederne skal godtgøre anklagen uden at gøre brug af beviser tilvejebragt under anvendelse af forskellige former for tvang i strid med den anklagedes vilje. Forbudet tager sigte på at respektere den anklagedes ønske om ikke at udtale sig. Der kan bl.a. henvises til Saunders-dommen, præmis 68 og 69. Den anklagede kan derfor uden tvivl påberåbe sig forbudet mod selvinkriminering.

Der findes derimod ikke praksis, der fastslår, at forbudet mod selvinkriminering i artikel 6 også kan påberåbes af en person, der ikke ønsker at blive tvunget til at medvirke til opklaring af en straffesag mod en tredjeperson, f.eks. en ægtefælle eller en anden nærtstående. Der findes heller ikke praksis, der fastslår, at en person i en sådan situation i medfør af artikel 10 kan påberåbe en ret til negativ ytringsfrihed, det vil sige en ret til ikke at udtale sig.

Praksis om artikel 6 vedrører den situation, at den pågældende risikerer at inkriminere sig selv. Det samme gælder den tidligere Europæiske Menneskerettighedskommissions praksis vedrørende en negativ ret til ytringsfrihed i medfør af artikel 10 (se K. mod Østrig, dom af 2. juni 1993, Serie A nr. 255-B, hvor Kommissionens rapport af 13. oktober 1992 er medtaget som et bilag).

Da kernen i forbudet mod selvinkriminering og retten til ikke at udtale sig er respekt for den anklagedes vilje til ikke at inkriminere sig selv, kan det derfor være nærliggende at antage, at konventionen som udgangspunkt ikke beskytter en person, der ikke ønsker at blive tvunget til at medvirke til opklaring af en straffesag mod en tredjeperson.

Domstolen behandler for tiden nogle klagesager, hvor spørgsmålet om retten til ikke at udtale sig af hensyn til nærtstående mv. vil kunne opstå, således at Domstolen vil kunne få lejlighed til at tage stilling til spørgsmålet. Der kan bl.a. henvises til klagesag 38544/97, Weh og Weh mod Østrig, afgørelse af 4. juli 2002, hvor Domstolen antog

klagen til behandling på dette punkt.

Sammenfattende må det lægges til grund, at forbudet mod selvinkriminering i artikel 6 – eller retten til negativ ytringsfrihed i artikel 10 – som udgangspunkt ikke er til hinder for, at administrative myndigheder kan pålægge en person at tilvejebringe oplysninger, når sådanne oplysninger kan inkriminere tredjemand.

Dette er ligeledes lagt til grund i dansk retspraksis. Der kan i den forbindelse henvises til Højesterets dom af 12. februar 2003, der omhandlede en situation, hvor det ved en radarmåling var konstateret, at en bil havde kørt for hurtigt. Af et billede, der blev taget under målingen, fremgik det, at det ikke var ejeren af køretøjet, som var fører. Ejeren blev herefter i medfør af færdselslovens § 65, stk. 1, pålagt at oplyse, hvem der som fører havde benyttet køretøjet. Højesteret udtalte bl.a., at det ikke er i strid med de hensyn og principper, der fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 og 10, i medfør af færdselslovens § 65, stk. 1, at pålægge en ejer af et køretøj at oplyse, hvem der som fører har benyttet køretøjet, selv om føreren kunne være en af ejerens nærmeste. Højesteret fandt endvidere ikke, at oplysningspligten efter færdselslovens § 65, stk. 1, måtte vige for retsplejelovens regler om vidnefritagelse, og ejeren af køretøjet blev idømt en bøde på 500 kr. for overtrædelse af færdselslovens § 65, stk. 1.

Spørgsmålet om anvendelse af strafsanktionerede oplysningspligter i forhold til tredjemand har endvidere været behandlet ved Vestre Landsrets kendelse af 25. august 1999 (U 1999.1901 V).

Sagen drejede sig om, hvorvidt noget bilagsmateriale, som en told- og skatteregion havde indhentet hos en tredjemand i medfør af skattekontrollovens § 8 C, skulle anses som tilvejebragt som led i politiets efterforskning. Told- og Skatteregionen havde indhentet materialet efter at have indgivet politianmeldelse mod hovedmanden, men inden politiet havde truffet beslutning om at indlede efterforskning. Politiet havde ved flere lejligheder tilkendegivet over for regionen, at man afventede yderligere oplysninger fra regionen, før man ville tage stilling til, om efterforskning i sagen skulle indledes.

Landsretten fandt under disse omstændigheder ikke, at bilagsmaterialet kunne anses tilvejebragt som led i politiets efterforskning. Herefter udtalte landsretten, at der ikke var grundlag for at statuere, at materialet var tilvejebragt i strid med retsplejelovens § 742, stk. 2, eller at politiet i strid med retsplejelovens bestemmelser havde overladt den politimæssige efterforskning til Told- og Skatteregionen.

På visse forvaltningsområder er der administrativt fastsat regler, der udtrykkeligt tager stilling til spørgsmålet om adgangen til at indhente oplysninger hos tredjemand i sager, hvor der foreligger en konkret mistanke om en strafbar lovovertrædelse.

Som eksempel kan nævnes Told- og Skattestyrelsens cirkulære nr. 131 af 18. november 2002 om behandling af skatte- og afgiftsstraffesager, indhentelse af oplysninger hos tredjemand. Af cirkulæret fremgår bl.a., at oplysninger kan indhentes fra tredjemand, der ikke selv er mistænkt, på grundlag af skattekontrollovens bestemmelser, så længe der ikke er indledt strafferetlig efterforskning hos politiet.

6.7. Anvendelse som bevis under en straffesag af oplysninger mv. tilvejebragt i medfør af (strafsanktionerede) oplysningspligter (praksis vedrørende afgørelsesfasen)

Der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt forbudet mod selvinkriminering sætter nogle grænser for, i hvilket omfang oplysninger tilvejebragt under trussel om straf eller anvendelse af andre tvangsforanstaltninger kan anvendes under en eventuel (efterfølgende) straffesag.

Det følger af Domstolens praksis, at retten til ikke at udtale sig og forbudet mod selvinkriminering indebærer, at anklagemyndigheden kan være afskåret fra at anvende forklaringer mv. som bevismiddel under en straffesag, når der er tale om forklaringer mv., som den tiltalte tidligere har afgivet under forskellige former for tvang, herunder i henhold til strafsanktionerede oplysningspligter.

I Saunders-dommen fastslog Domstolen således, at det udgjorde en krænkelse af forbudet mod selvinkriminering, at anklagemyndigheden benyttede forklaringer, som klager havde afgivet under trussel om straf på et tidspunkt, hvor der endnu ikke var rejst tiltale mod klager.

Dommen vedrører en direktør i et selskab, der var tiltalt for strafbare handlinger i forbindelse med virksomhedens overtagelse af et andet selskab. Forholdene omkring selskabsovertagelsen havde været genstand for en undersøgelse af nogle inspektører, der havde til opgave at undersøge det faktiske hændelsesforløb. Inspektørerne skulle ikke træffe nogen afgørelse, men resultatet af deres undersøgelse kunne danne grundlag for andre myndigheders, herunder anklagemyndighedens, vurdering af, hvad der skulle ske i anledning af sagen. Klager havde afgivet forklaring til inspektørerne, og der var tale om en strafsanktioneret vidnepligt. Der blev efterfølgende rejst tiltale mod klager, og under straffesagen anvendte anklagemyndigheden de forklaringer, som klager havde afgivet til inspektørerne, som bevis i straffesagen mod klager.

Domstolen skulle alene tage stilling til, om anklagemyndighedens anvendelse af forklaringerne var i strid med forbudet mod selvinkriminering. Dette skal ses i lyset af, at Domstolen lagde til grund, at artikel 6 ikke fandt anvendelse på inspektørernes forudgående undersøgelse, da der var tale om en administrativ undersøgelse, der ikke indebar en afgørelse af en anklage for en lovovertrædelse, men havde til formål at fastlægge et faktisk hændelsesforløb. Den forudgående administrative undersøgelse skulle derfor ikke ske med respekt af de processuelle garantier i artikel 6. Klager havde da heller ikke gjort gældende, at afgivelsen af forklaringer til inspektørerne var en krænkelse af artikel 6.

Domstolen skulle derfor alene tage stilling til, om anklagemyndighedens anvendelse af de forklaringer, som klager var blevet tvunget til at afgive, var i strid med artikel 6. Domstolen vurderede, at dette var tilfældet. Domstolen udtalte, at forbudet mod selvinkriminering ikke kun omfatter udtalelser eller erkendelser, der er direkte inkriminerende. Dette skyldes, at forklaringer, der er fremkommet under tvang, kan benyttes af anklagemyndigheden til at imødegå eller så tvivl omkring en tiltalts forklaring i retten. Domstolen lagde vægt på, at anklagemyndigheden rent faktisk havde benyttet forklaringerne på en måde, der skulle inkriminere klager. Domstolen lagde endvidere vægt på, at klagers forklaring til inspektørerne udgjorde en betydelig del af anklagemyndighedens sag.

I klagesag 38642/97, *Serves mod Frankrig*, afgørelse af 4. maj 2000, fandtes det ikke at udgøre en krænkelse, at anklagemyndigheden i en straffesag mod en militærperson benyttede forklaringer, som den tiltalte havde afgivet i forbindelse med en disciplinærsag vedrørende den episode, som havde givet anledning til straffesagen, og hvor militærpersonen havde været forpligtet til at svare på spørgsmål. Domstolen lagde vægt på, at forklaringerne i forbindelse med disciplinærsagen ikke var det eneste eller det afgørende bevis i straffesagen mod klager.

Det er fælles for *Saunders-dommen* og *Serves-sagen*, at klageres afgivelse af forklaring under tvang ikke i sig selv rejste spørgsmål i forhold til konventionen, idet den forudgående undersøgelse, hvor forklaringerne blev afgivet, ikke var omfattet af anvendelsesområdet for artikel 6. Der var således tale om henholdsvis nogle inspektørers undersøgelse af et faktisk hændelsesforløb og behandlingen af en disciplinærsag. Da afgivelsen af forklaringen således ikke var omfattet af og dermed heller ikke rejste spørgsmål i forhold til artikel 6, var det alene afgørende, om anklagemyndighedens anvendelse af forklaringerne var i strid med selvinkrimineringsforbudet.

I *Coëme m.fl. mod Belgien*, dom af 22. juni 2000, fandtes det heller ikke at udgøre en krænkelse, at forklaringer, som klager havde afgivet som vidne under en straffesag mod en tredjemand, blev benyttet af anklagemyndigheden som bevis under en efterfølgende straffesag mod klager. Under henvisning til den nationale domstols begrundelse for domfældelsen af klager fastslog Domstolen, at de forklaringer, som klager havde afgivet under vidnetvang, ikke var blevet tillagt betydning ved domfældelsen. Med andre ord var de dokumenterede forklaringer hverken det eneste eller det afgørende bevis mod klager. Der henvises til dommens præmis 128.

Det følger af den omtalte praksis, at forbudet mod selvinkriminering ikke er til hinder for anvendelse som bevis under en straffesag af oplysninger, som er tilvejebragt under forskellige former for tvang, herunder i henhold til strafsanktionerede oplysningspligter, i tilfælde, hvor afgivelsen af oplysningerne ikke i sig selv rejser spørgsmål i forhold til artikel 6. Det er dog en betingelse, at de pågældende oplysninger ikke udgør det eneste eller det afgørende bevis mod den tiltalte.

Det følger samtidig af Domstolens praksis, at det efter omstændighederne kan udgøre en krænkelse af retten til ikke at udtale sig og forbudet mod selvinkriminering, hvis det tillægges bevismæssig betydning til skade for den anklagede, at vedkommende har valgt ikke at udtale sig i forbindelse med en afhøring hos f.eks. politiet. Bl.a. vil det udgøre en krænkelse af de nævnte principper, hvis en domfældelse udelukkende eller i det væsentlige er baseret på det forhold, at den anklagede har valgt ikke at udtale sig, jf. *John Murray-dommen*.

6.8. Ulovligt tilvejebragte beviser

Der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt forbudet mod selvinkriminering er til hinder for anvendelse som bevis under en straffesag af oplysninger, som er tilvejebragt i strid med forbudet mod selvinkriminering. Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor administrative myndigheder i strid med forbudet mod selvinkriminering har pålagt en borger at afgive forklaring eller fremskaffe dokumenter mv., og sådanne oplysninger efterfølgende ønskes anvendt som bevis under en straffesag mod borgeren.

Hvis der er tale om anvendelse af beviser mv., der er tilvejebragt i strid med enten dansk ret eller konventionen, kan man tale om ulovligt tilvejebragte beviser. Artikel 6 er ikke generelt til hinder for anvendelse i straffesager af beviser, der er tilvejebragt i strid med national ret eller konventionen. Det afgørende er, om straffesagen – uanset brugen af det ulovlige bevis – ud fra en helhedsbedømmelse har været retfærdig. Der skal foretages en bedømmelse af den pågældende »ulovlighed« og – når der er tale om krænkelse af konventionen – karakteren af den pågældende krænkelse. Det tillægges betydning, om forsvarers rettigheder er blevet respekteret, herunder navnlig om klager har haft mulighed for at anfægte bevisets ægthed og anvendelse. Det tillægges endvidere betydning, om det ulovlige bevis er det eneste eller det afgørende bevis.

Domstolen har ikke haft lejlighed til at tage stilling til, om tilsidesættelse af forbudet mod selv-inkriminering under efterforskningsfasen generelt er til hinder for efterfølgende at anvende derved tilvejebragte oplysninger mv. som beviser under en straffesag, men har i et konkret og specielt tilfælde statueret krænkelse, jf. nedenfor.

I Allan mod Storbritannien, dom af 5. november 2002, skulle Domstolen bl.a. tage stilling til, om det udgjorde en krænkelse, at beviser tilvejebragt ved hemmelig video- og båndoptagelse af samtaler, som klager som varetægtsfængslet havde haft med en person, som han delte celle med, og som fungerede som meddeler for politiet, og beviser i form af vidneudsagn fra meddeleren blev tilladt anvendt under en straffesag mod klager for manddrab. Optagelserne af samtalerne med meddeleren og vidneudsagnet fra meddeleren udgjorde afgørende beviser mod klager. Meddeleren forklarede, at klageren over for ham havde erkendt at have været på gerningsstedet. Optagelserne var i strid med konventionens artikel 8 som følge af, at der ikke fandtes en national regulering af indgrebet, der opfyldte konventionens legalitetskrav. Med hensyn til anvendelsen af optagelserne af klagerens samtaler med meddeleren og dennes vidneudsagn statuerede Domstolen krænkelse som følge af, at beviserne var blevet tilvejebragt og anvendt i strid med retten til ikke at udtale sig og forbudet mod selvinkriminering. Domstolen lagde vægt på, at klager i overensstemmelse med råd fra sin advokat havde valgt ikke at udtale sig til politiet. Politiet havde herefter fået anbragt en person, der gennem lang tid havde fungeret som meddeler, i samme celle som klager med det formål at fremskaffe oplysninger fra klager om forbrydelsen. Politiet havde instrueret meddeleren om, hvordan han skulle forholde sig. Udtalelserne fra klager var ikke spontane, men resultatet af meddelers vedholdende spørgsmål og styring af samtalen. Meddelers funktion måtte sidestilles med en afhøring, dog uden de retssikkerhedsgarantier, der er forbundet med en sædvanlig politiafhøring, herunder bistand af en advokat og vejledning om retten til ikke at udtale sig. Hertil kom, at klager var under et psykologisk pres. Oplysningerne var derfor tilvejebragt i strid med klagers vilje, og brugen heraf under straffesagen udgjorde en krænkelse af klagers ret til ikke at udtale sig og forbudet mod selvinkriminering.

Også i dansk ret er det lagt til grund, at det må bero på en konkret vurdering, om et ulovligt tilvejebragt bevis kan anvendes. Der vil være tale om en konkret afvejning, hvori indgår: (1) retsbruddets karakter og grovhed, (2) den påsigtede kriminalitets grovhed, (3) bevisets betydning i sagen og (4) hvilken interesse der er blevet krænket ved det ulovlige indgreb (se bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen, Strafferetspleje II, 1989, side 92 f, Peter Rørdam, Juristen 1975, side 37 ff, Eva Smith, Straffeproses, 4. udgave, 1999, side 20 og 134, og Jon Fridrik Kjølbro, EU-ret & Menneskeret, 2003, side 61 ff). Peter Rørdam anfører i Ugeskrift for Retsvæsen 2001 B, side 337 ff, at et bevis, der er blevet tilvejebragt under tilsidesættelse af forbudet mod selvinkriminering, som udgangspunkt vil blive afvist.

6.9. Manglende medvirken på grund af risiko for strafforfølgning

Der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt det er muligt at straffe en person, der nægter at efterkomme et pålæg fra en administrativ myndighed om at fremkomme med oplysninger, når dette sker som led i en administrativ kontrol, og uden at der foreligger nogen mistanke om strafbare forhold, hvis det viser sig, at årsagen til, at den pågældende nægtede at medvirke er, at den pågældende har begået strafbare handlinger.

Som beskrevet ovenfor har en person, der er »anklaget« for en forbrydelse, ret til ikke at udtale sig og til ikke at

inkriminere sig selv. En sådan person har med andre ord ret til ikke at blive tvunget til at medvirke til at opklare sagen. Det betyder, at det vil være i strid med konventionen under anvendelse af eller trussel om straf at tvinge den »anklagede« til at medvirke til at oplyse »anklagen«.

Der er imidlertid ikke holdepunkter i praksis for at antage, at det skulle være i strid med artikel 6 at straffe en person for ikke at afgive forklaring eller tilvejebringe dokumenter mv. i tilfælde, hvor der ikke foreligger nogen »anklage« for en forbrydelse på det tidspunkt, hvor kravet fremsættes over for den pågældende person. Til illustration kan nævnes Allen-sagen, jf. ovenfor pkt. 6.3, hvor Domstolen udtalte, at kravet om, at klager skulle indlevere en selvangivelse til skattemyndighederne, ikke i sig selv rejste spørgsmål i forhold til artikel 6, selv om undladelse var strafsanktioneret. I den pågældende sag blev der efterfølgende rejst tiltale mod klager for skatteunddragelse i anledning af selvangivelsen.

Det vil derfor ikke være i strid med konventionen f.eks. at straffe en person for ikke at have indleveret selvangivelse til skattemyndighederne, selv om det efterfølgende måtte vise sig, at årsagen til den manglende indlevering var risikoen for strafforfølgning på grund af strafbare forhold. Tilsvarende gælder f.eks. for indsendelse af gødningsregnskaber efter lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække. Det vil heller ikke være i strid med forbudet mod selvinkriminering f.eks. at straffe en fisker for ikke at registrere oplysninger om fangst, selv om det efterfølgende måtte vise sig, at årsagen hertil er risiko for strafforfølgning på grund af ulovligt fiskeri.

På baggrund af Domstolens hidtidige praksis må det i øvrigt antages, at retten til ikke at udtale sig og forbudet mod selvinkriminering ikke indebærer nogen ret for den anklagede til aktivt at modvirke opklaringen af en sag, herunder at afgive falsk forklaring.

Til støtte herfor kan nævnes Serves mod Frankrig, dom af 20. oktober 1997. I dommen fandtes det ikke at udgøre en krænkelse af artikel 6, at klager, der havde været indkaldt som vidne i en straffesag mod tredjemand, men som efter Domstolens opfattelse selv måtte anses for »anklaget« for en forbrydelse i artikel 6's forstand, var blevet straffet for ikke at ville aflægge en sandhedsed.

Domstolen udtalte, at det var forståeligt, hvis klager frygtede, at nogle af de forklaringer, som han kunne været blevet bedt om at afgive, ville have været selvinkriminerende. Klager ville derfor have været berettiget til at nægte at besvare spørgsmål fra dommeren, som kunne bringe ham i en sådan situation. Domstolen påpegede, at klager imidlertid fra starten af havde nægtet at aflægge sandhedsed. Domstolen udtalte, at om end et vidnes pligt til at aflægge sandhedsed og straf for ikke at aflægge en sådan ed indebærer en vis form for tvang, var formålet med aflæggelse af en sådan ed at sikre, at forklaringer, der måtte blive afgivet over for retten, var sandfærdige, og ikke at tvinge et vidne til at udtale sig. Domstolen udtalte endelig, at den bøde, som klager var blevet pålagt, ikke udgjorde en foranstaltning, der skulle tvinge klager til at inkriminere sig selv, idet bøden blev pålagt, inden en sådan risiko overhovedet opstod. På den baggrund fastslog Domstolen med stemmerne 6 mod 3, at der ikke var sket en krænkelse af artikel 6.

Den nævnte forståelse af artikel 6 synes bekræftet i Allen-sagen, jf. ovenfor pkt. 6.3, hvor Domstolen udtalte, at forbudet mod selvinkriminering ikke kan fortolkes således, at det giver generel immunitet med hensyn til handlinger, der er motiveret af et ønske om at unddrage sig undersøgelse af (skatte-)myndigheder. Artikel 6 er således ikke til hinder for, at en borger kan straffes for at give forkerte oplysninger til myndighederne i en selvangivelse, også selv om de forkerte oplysninger har til formål at dække over strafbare forhold.

Spørgsmålet om, hvorvidt en person kan straffes for afgivelse af urigtige oplysninger i tilfælde, hvor den pågældende er sigtet eller ved at afgive sandfærdige oplysninger ville kunne sigtes for et strafbart forhold, er også behandlet i dansk ret. Fra dansk retspraksis kan således nævnes Højesterets dom af 12. oktober 1982 (U 1982.1090 H), hvor Højesteret skulle tage stilling til, om en person, som havde afgivet forklaring i skifteretten til opfyldelse af sin oplysningspligt efter konkurslovens § 100, kunne straffes for afgivelse af urigtig erklæring efter straffelovens § 162.

Højesteret udtalte, at principperne i straffelovens § 159, stk. 1, må føre til, at en skyldner, der afgiver forklaring til opfyldelse af sin oplysningspligt efter konkurslovens § 100, ikke pådrager sig ansvar efter straffelovens § 162 for urigtige erklæringer om forhold, i forbindelse med hvilke han er sigtet, eller hvis han med føje antog, at han – hvis han afgav en sandfærdig forklaring – kunne blive sigtet.

Højesterets flertal fandt ikke, at sandfærdige oplysninger ville have haft betydning for bedømmelsen af, om tiltalte

havde begået skyldnersvig, og tiltalte blev derfor fundet skyldig i overtrædelse af straffelovens § 162.

Højesterets afgørelse tager alene stilling til de oplysningspligter, hvis tilsidesættelse er sanktioneret i straffelovens § 162. Højesteret har således ikke taget stilling til, hvad der gælder for de oplysningspligter, hvis tilsidesættelse er sanktioneret efter særlovgivningen. Det er derfor ikke i praksis afgjort, i hvilket omfang princippet i straffelovens § 159, stk. 1, medfører, at en person, som afgiver forklaring til opfyldelse af en oplysningspligt, hvis tilsidesættelse er sanktioneret efter særlovgivningen, vil kunne straffes for afgivelse af urigtige oplysninger i tilfælde, hvor vedkommende er sigtet for et strafbart forhold, eller hvor afgivelse af sandfærdige oplysninger ville kunne medføre, at den pågældende bliver sigtet for et strafbart forhold.

Fra retspraksis kan endvidere nævnes sager, der omhandler spørgsmålet om, hvorvidt en person kan straffes for overtrædelse af straffelovens § 163 om afgivelse af urigtig skriftlig erklæring i tilfælde, hvor den urigtige erklæring er udarbejdet med henblik på at undgå, at det bliver opdaget, at den pågældende har begået et strafbart forhold.

Som eksempel kan nævnes Vestre Landsrets dom af 16. januar 2002. Sagen drejede sig om overtrædelse af køre- og hviletidsbestemmelser, hvorefter en fører på forlangende af tilsynsmyndigheden skal kunne forevise diagrammark for den tid, som den pågældende har kørt. Tiltalte havde udarbejdet en urigtig ferieerklæring, som blev anvendt over for politiet for at forklare, at tiltalte ikke kunne forevise diagrammark. Tiltalte blev fundet skyldig i både overtrædelsen af køre- og hviletidsbestemmelserne og i overtrædelsen af straffelovens § 163. Landsretten udtalte i den forbindelse bl.a., at den omstændighed, at tiltalte ikke kunne straffes for at afgive urigtig forklaring til politiet, ikke var til hinder for, at tiltalte i en situation som den foreliggende kunne straffes for at afgive urigtig erklæring, såfremt betingelserne i straffelovens § 163 i øvrigt var opfyldt.

6.10. Husundersøgelser mv.

Forbudet mod selvinkriminering indebærer som beskrevet ovenfor, at en administrativ myndighed må afstå fra at benytte strafsanktionerede oplysningspligter mv., hvis der på tidspunktet for benyttelsen er mistanke om, at borgeren har begået en strafbar handling, og oplysningerne vedrører det strafbare forhold.

Der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt en administrativ myndighed i sådanne tilfælde i stedet for kan anvende en kontrolbeføjelse, f.eks. en hjemmel til at foretage husundersøgelse, med henblik på at tilvejebringe oplysninger af betydning for bedømmelsen af det strafbare forhold.

Som nævnt oven for under pkt. 6.2 er det centrale i forbudet mod selvinkriminering respekten for den anklagedes vilje. Forbudet mod selvinkriminering omhandler derimod ikke spørgsmålet om tilvejebringelse af oplysninger ved brug af tvangsforanstaltninger, som så at sige eksisterer uafhængigt af den anklagedes vilje. Som eksempel kan nævnes ransagning og beslaglæggelse af dokumenter, blodprøveudtagning, fingeraftryk, vævsprøver mv. Administrative myndigheders foretagelse af husundersøgelser rejser således ikke spørgsmål i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6.

Administrative myndigheders foretagelse af husundersøgelser vil derimod som udgangspunkt udgøre et indgreb i borgerens ret til respekt for sit privatliv og hjem som beskyttet af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det gælder, hvad enten borgeren er en fysisk eller en juridisk person, og hvad enten der er tale om en privat bolig eller virksomhedslokaler.

Det betyder, at administrative myndigheders foretagelse af husundersøgelser skal ske med respekt af de krav, der følger af artikel 8, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, herunder navnlig at indgrebet skal opfylde konventionens legalitetskrav, skal varetage et anerkendelsesværdigt formål (den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder) og være proportionalt i forhold til det forfulgte formål («nødvendigt i et demokratisk samfund«).

Praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol viser, at der skal være tilstrækkelige og effektive foranstaltninger mod misbrug fra administrative myndigheders side, når de forestår husundersøgelser mv.

I f.eks. Crémieux mod Frankrig, dom af 25. februar 1993, fandt Domstolen, at toldmyndighedernes kompetence var så vidtrækkende og uden begrænsninger i antallet og længden af husundersøgelserne, at proportionalitetskravet i artikel 8, stk. 2, var krænket. Domstolen tillagde det betydning, at borgerne skal være beskyttet mod vilkårlige

indgreb fra myndighedernes side. Det indebærer, at »a legal framework and very strict limits on such powers are called for«, jf. f.eks. præmis 45 i Camenzind mod Schweiz, dom af 16. december 1997.

Der kan derudover henvises til den seneste dom på området, Stés Colas Est m.fl. mod Frankrig, dom af 16. april 2002, om franske konkurrencemyndigheders ransagning af selskabers lokaler. I dommens præmis 49 anføres, at selv hvis det måtte lægges til grund, at indgrebsmuligheden måtte være videregående for så vidt angår en juridisk persons forretningslokaler, fandt Domstolen, at de konkrete husundersøgelser under hensyn til deres karakter og omfang (det var op til konkurrencemyndighederne selv at beslutte antallet, varigheden og omfanget af husundersøgelserne) ikke var proportionale med de forfulgte anerkendelsesværdige formål. Domstolen tillagde det betydning, at der ikke havde været krav om forudgående retskendelse eller tilstedeværelse af en uafhængig efterforskningsmyndighed (»officier de police judiciaire«). Det bemærkes, at selv om det var de franske konkurrencemyndigheder, der foretog husundersøgelserne hos virksomhederne, må det antages, at der var tale om et efterforskningskridt inden for strafferetsplejen. På det tidspunkt, hvor de franske konkurrencemyndigheder foretog husundersøgelsen hos virksomhederne, havde myndighederne begrundet mistanke om, at virksomhederne havde overtrådt den franske konkurrencelovgivning, hvortil var knyttet strafsanktioner. Efter husundersøgelserne blev virksomhederne tildelt millionbøder.

I betænkning nr. 1039/1985 om tvangsindgreb uden for strafferetsplejen udtalte udvalget, at udgangspunktet i fremtidig lovgivning bør være således, at ikke-straffeprocessuelle indgreb ikke anvendes, i det omfang en tilsynsmyndighed har begrundet mistanke om et strafbart forhold, og forholdet er anmeldt til politiet.

Siden 1985 har der imidlertid været en udvikling i lovgivningspraksis. I en lang række lovforarbejder er det således lagt til grund, at administrative myndigheder ikke kan anvende deres kontrolbeføjelser, herunder foretage husundersøgelser, over for en person, der er konkret mistænkt for et strafbart forhold. Der er således ikke stillet noget krav om, at der skal være indgivet politianmeldelse, før beføjelserne udelukkes.

Som eksempel på lovforarbejder, hvor dette synspunkt er afspejlet, kan bl.a. nævnes L 73/1998, forslag til lov om ændring af skattekontrolloven, kildeskatteloven, arbejdsmarkedsfondsloven, toldloven og en række afgiftslove, hvor det af den ovenfor under pkt. 6.3 beskrevne besvarelse af spørgsmål nr. 6 af 8. november 1998 fra Folketingets Skatteudvalg (L 73 – bilag 2) bl.a. fremgår, at skattemyndighederne er udelukket fra at anvende de administrative kontrolbeføjelser, hvis skattemyndighederne inden et kontrolbesøgs foretagelse har formodning om et strafbart forhold og vurderer, at der er grundlag for at rejse sigtelse.

Endvidere kan bl.a. henvises til L 39/1991, forslag til dyreværnslov, L 106/1998, forslag til fiskerilov, L 160/1998, forslag til lov om sygdomme og infektioner hos dyr, L 54/1999, forslag til lov om støtte til udvikling af landdistrikterne, L 177/1999, forslag til lov om tilskud til fremme af innovation, forskning og udvikling samt L 248/1999, forslag til lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet.

Som beskrevet ovenfor under pkt. 6.4 er det i praksis lagt til grund, at en oplysningspligt ikke kan anvendes over for en sigtet med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for en civil sag, hvis de oplysninger, som søges tilvejebragt, kan have betydning ved bedømmelsen af det mulige strafbare forhold.

Spørgsmålet er herefter, i hvilket omfang administrative myndigheder fortsat kan anvende deres beføjelser til at foretage kontrolbesøg mv. hos en person, som er konkret mistænkt for et strafbart forhold, men hvor beføjelserne ønskes anvendt i forbindelse med andre spørgsmål eller retsfølger end straf.

Dette spørgsmål ses ikke at være endeligt afklaret efter gældende ret.

I betænkning nr. 1039/1985 om tvangsindgreb uden for strafferetsplejen udtalte udvalget, at den omstændighed, at der foreligger en mistanke om et strafbart forhold, og forholdet er anmeldt til politiet, ikke bør være til hinder for, at myndighederne fortsat anvender beføjelserne med hensyn til varetagelsen af tilsynet i øvrigt over for den pågældende. Udvalget udtalte i den forbindelse, at de tilsynsmæssige beføjelser således alene bør udelukkes i det forhold, som der er indgivet anmeldelse om. Udvalget udtalte endvidere, at de tilsynsmæssige beføjelser ikke bør udelukkes, hvis man fortsat ønsker at anvende beføjelserne, men således at det er med henblik på at opnå en anden retsfølge end straf.

Et lignende synspunkt er i et vist omfang afspejlet i den lovgivningspraksis, der er nævnt ovenfor. Af den ovenfor under pkt. 6.3 beskrevne besvarelse af spørgsmål nr. 6 af 8. november 1998 fra Folketingets Skatteudvalg (L 73 –

bilag 2) fremgår således bl.a. følgende:

»Såfremt skattemyndighederne inden et sådant kontrolbesøgs foretagelse har en formodning om et strafbart forhold og vurderer, at der er grundlag for at rejse sigtelse, er skattemyndighederne udelukket fra at anvende de administrative kontrolbeføjelser. *Skattemyndighedernes anvendelse af administrative kontrolbeføjelser er således begrænset til de tilfælde, hvor kontrollen ikke foretages med henblik på at straffe den pågældende, men med henblik på at kontrollere, om der er overensstemmelse mellem det, der fremgår af regnskabsmaterialet m.v., og de faktiske forhold i virksomheden...* (fremhævet her).

Der ses i gældende ret ikke at være taget udtrykkelig stilling til spørgsmålet om, i hvilket omfang en forvaltningsmyndighed i sager, hvor der er en konkret mistanke om, at en person har begået en strafbar lovovertrædelse, vil være berettiget til at foretage et tvangsindgreb over for en tredjemand med henblik på at tilvejebringe oplysninger om den eller de formodede strafbare lovovertrædelser.

Hensynet til ikke at omgå de straffeprocessuelle regler om f.eks. ransagning hos ikke-mistænkte taler imidlertid for, at der gælder visse begrænsninger i adgangen til at foretage tvangsindgreb over for en tredjemand med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for en straffesag.

Til støtte for dette synspunkt kan fra retspraksis nævnes Vestre Landsrets kendelse af 25. august 1999 (U 1999.1901 V), der er refereret i pkt. 6.6 ovenfor.

På visse forvaltningsområder er der administrativt fastsat regler, der udtrykkeligt tager stilling til spørgsmålet om adgangen til at anvende administrative kontrolbeføjelser over for tredjemænd i sager, hvor der foreligger en konkret mistanke om en strafbar lovovertrædelse.

Som eksempel kan nævnes Told- og Skattestyrelsens cirkulære nr. 131 af 18. november 2002 om behandling af skatte- og afgiftsstraffesager, indhentelse af oplysninger hos tredjemand. Cirkulæret er nærmere omtalt ovenfor under pkt. 6.6.

[Forside](#) | [Indhold](#) | [Til top](#) | [Forrige](#) | [Næste](#)

Justitsministeriet, Version 1.0 juni 2003

[Denne publikation findes på adressen: http://www.jm.dk/](http://www.jm.dk/)

Kapitel 7

Kommissionens overvejelser og forslag

7.1. Retssikkerhed og effektivitet

I den del af regeringsgrundlaget, der har dannet baggrund for nedsættelsen af kommissionen, siges det:

»Regeringen ønsker at forbedre borgerens retssikkerhed. Den stigende regulering har medført, at de offentlige myndigheder forlanger flere og flere oplysninger. I alt for mange tilfælde har myndighederne fået adgang til private boliger og ejendomme uden retskendelse. Det udgør en voksende risiko for den enkelte borgers retssikkerhed og de grundlovssikrede frihedsrettigheder.

Regeringen ønsker at begrænse tvangsindgreb over for borgerne og indføre adfærdsregler for forvaltningsmyndighederne. Reglerne skal svare til de adfærdsregler, som retsplejeloven fastsætter for domstole, politi og anklagemyndighed.

Derfor vil der blive nedsat en *retssikkerhedskommision*, som skal komme med forslag til lovændringer til fremme af borgernes retssikkerhed«.

I kommissoriet anvendes i flere tilfælde udtrykket »retssikkerhed«. Retssikkerheden skal styrkes på de områder, som kommissionen er anmodet om at overveje nærmere. Nedenfor i afsnit 7.2 har kommissionen nærmere redegjort for, hvilket retssikkerhedsbegreb der er lagt til grund ved dens overvejelser.

Begrebet *retssikkerhed* er ikke et entydigt begreb. Litteraturen om emnet er meget omfattende. En oversigt over en væsentlig del af de senere års litteratur er gengivet i slutningen af dette afsnit.

Der anvendes i teorien en række forskellige underbegreber, såsom *materiel retssikkerhed*, *processuel retssikkerhed* og *forudsigelighedsretssikkerhed*. Nogle forfattere taler om *individuel retssikkerhed* over for *kollektiv retssikkerhed*. Der anvendes også et mere *integreret retssikkerhedsbegreb*. Ved de enkelte underbegreber indlægges ofte yderligere sontringer.

Overfor retssikkerhedshensyn afvejes ofte *effektivitetshensyn* eller *systemhensyn*. Tit beskrives disse hensyn som myndighedernes (samfundets) ønske om at fremkalde og opretholde en bestemt retstilstand (sikre lovgivningens overholdelse) f.eks. med det formål at sikre borgernes sikkerhed og sundhed, dyrevelfærd eller lignende. Det klassiske retssikkerhedsdilemma fremstilles af mange på den måde, at virkeliggørelsen af gældende ret i indholdsmæssig forstand i et vist omfang må vige for væsentlige hensyn til den enkeltes retssikkerhed. Retspolitisk gælder det altså om at finde det »rigtige« balancepunkt.

Grænserne er dog flydende, og de ovenfor nævnte begreber anvendes også »på tværs«. Således kan ønsket om at opnå en rigtig afgørelse beskrives både som et systemhensyn og som et materielt og processuelt retssikkerhedshensyn til fordel for den enkelte. Systemhensynet og retssikkerhedshensynet følges her hånd i hånd. I afvejningen af effektivitets- eller systemhensyn over for retssikkerhed for den enkelte må nødvendigvis også indgå ressourcevurderinger. Dette hensyn er fuldt legitimt. Det retspolitiske spørgsmål er, med hvilken vægt dette hensyn må eller bør spille ind. Retssikkerhed har en pris, og samfundets ressourcer er ikke ubegrænsede. Af og til er ressourcehensyn endog direkte lovreguleret, se f.eks. retsplejelovens §§ 721-722 (om undladelse af strafferetlig påtale af bl.a. ressourcemæssige hensyn).

I det følgende gengives nogle hovedtræk af indholdet af de ovenfor nævnte begreber, som de er blevet anvendt i de senere år.

Når retssikkerhedsbegrebet bliver *konkret udmøntet*, anvendes det i en *snæver* og i en *vid* forstand. Det snævre retssikkerhedsbegreb inden for særligt forvaltningsretten fremstilles ofte således, at det er karakteriseret ved, at forvaltningen skal anvende fremgangsmåder, som sikrer, at den enkelte borger får den »rigtige« afgørelse, og at procesregler mv. skal indrettes på en sådan måde, at borgeren selv har mulighed for at medvirke til, at dette sker (procesretssikkerhed). I denne forståelse kobles begrebet af og til sammen med demokratisynspunkter. Retssikkerhedsbegrebet i denne forståelse ses også som en del af de almindelige menneskerettigheder, nemlig som respekt for principper, der knytter sig til retsstatsbegrebet. Der anvendes også underbegrebet forudsigelighedsretssikkerhed. Den enkelte borger skal have mulighed for at kende sin retsstilling ved bestemte dispositioner, og denne retsstilling skal ikke vilkårligt kunne ændres. Forudsigelighedsretssikkerhed er normalt hovedelementet i begrebet materiel retssikkerhed, idet det typisk knytter sig til den enkeltes endelige retsposition og ikke til procedurereglerne. Materiel retssikkerhed bruges også i en lidt bredere betydning, idet den fordrer, at borgerne har nogle minimumsrettigheder, således at man rent faktisk får den retsstilling, som man skal have, og ikke pålægges pligter, som der ikke er hjemmel til. Som et illustrerende eksempel på denne tankegang kan nævnes, at skattemyndighederne udadtil tilkendegiver, at deres forvaltning er indrettet således, at den enkelte hverken kommer til at betale for meget eller for lidt i skat.

De ovennævnte begreber kan ikke adskilles klart, og i visse tilfælde anvendes et integreret retssikkerhedsbegreb, hvor de formelle og materielle rettigheder tilsammen udgør borgerens retssikkerhed. Efter en sådan opfattelse er den traditionelle sondring mellem en processuel og en materiel del myndighedsvenlig og nedtoner hensynet til borgeren.

Retssikkerhed anvendes også i en bredere betydning. I denne forstand medtages under begrebet *samfundets retssikkerhed*. Samfundets mål og intentioner har den afgørende prioritet. Af og til tales om »vor fælles retssikkerhed«. Synspunktet fører f.eks. til, at det er et retssikkerhedsmæssigt problem, at de lovlydige borgere betaler den skat, de skal, medens andre på grund af for ringe kontrolmuligheder går fri. Kollektiv retssikkerhed anvendes ofte som begreb i den henseende. Den almindelige opfattelse er imidlertid, at sådanne hensyn bør holdes uden for retssikkerhedsbegrebet, men at de bør indgå som egentlige modhensyn, effektivitetshensyn eller systemhensyn.

I de almindelige juridiske fremstillinger anvendes retssikkerhedsbegrebet i dag således normalt i en traditionel snæver betydning, det vil sige begrebet ses som udtryk for en beskyttelse af adressaterne. Denne beskyttelse skal holdes op mod samfundets (berettigede) ønsker om at tilvejebringe og håndhæve en bestemt retstilstand.

Litteratur:

Bent Christensen, Forhandlingerne ved det nordiske juristmøde i Helsingfors 1972, Effektivitets- og retssikkerhedshensyn i forvaltningen, side 333 ff.

Kirsten Ketscher og Steen Rønsholdt, Offentlig retsanvendelse og retssikkerhed – en introduktion (1987)

Temanummer i Juristen 1991, Retssikkerheden under sparekniv og afbureaukratisering

Jørgen Dalberg-Larsen, »Hvad er retssikkerhed og hvordan kan den fremmes?« Liv, arbejde og forvaltning (1995), side 119 ff.

Jørgen Dalberg-Larsen, Pragmatisk retsteori (2001), side 143 ff.

Carsten Henrichsen, Retssikkerhed og moderne forvaltning (1997)

Carsten Henrichsen, Moderne retsvidenskab (2001), side 141 ff og side 241 ff.

Lars Nordskov Nielsen i Grundloven og menneskerettigheder i et dansk og europæisk perspektiv (1997), side 36 f.

Karsten Revsbech, Nyere tendenser i dansk forvaltningsretlig teori – systemhensyn eller retssikkerhed (1992).

Karsten Revsbech i Lovens liv (2000), side 195 ff, Retssikkerhed og reguleringsformål i miljøbeskyttelsesloven.

Jan Pedersen i Festskrift til Aage Michelsen (2000), side 127 ff, Retssikkerhed – et tveægget sværd.

Ellen Margrethe Basse, Miljøretten, bind I (2001), side 30 f.

Kirsten Ketscher, Socialret, 2. udgave (2002), side 305 ff.

John Klausen, Offentlig forsørgelse (2002), side 285 ff.

Bettina Lemann Kristiansen i Om retspolitik (2002), side 182 ff.

Thomas Elholm, EU-svig (2002), side 139 ff.

Steen Rønsholdt, Forvaltningsret: retssikkerhed, proces og sagsbehandling (2001), side 55 ff.

Hans Gammeltoft-Hansen, Strafferetspleje II (1989), side 81 ff.

Eva Smith, Straffeprocess – Grundlæggende regler og principper, 4. udgave (1999), side 13 ff.

Niels Viltoft, Domsmand og retssystemet: kriminalitet, straf og retssikkerhed – hvordan og hvorfor? (1999), side 77 ff.

Gorm Toftegaard Nielsen, Straffesagens gang, 2. udgave (2001), side 80 f.

Vagn Greve og Jørn Vestergaard, Strafansvar, 4. reviderede udgave (2002), side 6.

Der er alene tale om et udpluk af den meget omfattende litteratur. I den gengivne litteratur findes talrige yderligere henvisninger.

7.2. Kommissionens anvendelse af retssikkerhedsbegrebet

Kommissionen har ikke set det som sin opgave at tage stilling til, hvad der i almindelighed skal indlægges i begrebet retssikkerhed. Den har taget udgangspunkt i kommissoriets beskrivelse af, hvilke problemer der ønskes taget op og med baggrund i de synsvinkler, som er angivet i kommissoriet.

I pkt.1.1. i kommissoriet siges det bl.a.:

»I lovgivningen er der i mange tilfælde fastsat bestemmelser om, at forvaltningsmyndigheder som led i kontrol- og tilsynsvirksomhed mv. kan skaffe sig adgang til private boliger og virksomheder uden forudgående retskendelse. Det gælder f.eks. inden for skatte-, miljø- og fødevareområdet.

Ofte er der i de pågældende bestemmelser ingen nærmere beskrivelse af, hvilke betingelser der skal være opfyldt for at kunne foretage den udgående kontrol. Det hænger sammen med, at kontrolbesøg hos borgere og virksomheder normalt vil have til formål på stikprøvebasis at påse, om reglerne inden for det enkelte forvaltningsområde bliver overholdt.

Der findes ikke et samlet regelsæt med retningslinjer for, hvilken fremgangsmåde forvaltningsmyndigheder skal følge under gennemførelsen af det enkelte kontrolbesøg.

I modsætning til retsplejeloven, som regulerer politiets fremgangsmåde ved efterforskning af straffesager, er der således ikke – udover den regulering, der eventuelt er på det enkelte forvaltningsområde – fastlagt samlede retningslinjer for forvaltningsmyndigheders adfærd uden for strafferetsplejen. Bl.a. er der ikke opstillet generelle regler om, hvilke retssikkerhedsgarantier borgerne har, herunder om borgeren skal underrettes om et kontrolbesøg, og om borgeren har ret til at have vidner til stede.«

I pkt. 2.1.-2.3. siges bl.a.:

» **2.1.** Kommissionen skal gennemgå de regler i lovgivningen, der indeholder hjemmel til, at offentlige myndigheder, som handler uden for strafferetsplejen, uden forudgående retskendelse kan opnå adgang til private boliger og virksomheder eller foretage andre tvangsindgreb omfattet af grundlovens § 72.

I forbindelse hermed skal kommissionen overveje, hvilke hensyn der kan begrunde regler af den nævnte karakter.

Kommissionen skal samtidig i forbindelse med sin gennemgang af lovgivningen om kontrolbesøg mv. uden for strafferetsplejen identificere eksisterende bestemmelser, som efter kommissionens opfattelse går videre, end de angivne hensyn kan begrunde med henblik på tilpasning af disse.

Kommissionen skal endvidere overveje, om der kan opstilles nogle overordnede principper for udøvelsen af tvangsindgreb af den pågældende karakter. Bl.a. bør det overvejes, om der skal indsættes en udtrykkelig bestemmelse i lovgivningen om, at myndighederne forud for ethvert kontrolbesøg mv. skal iagttage et proportionalitetsprincip (således at indgrebet kun foretages, hvis andre, mindre indgribende foranstaltninger er utilstrækkelige).

2.2. Kommissionen skal herudover udarbejde udkast til et samlet regelsæt, der fastlægger retningslinjer for myndighedernes adfærd i forbindelse med gennemførelsen af tvangsindgreb af den karakter, der er nævnt under pkt. 2.1.

Forslaget til adfærdsregler for forvaltningsmyndigheder kan f.eks. omfatte spørgsmål om myndighedernes pligt til at gennemføre det pågældende tvangsindgreb så skånsomt som muligt, pligt til at underrette borgeren om et kontrolbesøg (hvis øjemedet ikke hermed forspildes) samt borgerens ret til eventuelt at have vidner til stede.

...

2.3. Kommissionen skal endvidere udarbejde udkast til regler, der kan afklare, hvilken nærmere retsstilling borgeren har, og hvilke retsgarantier der skal gælde, hvis der i tilknytning til myndighedernes virksomhed (f.eks. under gennemførelsen af et kontrolbesøg) opstår spørgsmål om, hvorvidt den pågældende borger har begået en lovovertrædelse, som kan medføre bøde eller anden straf.

Regelsættet skal bl.a. omfatte de situationer, hvor den samme forvaltningsmyndighed har til opgave at føre tilsyn, vejlede borgerne mv. og samtidig har mulighed for at pålægge administrative bøder ved overtrædelse af lovgivningen på det pågældende område.«

Der er således ingen tvivl om, at kommissionen skal anvende det traditionelle snævre retssikkerhedsbegreb. Kommissionen skal afveje de nævnte kontrolbeføjelsers »rimelighed« både materielt og processuelt set i forhold til den enkelte. Kommissoriet sonderer ikke mellem enkeltpersoner og juridiske personer. Den enkeltes retssikkerhed skal afvejes over for samfundets til dels modstående interesser i at kunne håndhæve overholdelsen af lovgivningen. Opgaven er at søge at nå frem til et »rimeligt« balancepunkt mellem disse hensyn.

Kommissionen finder anledning til at fremhæve, at en styrkelse af den enkeltes retssikkerhed meget vel kan føre til en mindre intensiv og dermed måske mindre effektiv kontrol, som bl.a. kan føre til, at visse lovovertrædelser ikke bliver sanktioneret. Dette skyldes bl.a., at denne styrkelse er ressourcekrævende (jf. nærmere kapitel 9, pkt. 9.3). Modsvares styrkelsen af retssikkerheden således ikke af øgede ressourcer til kontrolarbejdet, kan resultatet derfor blive en mindre kontrol. Det skyldes i visse tilfælde også, at retssikkerhedshensynet fører til, at samfundet giver afkald på anvendelse af visse kontrolforanstaltninger/tvangsindgreb, jf. nedenfor under punkt 7.3.1.

Kommissoriet lægger op til en drøftelse af såvel den materielle retssikkerhed (skal der være hjemmel til indgrebene og da under hvilke betingelser?) som den processuelle retssikkerhed (fremgangsmåde og adfærd).

7.3. De nærmere elementer i kommissionens retssikkerhedsovervejelser

7.3.1. Materiel retssikkerhed

Et ofte nævnt element i det materielle retssikkerhedsbegreb er hjemmelskravet (legalitetsprincippet). Der skal være lovhjemmel til indgrebene. Det er derfor også et retssikkerhedsmæssigt spørgsmål, om der overhovedet bør være adgang hertil. Dette synspunkt er da også direkte nævnt i kommissoriet. Forudberegnelighedssynspunktet indgår også i begrebet, og mere konkret er spørgsmålet, under hvilke betingelser et hjemlet indgreb i givet fald vil kunne gennemføres. Den almindelige proportionalitetsgrundsætning er en del af det materielle retssikkerhedsbegreb og en stillingtagen til, om det bør lovfæstes, er ligeledes omfattet af kommissoriet. Andre elementer i begrebet er forbudet mod at sætte det forvaltningsretlige skøn under en regel, forbudet mod at varetage usaglige hensyn

(oprindeligt kaldet magtfordrejning), den forvaltningsretlige lighedssætningsgrundlæggelse, forbudet mod tilbagevirkende kraft og sagsoplysningsprincippet (officialmaksimen).

Der findes en righoldig litteratur og praksis om disse spørgsmål, se f.eks. Forvaltningsret – Almindelige emner, kapitel 4, og Forvaltningsret, Opgaver, Hjemmel, Organisation, 3. del.

På baggrund af kommissoriet har kommissionen derfor drøftet, i hvilket omfang der bør være mulighed for (det vil sige lovhjemmel til) at foretage tvangsindgreb og under hvilke betingelser, herunder spørgsmålet om at foreslå en almindelig proportionalitetsgrundlæggelse gennemført, jf. nedenfor afsnit 7.6.2.

7.3.2. Processuel retssikkerhed

Under den processuelle retssikkerhed henføres traditionelt især spørgsmålet om uvildighed (inhabilitet), adgang til bistand (bisidder og/eller partsrepræsentation), borgervejledning, aktindsigt, kontradiktion, herunder underretning om, at der verserer en sag, begrundelse, forbud mod selv-inkriminering, klageadgang og klagevejledning, tavshedspligt og videregivelse af oplysninger, domstolskontrol (forudgående eller efterfølgende) og ombudsmands kontrol.

Også om disse spørgsmål findes en omfattende litteratur og praksis, se f.eks. Forvaltningsret, særligt del IV og VI, Forvaltningsret, Sagsbehandling, særligt kapitel VI-XI og Forvaltningsret – Almindelige emner, særligt kapitel 5-7.

På baggrund af kommissoriets indhold, jf. ovenfor, har kommissionen taget udgangspunkt i disse grundlæggende borgerrettigheder og overvejet, hvorledes retssikkerheden i denne henseende kan styrkes, for så vidt angår de af kommissoriet omfattede indgreb. Der henvises herom til afsnit 7.6.3.

7.3.3. Tvangsindgrebenes særlige stilling

Når talen er om materiel og processuel retssikkerhed, sigtes der som regel til, at procesreglerne anvendes i forbindelse med, at der skal træffes en materiel afgørelse (realitetsafgørelse). Tvangsindgrebene er særlige derved, at de er *både* processkridt og selvstændige indgreb. De tjener til oplysning af en sag, men er samtidig selvstændige indgreb, der kan indebære en krænkelse af den materielle privatsfære i form af eksempelvis boligen, meddelelseshemmeligheden og ejendomsretten. Nogle af indgrebene er reguleret i grundloven og i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og de er omfattet af et (normalt skærpet) hjemmelskrav. For disse processkridts vedkommende rejser der sig således såvel det materielle retssikkerhedsspørgsmål som det processuelle: nemlig at overveje anvendelse af processuelle regler på indgreb, der i sig selv er processuelle. Dette er noget særligt, men det kendes fra strafferetsplejens regler om tvangsindgreb, hvor en række såvel materielle som processuelle betingelser skal være opfyldt, for at de skal kunne gennemføres, jf. nærmere kapitel 5, pkt. 5.3.

7.4. Betænkning nr. 1039/1985, Justitsministeriets 1996-redegørelse og vejledning om lov kvalitet

7.4.1. Betænkning nr. 1039/1985 om tvangsindgreb uden for strafferetsplejen

I marts 1985 afgav udvalget vedrørende visse forvaltningsretlige spørgsmål betænkning nr. 1039/1985 om tvangsindgreb uden for strafferetsplejen.

Efter kommissoriet skulle udvalget overveje spørgsmålet om fastsættelse af lovregler vedrørende forvaltningsmyndigheders adgang til uden for strafferetsplejens område at foretage ransagninger og beslaglæggelser.

Udvalget fandt – efter en gennemgang af det meget omfattende lovstof, der drejer sig om foranstaltninger fra forvaltningen – det imidlertid mere hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i de faktisk hjemlede foranstaltninger, der mere eller mindre minder om ransagninger og beslaglæggelser.

Om spørgsmålet om, i hvilket omfang der bør hjemles adgang til at »hente« oplysninger mv., fremgår det af betænkningen, at udvalget særlig overvejede spørgsmålet for så vidt angår de materielle beføjelser, som er tillagt forvaltningsmyndighederne i kontroløjemed, eller som er hjemlet med henblik på oplysning af konkrete sager.

Hvad angår de beføjelser, der er tillagt forvaltningsmyndighederne i kontroløjemed, mente udvalget – under henvisning til at der er tale om en særdeles omfattende lovgivning – ikke at kunne tage stilling til, om man inden for de enkelte områder har kunnet nøjes med mindre indgribende indgreb, end der rent faktisk er hjemmel til. Udvalget henledte dog opmærksomheden på, at det i forbindelse med ny og ændret lovgivning bør vurderes, om de beføjelser, der ønskes tillagt myndighederne, er nødvendige, og at en materiel hjemmel naturligvis ikke bør anvendes, medmindre det er nødvendigt.

Med hensyn til de beføjelser, der er tillagt forvaltningsmyndighederne med henblik på oplysning af konkrete sager, henviste udvalget til, at det karakteristiske for sådanne indgreb er, at der er tale om undersøgelse af genstande og lignende, om hvilke der skal træffes administrative beslutninger. Udvalget fandt det naturligt, at der i disse tilfælde normalt også er hjemmel til at besigtige de nævnte genstande mv., idet man i modsat fald ofte må henvises til at træffe afgørelse på et ufuldstændigt grundlag.

Om spørgsmålet om fremgangsmåden ved beslutninger om iværksættelse af tvangsindgreb behandlede udvalget for det første spørgsmålet om forudgående retskendelse.

Udvalget henviste i den forbindelse til, at værdien af et krav om retskendelse hænger sammen med beskrivelsen af de retsstiftende kendsgerninger (retsfaktum), der skal være opfyldt for, at indgrebet kan foretages. Under henvisning til, at der ved de materielle beføjelser, der er tillagt forvaltningsmyndighederne i kontroløjemed, eller som er hjemlet med henblik på oplysning af konkrete sager, i almindelighed ikke er nogen retsfaktumbeskrivelse eller alene en beskrivelse, der er så ubestemt, at den næppe har nogen selvstændig betydning, fandt udvalget, at man i sådanne tilfælde bør undlade at stille krav om retskendelse. Et krav om retskendelse ville efter udvalgets opfattelse ofte være et unødigt omsvøb, der vil belaste domstolene med unødige sager og svække forvaltningsmyndighederne kontrolmuligheder, uden at der reelt er vundet noget i retssikkerhedsmæssig henseende.

I forbindelse med spørgsmålet om fremgangsmåden behandlede udvalget endvidere spørgsmålet om legitimation. Det fremgår af betænkningen, at udvalget fandt det naturligt, at der i de enkelte love indsættes bestemmelser, efter hvilke myndighederne uopfordret har pligt til at forevise legitimation.

Herudover behandlede udvalget spørgsmålet om bistand til myndighederne. Udvalget fandt, at der af lovbestemmelserne bør fremgå, at borgerne har pligt til at yde vejledning og hjælp til myndighederne, når beføjelserne udnyttes.

Med hensyn til spørgsmålet om forudgående meddelelse fandt udvalget ikke at kunne anbefale, at der indsættes et krav om forudgående underretning i tilfælde, hvor øjemedet med kontrollen derved ville forspildes. I andre tilfælde ville det efter udvalgets opfattelse være rimeligt, at der indsættes et sådant krav.

Udvalget behandlede herudover spørgsmålet om forholdet til strafferetsplejen i tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed under udøvelsen af sine beføjelser får mistanke om et strafbart forhold.

Af betænkningen fremgår, at udvalget ikke kunne anbefale, at der generelt gennemføres regler om, at de ikke-straffeprocessuelle beføjelser fra et bestemt fastsat tidspunkt ikke længere skal kunne anvendes, således at ransagninger mv. alene kan gennemføres efter straffeprocessuelle regler. Udvalget fandt, at udgangspunktet i fremtidig lovgivning bør være, at de ikke-straffeprocessuelle indgreb – i tilfælde hvor en tilsynsmyndighed har en begrundet mistanke om et strafbart forhold, og forholdet er meldt til politiet – ikke længere kan anvendes vedrørende det anmeldte forhold. Udvalget bemærkede i den forbindelse, at der intet er til hinder for, at myndighederne fortsat anvender beføjelserne med hensyn til varetagelsen af tilsynet i øvrigt over for den pågældende. De tilsynsmæssige beføjelser udelukkes således kun i det forhold, som der er indgivet anmeldelse om. De tilsynsmæssige beføjelser udelukkes endvidere ikke, hvis man fortsat ønsker at anvende beføjelserne, men således at det sker med henblik på at opnå en anden retsfølge end straf. Udvalget fandt dog, at udgangspunktet om, at anvendelsen af de materielle beføjelser udelukkes, når der er indgivet politianmeldelse, efter omstændighederne bør kunne fraviges af ressourcemæssige årsager samt i sager, hvor en manglende mulighed for anvendelse af de materielle beføjelser vil kunne medføre, at der opstår farelignende situationer. Udvalget pegede desuden på, at det nævnte udgangspunkt ikke må anvendes til at omgå de straffeprocessuelle regler.

7.4.2. Justitsministeriets 1996-redegørelse

Den 17. december 1996 afgav Justitsministeriet en redegørelse til Folketinget om bl.a. udviklingen i

forvaltningsmyndigheders adgang til privat ejendom uden retskendelse.

Af redegørelsen fremgår bl.a., at Justitsministeriet er enig med det udvalg, som afgav betænkning nr. 1039/1985 om tvangsindgreb uden for strafferetsplejen, i, at man i tilfælde, hvor tvangsindgreb er hjemlet af kontrollensyn eller som oplysningsmiddel, bør undlade at stille krav om retskendelse.

Det anføres i den forbindelse, at det er vanskeligt at se, hvilket formål et krav om retskendelse skulle tjene i tilfælde, hvor domstolene reelt ikke har noget at tage stilling til. I givet fald ville retten i realiteten blot skulle påse, at det var den rette myndighed, der havde fremsat begæringen om adgang til den pågældende lokalitet.

I redegørelsen anføres endvidere, at det spørgsmål, som efter Justitsministeriets opfattelse i sådanne tilfælde har retssikkerhedsmæssig betydning, snarere er, om det er nødvendigt at tillægge forvaltningsmyndighederne materiel adgang til privat ejendom mv.

I forlængelse heraf bemærkes i redegørelsen, at Justitsministeriet i forbindelse med den lovtekniske gennemgang af andre ministeriers lovforslag generelt forsøger at undgå, at der unødigt medtages bestemmelser, der gør det muligt for offentlige myndigheder at skaffe sig adgang til privat ejendom. Det anføres i den forbindelse, at det bl.a. bør overvejes, om der kan fastsættes andre egnede, mindre indgribende kontrolforanstaltninger. Er der imidlertid et særligt behov for en sådan adgang, bestræbes denne adgang begrænset mest muligt – eventuelt således, at der alene gives adgang til forretningslokaler, mens private boliger holdes udenfor. Der henvises endvidere til, at de enkelte ministerier anmodes om i bemærkningerne at give en begrundelse for bestemmelsens medtagelse, ligesom en udførlig angivelse af bestemmelsens anvendelsesområde bør angives.

Endelig fremgår det af redegørelsen, at Justitsministeriet vil anmode samtlige ministerier om at overveje, hvorvidt såkaldte politibistandsbestemmelser, som kan give anledning til tvivl i relation til spørgsmålet om retskendelse, bør opretholdes. I det omfang det måtte være nødvendigt at opretholde sådanne bestemmelser, vil Justitsministeriet anmode ministerierne om – ved først givne lejlighed – at søge bestemmelserne ændret, således at det udtrykkeligt kommer til at fremgå, om der kræves retskendelse.

Justitsministeriet orienterede den 27. december 1999 Folketingets Retsudvalg om de modtagne besvarelser på den ovennævnte anmodning. Af besvarelserne fremgik, at der på enkelte områder fortsat eksisterede politibistandsbestemmelser, som kunne give anledning til tvivl i relation til spørgsmålet om retskendelse, men at disse ved først givne lejlighed ville blive søgt affattet i overensstemmelse med Justitsministeriets anbefalinger.

7.4.3. Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet

Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet fra september 2000 omhandler navnlig affattelsen af lovforslag, de retlige grænser mv., der gælder for lovgivningsmagten, samt tilrettelæggelsen af arbejdet med forberedelsen af lovforslag.

Med hensyn til spørgsmålet om indførelse af nye kontrolbestemmelser, som uden for strafferetsplejen gør det muligt for offentlige myndigheder bl.a. at skaffe sig adgang til privat ejendom, er det i vejledningen 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 anføres det, at hvis der er behov for en sådan adgang, bør omfanget heraf begrænses mest muligt, f.eks. ved at der alene gives adgang til forretningslokaler, mens private boliger holdes uden for.

Det anførte afspejler sig i de krav, der stilles til bemærkningerne til kontrolbestemmelser. Det fremgår således af § 11, stk. 1, i Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16. september 1998 om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag og om fremgangsmåden ved udarbejdelse af lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter mv., at der i givet fald bør gives en begrundelse for, hvorfor kontrolbestemmelsen er nødvendig, ligesom der bør gives en udførlig angivelse af bestemmelsens anvendelsesområde.

Om spørgsmålet om retskendelse er der i vejledningen henvist til Justitsministeriets 1996-redegørelse, hvoraf det bl.a. fremgår, at spørgsmålet om, hvorvidt der i givet fald skal gælde krav om retskendelse, bl.a. må bero på, om der er noget for domstolene at tage stilling til. Det anføres i den forbindelse i vejledningen, at der i sædvanlige kontrolbestemmelser, der giver hjemmel til stikprøveundersøgelser mv., normalt bør ske fravigelse af kravet om

retskendelse, og at en sådan fravigelse bør fremgå udtrykkeligt af lovteksten.

7.5. Retsudviklingen i de senere år set i forhold til den individuelle retssikkerhed

7.5.1. Indledning

Der er i de seneste ca. 20 år gennemført en række love, der regulerer spørgsmålet om borgernes retssikkerhed i forbindelse med offentlige myndigheders sagsbehandling. Nedenfor omtales kort de vigtigste af disse love.

7.5.2. Forvaltningsloven

Forvaltningsloven trådte i kraft den 1. januar 1987. Loven er senest ændret ved lov nr. 382 af 6. juni 2002.

Loven indeholder en række generelle forvaltningsprocessuelle regler, der tillægger borgerne forskellige rettigheder og beføjelser i forbindelse med forvaltningens behandling af en sag. Loven er i vidt omfang en kodificering af den retstilstand, der var gældende for forvaltningsmyndighederne forud for lovens gennemførelse. Der er således i vidt omfang tale om en lovfæstelse af uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger mv., som er udviklet på baggrund af navnlig udtalelser fra Folketingets Ombudsmand.

Som udgangspunkt gælder loven for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Lovens regler om inhabilitet gælder dog også for behandlingen af sager om indgåelse af kontraktsforhold eller lignende privatretlige dispositioner. Lovens kapitel 8 om tavshedspligt mv. gælder for al virksomhed, der udøves inden for den offentlige forvaltning.

Forvaltningsloven indeholder for det første bestemmelser om inhabilitet, det vil sige spørgsmålet om, under hvilke omstændigheder en person, som virker inden for den offentlige forvaltning, må undlade at medvirke ved en myndigheds behandling af en sag på grund af en interessekonflikt.

For det andet indeholder loven bestemmelser om forvaltningsmyndigheders pligt til at vejlede borgerne og om borgernes ret til at lade sig repræsentere eller bistå af andre i forbindelse med forvaltningens behandling af en sag.

Endvidere indeholder loven bestemmelser om partens ret til aktindsigt, det vil sige partens adgang til at blive gjort bekendt med en sags dokumenter.

Herudover indeholder loven bestemmelser om parthøring, der har til formål at sikre, at den, der er part i en forvaltningssag, får lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere det faktiske grundlag i sagen, inden der træffes en afgørelse.

Forvaltningsloven indeholder endvidere bestemmelser om pligt til at begrunde afgørelser og om klagevejledning. Endelig indeholder loven regler om tavshedspligt og regler, der regulerer forvaltningsmyndighedernes adgang til at udveksle fortrolige oplysninger.

7.5.3. Lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien

Ved lov nr. 331 af 24. maj 1989 om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien blev der fastsat en række bestemmelser, der regulerer spørgsmålet om patienters retssikkerhed i forbindelse med anvendelse af tvang i psykiatrien. Loven er senest bekendtgjort ved lovekendtgørelse nr. 849 af 2. december 1998 og ændret ved lov nr. 377 af 6. juni 2002.

Loven indeholder bl.a. regler om proportionalitet og skånsomhed ved anvendelse af tvang. Endvidere indeholder loven regler om udarbejdelse af tvangsprotokoller og krav om løbende efterprøvelse af frihedsberøvelser. Herudover indeholder loven regler om beskikkelse af særlige patientrådgivere, regler om forudgående underretning og begrundelse samt regler om klagevejledning.

7.5.4. Skattestyrelsesloven og procesvejledningen

Ved lov nr. 824 af 19. december 1989 om skattemyndighedernes organisation og opgaver mv. blev der på

skatteområdet fastsat en række regler, der supplerer forvaltningslovens regler. Skattestyrelsesloven er senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 617 af 22. juli 2002.

Skattestyrelsesloven indeholder således bl.a. særlige regler om inhabilitet. Endvidere indeholder loven bl.a. særlige regler om parthøring i form af agterskrivelser – det vil sige en skrivelse, hvori skattemyndighederne overfor den skattepligtige varslar, at myndigheden vil foretage en nærmere bestemt skatteansættelse, hvis den skattepligtige ikke inden en nærmere angiven frist overfor myndigheden fremkommer med en begrundet udtalelse imod skatteansættelsen. Har den skattepligtige ikke udtalt sig inden fristens udløb, kan skattemyndigheden foretage skatteansættelsen i overensstemmelse med det varslede uden yderligere underretning.

I sager, der påklages til Landsskatteretten, skal der udarbejdes en egentlig sagsfremstilling med forslag til afgørelse, som skal forelægges for borgeren, inden afgørelsen træffes.

En nærmere beskrivelse af de processuelle regler, som gælder på Told og Skats område, findes i procesvejledningen, Processuelle regler på Told og Skats område 2002.

Vejledningen har til formål at være til hjælp i myndighedernes arbejde med de formelle og processuelle regler, der skal sikre en korrekt sagsbehandling, korrekte afgørelser og dermed borgernes og virksomhedernes retssikkerhed.

Vejledningen indeholder en samlet fremstilling af de gældende formelle og processuelle regler samt praksis i tilknytning hertil, som gælder på Skatteministeriets område.

Vejledningen beskæftiger sig ikke med formelle og processuelle regler i relation til kontrol.

7.5.5. Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område

Den 1. juli 1998 trådte lov om retssikkerhed og administration på det sociale område i kraft (lovbekendtgørelse nr. 807 af 26. september 2002, som senest ændret ved lov nr. 417 af 10. juni 2003).

Retssikkerhedsloven indeholder en række regler, der supplerer forvaltningslovens regler på det sociale område.

Formålet med loven er bl.a. at sikre borgernes rettigheder og indflydelse, når de sociale myndigheder behandler sager.

Retssikkerhedsloven indeholder bestemmelser om, at sociale spørgsmål skal behandles så hurtigt som muligt. Såvel kommunerne som ministeren kan i den forbindelse fastsætte frister for sagsbehandlingen.

Endvidere indeholder loven bestemmelser om, at borgerne skal have mulighed for at medvirke ved behandlingen af deres sag.

Retssikkerhedslovens regler er nærmere beskrevet i vejledning nr. 90 af 7. juni 2000 om lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, hvoraf det bl.a. fremgår, at der i retssikkerhedsloven er lagt vægt på borgernes retssikkerhed og på, at de får mulighed for aktivt at medvirke og få indflydelse, når myndighederne behandler deres sag.

7.5.6. Lov om patienters retsstilling

I lov nr. 482 af 1. juli 1998 om patienters retsstilling er fastsat en række regler, som gælder for patienter, der inden for sundhedsvæsenet eller andre steder, hvor der udføres sundhedsfaglig virksomhed, modtager eller har modtaget behandling af sundhedspersoner.

Loven skal medvirke til at sikre, at patienters værdighed, integritet og selvbestemmelsesret respekteres, og til at sikre tillids- og fortrolighedsforholdet mellem patient og sundhedsperson.

Loven indeholder også særlige regler om patienters adgang til aktindsigt i patientjournaler mv. Endvidere indeholder loven regler om tavshedspligt og videregivelse af helbredsoplysninger.

7.5.7. Persondataloven

Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger, som ændret ved lov nr. 280 af 25. april 2001, implementerer Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

Persondataloven gælder for behandling af personoplysninger, som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling, og for ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register.

Persondataloven fastsætter bl.a. regler for, hvornår personoplysninger må behandles.

Endvidere indeholder loven en række bestemmelser om den registreredes rettigheder. Der gælder således regler om oplysningspligt over for den registrerede og regler om den registreredes indsichts- og indsigelsesret.

7.5.8. Strafferetsplejen

Retsplejeloven indeholder en række bestemmelser om tvangsindgreb inden for strafferetsplejen, herunder legemsindgreb, ransagning, beslaglæggelse, indgreb i meddelelshemmeligheden mv.

Der er igennem årene sket en øget lovregulering af adgangen til at foretage tvangsindgreb inden for strafferetsplejen. Eksempelvis blev der ved lov nr. 332 af 24. maj 1989 indsat et særligt kapitel i retsplejeloven om legemsindgreb med det formål at gennemføre en samlet og systematiseret regulering af denne type indgreb, som tidligere i vidt omfang alene byggede på retspraksis og administrativ regulering.

Retsplejelovens bestemmelser om tvangsindgreb inden for strafferetsplejen regulerer i første række, hvilke betingelser der skal være opfyldt for, at et indgreb kan foretages. Om et indgreb kan foretages, afhænger således bl.a. af kriminalitetens art og mistankens styrke. Herudover skal visse indikationsbetingelser normalt være opfyldt, således at der skal foreligge et konkret begrundet behov for at anvende tvangsindgrebet. Eksempelvis kan ransagning hos en mistænkt kun ske, hvis ransagningen må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen, jf. retsplejelovens § 794, stk. 1, nr. 2.

Beføjelsen til at beslutte, om der skal iværksættes et tvangsindgreb, tilkommer i de fleste tilfælde retten, men således at politiet i særlige situationer kan foretage indgrebet uden forudgående retskendelse – typisk fordi formålet med indgrebet ville forspildes, hvis rettens afgørelse skulle afventes. Endvidere vil politiet i nogle tilfælde kunne foretage tvangsindgrebet uden retskendelse, f.eks. hvis der er tale om lokaliteter uden for husrum, eller hvis den, som indgrebet rettes mod, meddeler samtykke til gennemførelse af indgrebet. Der henvises i den forbindelse til kapitel 5, pkt. 5.3, ovenfor.

7.5.9. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) blev ved lov nr. 285 af 29. april 1992 inkorporeret i dansk ret.

EMRK indeholder en række bestemmelser, der skal beskytte borgernes civile og politiske rettigheder, herunder borgernes fysiske integritet, bevægelsesfrihed og privatsfære, krav om en retfærdig og hurtig rettergang for uafhængige domstole, forbud mod usaglig forskelsbehandling (diskrimination), ytrings-, forsamlings- og religionsfrihed samt rettigheder i forbindelse med valg, undervisning og sprog.

Som der er nærmere redegjort for i kapitel 6, indebærer konventionens artikel 6 bl.a., at en person, som anklages for en forbrydelse, har ret til ikke at inkriminere sig selv og til ikke at udtale sig.

EMRK indeholder endvidere bestemmelser om adgang til at klage til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i tilfælde, hvor en kontraherende stat påstås at have krænket de rettigheder, som følger af konventionen eller de

dertil knyttede protokoller.

7.5.10. Den Europæiske Kodeks for God Forvaltningskik

Den 6. september 2001 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning, hvori den godkendte en kodeks for god forvaltningsskik, som EU-institutioner og -organer bør respektere i deres forhold med offentligheden. Kodeksen har til hensigt at tydeliggøre, hvad retten til god forvaltning – som følger af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – indbefatter i praksis.

Kodeksen indeholder bl.a. regler om ligebehandling, proportionalitet, uvildighed og uafhængighed, vejledning, redelighed og høflighed, partshøring, begrundelse, klagevejledning og aktindsigt.

7.6. Kommissionens nærmere overvejelser og forslag

7.6.1. Indledning

Kommissionen har i overensstemmelse med kommissoriet overvejet, om og under hvilke betingelser tvangsindgreb bør kunne foretages (den materielle retssikkerhed). Den har endvidere overvejet fremgangsmåden (procesretssikkerheden). Der er under arbejdet blevet rejst spørgsmål om drøftelse af nogle beslægtede emner. Det er således blevet nævnt, at uanset at grundlovens § 72 ikke angår »udvortes« indgreb, f.eks. af en ejendoms jorder, er retssikkerhedsspørgsmålene også her relevante. Den hjemmel, der i retsplejeloven og i visse forvaltningslove er til at vedtage bødeforelæg, er også blevet fremdraget. I lovgivningen er der i et vist omfang hjemmel til objektivi strafansvar. Også dette er blevet rejst som et retssikkerhedsproblem.

Kommissionen finder, at disse spørgsmål har retssikkerhedsmæssig relevans, men har imidlertid ikke drøftet dem, idet de ikke har været omfattet af kommissionens kommissorium.

I et vist omfang har kommissionen været bundet af EU-regler eller andre internationale regler, som nationalt ikke kan fraviges. Rimeligheden af disse regler er ikke overvejet, men kommissionen vil dog ikke anse det for unaturligt, såfremt dens synspunkter kan indgå som et element i de danske myndigheders overvejelser i forbindelse med kommende EU-forhandlinger inden for de enkelte områder, se også om EU kapitel 4, pkt. 4.7

Offentliggørelse af politianmeldelser og/eller af resultatet af kontrolundersøgelser er ikke drøftet. Disse spørgsmål må antages at indgå i overvejelserne i den offentlighedslovskommission, som justitsministeren har nedsat i efteråret 2002.

Kommissionens overvejelser om de spørgsmål, der vedrører tvangsindgreb, er gengivet nedenfor i pkt. 7.6.2 og 7.6.3.

Herudover har kommissionen i overensstemmelse med kommissoriet overvejet, hvilken nærmere retsstilling vedkommende bør have, og hvilke retsgarantier der skal gælde, hvis der i tilknytning til en myndigheds virksomhed opstår spørgsmål om, hvorvidt den pågældende borger eller virksomhed har begået en lovovertrædelse, der kan medføre bøde eller anden straf.

Kommissionens overvejelser om disse spørgsmål, som angår tilfælde, hvor der i forbindelse med en myndigheds virksomhed opstår mistanke om en strafbar lovovertrædelse, er gengivet nedenfor i pkt. 7.6.4.

7.6.2. Overvejelser om adgangen til at foretage tvangsindgreb

Som det fremgår af kapitel 4, har kommissionen i forbindelse med sin gennemgang af lovgivningen om kontrolbesøg mv. uden for strafferetsplejen anmodet samtlige ministerier om at oplyse, hvilke bestemmelser inden for de respektive ministeriers ressortområde, der indeholder hjemmel til, at offentlige myndigheder, som handler uden for strafferetsplejen, uden forudgående retskendelse kan opnå adgang til private boliger og virksomheder eller foretage andre tvangsindgreb, der er omfattet af grundlovens § 72.

Kommissionen har i den forbindelse bl.a. anmodet ministerierne om at oplyse, hvilke hensyn der ligger bag de pågældende bestemmelser, og om bestemmelserne må anses for påkrævede. Som det fremgår af kapitel 4, pkt. 4.6,

har ministerierne fundet, at de eksisterende bestemmelser om adgang til at foretage tvangsindgreb – med enkelte undtagelser – skønnes at være nødvendige i deres eksisterende form.

Kommissionen har ikke fundet grundlag for at tilsidesætte myndighedernes vurdering af behovet for de nævnte regler. På dette punkt er forholdene uændret i forhold til betænkning nr. 1039/1985 og Justitsministeriets 1996-redegørelse. Her er effektivitets- og systemhensynene efter kommissionens opfattelse tungtvejende, og retssikkerhedshensynet bør varetages gennem processuelle regler, se afsnit 7.6.3. Hjemlerne bør dog nøje løbende overvejes med henblik på modifikationer eller helt ophæves, hvis andre kontrolmidler er tilstrækkelige.

Det bemærkes endvidere, at Justitsministeriet i forbindelse med den lovtekniske gennemgang af andre ministeriers lovforslag i de senere år generelt har forsøgt at undgå, at der unødigt er medtaget 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, hvor det bl.a. er anført, at det i hvert enkelt tilfælde nøje må overvejes, om det overhovedet er nødvendigt – med eller uden retskendelse – at tillægge offentlige myndigheder adgang til privat ejendom, herunder om andre og mindre indgribende kontrolforanstaltninger kan anses for tilstrækkelige. Endvidere er det anført, at hvis der er behov for en sådan adgang, bør omfanget heraf begrænses mest muligt, f.eks. ved at der alene gives adgang til forretningslokaler, mens private boliger holdes uden for. Endelig fremgår det af vejledningen, at der i bemærkningerne til en kontrolbestemmelse bør gives en begrundelse for, hvorfor bestemmelsen er nødvendig, ligesom der bør gives en udførlig angivelse af bestemmelsens anvendelsesområde. Der henvises nærmere til pkt. 7.4.3 ovenfor. Kommissionen forudsætter, at disse retningslinjer i Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet også fremover vil blive fulgt i forbindelse med udarbejdelsen af lovgivning.

Kommissionen har samtidig fundet det rimeligt udtrykkeligt at lovfæste en egentlig proportionalitetsgrundsætning. Reglen indebærer en generel begrænsning i adgangen til at anvende et i øvrigt hjemlet tvangsindgreb, såfremt formålet kan opnås på en anden måde, eller såfremt indgrebet i øvrigt må anses for at være for vidtgående set i forhold til det eller de formål, der ønskes opnået.

Reglen er nærmere omtalt i kapitel 4, pkt. 4.4, og i bemærkningerne til bestemmelsen i lovudkastets § 2, jf. kapitel 9, pkt. 9.2.

7.6.3. Regler om fremgangsmåden (procesretssikkerhed)

7.6.3.1. Indledning

I kommissoriet angives det, at kommissionen bl.a. skal udarbejde udkast til et samlet regelsæt om myndighedernes adfærd i forbindelse med gennemførelsen af de tvangsindgreb, som er omfattet af grundlovens § 72, og som kan foretages tvangsmæssigt af den offentlige forvaltning, når den handler uden for strafferetsplejen og uden forudgående retskendelse. Der er således tale om en bunden opgave for kommissionen.

Kommissionen har derfor nøje drøftet dette spørgsmål og har i den forbindelse fundet, at det – ud over at det kan være rimeligt – vil være muligt at styrke den reelle retssikkerhed gennem (nye) processuelle regler.

Udviklingen er siden 1985 gået i retning af en øget beskyttelse af adressaterne (borgere og virksomheder). Der henvises i den forbindelse til pkt. 7.5 ovenfor.

Tvangsindgrebene har ikke været systematisk overvejet i de forløbne mange år. Som følge af udviklingen i praksis vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er sådanne overvejelser på nogle punkter ligefrem nødvendige. Kommissionens nærmere overvejelser findes nedenfor under pkt. 7.6.3.3.2 og pkt. 7.6.4.

Det er opfattelsen, at der i forslaget er en rimelig afbalancering af hensynet til kontrollen med overholdelsen af reglerne og adressaternes retssikkerhed. Der er en række økonomiske og administrative konsekvenser af forslaget. Herom henvises til kapitel 9, pkt. 9.3.

7.6.3.2. Betydningen af forudgående retskendelse

Kommissionen har overvejet, om der kan være anledning til at foreslå, at der i højere grad indføres krav om forudgående retskendelse.

I langt de fleste tilfælde indebærer den gældende lovgivning således, at myndighederne kan foretage tvangsindgreb

uden for strafferetsplejen, uden at der skal indhentes forudgående retskendelse. Som det fremgår af kapitel 4, pkt. 4.6, har de forskellige ministerier i forbindelse med den høring, som kommissionen har gennemført – bortset fra i et enkelt tilfælde – ikke fundet grundlag for at anbefale, at der eventuelt indføres krav om forudgående retskendelse i forbindelse med gennemførelsen af de tvangsindgreb, som de enkelte ministerier har hjemmel til at foretage.

Efter kommissionens opfattelse er der ikke grundlag for en ændret stillingtagen til spørgsmålet om indhentelse af retskendelse som betingelse for at foretage tvangsindgreb. Kommissionens opfattelse er på dette punkt den samme, som fandt udtryk i betænkning nr. 1039/1985, se afsnit 7.4.1.

Udvalget, der afgav den nævnte betænkning, henviste således til, at værdien af et krav om retskendelse hænger sammen med beskrivelsen af de retsstiftende kendsgerninger (retsfaktum), der skal være opfyldt, for at indgrebet kan foretages. Under henvisning til, at der ved de materielle beføjelser, som er tillagt forvaltningsmyndighederne i kontroløjemed, eller som er hjemlet med henblik på oplysning af konkrete sager, i almindelighed ikke er nogen retsfaktumbeskrivelse eller alene en beskrivelse, der er så ubestemt, at den næppe har nogen selvstændig betydning, fandt udvalget, at man i sådanne tilfælde bør undlade at stille krav om retskendelse. Et krav om retskendelse ville efter udvalgets opfattelse ofte være et unødigt omsvøb, der vil belaste domstolene med unødige sager og svække forvaltningsmyndighederne kontrolmuligheder, uden at der reelt er vundet noget i retssikkerhedsmæssig henseende.

Kommissionen er enig i disse synspunkter.

Ved siden af den almindelige begrænsning i adgangen til at foretage tvangsindgreb, som følger af det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip eller af formuleringer i de enkelte lovbestemmelser om, at indgreb kun kan foretages, »hvis det skønnes nødvendigt« eller lignende, vil der således normalt ikke være opstillet nærmere materielle betingelser i lovgivningen med hensyn til adgangen til at gennemføre et tvangsindgreb.

Indførelse af et almindeligt krav om forudgående retskendelse ville derfor efter kommissionens opfattelse ikke være nogen reel retssikkerhedsmæssig gevinst og ville på den anden side kunne have betydelige ressourcemæssige konsekvenser og konsekvenser for myndighedernes mulighed for at gennemføre en effektiv kontrol.

7.6.3.3. Regler for myndighedernes fremgangsmåde i forbindelse med gennemførelsen af tvangsindgreb

7.6.3.3.1. Indledning

Som beskrevet i kapitel 5, pkt. 5.1, skal kommissionen bl.a. udarbejde udkast til et samlet regelsæt om myndighedernes adfærd i forbindelse med gennemførelsen af de tvangsindgreb, som er omfattet af grundlovens § 72.

I dette afsnit forudsættes det, *at* der i lovgivningen er hjemmel til at gennemføre et tvangsindgreb af den omhandlede karakter, og *at* der er hjemmel til at gøre det uden retskendelse. Spørgsmålet er alene, hvilken adfærd – formel fremgangsmåde – der i så fald skal følges fra den pågældende myndigheds side.

Der kan være grund til at fremhæve, at der – som anført i pkt. 7.6.3.1 – på dette punkt er tale om en bunden opgave for kommissionen. Kommissionen skal således ikke tage stilling til, *om* der skal fastsættes adfærdsregler, og *om* adfærdsreglerne eventuelt kunne have et bredere anvendelsesområde.

Kommissionen har på den baggrund bl.a. ikke overvejet, om de adfærdsregler, der foreslås, helt eller delvis også ville kunne finde anvendelse på tvangsindgreb, som ikke er omfattet af grundlovens § 72, f.eks. besigtigelser og legemsindgreb. Endvidere har kommissionen ikke overvejet, om reglerne også burde anvendes i tilfælde, hvor der er krav om forudgående retskendelse.

7.6.3.3.2 Kommissionens overvejelser

7.6.3.3.2.1. Valget af lovmodel

Som anført er det en bunden opgave for kommissionen at udarbejde udkast til et samlet regelsæt om myndighedernes adfærd ved administrationen af de bestemmelser, der er omfattet af kommissoriet.

Spørgsmålet er derfor i første række, hvilken nærmere lovmodel der bør anvendes ved fastsættelsen af sådanne regler.

Én mulighed ville være at udarbejde udkast til helt nye og selvstændige regler på det omhandlede område.

En sådan løsning ville have den fordel, at reglerne nøje kunne tilpasses de særlige forhold, der gør sig gældende på området. I lyset af den opmærksomhed og interesse, som der har været om spørgsmålet, kan det også anføres, at det ud fra mere almindelige og principielle hensyn kunne forekomme rigtigst, at der fastsættes selvstændige regler på området, som herefter ville have sit »eget« regelgrundlag.

En anden mulighed kunne være helt eller delvist at »overføre« allerede kendte regelsæt, således at de også gælder på dette område. Efter kommissionens opfattelse måtte interessen her i givet fald naturligt samle sig om reglerne om partsbeføjelser i forvaltningsloven (og retsplejelovens regler om fremgangsmåden i forbindelse med straffeprocessuelle tvangsindgreb), som er beskrevet nærmere i kapitel 5 ovenfor.

De nævnte løsningsmuligheder er naturligvis ikke modsætninger og vil herunder kunne kombineres. Der ville f.eks. ikke være noget til hinder for at overføre anvendelsen af allerede kendte regelsæt til det foreliggende retsområde, men samtidig fastsætte nye bestemmelser for så vidt angår spørgsmål, hvor de nævnte regelsæt ikke kan anses for hensigtsmæssige eller tilstrækkelige.

Efter kommissionens opfattelse taler en række hensyn for navnlig at overveje en overførelse af forvaltningslovens bestemmelser om partsbeføjelser mv. i §§ 3-26 til det omhandlede retsområde:

For det første har der i den forvaltningsretlige litteratur været rejst spørgsmål om, hvorvidt forvaltningsloven allerede i dag gælder for de omhandlede tvangsindgreb, jf. ovenfor kapitel 5, pkt. 5.2.2.2. Under alle omstændigheder – og i forlængelse af det anførte – har de sagsområder, som forvaltningsloven med sikkerhed gælder for (udstedelse af »almindelige« forvaltningsakter), væsentlig lighed med det her foreliggende retsområde.

For det andet indeholder forvaltningsloven meget gennemarbejdede bestemmelser, som der allerede foreligger en omfattende praksis om. Der er tillige tale om et regelsæt, som i vidt omfang er indarbejdet i borgernes og myndighedernes retsbevidsthed.

For det tredje har forvaltningslovens partsbeføjelser karakter af helt grundlæggende rettigheder, som – i forskellige udformninger – også har fundet udtryk i andre regelsæt, og som tillige er anerkendt og anvendt i international sammenhæng. Det gælder f.eks. princippet om kontradiktion (partshøring), der bl.a. antages at være indeholdt i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 om retten til en retfærdig rettergang og i EU-retten, jf. artikel 6, stk. 2, i Traktaten om Den Europæiske Union og artikel 230 i EF-Traktaten. Der henvises nærmere til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer, side 231 f og 238 ff, Ruth Nielsen, EU-ret, 3. udgave, 2002, side 88, og Ole Due, Ugeskrift for Retsvæsen 1987 B, side 321 f.

For det fjerde vil de omhandlede tvangsindgreb ofte blive foretaget i nær tilknytning til behandlingen af underliggende sager, som utvivlsomt er omfattet af forvaltningslovens regler. Hvis en myndighed eksempelvis til brug for spørgsmål om eventuel udstedelse af forbud eller påbud foretager kontrolbesøg hos en virksomhed, vil den underliggende sag om udstedelse af forbud eller påbud således være en afgørelsessag, der er undergivet reglerne i forvaltningsloven.

En overførelse af forvaltningslovens partsbeføjelser mv. må imidlertid forudsætte en nærmere vurdering af, om lovens enkelte bestemmelser med mening kan anvendes i de omhandlede situationer, og om de i givet fald kan anses for tilstrækkelige. En sådan vurdering er foretaget nedenfor under pkt. 7.6.3.3.2.2, hvor også spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt og for hvem partsbeføjelserne bør gælde, nærmere behandles.

Det ligger på forhånd fast, at en »overførelse« af forvaltningslovens regler ikke vil kunne løse alle de spørgsmål, som det efter kommissoriet skal overvejes at fastsætte regler om. Det gælder bl.a. med hensyn til en udtrykkelig bestemmelse om skånsomhed mv. ved indgrebet, idet forvaltningsloven ikke indeholder bestemmelser herom. Det vil her være nærliggende at søge inspiration i de bestemmelser i retsplejeloven, som er beskrevet ovenfor i kapitel 5, pkt. 5.3.

Om disse spørgsmål henvises til pkt. 7.6.3.3.2.5 nedenfor.

7.6.3.3.2.2. Nærmere om konsekvenserne af at lade forvaltningslovens sagsbehandlingsregler gælde for beslutninger om tvangsindgreb

7.6.3.3.2.2.1. Nogle indledende problemstillinger

7.6.3.3.2.2.1.1. På hvilket tidspunkt skal »afgørelsen« anses for truffet?

For en række af forvaltningslovens regler har det betydning, på hvilket tidspunkt en afgørelse skal anses for truffet. Det gælder f.eks. forvaltningslovens § 22, hvorefter en afgørelse, når den meddeles skriftligt, skal være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

En overførelse af forvaltningslovens regler til det foreliggende retsområde nødvendiggør således en stillingtagen til, hvornår afgørelsen i sagen skal anses for truffet.

Efter kommissionens opfattelse må det naturlige udgangspunkt her være, at afgørelsen anses for truffet på det tidspunkt, hvor den pågældende myndighed beslutter, at der med hjemmel i den relevante lovbestemmelse skal iværksættes et tvangsindgreb (typisk gennemførelse af et kontrolbesøg).

Det bør i den forbindelse ikke være afgørende, om det ved den konkrete gennemførelse af indgrebet faktisk viser sig nødvendigt at anvende fysisk tvang, eller om den pågældende borger eller virksomhed – som det formentlig er helt sædvanligt – medvirker uden at gøre modstand. På den anden side må egentlig tvangsanvendelse i de undtagelsestilfælde, hvor en sådan er nødvendig, efter kommissionens opfattelse anses for et accessorium til den allerede trufne afgørelse, således at forvaltningsloven ikke på ny skal iagttages.

Et herfra forskelligt spørgsmål er, om det bør have nogen betydning, at den pågældende borger eller virksomhed på forhånd meddeler et udtrykkeligt samtykke til den påtænkte foranstaltning. Om dette spørgsmål henvises til pkt. 7.6.3.3.2.2.1.3 nedenfor.

Det kunne omvendt overvejes at anse afgørelsen for truffet på et tidligere tidspunkt end det anførte. Det skyldes, at myndighederne i tilfælde, hvor der er behov for at modtage oplysninger, som kan fremskaffes ved tvangsindgreb, formentlig i vidt omfang i første omgang »nøjes« med mere formløst at anmode den pågældende borger eller virksomhed om frivilligt at indsende oplysningerne til myndigheden, således at det ikke er nødvendigt f.eks. at gennemføre kontrolbesøg.

Til støtte for at anse afgørelsen i sagen for truffet allerede på det tidspunkt, hvor myndigheden fremsætter en formløs anmodning af den nævnte karakter, kan det anføres, at en sådan ordning vil være egnet til at imødegå risikoen for, hvad der i den almindelige forvaltningsret kaldes procedurefordrejning, det vil sige det forhold, at myndigheden anvender en bestemt fremgangsmåde med det formål at undgå at skulle iværksætte en administrativt mere byrdefuld procedure.

Til belysning af problemstillingen kan nævnes Folketingets Ombudsmands udtalelse i FOB 1999, side 693, om en egen drift-undersøgelse af en række sager fra Arbejdstilsynet vedrørende påbud efter arbejdsmiljølovens § 77. Her omtales (side 720) de betænkeligheder, der kan gøre sig gældende i tilfælde, hvor tilsynet undlader at udstede egentlige påbud (med den virkning, at forvaltningsloven finder anvendelse), og i stedet alene afgiver vejledende udtalelser (med den virkning, at loven ikke gælder). Ombudsmanden anførte bl.a., at de nævnte betænkeligheder kunne reduceres, hvis forvaltningsloven blev iagttaget også i tilfælde, hvor tilsynet alene afgav vejledende udtalelser.

En sådan ordning ville imidlertid indebære en principielt meget betydelig udvidelse af forvaltningslovens afgørelsesbegreb og ville i den forbindelse være egnet til at rejse spørgsmål om, hvorvidt der ikke også på andre områder, hvor forvaltningen i første omgang forsøger at »klare sagen« ved mere formløse henvendelser til de berørte borgere mv., burde ske en tilsvarende udvidelse af lovens anvendelsesområde.

Hertil kommer, at en ordning af den anførte karakter ville indebære et meget betydeligt administrativt merarbejde for myndighederne, som næppe ville modsvares af tilsvarende retssikkerhedsmæssige fordele for de berørte borgere og virksomheder.

Bl.a. ud fra disse hensyn finder kommissionen ikke grundlag for at foreslå en sådan udvidelse i forhold til, hvad der følger af en almindelig anvendelse af forvaltningslovens afgørelsesbegreb. Kommissionen finder således sammenfattende, at »afgørelsen« efter loven skal anses for truffet på det tidspunkt, hvor der foreligger en beslutning om, at der med hjemmel i den relevante lovbestemmelse skal iværksættes et tvangsindgreb (typisk gennemførelse af et kontrolbesøg).

Samtidig er det imidlertid kommissionens opfattelse, at det anførte vedrørende formløse henvendelser efter omstændighederne kan give anledning til principielle problemstillinger – også i lyset af de synspunkter, der er anført i den nævnte udtalelse fra Folketingets Ombudsmand. Kommissionen finder derfor, at der for de enkelte myndigheder kan være grund til nærmere at overveje – og eventuelt fastsætte retningslinier om – spørgsmålet. Endvidere forudsætter kommissionen, at myndighederne i tilfælde, hvor formløse henvendelser anvendes, som led i god forvaltningsskik giver en rimelig orientering om bl.a. baggrunden for henvendelsen.

7.6.3.3.2.2.1.2. Hvem skal anses for part i sagen?

Som anført ovenfor i kapitel 5, pkt. 5.2.2.3, indeholder forvaltningsloven ikke en nærmere normering af, hvem der skal anses for part i en sag. Lovens ordning er i stedet, at dette beror på en konkret vurdering af, hvilken interesse den pågældende person mv. har i sagens udfald.

Efter kommissionens opfattelse bør dette også være ordningen på det her foreliggende område.

Kommissionen har imidlertid særligt overvejet, om det udtrykkeligt bør fremgå af lovudkastet, at den tredjemand, som der iværksættes tvangsindgreb overfor, skal anses som part i sagen vedrørende dette indgreb.

Det er imidlertid kommissionens opfattelse, at meget taler for, at dette allerede i dag følger af forvaltningsrettens almindelige partsbegreb. Kommissionen har herved lagt vægt på, at selve den omstændighed, at der bliver iværksat et tvangsindgreb over for en person, i sig selv er så indgribende, at vedkommende må anses for at være part i sagen herom, og at dette også må gælde i tilfælde, hvor indgrebet alene iværksættes for at indhente oplysninger om en anden persons forhold.

Kommissionen finder, at det må anses for tilstrækkeligt at præcisere det nævnte forhold i bemærkningerne til lovudkastet.

7.6.3.3.2.2.1.3. Betydningen af samtykke

Et særligt spørgsmål er, om en overførelse af forvaltningsloven bør begrænses således, at loven kun skal finde anvendelse i tilfælde, hvor den pågældende ikke meddeler et egentligt samtykke til den påtænkte foranstaltning. Der henvises herved bl.a. til det, der er anført ovenfor i kapitel 5, pkt. 5.3, om tvangsindgreb inden for strafferetsplejen.

Kommissionen finder imidlertid ikke grundlag for at foreslå en sådan afgrænsning.

Der er herved også lagt vægt på, at en samtykkeordning ville kunne give anledning til væsentlige praktiske vanskeligheder, bl.a. med hensyn til tilbagekaldelse af et allerede meddelt samtykke, og at forvaltningslovens sagsbehandlingsregler generelt bl.a. har til formål at sikre, at forvaltningsmyndighedernes afgørelser er lovlige og rigtige, også i tilfælde, hvor den pågældende for så vidt ikke protesterer mod den påtænkte afgørelse.

Kommissionen finder derfor, at en overførelse af forvaltningsloven bør være uafhængig af, om der foreligger et sådant samtykke.

7.6.3.3.2.2.2. De enkelte bestemmelser i forvaltningsloven

7.6.3.3.2.2.2.1. Inhabilitet

Forvaltningslovens kapitel 2 (§§ 3-6) indeholder regler om inhabilitet. I § 3, stk. 1, nr. 1-5, er det nærmere opregnet, i hvilke tilfælde en person må anses for inhabil.

Hvis en person er inhabil, må vedkommende efter lovens § 3, stk. 3, ikke medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.

Om bestemmelserne henvises nærmere til bl.a. Forvaltningsret, side 251 ff, og Kommenteret Forvaltningslov, side 151 ff.

Det er almindeligt antaget, at forvaltningslovens bestemmelser på dette område har karakter af en lovfæstelse af almindelige retsprincipper, der således også gælder uden for lovens anvendelsesområde, jf. bl.a. Kommenteret Forvaltningslov, side 167. En overførelse af lovens bestemmelser kan derfor ikke antages at indebære reelle ændringer i forhold til gældende ret.

Hertil kommer, at bestemmelserne efter kommissionens opfattelse også i øvrigt må anses for velegnede og tilstrækkelige til at finde anvendelse på det foreliggende område.

7.6.3.3.2.2.2. Vejledning og repræsentation

Forvaltningslovens § 7 indeholder en almindelig bestemmelse om forvaltningsmyndigheders vejledningspligt over for borgerne. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

» § 7. En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

Stk. 2. Modtager en forvaltningsmyndighed en skriftlig henvendelse, som ikke vedrører dens sagsområde, videresendes henvendelsen så vidt muligt til rette myndighed.«

- I Kommenteret Forvaltningslov, side 224, anføres om indholdet af vejledningspligten bl.a.:

»Vejledning efter § 7, stk. 1, bør sikre, at borgeren får tilstrækkelig orientering om de regler, der gælder på det pågældende forvaltningsområde, herunder om den eventuelle praksis der følges af myndigheden. Vejledningen bør efter omstændighederne suppleres med udlevering af kopi af reglerne. Der skal endvidere gives vejledning om, hvilken fremgangsmåde der skal følges af den, der ønsker en sag taget under behandling af myndigheden, herunder om anvendelse af eventuelle blanketter, om eventuelle tidsfrister og om eventuelle sagsbehandlingsrutiner, f.eks. høring af en modpart. Der skal derudover gives vejledning om, hvilke oplysninger der skal tilvejebringes af borgeren som led i sagens behandling. Endelig skal det ved vejledningen efter omstændighederne oplyses, hvor lang tid der kan forventes at gå, før der vil foreligge en afgørelse i sagen.«

Forvaltningslovens § 8 indeholder en bestemmelse om en parts ret til at lade sig repræsentere og bistå af andre. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»§ 8. Den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre. Myndigheden kan dog kræve, at parten medvirker personligt, når det er af betydning for sagens afgørelse.

Stk. 2 . Bestemmelsen i stk. 1, 1. pkt., gælder ikke, hvis partens interesse i at kunne lade sig repræsentere eller bistå findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, eller hvor andet er fastsat ved lov.«

Det fremgår ikke af bestemmelsen, hvor mange repræsentanter eller bisiddere en part kan kræve at have. I Folketingets Ombudsmands praksis er det imidlertid antaget, at bestemmelsen alene giver hjemmel til én *partsrepræsentant* ad gangen, jf. FOB 1999, side 68 f. Bestemmelsen kan derimod ikke være til hinder for, at en part kan lade sig *bistå* af to eller flere personer, herunder som vidner (medmindre dette efter en konkret vurdering kan afslås i medfør af § 8, stk. 2).

Der er ikke i forvaltningsloven fastsat regler om, hvem der kan repræsentere eller bistå en part. Det står derfor som udgangspunkt parten frit for at bestemme, hvem der skal repræsentere den pågældende. Parten kan således lade sig repræsentere eller bistå af såvel sagkyndige, f.eks. advokat eller revisor, som af andre, f.eks. en ægtefælle, en samlever eller en bekendt.

Det er almindeligt antaget, at bestemmelserne i §§ 7 og 8 er udslag af generelle forvaltningsretlige principper, der også gælder uden for forvaltningslovens anvendelsesområde.

På den baggrund vil det – på samme måde som med hensyn til bestemmelserne om inhabilitet, jf. ovenfor pkt. 7.6.3.3.2.2.2.1 – efter kommissionens opfattelse ikke indebære reelle ændringer i forhold til gældende ret udtrykkeligt at fastsætte, at de nævnte bestemmelser finder anvendelse på det foreliggende område. Hertil kommer, at bestemmelserne efter kommissionens opfattelse må anses for velegnede til at finde anvendelse på området.

Kommissionen finder imidlertid, at det må anses for rigtigst, at myndighederne af egen drift vejleder den pågældende borger mv. om retten til at lade sig repræsentere eller bistå af andre ved gennemførelsen af

tvangsindgreb. Da en sådan pligt til vejledning på eget initiativ ikke kan antages at følge af forvaltningslovens § 7 – der som udgangspunkt alene gælder, hvis den pågældende selv retter henvendelse til myndigheden – finder kommissionen, at der bør fastsættes en udtrykkelig bestemmelse herom. Der henvises nærmere til pkt.

7.6.3.3.2.2.4 nedenfor.

Efter forvaltningslovens § 8, stk. 2, kan en parts begæring om at lade sig repræsentere eller bistå afslås efter en konkret vurdering, hvis partens interesse i at lade sig repræsentere eller bistå findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, eller hvor andet er fastsat ved lov.

Over for partens interesse i bistand står f.eks. hensynet til, at myndighedernes planlægning af kontrolbesøg kan foregå inden for rimelige og hensigtsmæssige rammer og ikke i unødigt omfang vanskeliggøres af begæringer om at lade sig repræsentere eller bistå af andre og deraf følgende udsættelser af gennemførelsen af tvangsindgreb.

Hvis en part umiddelbart i forbindelse med gennemførelsen af et tvangsindgreb vil have myndigheden til at udsætte gennemførelsen af indgrebet under henvisning til, at den pågældende part ønsker at lade sig repræsentere eller bistå af en anden, må myndigheden således foretage en afvejning mellem på den ene side hensynet til parten og på den anden side de hensyn, der taler imod at udsætte gennemførelsen af indgrebet. I denne afvejning bør der efter kommissionens opfattelse bl.a. lægges vægt på, om den pågældende part i overensstemmelse med den foreslåede fremgangsmåde, der er beskrevet under pkt. 7.6.3.3.2.2.4, forud for gennemførelsen af beslutningen er underrettet om retten til at lade sig bistå eller repræsentere, men på trods heraf ikke har sørget for, at den ønskede repræsentant eller bisidder er til stede på det varslede tidspunkt. Endvidere må der bl.a. lægges vægt på, hvor lang tid gennemførelsen af indgrebet i givet fald ville skulle udsættes, før den ønskede repræsentant eller bisidder kan komme til stede.

7.6.3.3.2.2.3. Partsaktindsigt

Forvaltningslovens kapitel 4 indeholder nærmere bestemmelser om adgang til aktindsigt for den, der er part i en afgørelsessag.

Bestemmelserne adskiller sig navnlig fra de almindelige regler om aktindsigt i offentlighedsloven ved, at de giver parten en udvidet adgang til aktindsigt i forhold til, hvad der efter offentlighedsloven gælder for »enhver«, jf. denne lovs § 4, stk. 1. Bl.a. er oplysninger om enkeltpersoners private forhold ikke – som efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 1 – uden videre undtaget fra aktindsigt, men kun i det omfang der efter en samlet vurdering, herunder af den pågældendes interesse i at få kendskab til oplysningerne, foreligger »afgørende« hensyn til den, som oplysningerne angår.

I det omfang, det pågældende tvangsindgreb sker som led i behandlingen af en afgørelsessag – og sagen dermed i sin helhed er omfattet af forvaltningslovens anvendelsesområde – vil den, der er part i sagen, allerede i dag have udvidet adgang til aktindsigt efter lovens nærmere regler.

En »overførelse« af forvaltningslovens regler om partsaktindsigt vil derfor navnlig have betydning i de – formentlig meget sjældne – tilfælde, hvor tvangsindgrebet foretages som led i behandlingen af en sag, der *ikke* er omfattet af forvaltningsloven. Det vil i givet fald være nødvendigt i de konkrete tilfælde at tage stilling til, hvilke dokumenter der indgår i sagen om gennemførelse af tvangsindgrebet – og dermed er omfattet af adgangen til partsaktindsigt – og hvilke dokumenter der alene indgår i den »underliggende« sag og derfor alene er undergivet aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler.

Med disse bemærkninger finder kommissionen som udgangspunkt, at forvaltningslovens regler om partsaktindsigt er egnede til at gælde på det omhandlede område.

En særlig problemstilling gør sig imidlertid gældende, hvor der i lovgivningen er hjemmel til at foretage tvangsindgreb over for tredjemand. Som anført ovenfor under pkt. 7.6.3.3.2.2.1.2 er det således efter kommissionens opfattelse givet, at en sådan tredjemand bør være part i sagen.

Der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt der er grundlag for at fravige denne opfattelse i relation til bestemmelserne om aktindsigt. En overførelse af reglerne om partsaktindsigt vil således indebære, at tredjemand efter omstændighederne kan få adgang til f.eks. fortrolige oplysninger om hovedmanden, som den pågældende ikke har nogen reel interesse i. Det kunne derfor overvejes alene at lade tredjemands adgang til aktindsigt følge de almindelige regler i offentlighedsloven.

Kommissionen finder imidlertid ikke grundlag for at foreslå en sådan ordning.

Kommissionen lægger herved vægt på, at det ud fra principielle hensyn måtte give anledning til betænkeligheder således på et enkelt område at indskrænke de rettigheder, der efter forvaltningsloven gælder for en sags parter, og på, at situationen principielt ikke adskiller sig fra enhver anden situation, hvor der i en sag er flere private parter, og hvor parterne derfor har en ganske vidtgående adgang til aktindsigt i oplysninger om hinanden.

Hertil kommer, at en parts ret til aktindsigt kan begrænses efter forvaltningslovens § 15, i det omfang partens interesse findes at burde vige for afgørende hensyn til andre interesser. Bestemmelsen kan bl.a. tænkes at føre til, at der i visse tilfælde gøres begrænsninger i tredjemandens adgang til aktindsigt i de oplysninger i sagen, som ikke vedrører selve tvangsindgrebet mod tredjemand, men som i stedet angår det underliggende sagsforhold, som tvangsindgrebet foretages i anledning af. Tredjemand må således normalt antages at have en relativt mindre interesse i at opnå kendskab til oplysninger af sidstnævnte karakter samtidig med, at afgørende hensyn til f.eks. den virksomhed, som det underliggende sagsforhold vedrører, efter omstændighederne kan tale for, at der ikke meddeles aktindsigt til tredjemanden i disse oplysninger. I tilfælde, hvor oplysninger om det underliggende sagsforhold slet ikke kan siges at indgå i sagen om tvangsindgrebet, vil de pågældende oplysninger allerede som følge heraf ikke være omfattet af tredjemands ret til partsaktindsigt.

Det bemærkes, at en generel overførelse af forvaltningslovens bestemmelser om partsaktindsigt også ville indebære, at de formelle bestemmelser i §§ 11 og 16-17 skulle finde anvendelse.

Særligt om § 11 bemærkes, at denne bestemmelses stk. 1 indebærer, at sagens afgørelse – det vil sige beslutningen om at iværksætte tvangsindgrebet – skal udsættes, hvis parten fremsætter begæring om aktindsigt. Beslutningen kan herefter først træffes, når der er givet parten adgang til at gøre sig bekendt med dokumenterne. Efter bestemmelsens stk. 2 gælder denne ret til udsættelse af sagen dog bl.a. ikke, hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse.

Tilsvarende gælder, hvis parten klager til en overordnet forvaltningsmyndighed over afslag på aktindsigt, jf. § 16, stk. 4, 2. pkt.

Overfor partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, står en række modstående hensyn, herunder hensynet til at myndighedernes planlægning af kontrolbesøg kan foregå inden for hensigtsmæssige rammer og ikke i unødigt omfang vanskeliggøres af begæringer om aktindsigt og deraf følgende udsættelser af sagens afgørelse. Kommissionen finder, at disse modstående hensyn er af en sådan vægt, at bestemmelsen i § 11 ikke bør overføres til det omhandlede område. Som en konsekvens af ikke at lade § 11 gælde vil bestemmelsen i § 16, stk. 4, 2. pkt., blive uden betydning.

Hvad angår bestemmelserne i §§ 16-17 om afgørelse af sager om aktindsigt, finder kommissionen, at disse bestemmelser – der må anses for et væsentligt element i det retssikkerhedsprincip, som reglerne om partsaktindsigt er udtryk for – kan og bør overføres til det omhandlede område.

7.6.3.3.2.2.4. Partshøring

7.6.3.3.2.2.4.1. Indholdet af partshøringspligten

Forvaltningslovens kapitel 5 indeholder regler om partshøring. Den centrale bestemmelse er § 19, stk. 1, som har følgende ordlyd:

» § 19. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.«

Som det fremgår af bestemmelsen, skal der alene ske partshøring om *væsentlige* oplysninger, som vedrører sagens *faktiske* omstændigheder, og som er til *ugunst* for parten. Det er endvidere en forudsætning, at parten ikke allerede er *bekendt* med, at myndighederne er i besiddelse af oplysningerne, og at de indgår i den pågældende sag. Herom henvises nærmere til Kommenteret Forvaltningslov, side 385 ff, og Forvaltningsret, side 511 ff.

Partshøring kan ske både mundtligt og skriftligt, og der kan fastsættes en frist for partens eventuelle bemærkninger.

Fristen må afpasses efter sagens omstændigheder, jf. nærmere Kommenteret Forvaltningslov, side 401 f.

En konsekvens af at lade bestemmelsen gælde for beslutninger om iværksættelse af de omhandlede tvangsindgreb vil være, at der forud for beslutningen skal ske partshøring om de nævnte oplysninger. Der kan f.eks. være tale om oplysninger, som er modtaget i forbindelse med tredjemands indgivelse af anmeldelse til myndigheden, eller som myndigheden selv er blevet bekendt med i forbindelse med sin virksomhed.

Kommissionen finder, at det er vigtigt, at parten i forbindelse med en beslutning om iværksættelse af tvangsindgreb bliver gjort bekendt med sådanne oplysninger og får mulighed for at fremkomme med eventuelle bemærkninger. Der er således efter kommissionens opfattelse meget, der taler for at lade en partshøringspligt svarende til bestemmelsen i § 19 gælde for myndighederne.

Efter kommissionens opfattelse er der imidlertid også hensyn, der taler imod at overføre bestemmelsen i § 19 til det her omhandlede område.

En regel om partshøringspligt svarende til forvaltningslovens § 19 ville medføre, at myndighederne pålægges ikke ubetydelige administrative byrder ved først at skulle foretage partshøring – hvilken efter kommissionens opfattelse ville skulle ske skriftligt – og herefter meddele parten beslutningen om iværksættelse af tvangsindgreb, hvilket kommissionen også finder burde ske i skriftlig form.

Kommissionen har herefter overvejet, hvorvidt det vil være muligt at fastsætte en model, der tilgodeser de berørte borgeres og virksomheders retssikkerhed på samme måde som forvaltningslovens regler om parthøring, men som samtidig vil være mindre ressourcekrævende for myndighederne.

De berørte borgere og virksomheder har behov for at blive orienteret om det påtænkte tvangsindgreb og om muligheden for at komme med indsigelser herimod. Efter kommissionens opfattelse vil dette behov imidlertid kunne tilgodeses på tilstrækkelig måde ved forud for gennemførelsen af en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb at underrette parten herom.

Kommissionen finder således, at der bør fastsættes en regel om, at myndigheden senest 14 dage forud for gennemførelsen af en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb skal underrette parten herom, og at parten inden for en nærmere fastsat frist kan fremsætte indsigelse mod den trufne beslutning. Fremkommer der ikke sådanne indsigelser, er beslutningen endelig, uden at myndigheden i den forbindelse skal give parten nogen ny meddelelse herom. Efter kommissionens opfattelse vil en sådan model i sammenligning med en partshøringspligt svarende til, hvad der følger af forvaltningsloven, være ressourcebesparende for myndighederne, uden at de berørte borgeres og virksomheders retssikkerhed forringes.

En lignende model kendes eksempelvis fra skatteområdet. Skattestyrelsesloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 617 af 22. juli 2002, indeholder således i § 3, stk. 4, en bestemmelse om en såkaldt »agter-skrivelse«. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

» § 3.

...

Stk. 4. Agter den kommunale skattemyndighed at foretage en skatteansættelse på et andet grundlag end det, der er selvangivet, herunder tilfælde, hvor behørig selvangivelse ikke foreligger, eller agter den kommunale skattemyndighed at ændre den del af grundlaget for en skatteansættelse, der skal selvangives, skal den skattepligtige underrettes skriftligt derom. Den skattepligtige skal samtidig underrettes om, at skatteansættelsen vil blive foretaget som varslet, hvis den skattepligtige ikke over for skattemyndigheden fremkommer med en begrundet skriftlig eller mundtlig udtalelse imod skatteansættelsen inden en nærmere angiven frist, der ikke må være på mindre end 15 dage regnet fra skrivelsens datering. Har den skattepligtige ikke udtalt sig inden fristens udløb, kan skattemyndigheden foretage skatteansættelsen i overensstemmelse med forslaget uden yderligere underretning. Har den skattepligtige udtalt sig inden fristens udløb, skal der gives skriftlig underretning om skatteansættelsen (kendelse).«

Kommissionen har herefter overvejet, hvilke oplysninger en sådan forudgående underretning bør indeholde.

Rimelige hensyn til de berørte borgeres og virksomheders mulighed for at forstå og indrette sig på myndighedernes virksomhed taler efter kommissionens opfattelse for, at myndigheden orienterer om følgende:

- tidspunktet for det påtænkte kontrolbesøg,
- det sted, hvor besøget agtes foretaget,
- retten til at lade sig repræsentere eller bistå af andre efter forvaltningslovens § 8,
- det faktiske og retlige grundlag for kontrolbesøget, samt
- hovedformålet hermed.

Sådanne oplysninger vil efter kommissionens opfattelse i væsentligt omfang kunne imødegå de betænkeligheder om manglende retssikkerhed mv. på området, som der har været givet udtryk for i den offentlige debat, og vil samtidig ikke pålægge myndighederne urimelige administrative byrder.

Det bemærkes, at det i arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2, er fastsat, at en medarbejder ved Arbejdstilsynet ikke over for arbejdsgiveren eller dennes repræsentant må oplyse, at et tilsynsbesøg foretages som følge af en klage. En tilsvarende bestemmelse findes i stærkstrømslovens § 22, stk. 2. Det forudsættes, at disse bestemmelser skal gå forud for den foreslåede bestemmelse om angivelse af det faktiske grundlag for tvangsindgrebet. Kommissionen finder, at der på de pågældende områder gør sig særlige forhold gældende, hvorefter en arbejdstager mv. har behov for den beskyttelse, som bestemmelserne i arbejdsmiljøloven og stærkstrømsloven er udtryk for. Bestemmelsen i arbejdsmiljøloven bygger i øvrigt på en international konvention om arbejdstilsyn inden for industri og *handel*, jf. *bekendtgørelse nr. 30 af 11. august 1959*.

Som nævnt ovenfor skal parten inden for en nærmere fastsat frist kunne fremsætte indsigelser mod den trufne beslutning om iværksættelse af tvangsindgreb. Fremkommer der inden for fristen sådanne indsigelser, har myndigheden pligt til at genoptage sagen. Fastholdes beslutningen herefter, finder kommissionen, at dette bør begrundes skriftligt over for parten. Meddelelsen om fastholdelse af beslutningen bør gives inden eller senest samtidig med gennemførelsen af tvangsindgrebet.

7.6.3.3.2.2.4.2. Undtagelser fra pligten til partshøring

Spørgsmålet er herefter, hvilke undtagelser der bør gælde fra pligten til partshøring. Kommissionen har således overvejet, hvilke hensyn der bør kunne begrunde hel eller delvis fravigelse af kravet om underretning forud for gennemførelsen af en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb.

Kommissionen forudsætter, at fravigelse alene kan ske i det omfang, det kan begrundes i de hensyn, som opregnes nedenfor.

Der kan således forekomme tilfælde, hvor det ikke er nødvendigt helt at undlade at give parten forudgående underretning om det påtænkte tvangsindgreb, men f.eks. alene at fravige reglen om, at underretningen skal gives senest 14 dage før gennemførelsen af indgrebet. Der kan f.eks. også forekomme tilfælde, hvor det alene er nødvendigt at fravige kravet om angivelse af det faktiske grundlag for indgrebet.

Kommissionen finder for det første, at en myndighed bør kunne undlade at give parten forudgående underretning om det påtænkte tvangsindgreb, hvis øjemedet med indgrebets gennemførelse ville forspildes, såfremt forudgående underretning skulle gives. Kommissionen finder derfor, at der bør fastsættes en bestemmelse herom.

Bestemmelsen vil herefter kunne anvendes i de konkrete tilfælde, hvor det efter en nærmere vurdering af den enkelte sags omstændigheder må antages, at formålet med f.eks. et kontrolbesøg ville blive forspildt, hvis der på forhånd blev givet underretning. Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor en myndighed f.eks. på baggrund af tidligere erfaringer med en part har grund til at antage, at den pågældende vil bortskaffe de effekter mv., der ønskes kontrolleret.

Kommissionen forudsætter endvidere, at bestemmelsen også vil kunne anvendes på områder, hvor det generelt må antages, at øjemedet med et kontrolbesøg ville blive forspildt, hvis den pågældende borger eller virksomhed var »advaret« forinden. Det gælder således navnlig i tilfælde, hvor kontrollen har karakter af et »øjebliksbillede« – f.eks. når fødevaremyndighederne skal kontrollere hygiejnetilstanden på en restaurant, eller når Told og Skat – eventuelt i samarbejde med Arbejdsdirektoratet – skal kontrollere, om der i en virksomhed er personer, som udfører »sort« arbejde.

Er der derimod tale om kontrol af en mere »permanent indretning« – f.eks. en bygningskonstruktion – bør bestemmelsen efter kommissionens opfattelse ikke kunne anvendes.

I tilfælde hvor myndigheden ønsker at foretage en »blandet« kontrol – det vil sige både kontrol af et »øjebliksbillede« og af en »permanent indretning« – må myndigheden som udgangspunkt varsle kontrollen af den »permanente indretning«. Har myndigheden ikke varslet kontrollen af den permanente indretning, men ønsker at foretage en sådan kontrol i forbindelse med den uvarslede kontrol af et »øjebliksbillede«, kan kontrollen af den »permanente indretning« alene gennemføres uvarslet, hvis parten samtykker heri, eller hvis en af de øvrige foreslåede undtagelsesbestemmelser er opfyldt.

Det forudsættes dog, at der i forbindelse med en uvarslet kontrol af et »øjebliksbillede« vil kunne ske uvarslet kontrol af eventuelle »permanente indretninger«, der har umiddelbar sammenhæng med »øjebliksbilledet«. Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor Arbejdstilsynet ønsker at kontrollere, om der på steder, hvor der arbejdes med farlige stoffer, er tilstrækkelig ventilation. Ved en sådan kontrol, hvor Arbejdstilsynet eksempelvis konstaterer, at ventilationssystemet ikke er i drift, må Arbejdstilsynet således kunne kontrollere, om det skyldes, at ventilationssystemet blot ikke er tilsluttet på det pågældende tidspunkt, eller om det skyldes, at systemet ikke virker.

I andre tilfælde, hvor tvangsindgrebet ikke foretages som led i kontrol- eller tilsynsvirksomhed, kan der efter en nærmere vurdering af den enkelte sags omstændigheder være risiko for, at øjemedet med et tvangsindgreb ville blive forspildt, såfremt der skete forudgående varsling. Som eksempel kan nævnes sager, hvor tvangsindgrebet sker som led i fuldbyrdelsen af en afgørelse, f.eks. hvor kommunen i forbindelse med fuldbyrdelsen af en afgørelse om tvangs fjernelse af et barn søger efter barnet i forældremyndighedsindehaverens bolig.

Kommissionen finder endvidere, at en myndighed bør kunne undlade at give parten forudgående underretning om det påtænkte tvangsindgreb, hvis partens rettigheder findes at burde vige for hensynet til den pågældende selv eller for afgørende hensyn til andre private eller offentlige interesser. Der kan således f.eks. forekomme tilfælde, hvor en part anmoder om, at myndigheden foretager et indgreb inden for en periode, der er kortere end den under pkt. 7.6.3.3.2.2.4.1 foreslåede varslingsfrist på 14 dage. Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor en part i forbindelse med en uvarslet kontrol af et »øjebliksbillede« samtykker i, at der foretages uvarslet kontrol af en »permanent indretning«.

Herudover finder kommissionen, at der bør fastsættes en bestemmelse om, at en myndighed kan undlade at give parten forudgående underretning om tvangsindgrebet, hvis det er nødvendigt af hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til EU.

På en række områder følger det af Danmarks internationale forpligtigelser, at kontrolbesøg skal kunne ske uanmeldt. Danmark er således ifølge en række EU-direktiver forpligtet til at fastsætte regler om uanmeldte kontrolbesøg. I øvrigt er der i en række EU-forordninger fastsat regler om uanmeldt kontrolbesøg. Sådanne forordninger har direkte virkning her i landet. Endvidere har Danmark f.eks. tiltrådt en række ILO-konventioner, hvorefter der skal være hjemmel til at kunne foretage uanmeldte kontrolbesøg.

Kommissionen finder endvidere, at der bør fastsættes en bestemmelse om, at myndigheden kan undlade at give parten forudgående underretning om det påtænkte tvangsindgreb, hvis øjeblikkelig gennemførelse af tvangsindgrebet efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Efter kommissionens opfattelse kan der forekomme tilfælde, hvor der kan være behov for, at en myndighed øjeblikkeligt griber ind og gennemfører et tvangsindgreb f.eks. af hensyn til befolkningens sikkerhed. Som eksempel kan nævnes redningsberedskabets indtrængen i private ejendomme i forbindelse med brande eller udslip.

Endelig kan der forekomme tilfælde, hvor det vil være umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at give parten forudgående underretning om tvangsindgrebet. Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor fiskerimyndighederne foretager kontrol af de fartøjer, der kommer i havn på et bestemt tidspunkt, uden at det på forhånd er muligt at fastlægge, hvilke fartøjer det nærmere drejer sig om. I sådanne tilfælde bør indgrebet efter kommissionens opfattelse kunne gennemføres uden forudgående underretning, og i overensstemmelse hermed foreslår kommissionen, at der indsættes en bestemmelse herom.

7.6.3.3.2.2.4.3. Den særlige bestemmelse i forvaltningslovens § 21

Forvaltningsloven indeholder i § 21 en særlig bestemmelse om partens ret til at kræve afgørelsen af en sag udsat med henblik på at fremkomme med en udtalelse. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»§ 21. Den, der er part i en sag, kan på ethvert tidspunkt af sagens behandling forlange, at sagens afgørelse udsættes, indtil parten har afgivet en udtalelse til sagen. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 2) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse, eller
- 3) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes. »

Retten til at kræve sagens afgørelse udsat kan gøres gældende, indtil der er truffet afgørelse i sagen. Det er dog almindeligt antaget, at myndigheden af bevismæssige grunde i almindelighed er forpligtet til at imødekomme en begæring om udsættelse, indtil det brev, som indeholder afgørelsen, er sendt fra myndigheden, jf. nærmere Kommenteret Forvaltningslov, side 416 f.

En overførelse af bestemmelsen til det omhandlede område ville således indebære, at den berørte borger eller virksomhed kan kræve afgørelsen – det vil sige den endelige beslutning om at iværksætte tvangsindgrebet – udsat med henblik på at afgive en udtalelse, medmindre der er grundlag for at anvende undtagelserne i bestemmelsens stk. 2.

Efter kommissionens opfattelse bør bestemmelsen i § 21, stk. 1, ikke overføres til det foreliggende område.

Kommissionen har i den forbindelse særlig lagt vægt på hensynet til, at myndighedernes planlægning af kontrolbesøg kan foregå inden for rimelige og hensigtsmæssige rammer og ikke i unødigt omfang vanskeliggøres af begæringer om udsættelse. Der henvises til bemærkningerne ovenfor under pkt. 7.6.3.3.2.2.2.3 om den tilsvarende problemstilling med hensyn til reglerne om partsaktindsigt.

Kommissionen har endvidere lagt vægt på, at de berørte borgere og virksomheder i kraft af den underrettningsregel, som efter kommissionens opfattelse bør gælde, og som er beskrevet ovenfor under pkt. 7.6.3.3.2.2.4.1, er sikret adgang til at afgive udtalelse til sagen, inden beslutningen om iværksættelse af et tvangsindgreb gennemføres.

7.6.3.3.2.2.5. Begrundelse og klagevejledning

Afgørelser, der meddeles skriftligt, skal efter forvaltningslovens § 22 være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen giver den pågældende part fuldt ud medhold.

Spørgsmålet om begrundelsens indhold er reguleret i lovens § 24. Efter bestemmelsens stk. 1 skal begrundelsen indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Efter stk. 2 skal begrundelsen endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Efter bestemmelsens stk. 3 kan begrundelsens indhold begrænses i det omfang, partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. lovens § 15.

Såfremt afgørelsen kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, skal den endvidere ledsages af en vejledning om klageadgang og angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder en eventuelt klagefrist, jf. lovens § 25.

Der er ikke i forvaltningsloven taget stilling til, under hvilke omstændigheder en afgørelse skal meddeles skriftligt. Det er imidlertid i Folketingets Ombudsmands praksis antaget, at i hvert fald særligt indgribende afgørelser bør

meddeles skriftligt, men den nærmere rækkevidde af denne grundsætning kan ikke anses for afklaret, jf. nærmere Forvaltningsret, side 580 ff.

Efter kommissionens opfattelse taler retssikkerhedsmæssige hensyn for, at beslutninger om at iværksætte de omhandlede tvangsindgreb som udgangspunkt bør meddeles skriftligt. Kommissionen finder, at der bør indsættes en særlig bestemmelse herom.

Som beskrevet ovenfor under pkt. 7.6.3.3.2.2.2.4.1 finder kommissionen, at parten forud for gennemførelsen af en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb skal underrettes skriftligt herom, og at denne underretning bl.a. skal indeholde oplysninger om det faktiske og retlige grundlag for indgrebet, jf. forvaltningslovens § 24. Fastholdes beslutningen efter, at der er fremkommet indsigelser fra parten, bør dette efter kommissionens opfattelse ligeledes begrundes skriftligt overfor parten. Hvis indgrebet gennemføres uden forudgående underretning, bør beslutningen om iværksættelse af tvangsindgrebet efter kommissionens opfattelse ligeledes meddeles parten skriftligt og bl.a. indeholde oplysninger om det faktiske og retlige grundlag for indgrebet samt en begrundelse for, at indgrebet foretages uden forudgående underretning, jf. ovenfor under pkt. 7.6.3.3.2.2.2.4.2.

I sidstnævnte tilfælde forudsætter kommissionen, at den skriftlige meddelelse normalt skal gives samtidig med gennemførelsen af indgrebet. Der kan dog efter kommissionens opfattelse forekomme særlige tilfælde, hvor der er behov for øjeblikkelig indgriben fra myndighedens side f.eks. over for en ulovlig eller farlig tilstand, og der derfor ikke er tid til at udfærdige en skriftlig meddelelse om indgrebet. Kommissionen finder, at beslutningen om iværksættelse af et tvangsindgreb i sådanne tilfælde i første omgang bør kunne meddeles mundtligt, men at parten efterfølgende kan fremsætte begæring om at få skriftlig meddelelse om beslutningen.

Hvad angår spørgsmålet om klagevejledning finder kommissionen, at reglen i forvaltningslovens § 25 må anses for egnet til at finde anvendelse på området. Klagevejledning skal således gives i de tilfælde, hvor der er klageadgang, og hvor beslutningen om iværksættelse af tvangsindgreb meddeles skriftligt. Om spørgsmålet om klageadgang henvises til pkt. 7.6.3.3.2.5.2 nedenfor. Heraf fremgår det bl.a., at klagevejledning ikke vil skulle gives i forbindelse med den forudgående underretning, som efter kommissionens forslag skal gives ved beslutninger om iværksættelse af tvangsindgreb, idet beslutningen om iværksættelse af et tvangsindgreb ikke på dette tidspunkt kan påklages.

7.6.3.3.2.3. Notatpligt og udarbejdelse af rapporter

Notatpligten i offentlighedslovens § 6 er nærmere beskrevet ovenfor i kapitel 5, pkt. 5.2.3. Efter kommissionens opfattelse bør en bestemmelse med et indhold svarende til offentlighedslovens § 6, stk. 1, finde anvendelse på det foreliggende område.

Det er imidlertid samtidig kommissionens opfattelse, at der er behov for supplerende bestemmelser på området. Det skyldes, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 6 alene pålægger myndighederne en pligt til at gøre notat om visse oplysninger, men ikke en pligt for myndighederne til at udarbejde egentlige rapporter om forløbet af indgrebet og udlevere en sådan rapport til den eller de involverede parter.

Efter kommissionens opfattelse tilsiger retssikkerhedsmæssige hensyn, at der i tilfælde, hvor myndigheden under gennemførelsen af et tvangsindgreb finder, at den, som indgrebet er rettet imod, har tilsidesat regler i lovgivningen mv., udarbejdes sådanne rapporter, som efterfølgende udleveres til den pågældende borger eller virksomhed.

Der bør derfor efter kommissionens opfattelse indsættes en særlig bestemmelse herom.

Finder myndigheden under gennemførelsen af et tvangsindgreb derimod ikke, at den, som indgrebet rettes imod, har tilsidesat regler i lovgivningen mv., bør myndigheden efter kommissionens opfattelse alene have pligt til at udfærdige og udlevere en rapport om udførelsen af indgrebet, hvis parten fremsætter begæring om det.

Behovet for notering af oplysninger i rapporten vil variere afhængigt af, hvordan et tvangsindgreb forløber, samt formålet med og omfanget af tvangsindgrebet. Overordnet bør rapporten efter kommissionens opfattelse imidlertid give et udførligt og dækkende indtryk af tvangsindgrebets forløb.

Kommissionen kan i den forbindelse pege på en række omstændigheder, der vil have betydning for, hvor omfattende rapporten bør være.

Således vil der efter kommissionens opfattelse normalt være et større behov for notering af oplysninger i rapporten, hvis indgrebet foretages uden samtykke fra den, som indgrebet retter sig mod. Der vil endvidere være et større

behov for notering af oplysninger i rapporten, hvis myndigheden tager genstande i besiddelse i forbindelse med indgrebet. Endvidere kan der peges på, at jo mere indgribende og omfattende et tvangsindgreb er, jo større vil behovet for notering af oplysninger i rapporten være.

Som minimum vil der efter kommissionens opfattelse normalt være behov for i rapporten at notere oplysninger om indgrebets formål, tidspunktet for indgrebet, hvilke personer der var til stede, om der blev anvendt tvang ved gennemførelsen, og hvilke genstande der eventuelt blev taget i myndighedernes besiddelse.

Det forudsættes, at udarbejdelse af den pågældende rapport på forvaltningsområder, hvor der foretages en række ensartede tvangsindgreb (f.eks. kontrolbesøg), i vidt omfang vil kunne ske ved udfyldelse af fortrykte blanketter.

7.6.3.3.2.4. Nærmere konsekvenser af persondataloven

Enkelte af persondatalovens bestemmelser er beskrevet ovenfor i kapitel 5, pkt. 5.2.4. Som det her bl.a. er anført, bygger loven på et EU-direktiv, og der ville derfor kun i meget begrænset omfang kunne foreslå ændringer heri.

Kommissionen finder ikke grundlag for at foreslå sådanne ændringer og forudsætter derfor, at loven gælder uændret.

7.6.3.3.2.5. Andre adfærdsregler og principper for god forvaltningsskik

7.6.3.3.2.5.1. Indledning

Kommissionen har overvejet, om der bør gælde yderligere generelle adfærdsregler for forvaltningsmyndighederne end de regler, der vil følge af en overførelse af forvaltningsloven og en fastsættelse af en bestemmelse svarende til offentlighedslovens § 6 samt den af kommissionen foreslåede varslingsregel, jf. ovenfor.

I forbindelse med gennemgangen af forvaltningsloven har kommissionen allerede foreslået visse supplerende regler vedrørende vejledningspligt, skriftlig meddelelse af afgørelser om tvangsindgreb samt udarbejdelse af rapporter.

Nedenfor overvejes regler om klagefrist og opsættende virkning (pkt. 7.6.3.3.2.5.2), legitimation mv. (pkt. 7.6.3.3.2.5.3), myndighedens pligt til af egen drift at tilkalde vidner (pkt. 7.6.3.3.2.5.4), skånsomhed (pkt. 7.6.3.3.2.5.5) og spørgsmålet om, hvem myndigheden skal rette henvendelse til (pkt. 7.6.3.3.2.5.6).

7.6.3.3.2.5.2. Klageadgang og opsættende virkning

Som nævnt ovenfor under pkt. 7.6.3.3.2.2.5 lægger kommissionen op til, at myndighedens beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb ikke skal kunne påklages umiddelbart i forbindelse med den underretning, som myndigheden efter kommissionens forslag skal give forud for gennemførelsen af beslutningen om iværksættelse af et tvangsindgreb. I stedet indebærer kommissionens forslag, at parten på dette tidspunkt gives adgang til at fremsætte indsigelser mod den trufne beslutning, hvorefter myndigheden er forpligtet til at overveje, om beslutningen bør fastholdes.

Spørgsmålet er derfor navnlig, om myndighedens beslutning om iværksættelse af tvangsindgreb skal kunne påklages i de tilfælde, hvor myndigheden – efter parten har fremsat indsigelser – fastholder beslutningen, og i de tilfælde, hvor myndigheden iværksætter et tvangsindgreb uden varsel og meddeler beslutningen på stedet.

Adgangen til at klage over en forvaltningsmyndigheds afgørelse til en anden forvaltningsmyndighed kan være hjemlet ved særlige lovbestemmelser herom. Herudover gælder der en almindelig retsgrundsætning, hvorefter der kan klages over en underordnet myndighed til en overordnet. Rekursmyndigheden kan enten være en overordnet myndighed, der indgår i det almindelige administrative myndighedshierarki, eller en ved lovgivningen oprettet klageinstans. Der henvises nærmere til Forvaltningsret, side 954 f.

Kommissionen har overvejet, hvorvidt man bør foreslå generelle regler, der regulerer spørgsmålet om klageadgang i forbindelse med beslutninger om iværksættelse af tvangsindgreb.

På den ene side kan det i den forbindelse anføres, at adgangen til at få en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb prøvet i en klageinstans indebærer en yderligere retssikkerhedsgaranti for parten. Parten vil således kunne få endnu en prøvelse af beslutningen om iværksættelse af et tvangsindgreb.

Det bemærkes herved, at kommissionen ikke har foretaget en gennemgang af, i hvilket omfang der efter de gældende regler består en klageadgang på de enkelte forvaltningsområder. En generel lovbestemt adgang til at klage over beslutninger om iværksættelse af tvangsindgreb må imidlertid antages samlet set at ville indebære en udvidelse af klageadgangen i forhold til det, der følger af den eksisterende retstilstand på de enkelte forvaltningsområder.

På den anden side kan det anføres, at indførelsen af en generel klageadgang alene ville have begrænset retssikkerhedsmæssig betydning, idet klageinstansen i en række tilfælde reelt ikke ville have noget af efterprøve. Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor beslutningen om iværksættelse af et tvangsindgreb ønskes gennemført som led i en almindelig stikprøvekontrol, hvor den pågældende part er blevet »udtrukket«.

Endvidere kan det anføres, at indførelsen af en generel adgang til at klage over beslutninger om iværksættelse af tvangsindgreb ville være yderligere ressourcekrævende for myndighederne.

På baggrund af en samlet afvejning af de ovennævnte hensyn finder kommissionen ikke, at der bør fastsættes generelle regler om adgang til at klage over beslutninger om iværksættelse af tvangsindgreb.

Regler om klageadgang må således efter kommissionens opfattelse i givet fald fastsættes ud fra en afvejning af de hensyn, der gør sig gældende på det enkelte forvaltningsområde.

Kommissionen har endvidere overvejet, hvorvidt der bør fastsættes særlige regler om opsættende virkning.

I nogle tilfælde er spørgsmålet om, hvorvidt en klage har opsættende virkning, direkte reguleret i loven. I tilfælde, hvor der ikke i loven er taget stilling til spørgsmålet om opsættende virkning, har klagen ikke uden videre suspensiv virkning. Spørgsmålet om opsættende virkning må i så fald afgøres ud fra en – i nogle tilfælde ganske kompliceret – afvejning af forskellige almindelige hensyn. Det må i den forbindelse tillægges vægt, om underinstansens afgørelse i væsentlig grad vil miste sin betydning, eller om øjemedet hermed vil forspildes, hvis klagen har opsættende virkning. Samtidig må det i den samlede afvejning indgå, om klageadgangen vil blive gjort mere eller mindre illusorisk, hvis klagen i det konkrete tilfælde ikke tillægges opsættende virkning, jf. nærmere Forvaltningsret, side 983 ff.

Kommissionen finder, at de eksisterende regler og principper vedrørende spørgsmålet om opsættende virkning må anses for tilstrækkelige. Der er således efter kommissionens opfattelse ikke behov for at fastsætte særlige regler herom på det omhandlede område.

7.6.3.3.2.5.3. Legitimationsbestemmelse

Som anført i kapitel 5, pkt. 5.2.5.2, er det antaget, at der gælder en generel pligt for myndighederne til at legitimere sig på begæring.

Efter kommissionens opfattelse bør der fastsættes en udtrykkelig bestemmelse herom.

Kommissionen finder, at den nævnte legitimation bør vise, hvilken myndighed vedkommende person repræsenterer, samt indeholde identificerbare oplysninger om den pågældendes identitet (f.eks. tjenestenummer). Endvidere bør den nævnte legitimation efter kommissionens opfattelse fremvises uopfordret, når der træffes nogen på stedet.

Efter kommissionens opfattelse kan der forekomme tilfælde, hvor det efter en konkret vurdering undtagelsesvist vil være velbegrundet ikke at oplyse navn mv. Dette kan således efter omstændighederne være tilfældet, hvis den eller de personer, som et tvangsindgreb rettes mod, udviser en truende adfærd mv.

Kommissionen foreslår derfor en bestemmelse, hvorefter en myndighed undtagelsesvis helt eller delvist kan undlade at følge den foreslåede bestemmelse om fremvisning af legitimation, hvis afgørende hensyn taler for det.

Det bemærkes, at der på politiets område er fastsat særlige regler om forevisning af legitimationskort. Disse regler fremgår af Rigspolitechefens kundgørelse II nr. 32 af 17. november 1993. Det fremgår her bl.a., at en polititjenestemand på opfordring af nogen, han kommer i forbindelse med i tjenstlig anledning, skal opgive charge, navn og tjenestested, ligesom legitimationskort normalt skal forevises. Fremsættes opfordringen under anholdelse eller uroligheder, eller fremsættes den af en person, der er spirituspåvirket, provokerende eller stærkt uligevægtig, kan en polititjenestemand dog undlade at give de nævnte oplysninger og undlade at fremvise legitimationskort.

Den, der fremsætter opfordringen, skal i sådanne tilfælde henvises til polititjenestemandens tjenestested, som derfor snarest skal underrettes om forholdet.

Som det fremgår, giver denne kundgørelse en videregående mulighed for at undlade (uopfordret) at forevise legitimation end den bestemmelse, som kommissionen foreslår. Kommissionen har i den forbindelse ikke nærmere overvejet og taget stilling til, om der for politiet kan gøre sig særlige hensyn gældende, således at der i bekræftende fald vil være behov for de særlige regler i kundgørelsen i tilfælde, hvor politiet gennemfører eller bistår ved gennemførelsen af tvangsindgreb uden for strafferetsplejen.

Om spørgsmålet om, hvem legitimationen skal fremvises overfor i forbindelse med gennemførelsen af et tvangsindgreb, henvises til pkt. 7.6.3.3.2.5.6 nedenfor.

7.6.3.3.2.5.4. Myndighedernes pligt til at tilkalde vidner

Som anført ovenfor under pkt. 7.6.3.3.2.2.2 følger det af bestemmelsen i forvaltningslovens § 8, at parten har ret til at lade sig repræsentere eller bistå af andre i forbindelse med et tvangsindgreb. Kommissionen har foreslået en bestemmelse om, at myndighederne af egen drift skal vejlede parten om denne ret.

Et andet spørgsmål er, om myndigheden af egen drift bør sikre sig, at der er vidner til stede i tilfælde, hvor parten ikke træffes på stedet.

Kommissionen finder ikke, at der er behov for at fastsætte sådanne særlige regler om vidner, idet forvaltningslovens § 8 efter kommissionens opfattelse er tilstrækkelig til at varetage partens eventuelle interesse i, at indgrebet overværes af andre. Denne bestemmelse vil således f.eks. i forbindelse med en varslet kontrol give den pågældende virksomhed mulighed for at have sin advokat til stede, hvis virksomheden finder anledning til det.

7.6.3.3.2.5.5. Skånsomhed ved foretagelsen af indgrebet

Som anført ovenfor i kapitel 5, pkt. 5.2.5.4, gælder forvaltningsrettens almindelige proportionalitetsprincip også i forbindelse med udøvelsen af tvangsindgreb. Dette princip indebærer bl.a., at forvaltningsmyndigheder ikke må foretage indgreb på en måde, der er unødigt generende for den pågældende borger mv. Dette har bl.a. fundet udtryk i retsplejelovens bestemmelser om ransagning inden for strafferetsplejen, jf. kapitel 5, pkt. 5.3.

Det er kommissionens opfattelse, at et princip om skånsomhed også i relation til udførelsen af tvangsindgreb uden for strafferetsplejen bør lovfæstes.

Kommissionen foreslår derfor en særlig bestemmelse herom.

7.6.3.3.2.5.6. Regler om, hvem myndighederne skal rette henvendelse til ved gennemførelsen af tvangsindgreb

Som anført ovenfor under pkt. 7.6.3.3.2.5.3 finder kommissionen, at der bør fastsættes en bestemmelse om, at myndighederne i forbindelse med gennemførelsen af et tvangsindgreb skal forevise legitimation.

I den forbindelse aktualiseres spørgsmålet om, hvem en myndighed skal rette henvendelse til – og dermed legitimere sig over for – ved gennemførelsen af et tvangsindgreb.

Ovenfor i kapitel 5, pkt. 5.2.5.3, er der bl.a. henvist til Skatteministeriets besvarelse af et spørgsmål fra Folketingets Skatteudvalg. I besvarelsen er det anført, at de kontrolførende, når kontrolbesøget indledes, skal henvende sig til virksomhedens repræsentant, hvad enten der er tale om indehaveren eller ansat personale.

Endvidere kan henvises til Skov- og Naturstyrelsens vejledning om besigtigelser og opsyn, november 1999, hvor det af pkt. II.d.1. fremgår, at styrelsens medarbejder/bemyndigede – når ejer/bruger eller dennes repræsentant møder op eller træffes på stedet – skal tilbyde at forevise legitimation.

I overensstemmelse med, hvad der således allerede i vidt omfang fremgår af administrativ praksis, finder kommissionen, at myndighederne ved gennemførelsen af tvangsindgreb bør rette henvendelse til den pågældende borger eller – hvis der er tale om en virksomhed – til den pågældende virksomheds repræsentant, hvad enten der er tale om indehaveren eller ansat personale. Kommissionen finder ikke, at der er behov for at fastsætte en udtrykkelig bestemmelse herom, men forudsætter, at den foreslåede bestemmelse om fremvisning af legitimation anvendes i overensstemmelse med det anførte.

7.6.3.3.2.5.7. Sanktioner ved tilsidesættelse af reglerne

Kommissionen finder ikke, at der er behov for at indføre særlige regler om sanktioner i tilfælde af, at en myndighed foretager tvangsindgreb i strid med lovgivningen mv. – herunder i strid med de nye regler, som kommissionen foreslår.

Tilsidesættelse af reglerne om foretagelse af tvangsindgreb bør således bedømmes efter de almindelige regler i straffeloven, tjenestemandsløven mv. om adgangen til at pålægge strafansvar eller disciplinært ansvar ved brud på de pligter, som påhviler myndigheden og dens ansatte.

7.6.3.3.2.5.8. Fælles kontrolbesøg mv.

På en række områder indgår flere myndigheder i et samarbejde om fælles kontrolbesøg mv. Som eksempel kan nævnes, at Told og Skat og Arbejdsdirektoratet gennemfører fælles kontrolbesøg i virksomheder for at kontrollere, om der udføres »sort« arbejder.

En myndighed, der deltager i en samordnet kontrol med andre myndigheder, opnår ikke af denne grund øgede kontrolbeføjelser. I forbindelse med et fælles kontrolbesøg kan en forvaltningsmyndighed således alene anvende de kontrolbeføjelser, som efter lovgivningen tilkommer denne myndighed, og kan ikke benytte sig af andre myndigheders beføjelser.

Samtidig vil det være hver enkelt myndigheds opgave at påse, at de regler, som kommissionen foreslår med hensyn til fremgangsmåden mv. ved gennemførelse af kontrolbesøg, bliver fulgt i forbindelse med det fælles kontrolbesøg. Det vil således f.eks. være den enkelte myndigheds opgave på forhånd at vurdere, om gennemførelsen af et kontrolbesøg vil ligge inden for rammerne af det proportionalitetsprincip, som kommissionen foreslår lovfæstet, jf. pkt. 7.6.2.

Når det gælder den foreslåede bestemmelse om forudgående varsling af et kontrolbesøg, vil det ligeledes være den enkelte myndighed, der skal sørge for, at bestemmelsen overholdes for det tvangsindgreb, som denne myndighed påtænker at gennemføre som led i et fælles kontrolbesøg. I overensstemmelse hermed må vurderingen af, om der eventuelt er grundlag for at undlade forudgående varsling efter den foreslåede bestemmelse, ske separat for hver enkelt myndighed. Det forhold, at én myndighed i det pågældende tilfælde vil være berettiget til at undlade forudgående varsling, indebærer således ikke, at andre myndigheder, som skal deltage i et fælles kontrolbesøg, kan undlade at varsle deres kontrolbesøg.

Det anførte er ikke til hinder for, at myndighederne som led i fælles kontrolbesøg har et praktisk samarbejde, herunder f.eks. i forbindelse med fremsendelse af varslingsskrivelser og udfærdigelse af rapport om kontrolbesøgets gennemførelse. Myndighederne vil også i forbindelse med det fælles kontrolbesøg kunne yde hinanden praktisk bistand, f.eks. således at medarbejdere fra én myndighed kan yde bistand, hvis der i tilknytning til den del af kontrolbesøget, som angår en anden myndighed, skal ske borttransport af dokumenter eller andre effekter mv.

Kommissionen har – i overensstemmelse med kommissoriet – overvejet, om der bør opstilles særlige regler for de tilfælde, hvor myndigheder foretager fælles kontrolbesøg.

Efter kommissionens opfattelse er der ikke behov for at opstille sådanne særlige regler ved siden af de regler, som kommissionen i øvrigt foreslår, og som – jf. det, der er anført ovenfor – også vil gælde i forbindelse med gennemførelsen af fælles kontrolbesøg.

Samtidig skal kommissionen opfordre til, at myndighederne også fremover er opmærksomme på mulighederne for at gennemføre fælles kontrolbesøg. Både hensynet til en effektiv kontrol og hensynet til at udsætte berørte borgere og virksomheder for mindst mulig gene i forbindelse med kontrolbesøg taler således for, at de relevante myndigheder har et indbyrdes samarbejde, der giver mulighed for efter omstændighederne at gennemføre fælles kontrolbesøg.

7.6.4. Overvejelser om retten til ikke at inkriminere sig selv og om forholdet til strafferetsplejen ved gennemførelse af tvangsindgreb

7.6.4.1. Indledning

Som anført i pkt. 7.2 skal kommissionen udarbejde udkast til regler, der kan afklare, hvilken nærmere retsstilling borgeren har, og hvilke retsgarantier der skal gælde, hvis der i tilknytning til forvaltningsmyndighedens virksomhed opstår spørgsmål om, hvorvidt den pågældende borger har begået en lovovertrædelse, som kan medføre bøde eller anden straf. Regelsættet skal bl.a. omfatte de situationer, hvor den samme forvaltningsmyndighed har til opgave at føre tilsyn, vejlede borgeren mv. og samtidig har mulighed for at pålægge administrative bøder ved overtrædelse af lovgivningen på det pågældende område.

Det er således efter kommissoriet en bunden opgave for kommissionen at udarbejde regler af den nævnte karakter.

Kommissionen har derfor ikke skullet overveje selve spørgsmålet om, hvorvidt der – bl.a. på baggrund af den gældende retstilstand, der er beskrevet ovenfor i kapitel 6 – bør etableres et sådant regelsæt.

Indledningsvis kan der dog være grund til at bemærke, at kommissionen er enig i, at det vil være nærliggende i lovgivningen at indføre regler af den nævnte karakter, der indebærer en generel og samlet regulering. Et sådant udtrykkeligt regelsæt i lovgivningen vil således – uanset dets nærmere udformning og indhold – have den fordel, at der skabes en bedre afklaring og tydeliggørelse af, hvilken retstilstand der skal gælde på et område, der i praksis har væsentlig betydning.

7.6.4.2. Overordnede hensyn

Kommissionen har i første omgang overvejet, hvilke overordnede hensyn der bør lægges vægt på ved udformningen af et regelsæt, der skal regulere retsstillingen mellem borgeren og myndigheden i tilfælde, hvor der i forbindelse med udførelsen af en forvaltningsmyndigheds opgaver opstår spørgsmål om, at vedkommende borger kan have begået et strafbart forhold.

For det første må der efter kommissionens opfattelse ved fastsættelsen af sådanne regler tages højde for det almindelige forbud mod selvinkriminering, som navnlig er fastlagt i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis om artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Dette forbud indebærer, at en person, som i konventionens forstand er anklaget for et strafbart forhold, har ret til ikke at udtale sig om den påståede lovovertrædelse og til ikke at blive tvunget til at medvirke til at opklare det påståede strafbare forhold.

For det andet må der ved regelsættets udformning lægges vægt på hensynet til at imødegå omgåelse af de regler, der gælder inden for strafferetsplejen.

Det vil således efter omstændighederne være en omgåelse af strafferetsplejens regler, såfremt en forvaltningsmyndighed, der ikke handler på grundlag af strafferetsplejens regler, gennemfører sagsbehandlingsskridt – f.eks. i form af kontrolbesøg eller indhentelse af oplysninger hos berørte personer – der fører til tilvejebringelse af oplysninger, som kan indgå i en aktuel straffesag. Hvis en person er mistænkt for et strafbart forhold, bør tvangsindgreb mv. med henblik på at efterforske og opklare det formodede strafbare forhold ske på grundlag af de straffeprocessuelle regler, som navnlig findes i retsplejeloven, og som netop er udtryk for bl.a. det særlige behov, der er for at sikre den enkeltes retssikkerhed i tilfælde, hvor vedkommende risikerer at blive straffet.

For det tredje må der efter kommissionens opfattelse ved udformningen af reglerne tages hensyn til, at der i forhold til borgere og virksomheder, som mistænkes for at have begået et strafbart forhold, fortsat som udgangspunkt vil bestå det samme behov for, at en forvaltningsmyndighed, som handler uden for strafferetsplejen, og som har til opgave at administrere og kontrollere lovgivningen på det pågældende område, kan udøve sin virksomhed.

En borger eller virksomhed, som er mistænkt for en strafbar lovovertrædelse, bør derfor ikke »fredes« med den virkning, at en forvaltningsmyndighed, der har til opgave at administrere og kontrollere lovgivningen på det område, som den formodede lovovertrædelse vedrører, skulle være generelt afskåret fra at udføre kontrolopgaver mv. i forhold til vedkommende, så længe straffesagen ikke er afsluttet.

7.6.4.3. Generelle bemærkninger om kommissionens forslag

På baggrund af de tre overordnede hensyn, der er opstillet i pkt. 7.6.4.2, har kommissionen overvejet, hvilke nærmere regler der kan være anledning til at foreslå.

I den forbindelse finder kommissionen, at der bør indføres en bestemmelse i lovgivningen, som – i lyset af artikel 6

i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og den retspraksis, der knytter sig til denne bestemmelse – fastslår, at en person, som mistænkes for at have begået en lovovertrædelse, der kan medføre straf eller anden sanktion, som må sidestilles med straf, ikke har pligt til at meddele oplysninger til en offentlig forvaltningsmyndighed, medmindre det kan udelukkes, at de oplysninger, der søges tilvejebragt, kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse. Der henvises til pkt. 7.6.4.4 nedenfor.

Kommissionen foreslår også, at der indføres en bestemmelse om visse begrænsninger i forvaltningsmyndigheders adgang til i sager, hvor en person er mistænkt for et strafbart forhold, at anvende regler om oplysningspligt over for andre end den mistænkte. Herom henvises til pkt. 7.6.4.5 nedenfor.

Særlig med hensyn til forvaltningsmyndigheders tvangsindgreb uden for strafferetsplejen foreslår kommissionen, at der i sager, hvor en person er mistænkt for et strafbart forhold, (alene) skal være adgang til at foretage sådanne indgreb med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf. Kommissionens overvejelser herom er gengivet i pkt. 7.6.4.6 nedenfor.

Kommissionen finder, at de foreslåede bestemmelser bør gælde, uanset om den mistænkte er en fysisk eller juridisk person, jf. pkt. 7.6.4.7 nedenfor.

Endelig foreslår kommissionen en bestemmelse, der – af hensyn til den enkelte borgers og virksomheds retssikkerhed – kan begrænse mulighederne for under en straffesag ved domstolene som bevis at anvende oplysninger, der er fremskaffet ved gennemførelsen af et administrativt tvangsindgreb uden for strafferetsplejen eller ved anvendelse af regler i lovgivningen om oplysningspligt over for den offentlige forvaltning. Der henvises i den forbindelse til de overvejelser, der er gengivet i pkt. 7.6.4.8 nedenfor.

De foreslåede bestemmelser vil gælde, hvad enten myndigheden selv har adgang til at søge et eventuelt strafbart forhold afsluttet ved en administrativ bøde (bødeforelæg), eller myndigheden ikke har en sådan adgang og derfor i alle tilfælde vil være henvist til at lade en videre behandling af spørgsmål om fastsættelse af straf overgå til politiet.

7.6.4.4. Anvendelse af oplysningspligter over for en mistænkt

Som der er nærmere redegjort for i kapitel 6, pkt. 6.2, følger det af den praksis, som knytter sig til artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at en person, som i konventionens forstand er anklaget for en forbrydelse, har ret til ikke at udtale sig og til ikke at inkriminere sig selv. Det er forbundet med en vis usikkerhed at afgøre, om en person er »anklaget« i konventionens forstand. Praktiske hensyn taler imidlertid – som anført i kapitel 6, pkt. 6.3, – for at lægge til grund, at administrative myndigheder efter konventionens artikel 6 må afstå fra at benytte strafsanktionerede oplysningspligter mv. med henblik på at få en person, som er mistænkt for at have begået en strafbar handling, til selv at oplyse den påståede forbrydelse. Det gælder, hvad enten der er tale om afgivelse af forklaring eller fremskaffelse af dokumenter mv.

Udover den ret til ikke at inkriminere sig selv, som følger af den praksis, der er knyttet til artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, er det kommissionens opfattelse, at også hensynet til ikke at omgå strafferetsplejens regler taler for, at der bør gælde begrænsninger i adgangen for den offentlige forvaltning til at anvende bestemmelser i lovgivningen mv. om oplysningspligt over for en person, som mistænkes for at have begået en strafbar handling. De straffeprocessuelle regler fører således til, at en mistænkt eller tiltalt person ikke har pligt til at afgive forklaring som vidne i retten, jf. retsplejelovens § 171, jf. § 752.

På den anførte baggrund foreslår kommissionen en bestemmelse, som fastslår, at en person, som er konkret mistænkt for at have begået en lovovertrædelse, der kan medføre straf eller anden sanktion, som må sidestilles med straf, ikke har pligt til at meddele oplysninger til en offentlig forvaltningsmyndighed, medmindre det kan udelukkes, at de oplysninger, som søges tilvejebragt, kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse.

Den foreslåede bestemmelse indebærer således, at de regler om oplysningspligt over for den offentlige forvaltning, der findes i lovgivningen mv., ikke gælder i det nævnte omfang.

Med hensyn til kravet om, at der skal foreligge en konkret mistanke, må det som udgangspunkt være afgørende, om myndighedens mistanke er så stærk, at der ville være grundlag for inden for strafferetsplejen at rejse en sigtelse eller at tillægge vedkommende en sigtets rettigheder. Der skal således foreligge omstændigheder, spor mv., som på objektivt grundlag og med rimelighed kan tale for vedkommendes mulige skyld. En person skal normalt anses for

sigtet, når mistanken samler sig om vedkommende, og efterforskningen direkte retter sig mod den pågældende og ikke mod en bredere kreds.

Efter kommissionens opfattelse er det af afgørende betydning, at en mistænkt person er bekendt med retten til ikke at afgive oplysninger. Der foreslås derfor også en bestemmelse, der udtrykkeligt fastsætter, at den pågældende myndighed i de nævnte tilfælde skal vejlede vedkommende om, at der ikke er pligt til at meddele oplysninger til myndigheden.

Herudover foreslås en bestemmelse, der fastslår, at den mistænkte kan give samtykke til, at myndigheden indhenter oplysninger hos vedkommende om den formodede lovovertrædelse. Kommissionen finder, at et sådant samtykke skal være skriftligt og skal gives på et frivilligt, specifikt og informeret grundlag.

Den omtalte beskyttelse af en mistænkt person omfatter som anført også lovovertrædelser, der kan medføre »anden sanktion, som må sidestilles med straf«. Det skyldes, at udtrykket »forbrydelse« i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 antages også at omfatte lovovertrædelser, hvortil der er knyttet visse sanktioner, der i øvrigt ikke henregnes til strafferetsplejen, jf. kapitel 6, pkt. 6.2.3. Eksempelvis har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fastslået, at lovovertrædelser, der kan medføre pønalt begrundede skatteforhøjelser, vil kunne være en forbrydelse i konventionens forstand, således at princippet om forbud mod selvinkriminering finder anvendelse.

Den foreslåede bestemmelse om begrænsninger i adgangen til at anvende bestemmelser i lovgivningen mv. om pligt til at meddele oplysninger til den offentlige forvaltning må efter kommissionens opfattelse antages at svare til, hvad der i dag er den gældende retstilstand på en lang række forvaltningsområder.

På visse områder går den foreslåede bestemmelse dog længere end, hvad der følger af gældende ret. Bl.a. fortolkes bestemmelsen i færdselslovens § 65, stk. 1, hvorefter ejeren (brugeren) af et køretøj efter anmodning fra politiet skal oplyse, hvilke personer der som førere har benyttet køretøjet, i sager om hastighedskontrol således, at en ejer af et køretøj, som umiddelbart mistænkes for at have ført køretøjet på gerningstidspunktet, har pligt til at afgive oplysninger til politiet i tilfælde, hvor føreren og dermed gerningsmanden har været en anden end ejeren selv. Der er med andre ord tale om, at begrænsningen i pligten til at afgive oplysninger alene omfatter oplysninger, som vil belaste den mistænkte person selv.

Som anført vil den bestemmelse, som kommissionen foreslår, indebære en begrænsning i pligten til at udtale sig, der går videre end bl.a. færdselslovens § 65, stk. 1, idet en mistænkt person efter den foreslåede bestemmelse heller ikke har pligt til at afgive oplysninger i tilfælde, hvor det (efterfølgende) viser sig, at der ikke er grundlag for at anse vedkommende for skyldig i det eller de forhold, som mistanken omfattede. Baggrunden for denne forskel er, at kommissionens foreslåede bestemmelse ikke alene tilsigter at opfylde den ret til ikke at inkriminere sig selv, der følger af artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, men også er begrundet i hensynet til ikke at omgå strafferetsplejens regler.

Der må derfor i forbindelse med en eventuel gennemførelse af de regler, som kommissionen foreslår, tages stilling til, om der på visse områder som f.eks. med hensyn til sager om automatisk hastighedskontrol foreligger særlige hensyn, som gør, at der på disse områder alene bør gælde den begrænsning i pligten til at afgive oplysninger, som antages at følge af artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

7.6.4.5. Anvendelse af oplysningspligter over for andre end den mistænkte

Det almindelige forbud mod selvinkriminering hviler på den betragtning, at ingen, som er under mistanke for en forbrydelse, skal kunne tvinges til at medvirke til fremskaffelse af oplysninger, som er belastende for vedkommende.

Som anført i kapitel 6, pkt. 6.6, ovenfor er det derfor nærliggende at antage, at Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 kun beskytter den mistænkte, når det gælder retten til ikke at afgive oplysninger. I overensstemmelse hermed er det a.st. lagt til grund, at administrative myndigheder – uden at komme i konflikt med artikel 6 – kan pålægge andre end den mistænkte at tilvejebringe oplysninger, som kan belaste en mistænkt person.

Imidlertid indebærer hensynet til at imødegå omgåelse af strafferetsplejens regler efter kommissionens opfattelse, at offentlige forvaltningsmyndigheder bør være afskåret fra at anvende regler uden for strafferetsplejen om

oplysningspligt mv. over for andre end den mistænkte, hvis oplysningerne søges tilvejebragt med henblik på behandlingen af spørgsmål om straf. Det er formentlig et tilsvarende synspunkt, der forudsætningsvist ligger bag afgørelsen i U 1999.1901 V, der er refereret i kapitel 6, pkt. 6.6, ovenfor.

Kommissionen foreslår derfor en bestemmelse, hvorefter andre end den mistænkte alene har pligt til i sager, hvor der indgår en mistænkt person, at meddele oplysninger, i det omfang myndigheden indhenter oplysningerne med henblik på behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf. En sådan bestemmelse vil således ikke være til hinder for, at den pågældende myndighed kan påberåbe sig regler i lovgivningen mv. om oplysningspligt, såfremt oplysningerne hos den pågældende tredjemand søges tilvejebragt med henblik på varetagelse af opgaver uden for strafferetsplejen.

Kommissionen foreslår, at den mistænkte – som kan give afkald på sin egen ret til ikke at afgive oplysninger – skal kunne give samtykke til, at myndigheden over for tredjemand kan anvende regler om oplysningspligt uden den begrænsning, der følger af den foreslåede bestemmelse.

Den foreslåede bestemmelse er ikke til hinder for, at en tredjemand – uden den mistænktes samtykke – frivilligt kan meddele oplysninger til myndigheden uden at være forpligtet til det.

Som det fremgår, indebærer kommissionens forslag, at der vil gælde en begrænsning i adgangen til at anvende regler om oplysningspligt over for »andre end den mistænkte«. Med dette udtryk sigtes der til tredjemænd, som er private. Den foreslåede bestemmelse regulerer således ikke spørgsmålet om indhentelse af oplysninger hos andre offentlige myndigheder.

Hvis en forvaltningsmyndighed har mistanke om et strafbart forhold, må spørgsmålet om pligt for andre offentlige myndigheder til at meddele oplysninger til brug for sagen derfor afgøres efter andre regler – herunder forvaltningslovens § 31, der indebærer, at en offentlig forvaltningsmyndighed som udgangspunkt er forpligtet til efter begæring at videregive oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed, i det omfang videregivelsen vil være berettiget efter forvaltningslovens regler mv.

Kommissionen har ikke fundet, at det omtalte hensyn til at imødegå omgåelse af strafferetsplejens regler ville kunne begrunde en bestemmelse, der medførte særlige begrænsninger i offentlige myndigheders pligt til indbyrdes at udveksle oplysninger i sager, hvor der foreligger konkret mistanke om et strafbart forhold. Forvaltningsmyndigheder – herunder politiet – vil derfor også i sådanne sager til brug for behandlingen af spørgsmål om straf kunne anvende de regler, der findes i forvaltningsloven mv., om pligt for andre offentlige myndigheder til at videregive oplysninger.

Som anført bygger den foreslåede bestemmelse på hensynet til ikke at omgå strafferetsplejens regler. Bestemmelsen vil derfor ikke berøre muligheden for, at der efter retsplejelovens regler – som udgangspunkt efter retskendelse – kan meddeles tredjemand pålæg om udlevering af oplysninger mv. (edition) i forbindelse med behandlingen af en straffesag.

7.6.4.6. Særligt om forholdet til strafferetsplejen ved gennemførelse af tvangsindgreb

Retten til ikke at inkriminere sig selv omfatter ikke tilfælde, hvor en administrativ myndighed tilvejebringer oplysninger ved brug af tvangsforanstaltninger, der så at sige eksisterer uafhængigt af den mistænkes vilje. Som anført i kapitel 6, pkt. 6.10, rejser anvendelsen af administrative tvangsindgreb – herunder tvangsindgreb uden for strafferetsplejen – derfor ikke spørgsmål i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6.

Hensynet til ikke at omgå de straffeprocessuelle regler – som indeholder regler for adgang til ransagning mv. i forbindelse med efterforskning af straffbare forhold – indebærer imidlertid efter kommissionens opfattelse, at der skal være begrænsninger i mulighederne for, at offentlige myndigheder kan foretage tvangsindgreb uden for strafferetsplejen, hvis der er en konkret mistanke om, at en person har begået et strafbart forhold. Det gælder, hvad enten der er tale om tvangsindgreb rettet mod den, som er mistænkt, eller mod andre.

Kommissionen har i den forbindelse overvejet, fra hvilket tidspunkt de administrative myndigheder skal være begrænset i adgangen til at gennemføre et tvangsindgreb med hjemmel i administrative kontrolbestemmelser.

I betænkning nr. 1039/1985 om tvangsindgreb uden for strafferetsplejen tilkendegav udvalget, at udgangspunktet i fremtidig lovgivning efter udvalgets opfattelse burde være, at de administrative kontrolbeføjelser ikke længere ville kunne anvendes, når der var indgivet anmeldelse til politiet. Var der derimod ikke indgivet politianmeldelse, kunne

kontrolbeføjelserne efter udvalgets opfattelse fortsat anvendes, selv om der var mistanke om et strafbart forhold.

Som beskrevet i kapitel 6, pkt. 6.10, er udvalgets anbefaling ikke blevet fulgt i lovgivningspraksis. I en lang række lovforarbejder på de enkelte forvaltningsområder er det således lagt til grund, at administrative myndigheder er afskåret fra at anvende deres kontrolbeføjelser allerede fra det tidspunkt, hvor der foreligger en konkret mistanke om et strafbart forhold.

Kommissionen finder, at den praksis, der følger af de senere års lovgivning på de enkelte forvaltningsområder, bør overføres til en generel regel på området. Efter kommissionens opfattelse bør administrative myndigheders kontrolbeføjelser derfor begrænses fra det tidspunkt, hvor en person med rimelig grund mistænkes for at have begået et strafbart forhold.

Kommissionen har i den forbindelse endvidere lagt vægt på, at dette »skæringstidspunkt« i højere grad end anmeldelsestidspunktet tilgodeser borgerens retssikkerhed. En ordning, hvorefter en forvaltningsmyndighed frem til tidspunktet for indgivelse af politianmeldelse skulle kunne foretage tvangsindgreb med hjemmel i de administrative kontrolbestemmelser, ville således efter kommissionens opfattelse bl.a. være forbundet med en omgælsesrisiko, idet en myndighed bevidst ville kunne udskyde tidspunktet for indgivelse af anmeldelse.

At der skal være tale om, at »en person med rimelig grund mistænkes for at have begået et strafbart forhold« indebærer, at mistanken skal være baseret på fornødne konkrete objektive oplysninger i den pågældende sag.

Hvis en myndighed f.eks. ønsker at undersøge nogle bestemte forhold, som kun muligvis kan give anledning til en mistanke, f.eks. på baggrund af generelle erfaringer med en bestemt branche, vil den foreslåede bestemmelse ikke finde anvendelse.

Det anførte indebærer bl.a., at en myndighed, som har mistanke om, at »der er noget galt«, vil kunne være berettiget til at gennemføre eller fortsætte et kontrolbesøg mv., indtil der i givet fald er tilvejebragt visse nærmere konkretiserede oplysninger om karakteren og omfanget af det eller de forhold, som mistanken angår.

Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor skattemyndighederne hos en butiksejer ønsker at kontrollere, om vedkommende sælger ulovligt importerede varer. I forbindelse med kontrolbesøget konstaterer skattemyndighederne, at der i butikken findes sådanne varer. Skattemyndighederne vil i så fald normalt være berettiget til at foretage en optælling af antallet af ulovligt importerede varer med henblik på at få mistanken nærmere konkretiseret.

Kommissionen har herefter overvejet, om der burde foreslås en bestemmelse, der ville være til hinder for, at offentlige myndigheder kunne gennemføre tvangsindgreb uden for strafferetsplejen i tilfælde, hvor en person med rimelig grund er mistænkt for et strafbart forhold, medmindre det kan udelukkes, at der vil blive tilvejebragt oplysninger af betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse.

En sådan bestemmelse ville indebære, at eksempelvis told- og skattemyndighederne i betydeligt omfang ville blive afskåret fra at gennemføre kontrolbesøg hos en virksomhed med henblik på almindelige kontrol af regnskabsbilag mv. til brug for skatte- eller afgiftsansættelse, hvis der samtidig verserer en straffesag mod virksomheden for manglende overholdelse af skattelovgivningen.

Tilsvarende ville eksempelvis arbejdsmiljø-, miljø- og fødevaremyndighederne i tilfælde, hvor en borger eller en virksomhed mistænkes for et strafbart forhold, være afskåret fra at gennemføre kontrolbesøg med henblik på i anledning af det samme forhold at nedlægge påbud mv. (med henblik på f.eks. at standse et farligt arbejde eller en igangværende forurening eller at undgå salg af sundhedsfarlige fødevarer).

De anførte eksempler viser efter kommissionens opfattelse, at en bestemmelse af den anførte karakter ville føre til en retstilstand, der ikke forekommer acceptabel. Selv om hensynet til den mistænkte persons retssikkerhed naturligvis skal varetages bedst muligt, må det således ske på en måde, der ikke afskærer den pågældende forvaltningsmyndighed fra i de pågældende sager at udføre en række opgaver af væsentlig eller afgørende betydning for administrationen og kontrollen med overholdelse af lovgivningen mv.

Kommissionen foreslår derfor i stedet en bestemmelse, hvorefter en forvaltningsmyndighed i sager, hvor en person

med rimelig grund mistænkes for at have begået et strafbart forhold, vil være berettiget til at foretage tvangsindgreb uden for strafferetsplejen, i det omfang det sker med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf. Den foreslåede begrænsning i adgangen til at foretage tvangsindgreb skal gælde, hvad enten der er tale om tvangsindgreb rettet mod den mistænkte eller mod andre.

En sådan bestemmelse – der i øvrigt synes i betydeligt omfang at ligge på linie med den lovgivningspraksis, der er set på en række forvaltningsområder, jf. kapitel 6, pkt. 6.10, ovenfor – vil efter kommissionens opfattelse være udtryk for en velafbalanceret afvejning af på den ene side hensynet til at imødegå omgåelse af strafferetsplejens regler for tilvejebringelse af oplysninger i straffesager og på den anden side hensynet til offentlige myndigheders administration og kontrol af lovgivningen uden for strafferetsplejen.

Da den foreslåede bestemmelses begrænsning i adgangen til at foretage tvangsindgreb i sager, hvor en person med rimelig grund mistænkes for at have begået et strafbart forhold, bygger på hensynet til den mistænkte retssikkerhed, bør den mistænkte med sit samtykke kunne ophæve denne begrænsning. Kommissionen foreslår derfor en bestemmelse herom, hvori det bl.a. fastsættes, at et samtykke skal være skriftligt og være givet på et frivilligt, specifikt og informeret grundlag.

7.6.4.7. Juridiske personer

7.6.4.7.1. Juridiske personers ret til ikke at inkriminere sig selv

Kommissionen finder, at de ovenfor foreslåede bestemmelser om begrænsning i forvaltningsmyndigheders anvendelse af oplysningspligter og adgang til at foretage tvangsindgreb ikke alene bør gælde i tilfælde, hvor mistanken om et strafbart forhold er rettet mod en fysisk person.

Bestemmelserne bør efter kommissionens opfattelse også gælde, hvor mistanken retter sig mod en juridisk person.

I den forbindelse har kommissionen lagt vægt på, at det hensyn til ikke at omgå de straffeprocessuelle regler, der kan være med til at begrunde, at en mistænkt person ikke skal have pligt til at udtale sig over for en forvaltningsmyndighed om forhold, der vedrører mistanken, har samme vægt, hvad enten mistanken er rettet mod en fysisk eller juridisk person.

Hertil kommer – når det gælder spørgsmålet om anvendelse af oplysningspligter – at det som anført ikke kan afvises, at Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 vil skulle fortolkes således, at bestemmelsen også beskytter juridiske personer mod selvinkriminering. Det kan i den forbindelse endvidere tilføjes, at EF-Domstolen ved dom af 15. oktober 2002 i de forenede sager C-238/99P m.fl., Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl., lader selvinkrimineringsforbudet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 gælde i forhold til juridiske personer. Dommen er nærmere omtalt i kapitel 4, pkt. 4.7.3.

7.6.4.7.2. Hvilke enkeltpersoner skal identificeres med den juridiske person?

Med hensyn til den foreslåede begrænsning i adgangen til at anvende en oplysningspligt over for en mistænkt person har kommissionen herefter overvejet, i hvilket omfang fysiske personer med tilknytning til en juridisk person skal identificeres med den juridiske person i tilfælde, hvor den juridiske person er mistænkt for en lovovertrædelse, der kan medføre straf eller anden sanktion, som kan sidestilles med straf. Med udtrykket »fysiske personer med tilknytning til en juridisk person« sigtes til en juridisk persons direktion, bestyrelse og ansatte. Udtrykket omfatter derimod ikke andre, f.eks. aktionærer, leverandører mv., selv om sådanne personer kan siges at have en vis tilknytning til den juridiske person.

Spørgsmålet om identifikation mellem en juridisk person og fysiske personer med tilknytning til den juridiske person har for det første betydning i tilfælde, hvor en oplysningspligt påhviler en juridisk person som sådan, og hvor oplysningspligten for den juridiske person (virksomheden) måtte skulle forstås således, at pligten generelt – det vil sige uafhængigt af om der foreligger mistanke om et strafbart forhold – kan rettes mod fysiske personer inden for virksomheden, f.eks. ansatte. Skal en oplysningspligt, der påhviler en virksomhed, derimod forstås således, at den ikke kan rettes mod ansatte eller andre fysiske personer med tilknytning til virksomheden, gælder dette naturligvis også i tilfælde, hvor virksomheden er mistænkt for at have begået et strafbart forhold.

Er der en konkret mistanke om, at en juridisk person har begået en lovovertrædelse, der kan medføre straf eller anden sanktion, som må sidestilles med straf, bør et krav om at meddele oplysninger, som kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse, efter kommissionens opfattelse hverken kunne rettes mod den

juridiske person som sådan eller mod fysiske personer med tilknytning til den juridiske person.

Er den juridiske person mistænkt for en lovovertrædelse, har den således efter den bestemmelse, som kommissionen foreslår, ikke pligt til at meddele oplysninger, der kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse. I sådanne tilfælde har den juridiske person heller ikke pligt til at lade en fysisk person udtale sig på den juridiske persons vegne. En myndighed bør derfor ikke kunne rette den oplysningspligt, som påhviler den juridiske person, mod en fysisk person med tilknytning til den juridiske person.

I andre tilfælde end de ovenfor nævnte er oplysningspligter i lovgivningen mv. formuleret således, at de udtrykkeligt (også) påhviler en række fysiske personer med tilknytning til den juridiske person og ikke den juridiske person som sådan. Som eksempel på en sådan bestemmelse kan nævnes skattekontrollovens § 8 D, hvorefter bestyrelser eller lignende øverste ledelser for private juridiske personer samt partrederier efter anmodning skal meddele skattemyndighederne oplysninger, der af myndighederne skønnes at være af væsentlig betydning for skatteligningen.

Spørgsmålet er, i hvilket omfang der i tilfælde af den sidstnævnte karakter bør ske identifikation mellem en juridisk person, som mistænkes for at have begået en strafbar lovovertrædelse, og fysiske personer med tilknytning til den juridiske person.

Én mulighed ville være, at der også i tilfælde, hvor en oplysningspligt i lovgivningen mv. er formuleret således, at den påhviler medlemmer af en virksomheds ledelse, ansatte mv. skal ske identifikation mellem den juridiske person og fysiske personer med tilknytning til den juridiske person, såfremt der foreligger mistanke om, at der er begået en lovovertrædelse, som kan medføre straf for en juridisk person som sådan.

En sådan ordning ville indebære, at de pågældende fysiske personer med tilknytning til en juridisk person, som mistænkes for en lovovertrædelse, efter den bestemmelse, som kommissionen foreslår i lovudkastets § 10, stk. 1, ikke ville have pligt til at meddele oplysninger, medmindre det kunne udelukkes, at de oplysninger, som søgtes tilvejebragt, ville kunne have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse.

Til støtte for en sådan ordning kan bl.a. anføres, at man ved valget af formulering af bestemmelser i lovgivningen mv. om oplysningspligt næppe i almindelighed har haft den her omhandlede problemstilling for øje. Endvidere kan det anføres, at det ville være uhensigtsmæssigt, hvis man ved udfærdigelsen af bestemmelser om oplysningspligter i fremtiden skulle lade det principielle spørgsmål om identifikation mellem en juridisk person og fysiske personer med tilknytning til den juridiske person afhænge af, hvilken af de to omhandlede former for formulering man i givet fald måtte vælge.

Imod en sådan ordning med fuld identifikation kan bl.a. anføres, at man derved ville give forbudet mod selvinkriminering en videre udstrækning inden for forvaltningsretten end inden for strafferetsplejen, hvor der ikke foretages fuld identifikation mellem en juridisk person, som er sigtet eller tiltalt for et strafbart forhold, og fysiske personer med tilknytning til den juridiske person, jf. nærmere nedenfor.

En anden mulighed ville være, at man med hensyn til spørgsmålet om identifikation, i tilfælde, hvor en oplysningspligt i lovgivningen mv. er formuleret således, at den påhviler medlemmer af en virksomheds ledelse, ansatte mv., anvender den samme afgrænsning som inden for strafferetsplejen.

Retsplejelovent indeholder ikke særlige regler om juridiske personers ret til ikke at inkriminere sig selv, men spørgsmålet er nærmere behandlet af Straffelovrådet i betænkning nr. 1289/1995 om juridiske personers bødeansvar.

Med hensyn til spørgsmålet om *politimæssige afhøringer under efterforskningen* i en sag, hvor det er en juridisk person, som sigtes for et strafbart forhold, anfører Straffelovrådet i betænkningen, at meget kan tale for, at selskabets repræsentant, som ofte vil være direktøren, der står for den daglige ledelse af selskabet, dels skal orienteres om, at selskabet sigtes for en given overtrædelse, dels bør orienteres om, at den pågældende som varetager af selskabets forhold ikke er forpligtet til at udtale sig til politiet (jf. retsplejelovens § 752).

I betænkningen behandles også spørgsmålet om, hvorvidt fysiske personer med tilknytning til en juridisk person i forbindelse med en *indenretlig behandling af en straffesag* mod den juridiske person skal have stilling som tiltalt eller vidne. Straffelovrådet anfører, at den juridiske persons processuelle repræsentant – som selskabet selv vælger blandt personerne i ledelsen – normalt må tillægges beføjelser som en tiltalt, og derfor ikke kan pålægges hverken

vidnepligt eller vidneansvar. Andre personer med tilknytning til den tiltalte juridiske person, f.eks. ansatte eller bestyrelsesmedlemmer, behandles derimod som hovedregel efter vidnereglerne. Det gælder dog ikke, hvis deres forklaring må forventes at afdække et strafbart forhold for deres eget vedkommende.

Det kan anføres, at de nævnte retningslinjer, der gælder inden for strafferetsplejen, også bør følges i den forudgående forvaltningsproces, således at der også i nærværende sammenhæng alene bør ske identifikation mellem en juridisk person og en enkelt fysisk person fra ledelsen.

Det kan i den forbindelse bl.a. anføres, at selvinkrimineringsforbudet er et straffeprocessuelt princip, og det ville kunne give myndighederne betydelige problemer at skulle arbejde med to principielt forskellige udformninger af forbudet mod selvinkriminering for selskaber alt efter, om sagen befinder sig på forvaltningsstadiet eller på efterforsknings-/domstolsstadiet.

En anvendelse af den straffeprocessuelle ordning i tilfælde, hvor en oplysningspligt i lovgivningen mv. er formuleret således, at den påhviler medlemmer af en virksomheds ledelse, ansatte mv., ville indebære, at oplysningspligten efter den bestemmelse, som kommissionen foreslår, vil kunne anvendes over for disse fysiske personer – bortset fra selskabets processuelle repræsentant – hvis oplysningerne alene søgtes tilvejebragt til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf. Det gælder dog ikke, hvis vedkommende ansatte mv. selv mistænkes for at have gjort sig skyldig i et strafbart forhold.

Forskellen i retsvirkningerne af de to modeller, som er beskrevet ovenfor, kan herefter kort beskrives på følgende måde:

Efter den første model (fuld identifikation) kan en oplysningspligt, som er formuleret således, at den påhviler medlemmer af en virksomheds ledelse, ansatte mv., ikke anvendes over for de pågældende i tilfælde, hvor virksomheden er mistænkt for at have begået en lovovertrædelse, der kan medføre straf eller anden sanktion, som må sidestilles med straf, medmindre det kan udelukkes, at de oplysninger, som søges tilvejebragt, kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse.

Efter den anden model (den straffeprocessuelle ordning), kan en oplysningspligt, som er formuleret således, at den påhviler medlemmer af en virksomheds ledelse, ansatte mv., anvendes over for de pågældende – bortset fra virksomhedens processuelle repræsentant – i tilfælde, hvor det alene er virksomheden som sådan, der er mistænkt for en lovovertrædelse, i det omfang oplysningerne søges tilvejebragt til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf.

Adgangen til at anvende en oplysningspligt over for fysiske personer med tilknytning til en juridisk person, som mistænkes for en lovovertrædelse, vil således i visse tilfælde være mere begrænset efter den første model end efter den anden.

Som det fremgår, finder kommissionen, at der kan argumenteres for begge de ovenfor beskrevne modeller, og der er således tale om et spørgsmål, der kan give anledning til betydelig tvivl.

Kommissionen har – bl.a. af tidsmæssige årsager – valgt i betænkningen ikke at lægge sig fast på én af modellerne. En stillingtagen til dette særlige spørgsmål om identifikation mellem en juridisk person og fysiske personer med tilknytning til den juridiske person må således i lyset af de forskellige hensyn og synspunkter, der er nævnt ovenfor, ske i forbindelse med en eventuel gennemførelse af kommissionens lovudkast, herunder på grundlag af de bemærkninger, der vil fremkomme i forbindelse med en kommende høring over betænkningen.

Uanset hvilken af de to modeller man vælger, forudsætter kommissionen, at ansatte mv. i en virksomhed ikke vil være afskåret fra *frivilligt* – det vil sige uden at der er tale om håndhævelse af en oplysningspligt over for den pågældende – at meddele myndigheden oplysninger om det eller de forhold, som mistanken mod den juridiske person angår. Det betyder f.eks., at arbejdsmiljømyndighederne i sager, hvor en virksomhed mistænkes for en strafbar overtrædelse af reglerne på området, på frivillig basis vil kunne modtage oplysninger til belysning af det pågældende forhold fra ansatte, som gerne vil afgive sådanne oplysninger til myndigheden.

Hvis man måtte vælge en model med fuld identifikation, vil der kunne være områder, hvor særlige hensyn gør sig gældende, og hvor der derfor vil kunne være behov for at fravige denne model, herunder muligvis på arbejdsmiljøområdet, hvor lovgivningen har til formål at beskytte de ansattes sundhed mv. I givet fald måtte der fastsættes særlige regler herom på det enkelte forvaltningsområde.

Kommissionen er endvidere opmærksom på, at der muligvis på enkelte områder også vil kunne være behov for at overveje særlige regler om spørgsmålet om identifikation i forholdet mellem koncernforbundne selskaber.

7.6.4.7.3. Særligt om enkeltmandsvirksomheder

Spørgsmålet om identifikation mellem en juridisk person og fysiske personer med tilknytning til den juridiske person, herunder ansatte, opstår som følge af den retlige konstruktion for sådanne virksomheder mv. Et tilsvarende spørgsmål opstår ikke nødvendigvis for enkeltmandsvirksomheder, hvor mistanken om et strafbart forhold i givet fald vil være rettet mod en fysisk person (ejereren).

Kommissionen har ikke overvejet sidstnævnte spørgsmål nærmere, men skal dog henlede opmærksomheden på, at der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt ansatte i enkeltmandsvirksomheder bør have pligt til at meddele oplysninger, som kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse, i tilfælde, hvor enkeltmandsvirksomheden (ejereren) mistænkes for at have begået en lovovertrædelse, der kan medføre straf eller anden sanktion, som må sidestilles med straf. Om der kan være behov for en nærmere regulering af dette spørgsmål, vil formentlig bl.a. afhænge af forholdene på det enkelte område

7.6.4.8. Anvendelse af oplysninger som bevis i en straffesag

Har en myndighed handlet i strid med de af kommissionen foreslåede bestemmelser om gennemførelse af tvangsindgreb og håndhævelse af oplysningspligter i tilfælde, hvor en person er mistænkt for at have begået et strafbart forhold, må det i overensstemmelse med almindelige principper for anvendelse af ulovligt tilvejebragt beviser bero på en konkret vurdering, om de pågældende oplysninger kan tillades anvendt som bevis i en straffesag. Der henvises i den forbindelse til kapitel 6, pkt. 6.8.

Kommissionen er opmærksom på, at den foreslåede bestemmelse, der er omtalt i pkt. 7.6.4.6 ovenfor, indebærer, at en myndighed – hvor en person med rimelig grund mistænkes for at have begået et strafbart forhold – vil have adgang til inden for rammerne af den foreslåede bestemmelse i en række tilfælde at foretage tvangsindgreb, der – selv om indgrebet foretages med et andet formål – fører til fremskaffelse af oplysninger, som (også) kan være af betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse.

Tilsvarende vil den bestemmelse, som kommissionen i pkt. 7.6.4.5 foreslår med hensyn til forvaltningsmyndigheders adgang til at anvende regler om oplysningspligt over for tredjemand i sager, hvor der foreligger konkret mistanke om et strafbart forhold, betyde, at der – uanset at oplysningspligten er anvendt i andet øjemed – inden for rammerne af den foreslåede bestemmelse kan tilvejebringes oplysninger, der vedrører det formodede strafbare forhold.

For at imødegå de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, der er forbundet hermed, kunne det overvejes, om der for tilfælde af den nævnte karakter burde indføres særlige begrænsninger i forvaltningsmyndighedernes mulighed for at videregive oplysningerne til politi og anklagemyndighed.

Kommissionen finder imidlertid ikke at kunne anbefale en bestemmelse herom. En sådan bestemmelse, hvorefter et spørgsmål om beskyttelsen af mistænkte personers retssikkerhed inden for strafferetsplejen skulle søges varetaget gennem fravigelse af de almindelige betingelser efter forvaltningsloven og persondataloven for videregivelse af oplysninger fra andre myndigheder til politiet, forekommer således ikke nærliggende.

I stedet foreslår et flertal i kommissionen en bestemmelse, der indebærer en begrænsning i adgangen til at anvende oplysninger som bevis i en straffesag, hvis oplysningerne på et tidspunkt efter, at der er opstået en mistanke om et strafbart forhold, er tilvejebragt i forbindelse med gennemførelse af et tvangsindgreb uden for strafferetsplejen eller ved anvendelsen af regler om oplysningspligt over for den offentlige forvaltning.

Forslaget indebærer, at sådanne oplysninger ikke kan anvendes som bevis, hvis retten finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt. Som anført i bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse vil det bero på en konkret vurdering hos retten, om denne betingelse er opfyldt.

Afgørende vil navnlig være, om retten finder, at der i tilfælde, hvor den mistænkte ikke har meddelt samtykke, har foreligget hensyn, der kunne begrunde, at myndigheden uden at afvente den videre behandling af sagen i strafferetsplejens former har fremskaffet de pågældende oplysninger med henblik på ikke strafferetlige

foranstaltninger mv.

Den foreslåede bestemmelse vedrører anvendelse af oplysninger som bevis i straffesager, der behandles ved domstolene, og omfatter derfor ikke de tilfælde, hvor en myndighed efter lovgivningen har adgang til administrativt at slutte en straffesag med bøde. I sidstnævnte tilfælde er der efter flertallets opfattelse ikke behov for en tilsvarende bestemmelse, idet pålæggelse af administrative bøder forudsætter, at den mistænkte person erklærer sig skyldig og er villig til at lade sagen afslutte uden behandling ved domstolene (bødeforelæg).

Som anført nedenfor mener et mindretal i kommissionen ikke, at der som foreslået af flertallet bør indføres en bestemmelse i lovgivningen om anvendelse af oplysninger som bevis i straffesager, der behandles ved domstolene. Flertallet skal i den forbindelse bemærke, at den foreslåede bestemmelse bygger på hensynet til at varetage den mistænkte retssikkerhed, jf. også ovenfor, og at flertallet – uanset at man kan have forståelse for en række af mindretallets principielle synspunkter – ikke deler mindretallets opfattelse af, at den foreslåede bestemmelse bl.a. skulle være unødigt vidtgående.

Et mindretal i kommissionen (Gorm Toftegaard Nielsen, Kristian Petersen, Ole Scharf og Hanne Schmidt) kan ikke tilslutte sig den foreslåede bestemmelse og bemærker i den forbindelse følgende:

Bestemmelsen i lovudkastets § 11 omfatter beviser, som er tilvejebragt på et tidspunkt, hvor der er mistanke om, at en person har begået en strafbar lovovertrædelse.

Efter *ordlyden* omfatter bestemmelsen *alle* beviser, der er tilvejebragt ved tvangsindgreb eller ved anvendelse af oplysningspligt efter, at mistanken er opstået, og det følger endvidere af bestemmelsens ordlyd, at oplysningerne ikke kan anvendes som bevis i straffesagen, hvis retten finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

Det fremgår af *bemærkningerne*, at bestemmelsen regulerer tilfælde, hvor der er tale om beviser, som er *lovligt* tilvejebragt af forvaltningsmyndighederne.

Det følger af bemærkningerne til § 11, at der kun undtagelsesvist vil kunne blive tale om at afskære et bevis efter den foreslåede bestemmelse, og at dette navnlig gælder, hvor retten finder, at der ikke har foreligget væsentlige hensyn, som kunne begrunde, at myndigheden uden at afvente den videre behandling af sagen i strafferetsplejens former har fremskaffet oplysningerne med henblik på ikke-strafferetlige foranstaltninger.

Mindretallet har følgende bemærkninger vedrørende bestemmelsen:

1. *Indledningsvis* bemærkes, at det i straffeprocessen er et grundlæggende princip at konstatere den materielle sandhed, det vil sige det objektive begivenhedsforløb, så nøjagtigt som muligt for på dette grundlag at tage stilling til spørgsmålet om strafansvar og straf. Som følge heraf er anklagemyndigheden som udgangspunkt forpligtet og berettiget til at fremlægge alle oplysninger, der kan belyse spørgsmålet om den tiltaltes skyld. Endvidere er domstolenes bedømmelse af beviserne ikke bundet ved lovregler.

Der gælder således et princip om fri bevisførelse og fri bevisbedømmelse, og retsplejeloven indeholder ikke generelle regler om, hvilke beviser der kan tillades anvendt i straffesager.

Heller ikke spørgsmålet om, hvorvidt »ulovligt tilvejebragte beviser« kan anvendes som bevis, er reguleret i retsplejeloven. »Ulovligt tilvejebragte beviser« er beviser, der er tilvejebragt uden at politiet har iagttaget de materielle eller formelle betingelser der gælder for efterforskningen, eller beviser, der er fremskaffet ved en strafbar handling.

I sådanne tilfælde beror det på domstolenes konkrete vurdering i hvert enkelt tilfælde, om et ulovligt tilvejebragt bevis kan tillades anvendt. Ved denne vurdering indgår bl.a. retsbruddets karakter og grovhed, den påsigtede kriminalitets grovhed, bevisets betydning i sagen og hvilken interesse, der er krænket ved det ulovlige indgreb.

Heller ikke Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder generelle regler om anvendelsen af ulovligt tilvejebragte beviser. Også efter menneskerettighedsdomstolens praksis beror det på en konkret vurdering, om et ulovligt tilvejebragt bevis kan tillægges betydning i en straffesag.

Retstilstanden er således i dag sådan, at det med hensyn til ulovligt tilvejebragte beviser afgøres efter en konkret vurdering om beviset kan anvendes under domsforhandlingen, mens lovligt tilvejebragte beviser kan anvendes,

medmindre andet er særlig bestemt.

2. Det er vores opfattelse, at bestemmelsen i lovudkastets § 11 er *unødigt vidtgående* .

Som nævnt fremgår det af bemærkningerne, at udelukkelse af oplysninger som bevis i en straffesag navnlig kommer på tale, hvis retten finder, at der ikke har foreligget hensyn, som kunne begrunde, at myndigheden uden at afvente den videre behandling af sagen i strafferetsplejens former har fremskaffet oplysninger med henblik på ikke-strafferetlige foranstaltninger.

Der sigtes således til de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed har tilvejebragt oplysninger – enten hos mistænkte eller tredjemand – ved tvangsindgreb, jf. lovudkastets 9, stk. 2 eller 3, eller ved anvendelse af oplysningspligter, jf. lovudkastets § 10, stk. 1 eller 2, til brug for et andet spørgsmål end fastsættelse af straf.

Dette kan ifølge de nævnte bestemmelser kun ske, hvis tvangsindgrebet *alene* gennemføres med dette andet formål (§ 9, stk. 2 og 3, og § 10, stk. 2) eller hvis det kan *udelukkes* , at de oplysninger, der søges tilvejebragt, kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse (§ 10, stk. 1).

Der er i disse bestemmelser et forbud mod, at forvaltningsmyndigheden indhenter oplysninger til brug for straffesagen hos en mistænkt eller tredjemand ved tvangsindgreb eller anvendelse af oplysningspligter. Dette forbud indeholder i sig selv et værn mod, at forvaltningsmyndigheder eventuelt skulle forsøge at fremskaffe oplysninger til brug for en straffesag under angivelse af et andet formål.

Hvis en forvaltningsmyndighed på denne måde og under angivelse af et ikke-strafferetligt formål har indhentet oplysninger med henblik på at oplyse en straffesag, vil disse oplysninger være indhentet i strid med det nævnte forbud.

Oplysninger, der er tilvejebragt ved omgåelse af bestemmelserne i §§ 9 og 10, vil derfor efter vores opfattelse efter gældende ret blive bedømt som ulovligt tilvejebragte beviser med den følge, at domstolene efter en konkret vurdering på grundlag af de principper, der gælder med hensyn til ulovligt tilvejebragte beviser, i hvert enkelt tilfælde vil kunne udelukke beviset under domsforhandlingen.

Er der tale om oplysninger, der er tilvejebragt i strid med forbudet om selvinkriminering, vil det skulle afgøres i overensstemmelse med dansk retspraksis og menneskerettighedsdomstolens praksis, der er beskrevet i betænkningen afsnit 6.7.- 6.8., i hvilket omfang oplysningerne kan anvendes som bevis under en straffesag.

Vi mener derfor, at der ikke er behov for bestemmelsen i § 11 for at opnå en retstilstand, hvor domstolene efter en konkret vurdering tager stilling til, om beviset kan anvendes under straffesagen. De beskrevne situationer falder således uden for det, der er formålet med § 11, nemlig at begrænse anvendelsen af lovlige beviser.

Vi kan endvidere ikke tilslutte os bestemmelsen i § 11, hvis det er hensigten, at bestemmelsen skal anvendes i et videre omfang – nemlig også, hvor der *ikke* er grundlag for at antage, at forvaltningsmyndighedens tvangsindgreb eller anvendelse af oplysningspligt har haft til formål at indhente oplysninger til brug for straffesagen, eller hvor oplysninger ikke er tilvejebragt i strid med forbudet mod selvinkriminering.

Hvis der ikke er noget at bebrejde forvaltningsmyndigheden i forbindelse med fremskaffelsen af oplysninger, der viser sig at kunne anvendes i en straffesag, er der således efter vores opfattelse ikke grund til at hindre, at anklagemyndigheden fremlægger sådanne beviser i en straffesag mod en person, der er tiltalt for overtrædelse af særlovgivningen.

Vi finder således ikke, at det vil være en rimelig og rigtig retstilstand, hvis domstolene i de enkelte tilfælde skal vurdere om f.eks. en oplysning, der er fremkommet ved en forvaltningsmyndigheds anvendelse af oplysningspligt eller tvangsindgreb over for tredjemand, og som tilfældigt viser sig af betydning for en straffesag mod en anden, burde være indhentet på denne måde.

Vi finder derfor, at bestemmelsen i § 11 er for vidtgående.

Det tilføjes, at det ikke forekommer logisk, at bestemmelsen i § 11 omfatter sager, der behandles som straffesager i retten, men ikke tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed efter lovgivningen har adgang til administrativt at afslutte en straffesag med et bødeforelæg. Grundlaget for en straffesag, der behandles ved domstolene, bliver herved et

andet og mere begrænset end det grundlag, som kan anvendes ved administrativ afgørelse af en tilsvarende straffesag. Hertil kommer, at anklagemyndigheden normalt kun udsteder bødeforelæg, når der er udsigt til domfældelse ved en eventuel indbringelse af sagen for retten.

3. Vi finder endvidere, at *anvendelsesområdet* for bestemmelsen i lovudkastets § 11 er *uklart*.

Det er således efter vores opfattelse ikke klart, efter hvilke kriterier domstolene skal vurdere, om et lovligt tilvejebragt bevis kan anvendes eller skal afskæres.

Det angives således blot i lovteksten, at det skal være »retssikkerhedsmæssigt betænkeligt« og i bemærkningerne, at der ikke må have foreligget hensyn, som kunne begrunde, at myndigheden har fremskaffet oplysningerne uden at afvente den videre behandling af sagen i strafferetsplejens former.

Det fremgår ikke, om domstolene f.eks. bør anvende nogle af de kriterier, som gælder ved domstolenes vurdering af ulovligt tilvejebragte beviser, og som i dag i et vist omfang fører til, at ulovligt tilvejebragte beviser kan fremlægges i retten.

Hertil kommer, at ordlyden af § 11 er meget bred. Bestemmelsen kan efter vores opfattelse give anledning til misforståelser og til, at tiltalte og forsvarere i tilfælde – også hvor § 11 efter bemærkningerne ikke er tænkt at skulle afskære beviser – vil gøre gældende, at oplysninger tilvejebragt af forvaltningsmyndighederne ikke kan anvendes som bevis.

Efter ordlyden og bemærkningerne omfatter § 11 således bl.a. også tilfælde, hvor den mistænkte frivilligt og efter forudgående vejledning selv har givet oplysninger til forvaltningsmyndighederne eller har givet sit skriftlige samtykke til at forvaltningsmyndighederne ved tvangsindgreb eller ved anvendelse af oplysningspligt kan indhente oplysninger fra tredjemand. Det fremgår dog samtidig af bemærkningerne, at det i en sådan situation vil være udgangspunktet, at oplysningerne kan anvendes som bevis.

4. Endelig er det vores opfattelse, at den foreslåede bestemmelse vil være *unødigt processkabende*.

Uklarheden om bestemmelsens anvendelsesområde, jf. bemærkningerne ovenfor under 3, vil efter vores opfattelse utvivlsomt give anledning til tvister.

Med hensyn til anvendelsen af bestemmelsen har det efter vores opfattelse også meget væsentlig betydning, at domstolenes vurdering af, om der har/eller ikke har foreligget hensyn, som kunne begrunde, at myndigheden uden at afvente den videre behandling af sagen i strafferetsplejens former har fremskaffet oplysninger med henblik på ikke-strafferetlige foranstaltninger, skal foretages ud fra de oplysninger, der forelå på det tidspunkt, hvor oplysningerne blev indhentet.

I større sager om overtrædelse af særlovgivningen, hvor en forvaltningsmyndigheds undersøgelse af mistænkelige forhold har strakt sig over nogen tid, f.eks. når skattemyndighederne i en periode har holdt øje med transaktioner eller lignende, der muligvis kan dække over skatte- eller afgiftsunddragelser, vil domstolene således under straffesagen skulle vurdere, om der på et bestemt tidspunkt for måske adskillige år siden forelå en mistanke med en sådan styrke hos forvaltningsmyndigheden, at forvaltningsmyndigheden burde have afholdt sig fra at gennemføre et kontrolbesøg eller anvende en oplysningspligt.

Denne vurdering er efter vores opfattelse meget vanskelig i større sager, og det vil indebære en væsentlig ressourcemæssig belastning for både forvaltningsmyndigheden og anklagemyndigheden at skabe et korrekt øjeblicsbillede af en sags status og herunder af mistankens styrke på givne tidspunkter længere tid tilbage under sagens undersøgelse hos forvaltningsmyndighederne. I sagskomplekser, hvor flere forskellige offentlige myndigheder har tilsynsopgaver, og hvor flere myndigheder har bidraget med oplysninger til brug for en straffesag om overtrædelse af særlovgivningen, vil vurderingen blive endnu vanskeligere.

Det vil i sig selv være forbundet med vanskeligheder at afgøre, om oplysninger er tilvejebragt lovligt eller i strid med bestemmelserne i lovudkastets §§ 9-10, men problemet forstørres betydeligt, når der efter den foreslåede bestemmelse indføres en yderligere begrænsning, hvorefter oplysninger tilvejebragt i overensstemmelse med §§ 9-10 alligevel ikke kan anvendes som bevis.

Det bemærkes i den forbindelse også, at domstolene efter vores opfattelse efter sædvanlige straffeprocessuelle principper næppe vil kunne afvise at gå ind i en realitetsvurdering af spørgsmålet om anvendelse af beviser i alle tilfælde, hvor der ikke »umiddelbart foreligger omstændigheder, som tyder på, at det ... kan være retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at anvende bestemte dokumenter som bevis i sagen«, jf. herom bemærkningerne til lovudkastets § 11.

5. *Sammenfattende* er det vores opfattelse, at der ikke er behov for bestemmelsen i § 11, idet den allerede eksisterende retstilstand vedrørende ulovligt tilvejebragte beviser yder et tilstrækkeligt værn mod, at forvaltningsmyndighederne søger at indhente oplysninger til brug for en straffesag ved omgåelse af reglerne i §§ 9 og 10. Vi finder det endvidere særdeles uheldigt at regulere et kompliceret område som det foreliggende med en bestemmelse af et så uklart indhold som den foreslåede § 11. Endelig er det vores opfattelse, at bestemmelsen i § 11 vil være unødigt processkabende.

Vi mener derfor, at bestemmelsen i § 11 vil svække mulighederne for at gennemføre straffesager vedrørende overtrædelser af særlovgivningen, der indledningsvis er undersøgt af en forvaltningsmyndighed, i videre omfang end beskyttelsen af den mistænkte, der er genstand for undersøgelser af en forvaltningsmyndighed, tilsiger.

Det er også vores opfattelse, at der er risiko for, at en bestemmelse som den foreslåede om lovligt tilvejebragte beviser får en utilsigtet afsmittende virkning på den fornuftige praksis, der følges med hensyn til ulovligt tilvejebragte beviser, således at sådanne beviser fremover vil kunne anvendes i mindre omfang end hidtil.

Vi finder derfor ikke, at bestemmelsen bør medtages i en ny lov.

7.6.5. Supplerende særudtalelse fra ét medlem af kommissionen

Ét medlem af kommissionen (Vibeke Vinten), som er udpeget efter indstilling fra Kommunernes Landsforening og Amsrådsforeningen, har på vegne af de kommunale organisationer ønsket at afgive følgende særudtalelse:

KL beklager, at kommissionen ikke nærmere har gennemgået de gældende tilsynsbestemmelser og heller ikke indholdsmæssigt har drøftet de samfundsmæssige fordele og ulemper ved indførelsen af de mange nye procedurekrav,

1. forudser, at håndhævelsen af de berørte lovgivninger vil blive vanskeliggjort med færre straffesager til følge,
2. påpeger, at der vil blive stort behov for vejledning af kommuner og amter og for økonomisk kompensation for at opretholde det hidtidige kontrolniveau, og
3. finder, at det er uhensigtsmæssigt, at betænkningens udkast til lovforslag om retssikkerhed mv. ikke i sig selv indeholder de relevante bestemmelser, men i væsentligt omfang henviser til forvaltningsloven.
4. Endelig bemærkes, at KL forudsætter, at forslagene ikke omfatter tilsyn og kontrol mellem myndigheder.

Det tilføjes, at KL's sekretariat har sendt brev til kommissionens sekretariat indeholdende foreløbigt overslag over de økonomiske konsekvenser af kommissionens lovudkast.

Der vil blive tale om amtskommunale og kommunale merudgifter pr. år på ikke under 75 mio. kr. KL forudsætter, at ministeriet, hvis forslagene ønskes fremmet, vil drage omsorg for, at det pågældende forslag sendes i økonomisk høring på sædvanlig vis.

7.6.6. Mindretalsudtalelse fra ét medlem af kommissionen

Ét medlem af kommissionen (Evelyn Jørgensen) kan ikke støtte kommissionens forslag og udtaler i den forbindelse følgende:

Samlet set vurderes en gennemførelse af flertallets forslag at medføre afgørende ændringer for myndighedernes mulighed for at udøve deres tilsyns- og kontrolopgaver. Hertil kommer, at det betinger en ikke uvæsentlig tilførsel af ressourcer ved uændret kontrolniveau. De foreslåede bestemmelser, der tilsigter at styrke retssikkerheden for de personer og virksomheder, mod hvem tvangsindgrebet rettes, risikerer – i det omfang de gennemføres – at skabe utilsigtede konsekvenser i form af mindre effektiv kontrol og håndhævelse af lovgivningen på en række områder.

Kommissionen har beklageligvis – særligt af tidsmæssige årsager – ikke nærmere belyst konsekvenserne af de foreslåede bestemmelser for de enkelte lovområder, herunder ikke foretaget en afvejning af de foreslåede bestemmelser over for de hensyn, der ligger bag de enkelte områders tilsynsbestemmelser.

I den forbindelse peges særligt på arbejdsmiljøområdet:

En række af forslagets bestemmelser om varsling, begrundelse mv. afviger fra gældende ret på dette område. Om end forslaget indeholder en række undtagelsesbestemmelser, findes det ikke at være hensigtsmæssigt eller betryggende at gennemføre et regelsæt, der ikke er baseret på de særlige hensyn bag arbejdsmiljøbestemmelserne. Tværtimod skabes uklarhed om reglerne og en unødigt bureaukratisering og konfliktskabelse mellem virksomheden, de ansatte og arbejdsmiljømyndighederne.

Reglerne i §§ 9, 10 (og 11), der skal imødegå selvinkriminering er for vidtgående, og vil begrænse og besværliggøre myndighedernes mulighed for at varetage deres tilsyns- og kontrolopgaver i forhold til i dag. Konsekvenserne kan blive, at arbejdstilsynet i vidt omfang ser sig nødsaget til at inddrage politi og anklagemyndighed på et meget tidligere stadie af sagsforløbet, også i småsager, der i dag ofte kan klares administrativt. I værste fald kan det medføre, at sager ikke oplyses tilstrækkeligt eller opgives af ressourcemæssige årsager.

Samlet set vurderes det, at arbejdsmiljøloven – ved en gennemførelse af forslaget – ikke kan virke i overensstemmelse med dens forudsætninger, herunder de EU-retlige forpligtelser til effektivt at håndhæve og kontrollere arbejdsmiljødirektivets overholdelse. Forslaget tilgodeser ikke i tilstrækkelig grad retssikkerheden for arbejdsmiljøet og lønmodtagerne.

[Forside](#) | [Indhold](#) | [Til top](#) | [Forrige](#) | [Næste](#)

Justitsministeriet, Version 1.0 juni 2003

[Denne publikation findes på adressen: http://www.jm.dk/](http://www.jm.dk/)

Kapitel 8

Fremmed ret

8.1. Norge

8.1.1. Forvaltningsmyndigheders adgang til at foretage tvangsindgreb uden for strafferetsplejen

Den norske grundlov indeholder en bestemmelse om, at husinkquisitioner kun må finde sted i kriminelle tilfælde. Bestemmelsen stiller ikke krav om, at spørgsmålet om ransagning skal forelægges for en dommer. Bestemmelsen fortolkes således, at den alene vedrører boligens ukrænkelighed og ikke omfatter forretningslokaler, lagerrum mv. Bestemmelsen omfatter alene »husinkquisitioner«, og Det kongelige Justis- og Politidepartement i Norge har over for kommissionen oplyst, at det er den almindelige opfattelse, at en teknisk samfundsmæssig kontrol, som offentlige myndigheder skal udføre efter lovgivningen, ikke er omfattet af grundlovens husinkvisitionsbegreb. En borger kan således ikke under henvisning til den norske grundlov nægte offentlige myndigheder, som skal udføre en lovbestemt kontrol, adgang til sin bolig.

Der findes ikke i norsk lovgivning – f.eks. i forvaltningsloven – en *generel* lovhjemmel for forvaltningsmyndighederne til at foretage tvangsindgreb. Der findes imidlertid i særlovgivningen eksempler på, at myndighederne er tillagt sådanne beføjelser, f.eks. adgang til husundersøgelser og adgang til diverse dokumenter. Som eksempler på sådan lovgivning kan nævnes lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres ophold her, lov 9. juni 1961 nr. 1 om skytevåpen og ammunisjon og lov 2. juli 1999 nr. 2 om etablering og gennemførelse af psykisk helsevern.

8.1.2. Generelle overvejelser om tvangsindgreb

Det kongelige Justis- og Politidepartement i Norge har over for kommissionen oplyst, at der ikke for nylig i Norge har været generelle overvejelser om, i hvilket omfang bestemmelser, der giver forvaltningen adgang til at foretage tvangsindgreb, kan anses for nødvendige.

8.1.3. Kompetence

Som hovedregel vil den enkelte forvaltningsmyndighed (tilsynsmyndighed) selv være kompetent til at afgøre, om lovens betingelser for at anvende tvangsmidler er opfyldt, og om sådanne midler skal benyttes. Som eksempel på, at tvangsindgreb kræver domstolsbeslutning, kan dog nævnes lov 11. juni 1993 nr. 65 om konkurrense i erhvervsvirksomhet, hvor det af § 6-2 fremgår, at Konkurransetilsynet i de tilfælde, hvor der ønskes adgang til fast ejendom mv. som led i bevissikring, skal fremsætte begæring herom over for forhørsretten.

8.1.4. Betingelser for anvendelse af tvangsindgreb

Der findes ingen generelle lovregler om de materielle betingelser, der skal foreligge, for at tvangsindgreb kan foretages.

Det kongelige Justis- og Politidepartement i Norge har i den forbindelse oplyst, at man inden for lovgivningen om sundhed, miljø og sikkerhed dog har foretaget en vis harmonisering af reglerne i forbindelse med ændringsforslagene i Ot.prp. nr. 67 (1999-2000).

8.1.5. Fremgangsmåden ved gennemførelse af tvangsindgreb

I den norske forvaltningslov findes nogle generelle regler om den fremgangsmåde, der skal følges ved foretagelsen af visse tvangsindgreb. Forvaltningslovens § 15 har følgende ordlyd:

»§ 15. (fremgangsmåten ved granskning o.l.).

Ved granskning, herunder husundersøkelse og bokettersyn, som ikke bliver utført på et offentlig kontor eller annet bestemt tjenestested, skal den som leder forretningen, uten oppfordring legitimere seg, meddele formålet med forretningen og oppgi hjemmelen for den. Dette gjelder likevel ikke når den som forretningen angår, kjenner vedkommende og ikke krever det.

Den som forretningen angår, skal have rett til å ha et vitne til stede. Han skal gjøres oppmerksom på denne rett, med mindre det finnes åpenbart hensiktsløst. Navnet på de personer som er til stede, undersøkelsens gjenstand, formål og lovhjemmel skal skrives ned eller protokolleres.

Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder bare for så vidt de kan gjennomføres uten vesentlig ulempe eller uten at formålet med forretningen settes i fare.

Den som forretningen angår, har rett til å klage over beslutning om å fremme forretningen. Klage, som kan være muntlig, må framsettes straks når vedkommende er til stede, og ellers innen tre dager. Dersom vedkommende forvaltningsorgan finner det påtrengende nødvendig for å gjennomføre sine oppgaver etter loven, kan forretningen gjennomføres før klagesaken er avgjort. For øvrig gjelder bestemmelsene i kapitel VI tilsvarende så langt de passer.«

Bestemmelsen inneholder således regler om legitimation, opplysningsplikt over for parten, vidner og protokollering.

Der findes i norsk lovgivning eksempler på processuelle bestemmelser, der fraviger reglen i forvaltningsloven. Som eksempel kan nævnes lov 20. december 1974 nr. 73 om dyrevern, hvor det af § 24 fremgår, at tilsynet er forpligtet til »å halda seg orientert om dyrehaldet i distriktet og å gjere uanmelde inspeksjonar.«

8.1.6. Anvendelse af kontrolbeføjelser, når der er mistanke om et strafbart forhold

Der findes ikke generelle regler om, at forvaltningsmyndighedernes tvangsmæssige kontrolbeføjelser ikke kan anvendes i tilfælde, hvor der foreligger en mistanke om, at der kan være begået et strafbart forhold, således at det i disse tilfælde er overladt til politiet eller anklagemyndigheden – i strafferetsplejens former – at foretage den nødvendige efterforskning mv.

Det fremgår af § 3, jf. § 2, nr. 1, i lov 21. maj 1999 nr. 30 om styrkning av menneskerettighetenes stilling i norsk rett, at bl.a. art. 6, nr. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ved modstrid går forud for bestemmelser i anden lovgivning.

I et enkelt tilfælde er spørgsmålet om forbud mod selvinkriminering nærmere reguleret i loven. Det drejer sig om § 12-2, 6. led, i lov 19. juni 1997 nr. 79 om verdipapirhandel, der indeholder følgende bestemmelse:

»Dersom Kredittilsynet har mistanke om overtredelse av § 2-1 første ledd, § 2-2 første ledd eller § 2-6, kan enhver pålegges å måtte gi de opplysninger tilsynet krever, med mindre opplysningene er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Opplysninger innhentet i medhold av forrige punktum kan bare brukes i den sak de er innhentet for. Den som begjæres avhørt har rett til å la seg bistå av advokat. Den som begjæres avhørt, kan nekte å svare på spørsmål når svaret vil kunne utsette vedkommende selv eller noen vedkommende står i forhold til som nevnt i straffeprosessloven § 122 første og annet ledd, for straff eller tap av borgerlig aktelse.«

8.1.7. Anvendelse af oplysninger som bevis i en straffesag

Der findes i Norge ingen lovgivning om, hvorvidt oplysninger, der uden for strafferetsplejen er indhentet tvangsmæssigt af forvaltningsmyndigheder, kan anvendes i en eventuel straffesag vedrørende samme forhold – herunder i tilfælde, hvor oplysningerne er indhentet på retsstridig måde.

8.2. Sverige

8.2.1. Forvaltningsmyndigheders adgang til at foretage tvangsindgreb uden for strafferetsplejen

Det følger af den svenske grundlov, at forvaltningsmyndigheder alene kan foretage tvangsindgreb f.eks. i form af husundersøgelser eller undersøgelse af breve og andre papirer, såfremt der findes lovhjemmel hertil. Der findes ikke en regel, der svarer til bestemmelsen i den danske grundlov om, at et tvangsindgreb kun kan foretages efter kendelse fra en domstol, medmindre andet er foreskrevet ved lov.

Der findes ikke i svensk lovgivning – f.eks. i forvaltningsloven – en *generel* lovhjemmel for forvaltningsmyndighederne til at foretage sådanne tvangsindgreb. Der findes imidlertid i særlovgivningen eksempler på, at myndighederne er tillagt en række beføjelser, f.eks. adgang til at foretage besigtigelser af fast ejendom eller virksomheder og adgang til oplysninger, dokumenter, prøveudtagninger mv. Som eksempler på sådan lovgivning kan nævnes lagen (1982:821) om transport av farligt gods, smittskyddslagen (1988:1472) og livsmedelslagen (1971:511).

8.2.2. Generelle overvejelser om tvangsindgreb

Det svenske Justitiedepartementet har over for kommissionen oplyst, at der ikke for nylig i Sverige har været generelle overvejelser om, i hvilket omfang bestemmelser, der giver forvaltningen adgang til at foretage tvangsindgreb, kan anses for nødvendige.

8.2.3. Kompetence

Det fremgår af de enkelte lovbestemmelser, hvilken myndighed der i givet fald træffer afgørelse om foretagelse af tvangsindgrebene. Som hovedregel er det den enkelte forvaltningsmyndighed. Som eksempel på, at tvangsindgreb kræver domstolsbeslutning, kan nævnes konkurrenslagen (1993:20), hvor det af 47 § fremgår, at Stockholms tingsrätt efter ansøgning fra Konkurrensverket kan beslutte, at Konkurrensverket må foretage en undersøgelse hos en virksomhed for at klarlægge, om virksomheden har overtrådt visse nærmere opregnede forbud.

8.2.4. Betingelser for anvendelse af tvangsindgreb

Der findes ingen generelle lovregler om de materielle betingelser, der skal foreligge, for at tvangsindgreb kan foretages.

Det svenske Justitiedepartementet har dog oplyst, at proportionalitetsprincippet gælder generelt ved anvendelsen af tvangsindgreb, også uden at dette udtrykkeligt fremgår af lovbestemmelserne. I visse tilfælde er proportionalitetsprincippet lovfæstet.

8.2.5. Fremgangsmåden ved gennemførelse af tvangsindgreb

Der findes ingen generelle regler om den fremgangsmåde, der skal følges ved foretagelsen af tvangsindgreb.

I de enkelte love, der hjemler tvangsindgreb, er der dog i visse tilfælde fastsat regler om dette spørgsmål. Som eksempel kan nævnes lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, hvor det af 23 § fremgår, at der så vidt muligt skal være et vidne til stede i forbindelse med kropsvisitation af en patient.

Mange af de tvangsindgreb, der er hjemlet i svensk lovgivning, kan gennemtvinges ved hjælp af politiet.

Som eksempel herpå kan nævnes lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor, hvor det af 19 § fremgår, at politiet skal yde tilsynsmyndigheden den nødvendige bistand i forbindelse med foretagelsen af tvangsindgreb.

Der er i svensk lovgivning i vidt omfang fastsat bestemmelser om, at forvaltningsmyndigheder har adgang til at opkræve et pengebeløb (vite), hvis en person undlader at efterkomme et påbud eller overtræder et forbud, ligesom vite kan opkræves, hvis en person modsætter sig et tvangsindgreb, f.eks. ved at nægte myndigheden adgang til vedkommendes ejendom.

Som eksempler på lovgivning, hvor sådanne bestemmelser findes, kan nævnes lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit mm. og lagen (1992:860) om kontroll av narkotika.

8.2.6. Anvendelse af kontrolbeføjelser, når der er mistanke om et strafbart forhold

Det svenske Justitiedepartementet har oplyst, at spørgsmålet om forbudet mod selvinkriminering ikke er nærmere lovreguleret. Der findes således f.eks. ikke generelle regler om, at forvaltningsmyndighedernes tvangsmæssige kontrolbeføjelser ikke kan anvendes i tilfælde, hvor der foreligger en mistanke om, at der kan være begået et strafbart forhold, således at det i disse tilfælde er overladt til politiet eller anklagemyndigheden – i strafferetsplejens former – at foretage den nødvendige efterforskning mv.

8.1.7. Anvendelse af oplysninger som bevis i en straffesag

Der findes ingen lovgivning om, hvorvidt oplysninger, der udenfor strafferetsplejen er indhentet tvangsmæssigt af forvaltningsmyndigheder, kan anvendes i en eventuel straffesag vedrørende samme forhold – herunder i tilfælde, hvor oplysningerne er indhentet på en retsstridig måde.

[Forside](#) | [Indhold](#) | [Til top](#) | [Forrige](#) | [Næste](#)

Justitsministeriet, Version 1.0 juni 2003

[Denne publikation findes på adressen: http://www.jm.dk/](http://www.jm.dk/)

Kapitel 9

Kommissionens lovudkast med bemærkninger til de enkelte bestemmelser

9.1. Lovudkast

Det nedenfor beskrevne forslag til lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter fremsættes af kommissionens medlemmer i enighed bortset fra, at ét medlem (Evelyn Jørgensen) ikke støtter forslaget i sin helhed, jf. nærmere kapitel 7, pkt. 7.6.6, og at 4 medlemmer (Gorm Toftegaard Nielsen, Kristian Petersen, Ole Scharf og Hanne Schmidt) ikke kan støtte bestemmelsen i lovudkastets § 11. Der henvises nærmere til kapitel 7, pkt. 7.6.4.8. Herudover har ét medlem (Vibeke Vinten) afgivet en supplerende særudtalelse, jf. nærmere kapitel 7, pkt. 7.6.5.

Forslag til lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter

Kapitel 1

Anvendelsesområde

§ 1. Lovens kapitel 2 og 3 finder anvendelse ved tvangsindgreb, som består i husundersøgelse, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer eller brud på meddelelseshemmeligheden, og som kan foretages tvangsmæssigt af den offentlige forvaltning uden for strafferetsplejen og uden forudgående retskendelse.

Stk. 2. Lovens kapitel 4 finder anvendelse i tilfælde, hvor der i lovgivningen mv. er fastsat pligt til at meddele oplysninger til den offentlige forvaltning.

Stk. 3. Lovens kapitel 5 om benyttelse af oplysninger som bevis i en straffesag finder anvendelse, hvis der i tilfælde, hvor der er mistanke om, at en enkeltperson eller juridisk person har begået en strafbar lovovertrædelse, er tilvejebragt oplysninger efter bestemmelserne i lovens kapitel 3 og 4 om det eller de forhold, som mistanken omfatter, jf. nærmere lovens § 11.

Kapitel 2

Gennemførelse af tvangsindgreb Proportionalitetsprincippet

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

Fremgangsmåden

§ 3. Ved beslutninger om iværksættelse af tvangsindgreb finder forvaltningslovens §§ 3-10, §§ 12-18 og §§ 22-26

anvendelse.

§ 4. I sager om iværksættelse af tvangsindgreb 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. Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

§ 5. Forud for gennemførelsen af en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb skal parten underrettes om beslutningen.

Stk. 2. Underretningen skal ske skriftligt senest 14 dage, inden tvangsindgrebet gennemføres, og skal indeholde oplysninger om

1. tid og sted for indgrebet,
2. retten til at lade sig repræsentere eller bistå af andre efter forvaltningslovens § 8,
3. hovedformålet med indgrebet og
4. det faktiske og retlige grundlag for indgrebet, jf. forvaltningslovens § 24.

Stk. 3. 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. Meddelelsen om fastholdelse af beslutningen skal gives inden eller senest samtidig med gennemførelsen af tvangsindgrebet.

Stk. 4. Reglerne i stk. 1-3 kan fraviges helt eller delvist, hvis

1. øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse ville forspildes, hvis forudgående underretning skulle gives,
2. hensynet til parten selv taler for det, eller partens rettigheder findes at burde vige for afgørende hensyn til andre private eller offentlige interesser,
3. det er nødvendigt af hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til EU,
4. øjeblikkelig gennemførelse af tvangsindgrebet efter forholdets særlige karakter er påkrævet, eller
5. forudgående underretning viser sig umulig eller er uforholdsmæssig vanskelig.

Stk. 5. Hvis en beslutning om iværksættelse af tvangsindgreb gennemføres uden forudgående underretning, jf. stk. 4, skal beslutningen samtidig med gennemførelsen af indgrebet meddeles parten skriftligt og indeholde de i stk. 2, nr. 1-4, nævnte oplysninger. Beslutningen skal endvidere indeholde en begrundelse for fravigelsen af stk. 1-3, jf. forvaltningslovens § 24.

Stk. 6. I tilfælde, hvor der er behov for øjeblikkelig indgriben fra myndighedens side, kan den i stk. 5 nævnte beslutning meddeles mundtligt. Den, der har fået beslutningen meddelt mundtligt, kan forlange efterfølgende at få beslutningen meddelt skriftligt. En begæring herom skal fremsættes over for myndigheden inden 14 dage efter, at tvangsindgrebet er gennemført. Myndigheden skal besvare begæringen snarest muligt. Er begæringen ikke besvaret inden 14 dage efter, at myndigheden har modtaget begæringen, skal myndigheden underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår begæringen kan forventes besvaret.

§ 6. Tvangsindgreb, der foretages uden for myndighedernes embedssteder, må kun foretages mod forevisning af legitimation.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 kan undtagelsesvis helt eller delvist fraviges, hvis afgørende hensyn taler for det.

§ 7. Tvangsindgrebet skal foretages så skånsomt, som omstændighederne tillader, herunder så vidt muligt uden at forårsage ødelæggelse eller beskadigelse, og uden at indgrebet på grund af tidspunktet for foretagelsen eller den måde, hvorunder det foretages, giver anledning til unødigt opsigt.

§ 8. Hvis myndigheden under gennemførelsen af et tvangsindgreb finder, at den, som indgrebet er rettet imod, har tilsidesat regler i lovgivningen mv., skal myndigheden udfærdige rapport om udførelsen af indgrebet. Rapporten skal snarest muligt udleveres til vedkommende.

Stk. 2. I andre tilfælde end de i stk. 1 nævnte skal myndigheden udfærdige og udlevere en rapport om udførelsen af indgrebet, hvis en part fremsætter begæring om det. En begæring herom skal fremsættes over for myndigheden

inden 14 dage efter, at tvangsindgrebet er gennemført. Myndigheden skal besvare begæringen snarest muligt. Er begæringen ikke besvaret inden 14 dage efter, at myndigheden har modtaget begæringen, skal myndigheden underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår begæringen kan forventes besvaret.

Kapitel 3

Forholdet til strafferetsplejen ved gennemførelsen af tvangsindgreb

§ 9. 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.

Stk. 2. Reglen i stk. 1 gælder ikke, hvis tvangsindgrebet alene gennemføres med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf.

Stk. 3. Reglerne i stk. 1-2 finder tilsvarende anvendelse, hvis der i sagen rettes et tvangsindgreb mod andre end den mistænkte.

Stk. 4. Den mistænkte kan meddele samtykke til fravigelse af stk. 1 og 3. Samtykket skal være skriftligt og skal meddeles på et frivilligt, specifikt og informeret grundlag. Et samtykke kan til enhver tid tilbagekaldes. Meddeler den mistænkte samtykke til fravigelse af stk. 1 og 3, finder reglerne i §§ 2-8 tilsvarende anvendelse.

Kapitel 4

Retten til ikke at inkriminere sig selv mv.

§ 10. Hvis der er konkret mistanke om, at en enkeltperson eller juridisk person har begået en lovovertrædelse, der kan medføre straf eller anden sanktion, som må sidestilles med 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.

Stk. 2. I forhold til andre end den mistænkte gælder bestemmelser i lovgivningen mv. om pligt til at meddele oplysninger, i det omfang oplysningerne alene søges tilvejebragt til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf.

Stk. 3. En myndighed skal vejlede den mistænkte om, at vedkommende ikke har pligt til at meddele oplysninger, som kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse. Hvis den mistænkte meddeler samtykke til at afgive oplysninger, finder reglerne i § 9, stk. 4, 2. og 3. pkt., tilsvarende anvendelse.

Stk. 4. Den mistænkte kan meddele samtykke til anvendelse af en oplysningspligt over for andre med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for en straffesag mod den mistænkte. Reglerne i § 9, stk. 4, 2. og 3. pkt., finder tilsvarende anvendelse.

Kapitel 5

Benyttelse af oplysninger som bevis i en straffesag

§ 11. Hvis der i tilfælde, hvor der er mistanke om, at en enkeltperson eller juridisk person har begået en strafbar lovovertrædelse, jf. § 9, stk. 1, og § 10, stk. 1, i forbindelse med gennemførelsen af et tvangsindgreb eller ved anvendelsen af en oplysningspligt er tilvejebragt oplysninger om det eller de forhold, som mistanken omfatter, og der rejses straffesag mod vedkommende, kan oplysningerne ikke anvendes som bevis i straffesagen, hvis retten finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

9.2. Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser

Til kapitel 1. Anvendelsesområde

I kapitlet fastlægges lovudkastets anvendelsesområde.

Bestemmelserne i lovudkastet er minimumsbestemmelser, således at regler i anden lovgivning, der giver parten en bedre retsstilling, i almindelighed går forud for lovudkastets bestemmelser.

I visse tilfælde kan der blive tale om at fravige lovudkastets bestemmelser, også selv om lovudkastet ville give parten en bedre retsstilling, jf. bl.a. omtalen af arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2, nedenfor i bemærkningerne til bestemmelsen i lovudkastets § 5, stk. 2.

I det omfang lovudkastets bestemmelser ikke vil være forenelige med EU-regler, der har direkte virkning her i landet, følger det umiddelbart af princippet om EU-rettens forrang, at de EU-retlige regler i alle tilfælde må gå forud for lovudkastets bestemmelser.

Til § 1

Til stk. 1

Bestemmelsen indebærer, at lovudkastets kapitel 2 og 3 finder anvendelse ved husundersøgelser, beslaglæggelser og undersøgelser af breve og andre papirer samt brud på meddelelseshemmeligheden, som kan foretages tvangsmæssigt af den offentlige forvaltning uden for strafferetsplejen og uden forudgående retskendelse.

Formuleringen »husundersøgelser, beslaglæggelser og undersøgelser af breve og andre papirer samt brud på meddelelseshemmeligheden« sigter for det første til de indgreb, der utvivlsomt er omfattet af grundlovens § 72, jf. den nærmere omtale i kapitel 3.

»Husundersøgelser« omfatter således undersøgelse af private lokaliteter, som anvendes til beboelse. Herudover omfatter bestemmelsen andre rum, der ikke er offentligt tilgængelige som f.eks. fabriks- og lagerlokaler, kontorer, baglokaler til butikker mv., garager, stalde, lader og kahytsrum.

For det andet forudsættes bestemmelsen – og dermed lovudkastets kapitel 2 og 3 – at omfatte undersøgelse af lokaler, hvortil der er almindelig offentlig adgang (som f.eks. butiks- og restaurationslokaler), såfremt den, som har rådighed over lokalerne, eller dennes repræsentant protesterer mod den pågældende myndigheds tilstedeværelse. Foreligger der derimod ikke en sådan protest mod myndighedens tilstedeværelse, f.eks. ved fødevarermyndighedernes tilstedeværelse på kundearealet i et supermarked eller ved politiets tilstedeværelse i et restaurationslokale, finder bestemmelsen – og dermed lovudkastets kapitel 2 og 3 – ikke anvendelse. Som det fremgår af kapitel 3, pkt. 3.2.1, giver det anledning til tvivl, hvorvidt undersøgelse af sådanne lokaler er omfattet af grundlovens § 72.

Bestemmelsen omfatter ikke undersøgelse af transportmidler. Som eksempel herpå kan nævnes undersøgelse af en bils bagagerum samt undersøgelse af lasten i et skib eller en lastbil.

Uden for grundlovens § 72 – og dermed uden for dette lovudkast – falder desuden indgreb i form af besigtigelser af udendørs lokaliteter som f.eks. marker, haver, gårdspladser og byggepladser. Endvidere omfatter bestemmelsen ikke indgreb i form af f.eks. prøveudtagninger og legemsindgreb. Kræver sådanne indgreb, at en myndighed skal have adgang til en fabriksdal eller lignende, er selve adgangen til lokalet imidlertid et indgreb, som er omfattet af bestemmelsen.

Lovudkastet finder inden for de anførte rammer anvendelse på indgreb, der foretages »tvangsmæssigt«. Hermed sigtes til det forhold, at en myndighed beslutter, at der med hjemmel i lovgivningen skal iværksættes et af de nævnte indgreb. I den forbindelse er det uden betydning, om vedkommende borger eller virksomhed giver samtykke til indgrebets gennemførelse. Lovudkastet omfatter således også tilfælde, hvor den pågældende ikke protesterer mod myndighedens beslutning om at foretage et indgreb, jf. dog det ovenfor anførte om undersøgelse af lokaler, hvortil der er almindelig offentlig adgang..

Kun indgreb, der foretages uden for strafferetsplejen, er omfattet af lovudkastets anvendelsesområde.

Udtrykket »strafferetsplejen« omfatter sager om gennemførelse af strafferetlige retsfølger. Endvidere forudsættes udtrykket at omfatte sager, der har tilknytning til straffuldbyrkelse, således at indgreb omfattet af grundlovens § 72, der er reguleret i straffuldbyrkelsesloven, falder uden for lovudkastets anvendelsesområde.

Udtrykket »den offentlige forvaltning«, der anvendes i bestemmelsen, skal forstås i overensstemmelse med de tilsvarende udtryk i forvaltningslovens § 1, stk. 1, og offentlighedslovens § 1, stk. 1. Omfattet er således alle forvaltningsmyndigheder, herunder såvel statslige som kommunale myndigheder. Udenfor falder organer, der ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning, som f.eks. domstolene.

Indgreb af den nævnte karakter, der efter lovgivningen alene kan foretages efter retskendelse, er ikke omfattet af bestemmelsen og dermed af anvendelsesområdet for lovudkastet.

Til stk. 2

Bestemmelsen indebærer, at lovudkastets kapitel 4 finder anvendelse i tilfælde, hvor der i lovgivningen mv. er fastsat pligt til at meddele oplysninger til den offentlige forvaltning. Der henvises nærmere til bemærkningerne nedenfor til bestemmelsen i lovudkastets § 10.

Til stk. 3

Bestemmelsen indebærer, at lovudkastets kapitel 5 om benyttelse af oplysninger som bevis i en straffesag finder anvendelse, hvis der i tilfælde, hvor der er mistanke om, at en person har begået en strafbar lovovertrædelse, er tilvejebragt oplysninger efter bestemmelserne i lovudkastets kapitel 3 og 4 om det eller de forhold, som mistanken omfatter. Der henvises nærmere til bemærkningerne nedenfor til bestemmelsen i lovudkastets § 11.

Til kapitel 2. Gennemførelse af tvangsindgreb

I kapitlet fastsættes proportionalitetsprincippet og regler for den fremgangsmåde, der skal iagttages af forvaltningen ved beslutninger om iværksættelse af de indgreb, der er omfattet af § 1, stk. 1.

I tilfælde, hvor flere myndigheder indgår i et samarbejde om fælles kontrolbesøg mv., finder reglerne anvendelse for hver af myndighederne for den del af tvangsindgrebet, som den pågældende myndighed ønsker at iværksætte.

Proportionalitetsprincippet

Til § 2

I forvaltningsretten antages at gælde en almindelig grundsætning om forholdsmæssighed (proportionalitet). Heri ligger, at der ikke må anvendes mere indgribende foranstaltninger, hvis mindre indgribende foranstaltninger er tilstrækkelige, og indgrebet skal som middel stå i rimeligt forhold til målet.

Bestemmelsen indebærer, at det udtrykkeligt fastsættes, at der ved beslutninger om iværksættelse af tvangsindgreb gælder et sådant proportionalitetsprincip.

Inden en myndighed træffer beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb f.eks. som led i en kontrol, som det påhviler myndigheden at udføre, skal myndigheden således overveje, om indgrebet eventuelt kan erstattes af andre og mindre indgribende kontrolmåder.

En myndighed bør derfor f.eks. overveje, om de oplysninger, som myndigheden ville kunne tilvejebringe ved gennemførelsen af et kontrolbesøg, i stedet vil være mulige at indhente ved at rette en mere formløs henvendelse til parten og anmode denne om at indsende de relevante dokumenter mv.

Fremgangsmåden

Til § 3

Efter forvaltningslovens § 2, stk. 1, gælder lovens centrale bestemmelser om partsbeføjelser (§§ 7-26) kun for sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Forvaltningslovens regler om inhabilitet (§§ 3-6) gælder udover for sådanne sager tillige for sager om indgåelse af kontraktsforhold mv.

Uden for forvaltningslovens afgørelsesbegreb falder som udgangspunkt processuelle beslutninger, som træffes under og som led i sagens behandling, herunder f.eks. beslutninger om sagens oplysning.

Det er efter gældende ret ikke afklaret, i hvilket omfang beslutninger om foretagelse af de tvangsindgreb, der er omfattet af lovudkastets § 1, stk. 1, skal betragtes som afgørelser i forvaltningslovens forstand (således at forvaltningslovens regler om partsbeføjelser finder anvendelse), eller om sådanne indgreb i stedet må betragtes som processuelle beslutninger (således at forvaltningslovens regler om partsbeføjelser ikke finder anvendelse).

I lovudkastets § 3 fastsættes det udtrykkeligt, at forvaltningslovens §§ 3-10, §§ 12-18 og §§ 22-26 gælder ved beslutninger om iværksættelse af de tvangsindgreb, der er omfattet af lovudkastets § 1, stk. 1. Der henvises herved til kapitel 7, pkt. 7.6.3.3.2.2.

For en række af de bestemmelser i forvaltningsloven, som der er henvist til i lovudkastets § 3, har det betydning, på hvilket tidspunkt en afgørelse skal anses for truffet. I den nærmere omtale af dette spørgsmål i kapitel 7, pkt. 7.6.3.3.2.2.1.1, er det anført, at en »afgørelse« i forvaltningslovens forstand i nærværende sammenhæng skal anses for truffet på det tidspunkt, hvor der foreligger en beslutning om, at der med hjemmel i den relevante lovbestemmelse skal iværksættes et tvangsindgreb.

I overensstemmelse hermed er lovudkastets § 3 formuleret således, at forvaltningslovens §§ 3-10, §§ 12-18 og §§ 22-26 finder anvendelse »ved beslutninger om iværksættelse af tvangsindgreb«. Lovudkastets § 3 – og dermed de regler i forvaltningsloven, der er henvist til i bestemmelsen – vil derimod ikke gælde, når offentlige myndigheder formløst anmoder om, at borgerne frivilligt indsender oplysninger, som ville kunne fremskaffes ved anvendelsen af tvangsindgreb. Sådanne henvendelser indeholder således ikke en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb.

Som nævnt finder de nævnte bestemmelser i forvaltningsloven anvendelse ved beslutninger om iværksættelse af tvangsindgreb. Hvis det ved gennemførelsen af indgrebet undtagelsesvist viser sig nødvendigt at anvende tvang, må dette anses for et accessorium til den allerede trufne afgørelse, således at de nævnte bestemmelser i forvaltningsloven ikke skal iagttages på ny.

For en række af de bestemmelser i forvaltningsloven, som der er henvist til i lovudkastets § 3, har det endvidere betydning, hvem der kan anses for »part« i sagen. For at en person kan betragtes som part, er det i almindelighed en betingelse, at den pågældende har en væsentlig og individuel interesse i sagen – typisk som følge af, at det er vedkommende, som myndighedens afgørelse er rettet imod. I den nærmere omtale af dette spørgsmål i kapitel 7, pkt. 7.6.3.3.2.2.1.2, er det anført, at selve den omstændighed, at der bliver iværksat et tvangsindgreb over for en person, i sig selv er af så indgribende karakter, at vedkommende må anses for at være part i sagen herom, og at dette også må gælde i tilfælde, hvor indgrebet alene iværksættes for at indhente oplysninger om en anden persons forhold.

Med henvisningen til bestemmelsen i forvaltningslovens § 18 fastslås det, at denne bestemmelse skal anvendes, hvis en part anmoder om aktindsigt i oplysninger om gennemførelsen af et tvangsindgreb mv., der beror i en afsluttet straffesag.

Det tilføjes, at den foreslåede bestemmelse ikke indeholder en henvisning til bestemmelserne i forvaltningslovens kapitel 8 (§§ 27-32) om tavshedspligt, videregivelse af oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed mv. Imidlertid følger det af forvaltningslovens § 2, stk. 3, hvorefter bestemmelserne i lovens kapitel 8 gælder for al virksomhed, der udøves inden for den offentlige forvaltning, at de nævnte bestemmelser finder anvendelse i de omhandlede sager om iværksættelse og gennemførelse af tvangsindgreb.

Til § 4

Efter offentlighedslovens § 6, stk. 1, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne, medmindre oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Efter bestemmelsens ordlyd gælder pligten kun i sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Som anført i bemærkningerne til lovudkastets § 3 er det efter gældende ret ikke afklaret, om beslutninger om iværksættelse af tvangsindgreb kan betragtes som afgørelser i forvaltningsretlig forstand. Det kan derfor være tvivlsomt, i hvilket omfang notatpligten efter offentlighedsloven finder anvendelse i sådanne tilfælde.

På den baggrund foreslås det i lovudkastets § 4 udtrykkeligt at fastsætte, at en bestemmelse, der svarer til offentlighedslovens § 6 om notatpligt, finder anvendelse i sager om iværksættelse af tvangsindgreb.

Til § 5

Lovudkastets § 3 indeholder en opregning af de bestemmelser i forvaltningsloven, der finder anvendelse ved

beslutninger om iværksættelse af tvangsindgreb.

Det drejer sig om bestemmelserne i lovens §§ 3-10, §§ 12-18 og §§ 22-26.

Det følger således af lovudkastets § 3, at forvaltningslovens §§ 19-21 om partshøring ikke finder anvendelse ved beslutninger af den omhandlede art. Der henvises herved til kapitel 7, pkt. 7.6.3.3.2.2.4.

Bestemmelsen i lovudkastets § 5 indeholder regler om den underretning, som myndigheden – i stedet for at foretage partshøring – skal give parten i forbindelse med en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb.

Når myndigheden har truffet beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb, skal myndigheden således efter bestemmelsen som hovedregel forud for gennemførelsen af tvangsindgrebet give parten meddelelse herom. Parten skal herefter have lejlighed til inden for en nærmere fastsat frist at fremkomme med indsigelser mod den trufne beslutning, der således i den forstand kan siges at være af foreløbig karakter.

Fremkommer parten med indsigelser, har myndigheden pligt til at genoverveje sin beslutning i lyset af de fremsatte indsigelser.

Fremkommer parten ikke med indsigelser, er beslutningen endelig.

Til stk. 1

Bestemmelsen indebærer, at den, som en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb retter sig imod, forud for gennemførelsen af beslutningen skal underrettes.

Til stk. 2

I bestemmelsen fastsættes regler om formen og indholdet af den i lovudkastets § 5, stk. 1, nævnte underretning.

Bestemmelsen indebærer, at underretningen skal ske skriftligt senest 14 dage, inden tvangsindgrebet gennemføres.

Skriftlighedskravet indebærer ikke, at underretning nødvendigvis skal foretages i form af papirbaseret kommunikation, men alene at underretning ikke kan ske mundtligt. Bestemmelsen er således ikke til hinder for, at underretning efter omstændighederne kan ske f.eks. ved at sende en e-mail til den pågældende borger eller virksomhed. Endvidere er bestemmelsen ikke til hinder for, at underretningen gives i form af udfyldelse af fortrykte blanketter. Dette vil navnlig have relevans på forvaltningsområder, hvor der foretages en række ensartede tvangsindgreb (f.eks. kontrolbesøg).

I bestemmelsen er opregnet de oplysninger, som den nævnte underretning skal indeholde. Det drejer sig om oplysninger om tid og sted for indgrebet, retten til at lade sig repræsentere eller bistå af andre efter forvaltningslovens § 8, hovedformålet med indgrebet samt det faktiske og retlige grundlag for indgrebet.

Pligten til underretning om »tid og sted« for indgrebet indebærer, at såvel dato som (i det omfang det er muligt) klokkeslet for f.eks. et kontrolbesøg skal oplyses, samt at det skal oplyses, hvor besøget finder sted. Det skal i den forbindelse – hvis der er anledning til det – oplyses, om det kun er en del af f.eks. en virksomhed, der kan forventes berørt af kontrolbesøget.

Pligten til underretning om »retten til at lade sig repræsentere eller bistå af andre efter forvaltningsloven § 8« indebærer, at myndigheden af egen drift skal vejlede om denne ret.

Efter forvaltningslovens § 8, stk. 1, 1. pkt., kan den, der er part i en sag, på ethvert tidspunkt af sagens behandling lade sig repræsentere eller bistå af andre. En part kan således i forbindelse med en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb lade sig repræsentere eller bistå af en sagkyndig, f.eks. sin advokat eller revisor, eller af en ikke-sagkyndig, f.eks. en ægtefælle.

Det følger dog af forvaltningslovens § 8, stk. 1, 2. pkt., at en myndighed kan kræve, at parten medvirker personligt, når det er af betydning for sagens afgørelse. En myndighed kan således kræve, at en part i forbindelse med en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb, herunder ved gennemførelsen af indgrebet, medvirker personligt, hvis det efter en konkret vurdering er af betydning for sagen.

Efter § 8, stk. 2, gælder retten til repræsentation eller bistand ikke, hvis partens interesse i at lade sig repræsentere

eller bistå findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, eller hvor andet er fastsat ved lov.

Pligten til underretning om »hovedformålet« med indgrebet indebærer, at det skal oplyses, med hvilket formål myndigheden har påtænkt at foretage indgrebet. Er der f.eks. tale om, at myndigheden som led i sin løbende kontrolvirksomhed ønsker at foretage en generel kontrol af, om parten overholder lovgivningen på et bestemt område, må dette oplyses over for parten.

Pligten til underretning om »det faktiske og det retlige grundlag« for det påtænkte indgreb indebærer, at hjemlen for gennemførelsen af indgrebet skal oplyses. Endvidere skal det oplyses, om indgrebet beror på en ren udtrækning, som det kan tænkes ved stikprøvekontrol, eller om der foreligger andre omstændigheder bag besøget, f.eks. en anmeldelse eller en generel risikovurdering af behovet for kontrol inden for den pågældende erhvervsbranche mv.

Hvis det er en anmeldelse, der udgør grundlaget for indgrebet, skal også anmelderens identitet oplyses, medmindre partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne oplysning efter en konkret vurdering findes at burde vige for afgørende private eller offentlige interesser, jf. henvisningen i bestemmelsen til forvaltningslovens § 24.

Særligt om arbejdsmiljøområdet bemærkes, at det i arbejdsmiljølovens § 79, stk. 2, er fastsat, at en medarbejder ved Arbejdstilsynet ikke over for arbejdsgiveren eller dennes repræsentant må oplyse, at et tilsynsbesøg foretages som følge af en klage.

En tilsvarende bestemmelse findes i stærkstrømslovens § 22, stk. 2, hvorefter kontrol- og tilsynsmyndigheden ikke må oplyse ejeren eller brugeren af en elinstallation om, hvorvidt et tilsynsbesøg sker som følge af en klage. Det samme gælder i forbindelse med kontrol hos forhandlere eller producenter af elmateriel samt ved tilsyn på elforsyningsanlæg.

Det forudsættes, at disse bestemmelser skal gå forud for den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 5, stk. 2, nr. 4, således at der i disse tilfælde ikke vil kunne gives oplysning om, at et tilsynsbesøg foretages som følge af en klage.

Om adgangen til i øvrigt at fravige kravet om angivelse af det faktiske grundlag for indgrebet, herunder oplysninger om en eventuel anmeldelse eller klage, henvises nærmere til bemærkningerne til lovudkastets § 5, stk. 4, nr. 2, nedenfor.

Til stk. 3

Bestemmelsen i lovudkastets § 5, stk. 3, 1. pkt., indebærer, at parten inden for en af myndigheden fastsat frist har adgang til at fremsætte indsigelser mod beslutningen om at iværksætte tvangsindgreb.

Ved fastsættelsen af fristen bør der tages hensyn til, at parten får rimelig tid til at overveje sagen. På den baggrund forudsættes det, at fristen som udgangspunkt fastsættes til ikke under 7 dage.

Partens retsmiddel mod beslutningen om iværksættelse af et tvangsindgreb er således at fremsætte indsigelser overfor den myndighed, der har truffet beslutningen. Myndigheden har herefter pligt til at genoverveje sin beslutning i lyset af de fremsatte indsigelser.

Fremkommer parten inden for den fastsatte frist med indsigelser, har myndigheden således pligt til at vurdere, om der er grundlag for at fastholde beslutningen om iværksættelse af tvangsindgreb. Fastholdes beslutningen, indebærer lovudkastets § 5, stk. 3, 2. pkt., at dette skal begrundes skriftligt over for parten. Der består ikke en almindelig pligt til i en begrundelse at gå ind på samtlige anbringender mv. fra partens side, men i det omfang der er tale om relevante anbringender, er der en formodning for, at de bør berøres i begrundelsen. Den skriftlige meddelelse om fastholdelse af beslutningen skal gives, inden eller senest samtidig med gennemførelsen af tvangsindgrebet.

Såfremt parten ikke inden udløbet af den fastsatte frist fremsætter indsigelser mod beslutningen om iværksættelse af tvangsindgreb, er beslutningen endelig, uden at myndigheden i den forbindelse skal give parten nogen ny meddelelse herom.

Fremkommer parten efter udløbet af den fastsatte frist med indsigelser, har myndigheden ikke en ubetinget pligt til at genoptage sagen. Spørgsmålet må i stedet bero på almindelige forvaltningsretlige principper om adgang til at begære en sag genoptaget. Parten har efter disse principper ikke i alle tilfælde krav på en ny realitetsbehandling af

sagen. Det må således i almindelighed antages, at en part alene har krav på genoptagelse og ny realitetsbehandling af sagen i tilfælde, hvor der i forbindelse med genoptagelsesanmodningen (indsigelserne) fremkommer nye, faktiske oplysninger af så væsentlig betydning for sagen, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med myndighedens oprindelige stillingtagen til sagen.

Til stk. 4

Bestemmelsen fastsætter nærmere regler for, i hvilke tilfælde en myndighed kan fravige reglerne i lovudkastets § 5, stk. 1-3.

Fravigelsen kan ske helt eller delvist. Der kan således forekomme tilfælde, hvor det ikke er nødvendigt helt at undlade at give parten forudgående underretning om det påtænkte tvangsindgreb, men f.eks. alene at fravige reglen om, at underretningen skal gives senest 14 dage før gennemførelsen af indgrebet. Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor en part i forbindelse med en uvarslet kontrol af et »øjebliksbillede« samtykker i, at der samtidig kan ske uvarslet kontrol af en »permanent indretning« jf. nærmere nedenfor under bemærkningerne til undtagelsen i nr. 1. Der kan f.eks. også forekomme tilfælde, hvor det alene kan være nødvendigt at fravige kravet om angivelse af det faktiske grundlag for indgrebet. Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor en myndighed ud fra en generel risikovurdering har valgt at rette særlig fokus mod en bestemt gruppe eller branche, jf. nærmere nedenfor under bemærkningerne til undtagelsen i nr. 2

Bestemmelsen indeholder en opregning af de hensyn, der kan begrunde, at reglerne om forudgående underretning fraviges helt eller delvist. I et vist omfang vil de forskellige undtagelsesmuligheder, der omtales nedenfor, kunne overlappe hinanden. Det gælder navnlig forholdet mellem undtagelsen i nr. 1 og 4.

Til nr. 1

Reglerne i lovudkastets § 5, stk. 1-3, kan for det første fraviges helt eller delvist, hvis øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse ville forspildes, hvis forudgående underretning skulle gives.

Bestemmelsen tager først og fremmest sigte på de tilfælde, hvor en myndighed foretager tvangsindgreb som led i sin kontrol- eller tilsynsvirksomhed.

Kontrolbesøg kan således foretages uvarslet, hvis det i konkrete tilfælde efter en nærmere vurdering af den enkelte sags omstændigheder må antages, at øjemedet med kontrolbesøget ville blive forspildt, såfremt der skete forudgående varsling. Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor en myndighed på baggrund af tidligere erfaringer med en part har grund til at antage, at den pågældende vil bortskaffe de effekter mv., der ønskes kontrolleret.

Bestemmelsen sigter endvidere til kontrolbesøg, som en myndighed foretager på områder, hvor det generelt må antages, at øjemedet med kontrollen ville blive forspildt, såfremt den pågældende borger eller virksomhed var »advaret« forinden. Der tænkes her særligt på de tilfælde, hvor kontrollen har karakter af en kontrol af et »øjebliksbillede« – f.eks. når fødevarermyndighederne skal kontrollere hygiejnetilstanden på en restaurant, eller når Told og Skat – eventuelt i samarbejde med Arbejdsdirektoratet – skal kontrollere, om der i en virksomhed er personer, som udfører »sort« arbejde.

Er der ikke tale om kontrol af et »øjebliksbillede«, men derimod kontrol af en mere »permanent indretning«, vil bestemmelsen normalt ikke kunne finde anvendelse.

Bestemmelsen vil således f.eks. i almindelighed ikke kunne anvendes i tilfælde, hvor Arbejdstilsynet kontrollerer, om et arbejdssteds indretning opfylder fastsatte krav om loftshøjde og lignende, eller kontrollerer en maskines konstruktion. Det gælder uanset, om den »permanente indretning« kan siges at være af midlertidig karakter, f.eks. fordi der er tale om en maskine på et arbejdssted, som kun er etableret for en kortere periode. Ønsker Arbejdstilsynet derimod at kontrollere, om en maskine bliver benyttet på en sikkerhedsmæssig forsvarlig måde, har kontrollen i almindelighed mere karakter af kontrol af et »øjebliksbillede«.

I tilfælde hvor myndigheden ønsker at foretage en »blandet« kontrol – det vil sige både kontrol af et »øjebliksbillede« og af en »permanent indretning« – må myndigheden som udgangspunkt varsle kontrollen af den »permanente indretning«. Har myndigheden ikke varslet kontrollen af den permanente indretning, men ønsker at foretage en sådan kontrol i forbindelse med en uvarslet kontrol af et »øjebliksbillede«, kan kontrollen af den »permanente indretning« alene gennemføres uvarslet, hvis parten samtykker heri, eller hvis betingelserne i

lovudkastets § 5, stk. 4, i øvrigt er opfyldt.

Det forudsættes dog, at der i forbindelse med en uvarslet kontrol af et »øjebliksbillede« vil kunne ske uvarslet kontrol af eventuelle »permanente indretninger«, der har umiddelbar sammenhæng med »øjebliksbilledet«. Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor Arbejdstilsynet ønsker at kontrollere, om der på steder, hvor der arbejdes med farlige stoffer, er tilstrækkelig ventilation. Ved en sådan kontrol, hvor Arbejdstilsynet eksempelvis konstaterer, at ventilationssystemet ikke er i drift, vil Arbejdstilsynet således kunne kontrollere, om det skyldes, at ventilationssystemet blot ikke er tilsluttet på det pågældende tidspunkt, eller om det skyldes, at systemet ikke virker.

I andre tilfælde, hvor tvangsindgrebet ikke foretages som led i kontrol- eller tilsynsvirksomhed, kan der efter en nærmere vurdering af den enkelte sags omstændigheder være risiko for, at øjemedet med tvangsindgreb ville blive forspildt, såfremt der skete forudgående varsling. Som eksempel kan nævnes sager, hvor tvangsindgrebet sker som led i fuldbyrdelsen af en afgørelse, f.eks. hvor kommunen i forbindelse med fuldbyrdelsen af en afgørelse om tvangs fjernelse af et barn søger efter barnet i forældremyndighedsindehaverens bolig.

Til nr. 2
Reglerne i lovudkastets § 5, stk. 1-3, kan for det andet fraviges helt eller delvist, hvis hensynet til parten selv taler for det, eller hvis partens rettigheder findes at burde vige for afgørende hensyn til andre private eller offentlige interesser.

Bestemmelsen sigter eksempelvis til tilfælde, hvor en part i forbindelse med en uvarslet kontrol af et »øjebliksbillede« samtykker i, at der foretages uvarslet kontrol af andre forhold. Der henvises nærmere til bemærkningerne til nr. 1 ovenfor.

Som et andet eksempel kan nævnes de tilfælde, hvor en erhvervsdrivende skal rette henvendelse til myndighederne med oplysning om, at den pågældende står til rådighed for en foreskrevet stikprøvekontrol. F.eks. på fiskeriområdet er det et almindeligt standardvilkår i diverse fiskeritilladelser, at der er pligt til at forudanmelde f.eks. farvandsskift samt fangst og landing i danske havne. Fiskefartøjer indsender således sådanne forudmeldelser med henblik på, at Fiskeridirektoratet kan beslutte at gennemføre kontrol af henholdsvis fartøjets position til søs eller af fartøjets senere landing af fiskefangst.

Endvidere kan nævnes tilfælde, hvor afgørende hensyn til private eller offentlige interesser taler for, at parten ikke gøres bekendt med det faktiske grundlag for beslutningen om iværksættelse af et tvangsindgreb. Det kan f.eks. være tilfælde, hvor en myndighed ud fra en generel risikovurdering har valgt at rette særlig fokus mod en bestemt gruppe eller branche, og hvor den særlige indsats mod denne gruppe eller branche vil blive vanskeliggjort, hvis det afsløres, at der er tale om en særlig fokuseret indsats på området. Et andet eksempel kan være, hvor afgørende hensyn til en anmelder eller klager taler for, at anmelderens eller klagerens identitet ikke oplyses.

Endvidere kan som eksempel nævnes tilfælde, hvor Arbejdstilsynet ønsker at kontrollere »permanente indretninger« – og hvor undtagelsesbestemmelsen i nr. 1 derfor normalt ikke finder anvendelse – men hvor afgørende hensyn til de ansattes sikkerhed og sundhed taler for, at Arbejdstilsynet gennemfører kontrolbesøget uden forudgående underretning.

Til nr. 3
For det tredje kan reglerne i lovudkastets § 5, stk. 1-3, fraviges helt eller delvist, hvis det er nødvendigt af hensyn til rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til EU.

Bestemmelsen sigter navnlig til Danmarks EU-retlige forpligtelser. På en række områder følger det således af EU-direktiver, at Danmark er forpligtet til at fastsætte regler om, at kontrolbesøg skal kunne ske uanmeldt.

Desuden er der i en række EU-forordninger fastsat regler om uanmeldt kontrolbesøg. Sådanne forordninger har direkte virkning her i landet.

Pligt til at kunne foretage uanmeldte kontrolbesøg kan også følge af andre internationale forpligtelser end EU-retten. Eksempelvis kan nævnes, at Danmark har tiltrådt en række ILO-konventioner, hvorefter der skal være adgang til at foretage uanmeldte kontrolbesøg.

Spørgsmålet om, hvorvidt – og i givet fald i hvilket omfang – der foreligger en international forpligtelse til at

gennemføre uanmeldte kontrolbesøg mv., vil bero på en nærmere fortolkning af det pågældende internationale retsinstruments bestemmelser.

Den foreslåede bestemmelse vil kun kunne anvendes, hvis det på grundlag af en sådan fortolkning må antages at være nødvendigt for at leve op til en international forpligtelse (f.eks. en forpligtelse til, at en vis andel af en myndigheds kontrolbesøg skal ske uanmeldt).

Til nr. 4
Reglerne i lovudkastets § 5, stk. 1-3, kan endvidere fraviges helt eller delvist, hvis øjeblikkelig gennemførelse af tvangsindgrebet efter forholdets særlige karakter er påkrævet.

Bestemmelsen sigter til tilfælde, hvor der kan være et behov for, at en myndighed øjeblikkeligt griber ind og gennemfører et tvangsindgreb f.eks. af hensyn til personers sikkerhed. Som eksempel kan nævnes redningsberedskabets indtrængen i private ejendomme i forbindelse med brande eller udslip.

Til nr. 5
Endelig kan reglerne i lovudkastets § 5, stk. 1-3, fraviges helt eller delvist, hvis forudgående underretning viser sig umulig eller er uforholdsmæssig vanskelig.

Som eksempel på situationer, hvor bestemmelsen kan tænkes anvendt, kan nævnes tilfælde, hvor fiskerimyndighederne foretager kontrol af de fartøjer, der kommer i havn på et bestemt tidspunkt, uden at det på forhånd er muligt at fastlægge, hvilke fartøjer det vil dreje sig om.

Til stk. 5
Bestemmelsen indebærer, at myndigheden i de tilfælde, hvor en beslutning om iværksættelse af tvangsindgreb gennemføres uden forudgående underretning, samtidig med gennemførelsen af tvangsindgrebet skal give parten skriftlig meddelelse om beslutningen.

Den skriftlige meddelelse skal indeholde de oplysninger, der fremgår af lovudkastets § 5, stk. 2, nr. 1-4. Der henvises til bemærkningerne ovenfor til denne bestemmelse.

Endvidere skal den skriftlige meddelelse indeholde en begrundelse for, hvorfor reglerne i lovudkastets § 5, stk. 1-3, om forudgående underretning er fraveget. Er der f.eks. tale om, at fødevaremyndighederne foretager uanmeldt kontrolbesøg på en restaurant for at kontrollere hygiejnetilstanden, skal parten have skriftlig meddelelse om, at myndigheden er kommet uanmeldt, fordi øjemedet med kontrolbesøget ellers ville være forspildt.

Det følger af forvaltningslovens § 24, stk. 3, om begrundelse, at begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. forvaltningslovens § 15.

En myndighed vil således kunne undlade at begrunde, at reglerne i lovudkastets § 5, stk. 1-3, om forudgående underretning er fraveget, hvis oplysningerne i en sådan begrundelse ville kunne undtages fra partsaktindsigt.

Som eksempel på tilfælde, hvor bestemmelsen i forvaltningslovens § 24, stk. 3, efter omstændighederne vil kunne finde anvendelse, kan nævnes, at en myndighed i den forudgående underretning, som skal gives efter lovudkastets § 5, stk. 2, har undladt at oplyse om det faktiske grundlag for indgrebet, idet der er væsentlige offentlige interesser, der taler for at hemmeligholde disse oplysninger, jf. nærmere ovenfor under bemærkningerne til bestemmelsen i lovudkastets § 5, stk. 4, nr. 2. Vil en begrundelse for, at der ikke er sket forudgående underretning om det faktiske grundlag for indgrebet, indebære, at de oplysninger, som begrundede fravigelsen, afsløres, vil bestemmelsen i forvaltningslovens § 24, stk. 3, efter omstændighederne kunne anvendes.

Til stk. 6
Lovudkastets § 5, stk. 5, bestemmer, at parten – når en beslutning om iværksættelse af tvangsindgreb gennemføres uden forudgående underretning – samtidig med gennemførelsen af indgrebet skal have skriftlig meddelelse om beslutningen.

Der kan dog forekomme særlige tilfælde, hvor der er behov for en sådan øjeblikkelig indgriben fra myndighedens side f.eks. over for en ulovlig tilstand, at der derfor ikke er tid til at udfærdige en skriftlig meddelelse om indgrebet.

Det fastsættes derfor i lovudkastets § 5, stk. 6, at beslutningen i tilfælde af denne karakter kan meddeles mundtligt.

En part, der har fået mundtlig meddelelse om beslutningen, kan forlange efterfølgende at få beslutningen meddelt skriftligt. En begæring herom skal fremsættes over for myndigheden inden 14 dage efter, at tvangsindgrebet er gennemført. Myndigheden skal besvare begæringen snarest muligt. Er begæringen ikke besvaret inden 14 dage efter, at myndigheden har modtaget den, skal myndigheden underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår begæringen kan forventes besvaret.

Om indholdet af den skriftlige meddelelse henvises til bemærkningerne overfor til bestemmelsen i lovudkastets § 5, stk. 5.

Til § 6

Til stk. 1

Bestemmelsen fastsætter, at tvangsindgreb, der foretages uden for en myndigheds embedssteder, kun må foretages mod forevisning af behørig legitimation. Det forudsættes således, at myndigheden ved gennemførelsen af et tvangsindgreb over for en virksomhed retter henvendelse til virksomhedens repræsentant, hvad enten der er tale om indehaveren eller ansat personale. Træffes der ikke umiddelbart nogen på stedet, er myndigheden forpligtet til at forsøge at finde en person på stedet, der kan repræsentere den pågældende virksomhed. Det forudsættes i den forbindelse, at myndigheden normalt skal rette henvendelse til virksomhedens repræsentant ved kontrolbesøgets begyndelse, medmindre særlige hensyn taler for, at gennemførelsen af tvangsindgrebet påbegyndes uden forudgående henvendelse til virksomhedens repræsentant, jf. nærmere stk. 2 nedenfor.

Legitimationen skal forevises uopfordret til den, indgrebet retter sig mod, og skal vise, hvilken myndighed vedkommende person repræsenterer, samt indeholde identificerbare oplysninger om den pågældendes identitet (f.eks. tjenestenummer).

Til stk. 2

Bestemmelsen fastsætter, at bestemmelsen i lovudkastets § 6, stk. 1, undtagelsesvis kan fraviges helt eller delvist, hvis afgørende hensyn taler for det.

Denne bestemmelse indebærer bl.a., at en myndighed vil kunne undlade at følge den foreslåede bestemmelse i stk. 1 om legitimation, i det omfang den eller de personer, som et tvangsindgreb rettes mod, udviser en sådan truende adfærd mv., at det efter en konkret vurdering undtagelsesvis vil være velbegrundet ikke at oplyse navn eller andre identitetsoplysninger, ligesom der i ganske særlige tilfælde kan foreligge omstændigheder, der berettiger, at der heller ikke gives oplysninger om tjenestested.

Til § 7

Almindelige forvaltningsretlige principper fører til, at myndigheden skal foretage et tvangsindgreb så skånsomt som muligt.

Lovudkastets § 7 lovfæster dette ved at fastslå, at et tvangsindgreb skal foretages så skånsomt, som omstændighederne tillader, herunder så vidt muligt uden at forårsage ødelæggelse eller beskadigelse, og uden at indgrebet på grund af tidspunktet for foretagelsen eller den måde, hvorunder det foretages, giver anledning til unødigt opsig.

Eksempelvis må myndigheden drage omsorg for, at et kontrolbesøg hos en virksomhed gennemføres på en måde, der ikke unødigt griber forstyrrende ind i virksomhedens arbejde, og at kontrolbesøget ikke giver anledning til unødigt opsig hos kunder, naboer mv.

Til § 8

Bestemmelsen i lovudkastets § 8 fastsætter en pligt for myndighederne til at udarbejde en rapport om udførelsen af et tvangsindgreb i tilfælde, hvor myndigheden under gennemførelsen af et tvangsindgreb finder, at den, som indgrebet er rettet imod, har tilsidesat regler i lovgivningen mv. Rapporten skal snarest udleveres til vedkommende.

Finder myndigheden under gennemførelsen af et tvangsindgreb derimod ikke, at den, som indgrebet rettes imod, har tilsidesat regler i lovgivningen mv., indebærer bestemmelsen i lovudkastets § 8, stk. 2, at myndigheden alene har pligt til at udfærdige og udlevere en rapport om udførelsen af indgrebet, hvis parten fremsætter begæring om

det. En begæring herom skal fremsættes over for myndigheden inden 14 dage efter, at tvangsindgrebet er gennemført. Myndigheden skal besvare begæringen snarest muligt. Er begæringen ikke besvaret inden 14 dage efter, at myndigheden har modtaget den, skal myndigheden underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår begæringen kan forventes besvaret.

Bestemmelsen angiver ikke, hvad rapporten om indgrebets udførelse nærmere skal indeholde. Det skyldes, at behovet for notering af oplysninger i rapporten vil variere afhængigt af, hvordan et tvangsindgreb forløber, samt formålet med og omfanget af tvangsindgrebet. Overordnet skal rapporten imidlertid give et udførligt og dækkende indtryk af tvangsindgrebets forløb.

Der kan samtidig peges på en række omstændigheder, der vil have betydning for, hvor omfattende rapporten bør være.

Således vil der normalt være et større behov for notering af oplysninger i rapporten, hvis indgrebet foretages uden samtykke fra den, som indgrebet retter sig mod. Der vil endvidere være et større behov for notering af oplysninger i rapporten, hvis myndigheden tager genstande i besiddelse i forbindelse med indgrebet. Endvidere kan der peges på, at jo mere indgribende og omfattende et tvangsindgreb er, jo større vil behovet for notering af oplysninger i rapporten være.

Som minimum vil der normalt være behov for i rapporten at notere oplysninger om indgrebets formål, tidspunktet for indgrebet, hvilke personer der var til stede, om der blev anvendt tvang ved gennemførelsen, og hvilke genstande der eventuelt blev taget i myndighedernes besiddelse.

Det bemærkes, at udarbejdelse af den pågældende rapport i vidt omfang vil kunne ske ved udfyldelse af fortrykte blanketter.

Den udfærdigede rapport vil have bevismæssig betydning, hvis der efterfølgende opstår spørgsmål om et tvangsindgrebs forløb mv. Undladelse af at udfærdige den nævnte rapport – f.eks. i tilfælde, hvor der er konstateret en lovovertrædelse, men hvor overtrædelsen er af en sådan karakter, at den ikke umiddelbart giver myndigheden anledning til at foretage egentlige retsskridt – vil derfor efter omstændighederne kunne have bevismæssig skadevirkning for myndigheden, hvis den senere ønsker at foretage retsskridt mv. under henvisning til forhold, som knytter sig til det pågældende kontrolbesøg mv.

Til kapitel 3. Forholdet til strafferetsplejen ved gennemførelsen af tvangsindgreb

I kapitlet fastsættes regler for myndighedernes gennemførelse af tvangsindgreb i tilfælde, hvor en person er mistænkt for at have begået et strafbart forhold. Reglerne vil gælde, hvad enten myndigheden selv har adgang til at søge et eventuelt strafbart forhold afsluttet ved en administrativ bøde (bødeforelæg), eller myndigheden ikke har en sådan adgang og derfor i alle tilfælde vil være henvist til at lade en videre behandling af spørgsmål om fastsættelse af straf overgå til politiet.

Til § 9

Til stk. 1

Hvis en person med rimelig grund mistænkes for at have begået en strafbar lovovertrædelse, indebærer bestemmelsen, at tvangsindgreb over for den mistænkte med henblik på at tilvejebringe oplysninger om det eller de forhold, som mistanken omfatter, alene kan gennemføres efter reglerne i retsplejeloven om strafferetsplejen. Det gælder, uanset om den mistænkte er en fysisk eller juridisk person.

Den foreslåede bestemmelse afgrænser således anvendelsen af tvangsindgreb uden for strafferetsplejen i forhold til anvendelsen af indgreb i form af ransagning, beslaglæggelse mv. inden for strafferetsplejen.

Bestemmelsen finder anvendelse i tilfælde, hvor myndigheden forud for f.eks. et kontrolbesøg er bekendt med oplysninger, der kan begrunde, at en person med rimelig grund mistænkes for at have begået en strafbar lovovertrædelse.

Endvidere finder bestemmelsen anvendelse i tilfælde, hvor myndigheden i forbindelse med gennemførelsen af f.eks. et kontrolbesøg får kendskab til oplysninger, der kan begrunde, at en person med rimelig grund mistænkes

for at have begået en strafbar lovovertrædelse.

Efter bestemmelsens ordlyd skal der være tale om, at en person med rimelig grund mistænkes for at have begået en strafbar lovovertrædelse. Der skal således foreligge en mistanke om et strafbart forhold, som kan henføres til én eller flere bestemte personer. At der skal være »rimelig grund« til en sådan mistanke indebærer, at mistanken skal være baseret på fornødne konkrete objektive oplysninger i den pågældende sag.

Hvis en myndighed f.eks. ønsker at undersøge nogle bestemte forhold, som kun *muligvis* kan give anledning til en mistanke, f.eks. på baggrund af generelle erfaringer med en bestemt branche, finder bestemmelsen ikke anvendelse.

Når den foreslåede bestemmelse benytter udtrykket, at »en person med rimelig grund mistænkes for at have begået en strafbar lovovertrædelse«, skal dette i øvrigt ses i sammenhæng med retsplejelovens regler om ransagning og beslaglæggelse inden for strafferetsplejen (retsplejelovens §§ 794 og 802), der anvender et tilsvarende udtryk ved opregningen af, hvilke betingelser der skal være opfyldt for at foretage tvangsindgreb af den karakter inden for strafferetsplejen. Den foreslåede bestemmelse omfatter således situationer, hvor der foreligger grundlag for en eventuel efterforskning efter retsplejelovens regler – herunder med mulighed for at gennemføre ransagning, beslaglæggelse mv. efter de nærmere regler, der findes herom i retsplejeloven.

Det forudsættes, at en myndighed, som har mistanke om, at »der er noget galt«, vil kunne være berettiget til at gennemføre eller fortsætte et kontrolbesøg mv., indtil der i givet fald er tilvejebragt visse nærmere konkretiserede oplysninger om karakteren og omfanget af det eller de forhold, som mistanken angår.

Eksempelvis forudsættes det, at skattemyndighederne ikke vil være afskåret fra at gennemføre en regnskabskontrol i en virksomhed, blot fordi der foreligger visse uoverensstemmelser i virksomhedens indsendte regnskabsmateriale.

Tilsvarende forudsættes det, at en anmeldelse – f.eks. fra en nabo eller en ansat i en virksomhed – normalt ikke i sig selv vil indebære, at myndigheden vil være afskåret fra under et kontrolbesøg mv. at tilvejebringe visse nærmere konkretiserede oplysninger om karakteren og omfanget af det eller de forhold, som anmeldelsen omfatter.

Bestemmelsen er alene til hinder for, at den pågældende myndighed gennemfører tvangsindgreb som nævnt i lovudkastets § 1, stk. 1. Der vil således efter den foreslåede bestemmelse ikke være noget til hinder for, at myndigheden – eventuelt efter aftale med politiet – foretager andre sagsbehandlingsskridt med henblik på den videre behandling af spørgsmål om fastsættelse af straf, f.eks. analyse af indhentede prøver eller en vurdering af de allerede foreliggende oplysninger.

Bestemmelsen vil kunne indebære, at en myndighed, som i forbindelse med et kontrolbesøg mv. får mistanke om et strafbart forhold, vil være afskåret fra at benytte en eventuel hjemmel i lovgivningen til umiddelbart at beslaglægge relevante beviser (f.eks. regnskabsbilag eller andre dokumenter). Myndigheden må i så fald søge at indhente vedkommendes samtykke til – uanset den opståede mistanke om strafbart forhold – at beslaglægge de pågældende effekter, jf. bestemmelsen i lovudkastets § 9, stk. 3. Hvis et sådant samtykke ikke kan opnås, forudsættes det, at myndigheden – såfremt den finder tilstrækkelig anledning til straks at tilkalde politiet med henblik på gennemførelse af en beslaglæggelse efter de straffeprocessuelle regler i retsplejeloven – vil have ret til at forblive på stedet for at sikre eventuelle beviser, indtil politiet møder frem.

Bestemmelsen indebærer, at anvendelsen af tvangsindgreb kun udelukkes med hensyn til det eller de forhold, hvor der er en mistanke om, at parten har begået et strafbart forhold. Myndigheden vil derfor kunne anvende sine kontrolbeføjelser mv. med henblik på at kontrollere andre forhold.

Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor Arbejdstilsynet i forbindelse med et kontrolbesøg i en virksomhed konstaterer, at der er begået en strafbar overtrædelse af arbejdsmiljølovgivningen, idet arbejdet ved en bestemt maskine ikke udføres sikkerhedsmæssigt forsvarligt. Arbejdstilsynet vil efter lovudkastets § 9, stk. 1 – når mistanken er konkretiseret således, at der er »rimelig grund« til mistanken, jf. ovenfor – være afskåret fra at undersøge dette forhold nærmere, men vil være berettiget til at undersøge andre forhold, herunder f.eks. andre maskiner.

Arbejdstilsynet vil normalt heller ikke være afskåret fra at gennemføre et nyt kontrolbesøg hos den pågældende f.eks. 14 dage senere for at påse, om arbejdet ved den omhandlede maskine på dette tidspunkt udføres sikkerhedsmæssigt forsvarligt, da kontrollen vedrører et forhold, der som udgangspunkt må betegnes som nyt i forhold til den tidligere konstaterede overtrædelse.

Til stk. 2

Bestemmelsen indebærer, at bestemmelsen i lovudkastets § 9, stk. 1, ikke finder anvendelse, hvis tvangsindgrebet alene gennemføres med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf.

Hvis formålet med et tvangsindgreb alene er at indsamle oplysninger til brug for ikke-strafferetlige sagsbehandlingsskridt, vil indgrebet således kunne gennemføres over for en person, som mistænkes for et strafbart forhold, selv om de oplysninger, der søges tilvejebragt, vedrører det eller de forhold, som mistanken omfatter.

Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor skattemyndighederne ønsker at anvende beføjelserne i skattekontrolloven med henblik på den løbende skattemæssige ligning, uanset at en person med rimelig grund mistænkes for at have begået et strafbart forhold.

Et andet eksempel kan være, at fødevaremyndighederne – uanset at en person med rimelig grund mistænkes for at have begået en strafbar overtrædelse af fødevarelovgivningen ved at have produceret en vare, der indeholder sundhedsfarlige stoffer – ønsker at anvende tvangsindgreb med henblik på meddelelse af påbud om destruktion af de sundhedsfarlige varer.

Til stk. 3

Bestemmelsen regulerer myndighedernes adgang til at gennemføre et tvangsindgreb over for en tredjemand med henblik på at indhente oplysninger af betydning for en straffesag mod den mistænkte.

Bestemmelsen fastsætter, at reglerne i lovudkastets § 9, stk. 1-2, finder tilsvarende anvendelse, hvis der i sagen rettes et tvangsindgreb mod andre end den mistænkte. Et tvangsindgreb kan således alene gennemføres hos tredjemand, hvis et tilsvarende indgreb ville kunne gennemføres hos den mistænkte selv efter bestemmelserne i lovudkastets § 9, stk. 1-2. Der henvises til bemærkningerne ovenfor til disse bestemmelser.

Bestemmelsen indebærer således, at gennemførelse af et tvangsindgreb over for en tredjemand med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for en straffesag mod den mistænkte skal ske i overensstemmelse med retsplejelovens regler om ransagning mv. over for ikke-mistænkte personer.

Til stk. 4

Bestemmelsen fastsætter, at en part kan give samtykke til fravigelse af reglerne i lovudkastets § 9, stk. 1 og 3.

Bestemmelsen indebærer således, at en mistænkt med sit samtykke kan tillade, at der gennemføres et tvangsindgreb over for vedkommende og/eller over for tredjemand med henblik på at tilvejebringe oplysninger om det eller de forhold, der er omfattet af mistanken, til brug for behandlingen af spørgsmålet om fastsættelse af straf.

I bestemmelsen præciseres det, at reglerne i lovudkastets §§ 2-8 finder tilsvarende anvendelse også i tilfælde, hvor der gennemføres et kontrolbesøg mv. på grundlag af den mistænktes samtykke.

Er den mistænkte en juridisk person, kan samtykket gives af en fysisk person, som er bemyndiget til at give et sådant samtykke på den juridiske persons vegne. Bemyndigelsen kan følge af regler i lovgivningen om, hvem der er berettiget til at repræsentere og tegne den juridiske person udadtil. Er der f.eks. tale om et aktieselskab, følger det af aktieselskabslovens § 60, stk. 1, at medlemmer af bestyrelsen og af direktionen repræsenterer selskabet udadtil. Selskabet forpligtes ved retshandler, som på selskabets vegne indgår af den samlede bestyrelse eller af et medlem af bestyrelsen eller af en direktør, jf. § 60, stk. 2. Disse personer vil således som udgangspunkt på selskabets vegne kunne give samtykke til fravigelse af reglerne i lovudkastets § 9, stk. 1 og 3. En juridisk person kan herudover konkret beslutte, at én eller flere personer – f.eks. den daglige leder – skal være bemyndiget til på den juridiske persons vegne at give samtykke til fravigelse af reglerne i lovudkastets § 9, stk. 1 og 3, ligesom det kan følge af vedkommendes stilling, at den pågældende må antages at have fuldmagt til at meddele samtykke på den juridiske persons vegne.

Et samtykke skal være skriftligt og skal gives på et frivilligt, specifikt og informeret grundlag.

Skriftlighedskravet indebærer, at det ikke er tilstrækkeligt, at den mistænkte mundtligt tilkendegiver, at tvangsindgrebet kan gennemføres efter de forvaltningsretlige regler.

At samtykket skal gives på et »frivilligt« grundlag betyder, at samtykket ikke må være afgivet under tvang. Det skal således stå den mistænkte frit for, om vedkommende ønsker at give afkald på de retsgarantier, der følger af retsplejelovens regler om strafferetsplejen.

I kravet om, at samtykket skal ske på et »specifikt« grundlag, ligger, at det klart og utvetydigt skal fremgå, hvad det er, der meddeles samtykke til. Det skal således bl.a. fremgå, hvad det er for tvangsindgreb, som den mistænkte samtykker i, at myndigheden kan gennemføre.

At samtykket skal gives på et »informeret« grundlag betyder, at den mistænkte skal være klar over, hvad det er vedkommende meddeler samtykke til. Myndigheden skal således sikre sig, at der gives den mistænkte tilstrækkelig information til, at den pågældende kan vurdere, hvorvidt samtykke skal meddeles. Myndigheden skal således bl.a. oplyse om, at den mistænkte ikke har pligt til at acceptere gennemførelsen af et tvangsindgreb efter de forvaltningsretlige regler, ligesom myndigheden skal gøre den mistænkte bekendt med, at de oplysninger, der vil blive tilvejebragt, senere kan komme til at indgå i en straffesag mod den pågældende.

Et meddelt samtykke kan til enhver tid tilbagekaldes. Tilbagekaldes samtykket betyder det, at tvangsindgreb herefter alene vil kunne gennemføres efter reglerne i lovudkastets § 9, stk. 1-3. Der stilles ikke formkrav til den mistænktes tilbagekaldelse af samtykke. En sådan tilbagekaldelse vil således kunne ske såvel mundtligt som skriftligt.

Til kapitel 4. Retten til ikke at inkriminere sig selv mv.

I kapitlet fastsættes regler for, i hvilket omfang regler i lovgivningen mv. om pligt til at meddele oplysninger til den offentlige forvaltning gælder, når en person er mistænkt for at have begået et strafbart forhold. Reglerne vil gælde, hvad enten myndigheden selv har adgang til at søge et eventuelt strafbart forhold afsluttet ved en administrativ bøde (bødeforelæg), eller myndigheden ikke har en sådan adgang og derfor i alle tilfælde vil være henvist til at lade en videre behandling af spørgsmål om fastsættelse af straf overgå til politiet.

Til § 10

Til stk. 1

Bestemmelsen skal bl.a. ses i sammenhæng med den praksis, som knytter sig til artikel 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvorefter en person, som er anklaget for en forbrydelse, har ret til ikke at udtale sig om den påståede forbrydelse og til ikke at blive tvunget til at medvirke til at opklare den påståede forbrydelse.

Som det er anført i kapitel 6, pkt. 6.3, er det efter omstændighederne forbundet med en vis usikkerhed at afgøre, om en person er »anklaget« for en forbrydelse i konventionens forstand, og dermed kan påberåbe sig forbudet mod selvinkriminering. Det vil ikke være afgørende, om borgeren er sigtet eller tiltalt efter dansk ret. Det afgørende er derimod, om der foreligger en »officiel tilkendegivelse fra en dertil kompetent myndighed« eller om borgerens situation er blevet »påvirket mærkbart«.

Udtrykket »forbrydelse« i konventionen omfatter først og fremmest tilfælde, hvor der til en lovovertrædelse er knyttet sædvanlige strafferetlige sanktioner i form af bøde, frihedsstraf mv. Herudover antages det, at udtrykket efter omstændighederne også omfatter lovovertrædelser, hvortil der er knyttet sanktioner, som efter national lovgivning ikke henregnes til strafferetsplejen, men som uanset dette kan sidestilles med straf, herunder pønalt begrundede skatteforhøjelser. Der henvises nærmere til kapitel 6, pkt. 6.2.3.

På den anførte baggrund fastsætter bestemmelsen i lovudkastets § 10, stk. 1, at administrative myndigheder må afstå fra at benytte strafsanktionerede oplysningspligter mv. over for en person, mod hvem der er rettet en konkret mistanke om, at vedkommende har begået en lovovertrædelse, der kan medføre straf eller en anden sanktion, som må sidestilles med straf. Det gælder dog ikke, hvis det kan udelukkes, at de oplysninger, som søges tilvejebragt, kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse.

Bestemmelsen gælder, uanset om den mistænkte er en fysisk eller juridisk person.

Med hensyn til kravet om, at der skal foreligge en konkret mistanke, må det som udgangspunkt være afgørende, om myndighedens mistanke er så stærk, at der ville være grundlag for inden for strafferetsplejen at rejse en sigtelse eller at tillægge vedkommende en sigtets rettigheder. Der skal således foreligge omstændigheder, spor mv., som på objektivt grundlag og med rimelighed kan tale for vedkommendes mulige skyld. En person skal normalt anses for

sigtet, når mistanken samler sig om vedkommende, og efterforskningen direkte retter sig mod den pågældende og ikke mod en bredere kreds.

At en myndighed fra det tidspunkt, hvor der foreligger en konkret mistanke, ikke længere kan anvende en oplysningspligt, er ikke i sig selv ensbetydende med, at myndigheden ikke vil kunne anvende andre kontrolbeføjelser, herunder tvangsindgreb. Myndigheden vil således kunne gennemføre eller fortsætte et kontrolbesøg, indtil der i givet fald er tilvejebragt visse nærmere konkretiserede oplysninger om karakteren og omfanget af det eller de forhold, som mistanken angår, således at der foreligger oplysninger, som kan danne grundlag for, at en person med rimelig grund mistænkes for at have begået en strafbar lovovertrædelse, jf. nærmere bemærkningerne til bestemmelsen i lovudkastets § 9, stk. 1, ovenfor.

Der kan således efter omstændighederne forekomme tilfælde, hvor en myndigheds beføjelser til at anvende en oplysningspligt over for en mistænkt person ophører på et tidligere tidspunkt end det tidspunkt, hvor myndigheden må afstå fra at gennemføre tvangsindgreb over for den mistænkte.

Hvis f.eks. skattemyndighederne i forbindelse med et kontrolbesøg i en butik konstaterer, at der sælges ulovligt importerede varer, og der i den forbindelse opstår en konkret mistanke om, at butiksejeren har begået en strafbar overtrædelse af afgiftslovgivningen, må skattemyndighederne afstå fra at benytte en oplysningspligt over for den mistænkte med henblik på at tilvejebringe oplysninger, der kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse. Skattemyndighederne vil derimod normalt være berettiget til at fortsætte kontrolbesøget, indtil der er foretaget en optælling af antallet af ulovligt importerede varer og dermed tilvejebragt nærmere konkretiserede oplysninger om karakteren og omfanget af den ulovlige import, som mistanken angår.

Pligter til at meddele oplysninger til den offentlige forvaltning er fastsat på en lang række forvaltningsområder og ofte således, at pligten er strafsanktioneret. Bestemmelsen omfatter imidlertid ikke alene strafsanktionerede oplysningspligter, men også oplysningspligter, som kan søges gennemtvunget under trussel om pålæggelse af tvangsbøder eller andre tvangsforanstaltninger. Omfattet er også tilfælde, hvor en oplysningspligt med hjemmel i lovgivningen mv. er fastsat som et vilkår for en tilladelse eller lignende.

Uden for bestemmelsen falder tilfælde, hvor myndigheden ikke har adgang til at søge oplysningspligten gennemtvunget. Bestemmelsen omfatter derfor ikke tilfælde, hvor en part i forbindelse med en ansøgning må give visse oplysninger som forudsætning for, at ansøgningen kan imødekommes, og hvor manglende afgivelse af oplysninger alene kan tillægges processuel skadevirkning, således at ansøgningen eventuelt ikke kan imødekommes.

Bestemmelsen indebærer, at den mistænkte person i de nævnte tilfælde alene har pligt til at meddele oplysninger, i det omfang det kan udelukkes, at de oplysninger, som søges tilvejebragt, kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse. Om dette er tilfældet, må bero på en konkret vurdering i den enkelte sag. Kan det efter en sådan vurdering ikke udelukkes, at oplysningerne vil kunne have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse, kan oplysningspligten ikke anvendes.

Det afgørende er, om oplysningerne kan have betydning for bedømmelsen af, om den mistænkte har begået en lovovertrædelse, der kan medføre straf eller anden sanktion, som må sidestilles med straf. Bestemmelsen er derimod ikke til hinder for, at den mistænkte f.eks. i forbindelse med et kontrolbesøg pålægges at give (faktuelle) oplysninger, som er uden betydning for bedømmelsen af, hvorvidt den pågældende har begået en lovovertrædelse, der kan medføre straf eller anden sanktion, som må sidestilles med straf. Bestemmelsen vil således ikke være til hinder for at anvende en oplysningspligt til at kræve oplysninger om navn, adresse mv., jf. herved også retsplejelovens § 750, hvorefter enhver på forlangende er forpligtet til over for politiet at opgive navn, adresse og fødselsdato.

Det bemærkes, at den foreslåede bestemmelse ikke indebærer ændringer i anvendelsen af retsplejelovens regler om politiets afhøringer samt vidnereglerne i tilfælde, hvor en juridisk person sigtes/tiltales for et strafbart forhold.

Bestemmelsen regulerer ikke spørgsmålet om, hvorvidt det er muligt at straffe en person, som nægter at efterkomme et pålæg om at fremkomme med oplysninger i tilfælde, hvor der ikke foreligger nogen mistanke om strafbare forhold, hvis det viser sig, at årsagen til, at den pågældende nægtede at medvirke, er, at vedkommende ønskede at dække over at have begået strafbare forhold.

Bestemmelsen regulerer heller ikke spørgsmålet om, hvorvidt det er muligt at straffe en person for afgivelse af urigtige oplysninger i tilfælde, hvor den pågældende er sigtet for et strafbart forhold, eller hvor vedkommende ved at afgive sandfærdige oplysninger ville kunne sigtes for et strafbart forhold.

Om disse spørgsmål henvises til kapitel 6, pkt. 6.9.

Til stk. 2

Bestemmelsen vedrører myndighedernes adgang til at anvende en oplysningspligt over for andre end den mistænkte.

Bestemmelsen indebærer, at andre end den mistænkte har pligt til at meddele oplysninger i sagen, i det omfang oplysningerne alene søges tilvejebragt til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf.

Bestemmelsen indebærer således for det første, at en tredjemand kan pålægges at meddele oplysninger om andre forhold end den formodede lovovertrædelse.

For det andet indebærer bestemmelsen, at myndighederne fortsat vil kunne pålægge tredjemand at meddele oplysninger om det eller de forhold, hvor der foreligger en konkret mistanke om en lovovertrædelse, hvis oplysningerne ønskes tilvejebragt med henblik på andre spørgsmål end fastsættelse af straf.

Som eksempel kan nævnes tilfælde, hvor skattemyndighederne har mistanke om, at en person har afgivet urigtig selvangivelse for en bestemt periode. Skattemyndighederne vil efter den foreslåede bestemmelse være berettiget til med henblik på den løbende skattemæssige ligning at pålægge en selvstændig erhvervsdrivende tredjemand at meddele oplysninger om den omsætning, vedkommende har haft med den mistænkte i den omhandlede periode.

Et andet eksempel kan være, at fødevaremyndighederne – uanset at der er en konkret mistanke om, at en person har begået en strafbar overtrædelse af fødevarelovgivningen ved at have produceret en vare, der indeholder sundhedsfarlige stoffer – ønsker at pålægge den tredjemand, som har købt varerne af producenten, at meddele oplysninger om, hvortil varerne er videresolgt, med henblik på at få lokaliseret og destrueret de sundhedsfarlige varer.

Bestemmelsen er ikke til hinder for, at en tredjemand uden at være forpligtet hertil – og uden den mistænkte samtykke, jf. stk. 4 nedenfor – frivilligt kan meddele oplysninger til myndigheden til brug for behandlingen af spørgsmålet om fastsættelse af straf.

I modsætning til stk. 1, der bl.a. skal ses på baggrund af artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, omfatter bestemmelsen alene tilfælde, hvor lovovertrædelsen kan medføre straf. Bestemmelsen omfatter således ikke tilfælde, hvor mistanken vedrører en lovovertrædelse, som kan medføre en sanktion, der må sidestilles med straf, jf. om det sidste bemærkningerne til stk. 1.

Med udtrykket »andre end den mistænkte« i bestemmelsen sigtes der til tredjemænd, som er private. Den foreslåede bestemmelse regulerer således ikke spørgsmålet om indhentelse af oplysninger hos andre offentlige myndigheder. Hvis en forvaltningsmyndighed har mistanke om et strafbart forhold, må spørgsmålet om pligt for andre offentlige myndigheder til at meddele oplysninger til brug for sagen derfor afgøres efter andre regler – herunder forvaltningslovens § 31, der indebærer, at en offentlig forvaltningsmyndighed som udgangspunkt er forpligtet til efter begæring at videregive oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed, i det omfang videregivelsen vil være berettiget efter forvaltningslovens regler mv.

Til stk. 3

Bestemmelsen indebærer, at en myndighed skal vejlede den mistænkte om, at vedkommende ikke har pligt til at meddele oplysninger, som kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse.

Bestemmelsen finder for det første anvendelse i tilfælde, hvor en person har pligt til at give en myndighed oplysninger efter begæring. Endvidere finder bestemmelsen anvendelse i tilfælde, hvor oplysningspligten har karakter af en pligt til af egen drift at meddele en myndighed oplysninger.

I tilfælde, hvor en oplysningspligt først indtræder efter meddelelse af et pålæg fra en myndighed, kan myndigheden ikke meddele et sådant pålæg for så vidt angår oplysninger, som kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse. Myndigheden kan derimod rette henvendelse til den mistænkte med en forespørgsel

om, hvorvidt den pågældende frivilligt ønsker at meddele de ønskede oplysninger.

I tilfælde, hvor en oplysningspligt består løbende, f.eks. hvor en person har pligt til hvert år at indsende visse oplysninger, har myndigheden – i tilfælde, hvor den, som oplysningspligten påhviler er mistænkt for en lovovertrædelse, der kan medføre straf eller anden sanktion, som må sidestilles med straf – pligt til at meddele den pågældende, at oplysningspligten ikke længere består i forhold til oplysninger, som kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse.

Det er herefter op til den mistænkte at afgøre, om vedkommende frivilligt ønsker at afgive oplysningerne.

Hvis den mistænkte meddeler samtykke til at afgive oplysningerne, skal samtykket være skriftligt og meddeles på et frivilligt, specifikt og informeret grundlag. Om kravene til et samtykke henvises nærmere til bemærkningerne ovenfor til bestemmelsen i lovudkastets § 9, stk. 4.

Til stk. 4

Bestemmelsen indebærer, at en mistænkt kan meddele samtykke til, at myndigheden kan anvende en oplysningspligt overfor en tredjemand med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for en straffesag mod den mistænkte.

Bestemmelsen er ikke til hinder for, at en tredjemand – uden den mistænkes samtykke – frivilligt kan meddele oplysninger til myndigheden uden at være forpligtet til det.

Et samtykke skal gives på et skriftligt, frivilligt, specifikt og informeret grundlag. Om kravene til et samtykke henvises nærmere til bemærkningerne ovenfor til bestemmelsen i lovudkastets § 9, stk. 4.

Til kapitel 5. Benyttelse af oplysninger som bevis i en straffesag

I kapitlet fastsættes regler for benyttelsen af oplysninger, der er tilvejebragt i overensstemmelse med bestemmelserne i lovudkastets §§ 9 og 10, som bevis i retten under en eventuel straffesag.

Til § 11

Har en myndighed fremskaffet oplysninger i strid med de regler, der gælder for fremskaffelsen – herunder de regler, der foreslås i lovudkastets §§ 9 og 10 – må det i overensstemmelse med almindelige principper for anvendelse af ulovligt tilvejebragte bevismidler bero på en konkret vurdering, om de pågældende oplysninger kan tillades anvendt som bevis i en straffesag. Der henvises i den forbindelse nærmere til kapitel 6, pkt. 6.8.

Den foreslåede bestemmelse regulerer tilfælde, hvor der er tale om lovligt tilvejebragte beviser.

Bestemmelsen fastsætter således grænser for, i hvilket omfang oplysninger, som forvaltningsmyndighederne – i tilfælde, hvor der efter bestemmelserne i lovudkastets § 9, stk. 1, eller § 10, stk. 1, er mistanke om en lovovertrædelse – har tilvejebragt ved gennemførelsen af et tvangsindgreb eller ved anvendelsen af en oplysningspligt, kan anvendes som bevis i retten under en eventuel straffesag.

Bestemmelsen indebærer, at sådanne oplysninger ikke kan anvendes som bevis i en straffesag, hvis retten finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

Om det vil være retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at anvende en oplysning som bevis, må bero på en konkret vurdering af omstændighederne i den enkelte sag. Mere generelt er det dog muligt at pege på forskellige tilfældegrupper, hvor det i almindelighed vil være henholdsvis retssikkerhedsmæssigt ubetænkeligt og retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at anvende tilvejebragte oplysninger som bevis.

I tilfælde, hvor oplysningerne er fremskaffet af myndigheden på et tidspunkt, hvor der hos myndigheden forelå en mistanke om det eller de forhold, som straffesagen vedrører, vil udgangspunktet være, at oplysningerne kan anvendes som bevis, hvis oplysningerne er fremskaffet i overensstemmelse med bestemmelserne i lovudkastets § 9, stk. 2-4, eller § 10, stk. 2-4.

Det gælder således bl.a., hvis oplysningerne i en sådan situation er fremskaffet efter indhentet samtykke fra den mistænkte, jf. herved lovudkastets § 9, stk. 4, og § 10, stk. 3, 2. pkt., og stk. 4.

Endvidere gælder det, hvis myndigheden – uden at der har foreligget samtykke fra den mistænkte – har tilvejebragt oplysninger f.eks. ved gennemførelsen af et kontrolbesøg hos den mistænkte eller hos en tredjemand eller ved anvendelsen af en oplysningspligt over for en tredjemand til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf, jf. herved lovudkastets §§ 9, stk. 2 og 3, samt § 10, stk. 2.

Hvis eksempelvis arbejdsmiljø- eller miljømyndighederne i en situation, hvor der foreligger mistanke om overtrædelse af lovgivningen på det pågældende område, har fremskaffet oplysninger inden for rammerne af de nævnte bestemmelser i lovudkastet med henblik på at give et administrativt påbud vedrørende det eller de forhold, som mistanken vedrører, forudsættes det således, at den foreslåede bestemmelse ikke afskærer muligheden for at anvende disse oplysninger som bevis i straffesagen.

De konkrete omstændigheder kan dog i særlige tilfælde føre til, at det nævnte udgangspunkt bør fraviges.

Det gælder, hvis retten finder, at der ikke har foreligget hensyn, som kunne begrunde, at myndigheden uden at afvente den videre behandling af sagen i strafferetsplejens former har fremskaffet oplysningerne med henblik på ikke-strafferetlige foranstaltninger mv.

Her vil en afvejning af de hensyn, der ligger bag den foreslåede bestemmelse – på den ene side hensynet til den mistænkte retsstilling i straffesagen og på den anden side de hensyn, der gør, at en mistænkt person ikke skal være »fredet« for anvendelse af sædvanlige administrative kontrolforanstaltninger mv. – kunne føre til, at det bør anses for retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at anvende oplysningerne som bevis i straffesagen. Hvis der derimod har foreligget hensyn, der har kunnet begrunde, at myndigheden ikke har afventet den videre behandling af sagen i strafferetsplejens former, vil der ikke være grundlag for at fravige det omtalte udgangspunkt.

I praksis forudsættes det anførte at indebære, at der kun undtagelsesvist vil kunne blive tale om at afskære et bevis efter den foreslåede bestemmelse, hvis oplysningerne er tilvejebragt i overensstemmelse med bestemmelserne i lovudkastets § 9, stk. 2-4, eller § 10, stk. 2-4. Retten vil derfor alene skulle tage spørgsmål om eventuel bevisafskæring efter bestemmelsen op til behandling i tilfælde, hvor tiltalte begærer det, og hvor der umiddelbart foreligger omstændigheder, som tyder på, at det i overensstemmelse med det, der er anført ovenfor, kan være retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at anvende bestemte dokumenter mv. som bevis i sagen. I sådanne tilfælde vil retten – med henblik på sin stillingtagen til spørgsmålet om bevisafskæring – kunne pålægge anklagemyndigheden at afgive en nærmere redegørelse for omstændighederne i forbindelse med fremskaffelsen af de enkelte beviser.

Det bemærkes, at den foreslåede bestemmelse ikke indebærer ændringer i de regler og principper, der i øvrigt gælder for, i hvilket omfang oplysninger kan anvendes som bevis i en straffesag, herunder bl.a. retsplejelovens § 877. I den forbindelse kan der bl.a. henvises til kapitel 6, pkt. 6.7, hvor det er nærmere omtalt, at artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention kan medføre begrænsninger i adgangen til i en straffesag at anvende oplysninger som bevis i tilfælde, hvor oplysningerne er tilvejebragt i medfør af strafsanktionerede oplysningspligter på et tidspunkt, hvor der endnu ikke var tale om en straffesag i konventionens forstand.

Den foreslåede bestemmelse vedrører alene anvendelse af oplysninger som bevis i straffesager, der behandles ved domstolene. Bestemmelsen omfatter derfor ikke de tilfælde, hvor en myndighed efter lovgivningen har adgang til administrativt at afslutte en straffesag med bøde.

9.3. Økonomiske og administrative konsekvenser

9.3.1. Indledning

Kommissionen har ikke foretaget en nærmere vurdering af lovudkastets administrative og økonomiske konsekvenser.

Pkt. 9.3.2 nedenfor indeholder derfor alene en kort, generel beskrivelse af de punkter i kommissionens forslag, som må antages at kunne få administrative og økonomiske konsekvenser af betydning.

Herudover har en række af de myndigheder mv., der er repræsenteret i kommissionen, ønsket at fremkomme med nogle bemærkninger om forventede økonomiske konsekvenser af kommissionens forslag. Herom henvises til pkt. 9.3.3.

9.3.2. Generelt om de økonomiske konsekvenser

Lovudkastets §§ 4-8 indeholder bestemmelser om den fremgangsmåde, som forvaltningsmyndigheder skal følge ved beslutninger om iværksættelse af tvangsindgreb.

Allerede i dag udfærdiger en række myndigheder rapporter mv. i forbindelse med gennemførelsen af kontrolbesøg og andre tvangsindgreb uden for strafferetsplejen. Efter kommissionens opfattelse må det imidlertid i forhold til gældende praksis forventes, at de foreslåede bestemmelser vil medføre et ressourcekrævende merarbejde for myndighederne i forbindelse med deres kontrolvirksomhed. Et sådant merarbejde vil bl.a. bestå i udfærdigelse af varslingskrivelser, behandling af indsigelser, udfærdigelse af skriftlige beslutninger og rapporter. Med hensyn til bestemmelserne i lovudkastets §§ 9-10 om forholdet til strafferetsplejen skal kommissionen bemærke, at spørgsmålet om økonomiske og administrative konsekvenser navnlig vil afhænge af, i hvilket omfang der i forhold til i dag vil ske en praktisk forskydning af opgavefordelingen mellem på den ene side kontrolmyndighederne mv. og på den anden side politi og anklagemyndighed. Dette spørgsmål vil skulle belyses nærmere af bl.a. politiet og anklagemyndigheden i forbindelse med høringen over betænkningen og udarbejdelsen af et eventuelt lovforslag på grundlag af betænkningen.

9.3.3. Nogle nærmere skønsmæssige beregninger

En række af kommissionens medlemmer har ønsket at fremkomme med nogle nærmere skønsmæssige beregninger over de økonomiske konsekvenser af en gennemførelse af kommissionens forslag.

Beskæftigelsesministeriet har tilkendegivet, at en gennemførelse af kommissionens forslag på Arbejdstilsynets område må skønnes at medføre en engangsudgift på 5,4 millioner kr. samt en løbende merudgift på 12,2 millioner kroner årligt.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har tilkendegivet, at en gennemførelse af kommissionens forslag må skønnes at medføre en merudgift på 47,3 millioner kr. årligt på Fødevareministeriets område.

Skatteministeriet har tilkendegivet, at en gennemførelse af kommissionens forslag må skønnes at medføre en merudgift på 26 millioner kr. årligt på Skatteministeriets område.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har tilkendegivet, at en gennemførelse af kommissionens forslag ikke vil betyde markant store omkostninger på Økonomi- og Erhvervsministeriets område.

Kommunernes Landsforening har tilkendegivet, at en gennemførelse af kommissionens forslag må skønnes at medføre en merudgift på 51,4 millioner kr. årligt for KL-kommunerne. For Københavns Kommunes vedkommende vurderes det, at forslaget vil medføre medudgifter alene på miljøområdet på 17 millioner kr. årligt, og for amternes vedkommende anslås det, at det vil betyde merudgifter i størrelsesordenen 6-10 millioner kroner årligt.

Politimesterforeningen har tilkendegivet, at det vil medføre en yderligere belastning for kriminalpolitiet og anklagemyndigheden, i det omfang bestemmelserne i lovudkastets §§ 9-11 i videre udstrækning end i dag måtte forudsætte medvirken fra politi og anklagemyndighed.

[Forside](#) | [Indhold](#) | [Til top](#) | [Forrige](#) | Næste

Justitsministeriet, Version 1.0 juni 2003

[Denne publikation findes på adressen: http://www.jm.dk/](http://www.jm.dk/)