

**Sexarbejdernes Interesseorganisation**

Slotsholmsgade 10-12  
1216 København K  
Telefon 72 28 24 00  
Fax 72 28 24 01  
oim@oim.dk  
www.oim.dk

**Sagsnr.**  
2014-5752

**Odense Kommunes kontrolbesøg i medfør af § 12 a i den sociale retssikkerhedslov**

**Doknr.**  
230269

**Dato**  
11-05-2015

Sexarbejdernes Interesseorganisation (SIO) har ved brev af 5. september 2011 henvendt sig til det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium, nu Økonomi- og Indenrigsministeriet, vedrørende Statsforvaltningens Syddanmarks udtalelse af 8. juni 2011 om et kontrolbesøg fra Odense Kommune gennemført den 15. april 2010 på adressen [...].

Økonomi- og Indenrigsministeriet besluttede at tage sagen op til behandling, hvilken nu er afsluttet. Ministeriet beklager meget den lange sagsbehandlingstid.

Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger på baggrund af det af Odense Kommune udarbejdede referat fra kontrolbesøget til grund, at kommunen i den aktuelle sag ikke forinden kontrolbesøget havde sikret sig, at der var tale om en virksomhed, uanset at kommunen efter § 12 a i den sociale retssikkerhedslov uden retskendelse alene har adgang til en virksomheds lokaler m.v. samt på arbejdssteder uden for virksomhedens lokaler. Ministeriet finder, at gennemførelsen af kontrolbesøget allerede af den grund var ulovligt.

Under henvisning til, at kommunen efter § 12 a i den sociale retssikkerhedslov kun kan foretage kontrol af borgerens løn- og arbejdsforhold, hvis borgeren søger om eller modtager ydelser, der er omfattet af den sociale retssikkerhedslov, og at ingen af de personer, der var beskæftiget på adressen [...] på tidspunktet for kontrolbesøget modtog sociale ydelser, er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Odense Kommune heller ikke af den grund lovligt kunne gennemføre kontrolbesøget den 15. april 2010.

Derudover er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at kommunen ikke har grundlag for at indhente yderligere oplysninger, hvis kommunen ud fra oplysninger om navn, adresse og fødselsdato kan konstatere, at borgeren ikke modtager offentlige ydelser, og at Odense Kommune dermed foretog kontrol af andre forhold end borgerens løn- og arbejdsforhold.

Økonomi- og Indenrigsministeriet bemærker, at de oplysninger, som er noteret i det af Odense Kommune udarbejdede referat fra kontrolbesøget, ikke blot er oplysninger om navn, adresse og fødselsdato, ansættelsesperiode og løn- og ansættelsesvilkår. Der er tale om oplysninger om personer, som er af følsom karakter, og som i øvrigt ikke ses at vedrøre det for kommunen relevante spørgsmål om, hvorvidt [borger A] og [borger B] modtog sociale ydelser. Det er ministeriets opfattelse, at sådanne supplerende oplysninger ikke er indhentet i overensstemmelse med lovgivningen.



Ved kopi af dette brev har Økonomi- og Indenrigsministeriet i dag meddelt Statsforvaltningen og Odense Kommune sin retsopfattelse.

Økonomi- og Indenrigsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Nedenfor følger en beskrivelse af sagens baggrund og en nærmere redegørelse for Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse.

### **Sagens baggrund**

Sexarbejdernes Interesseorganisation (SIO) henvendte sig ved brev af 5. september 2011 til det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium angående Statsforvaltningens Syddanmarks udtalelse af 8. juni 2011 om et kontrolbesøg fra Odense Kommune gennemført den 15. april 2010 på adressen [...].

På den pågældende dag blev et medlem af SIO, [borger A], der arbejdede i lejligheden, som hun havde lånt af et andet medlem af SIO, [borger B], mødt med et kontrolbesøg fra Fyns Politi, SKAT og Odense Kommune. Formålet med kontrolbesøget var bl.a. at kontrollere løn- og arbejdsforhold, som ligger til grund for udbetaling af kontante ydelser og økonomiske tilskud fra kommunen.

Den 5. december 2010 klagede SIO over kontrolbesøget til Odense Kommune. I klagen anføres det bl.a., at

”... § 12 a i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område<sup>[1]</sup> til enhver tid og uden retskendelse giver kommunen adgang til en virksomheds lokaler.

Imidlertid findes en sådan adgang uden retskendelse ifølge paragraffen kun ”med henblik på at kontrollere de oplysninger om borgernes løn- og ansættelsesforhold, som ligger til grund for udbetaling af ydelser i sager, der er omfattet af denne lov, jf. § 2, stk. 4”. I Indenrigs- og Socialministeriets vejledning til loven, punkt 143, der har overskriften ”Kun kontrol af borgere, der modtager sociale ydelser”, er begrænsningen forklaret således: ”Det kan kun foretages kontrol af borgerens løn- og ansættelsesforhold efter § 12 a, hvis borgerens sag behandles eller er behandlet efter retssikkerhedslovens regler eller hvis borgeren modtager en ydelse, som beregnes på grundlag af ægtefællens samlede indtægter.

Ingen af disse forudsætninger er opfyldt for hverken [borger A] eller [borger B]. Heller ikke for nogen anden person, der har anvendt lejligheden, er forudsætningerne for et tvangsindgreb efter paragraf 12 a opfyldt.”

Odense Kommune svarede SIO ved brev af 11. januar 2011, hvor kommunen ikke fandt anledning til at kritisere kontrolbesøget. Det blev bl.a. anført, at

”... da kontrolbesøg er stikprøvekontroller, så kan Kontrolgruppen [kommunen] ikke på forhånd vide, hvem gruppen træffer i virksomheden under kontrolbesøget. Gruppen henviser videre til, at dens adgang til at foretage kontrolbesøg er samme adgang som andre myndigheders som f.eks. SKAT har. Det var meningen med indførelsen af adgangen.”

Bilagst kommunens brev af 11. januar 2011 var bl.a. en redegørelse af 6. januar 2011 fra besøget den 15. april 2010, som bl.a. indeholdt et referat fra mødet (udateret).

Af referatet fremgik følgende:

”Fyns Politi, Skat Odense og Kontrolgruppen besøgt [adresse], mødt [borger A]. Kunstnernavn [...].

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1019 af 23. september 2014 om retssikkerhed og administration på det sociale område (den sociale retssikkerhedslov) med senere ændringer



[Borger A] bliver meget vred over vores besøg, da hun ikke mener, vi bare uden videre kan gå ind. Hun bliver orienteret om gældende lovgivning og får med det samme udleveret underretningsbrevet med beføjelserne.

[Borger A] oplyser, at hun har lånt lejligheden af en veninde. Hun har nøgle til stedet og har brugt lejligheden et halvt eller et helt år. [Borger A] nægter dog, at hun betaler husleje, da lejligheden er lånt af en god veninde. På spørgsmålet om, hvem veninden er, siger hun "[borger B]". Hun ved umiddelbart ikke, hvor [borger B] bor, men efter nogen tid får vi dog udleveret [borger B's] telefonnummer [...]. Politiet spurgte på telefonnummeret [...], som tilhører [borger B]. [Borger B] er iflg. [borger A] ligeledes prostitueret og bruger selv lejligheden ind i mellem i sit erhverv. [Borger A] oplyser, at hun blev momsregistreret for 1½ år siden. Hun er på adressen [...] torsdag og fredag i ulige uger. Mandag og tirsdag i lige uger er hun på en klinik på [adresse] og på mandag og tirsdag i ulige uger på et bordel på [adresse]. Lejligheden bærer ikke præg af beboelse, ingen personlige ting eller billeder og ved første blik, er man ikke i tvivl, om hvad stedet bruges til.

[Borger A] oplyser at hun har en revisor i [by]: [revisors navn], [revisors adresse] (kan ikke huske nr). På et skrivebord i et tilstødende lokale lå flere pengesedler og flød. [Borger A] tæller pengene op og oplyser, at dagens foreløbige omsætning er på 4.900 kr. Lejeren af [adresse] [borger B] blev forgæves telefonisk kontakttet under besøget (besked lagt på telefonsvareren). [Borger A] lovede, at hun ville få [borger B] til at rette telefonisk henvendelse, hvilket ikke efterfølgende er sket."

SIO henvendte sig den 17. januar 2011 på ny til Odense Kommune, hvor SIO gjorde opmærksom på, at brevet af 5. december 2010 skulle opfattes som en klage, og at SIO ønskede at klage over indholdet af kommunens svar af 11. januar 2011.

Odense Kommune skrev herefter ved brev af 9. februar 2011 til SIO. Kommunen fandt ikke, at kommunens brev af 11. januar 2011 var en afgørelse, da kontrolbesøget skulle opfattes som faktisk forvaltningsvirksomhed. Det blev oplyst, at der således ikke kunne klages til et ankenævn eller lignende, men der blev gjort opmærksom på, at sagen kunne indbringes for det kommunale tilsyn.

Den 13. marts 2011 rettede SIO henvendelse til Statsforvaltningen Syddanmark på vegne af [borger A] og [borger B]. SIO anførte i henvendelsen, at kommunen efter SIO's opfattelse ikke havde hjemmel til at foretage det pågældende kontrolbesøg. I henvendelsen anførtes bl.a. følgende:

"... Det er efter vores opfattelse umisforståeligt således, at tvangsindgreb efter loven kun kan ske ved eksistensen af en konkret sag om en borger. En sådan sag findes ikke, da hverken [borger B] eller [borger A] modtager sociale ydelser.

[...]

Lovens mening må være, at kommunerne kan foretage stikprøvekontroller af verserende sager, mens man [...] er afskåret fra at kontrollere virksomheder, hvor man ikke har kendt viden om, at der findes aktiviteter eller foretages handlinger, der er eller burde have været oplyst til kommunen."

SIO anførte desuden, at Odense Kommune i forbindelse med kontrolbesøget noterede en række oplysninger, som var af ren privat karakter.

Desuden blev det anført, at man ønskede Statsforvaltningen Syddanmarks stillingtagen til, hvorvidt det var korrekt, da Odense Kommune i brevet af 9. februar 2011 skrev, at kontrolbesøget var faktisk forvaltningsvirksomhed, og at der derfor ikke var nødvendigt at anføre en klagevejledning i kommunens brev af 11. januar 2011.

Ved brev af 8. juli 2011 skrev Statsforvaltningen Syddanmark til SIO. I brevet skrev Statsforvaltningen Syddanmark bl.a. følgende:



”Statsforvaltningen kan konstatere, at formålet med § 12 a i retssikkerhedsloven er at forhindre misbrug af det sociale system, jf. lovens forarbejder.

Statsforvaltningen kan konstatere, at efter dagældende § 12 a, stk. 1, i retssikkerhedsloven kunne en kommune kun foretage stikprøvekontrol af virksomheder, og at kontrollen ikke kunne bruges i forhold til at oplyse konkrete sager, og heller ikke ved mistanke om et strafbart forhold.

Statsforvaltningen kan også konstatere, at en kommunes stikprøvekontrol efter dagældende § 12 a i retssikkerhedsloven, ikke måtte anvendes i private hjem, men kun i virksomheder, og at kontrollen omfattede både ansatte i virksomheder og selvstændige erhvervsdrivende.

Desuden kan statsforvaltningen konstatere, at § 12 a i retssikkerhedsloven kun kan anvendes inden for retssikkerhedslovens anvendelsesområde, og der kan således kun foretages kontrol af en borgers løn- og ansættelsesforhold, hvis borgeren søger om eller får en ydelse, der er omfattet af retssikkerhedsloven.

Kontrollen består i, at kommunen kan efterse virksomhedens registreringer om borgernes løn- og arbejdsforhold, uanset om oplysningerne findes i et manuelt eller elektronisk register. Materiale, der skønnes at være af betydning for videre kontrol, skal efter anmodning udleveres eller indsendes til kommunen, jf. § 12 a, stk. 2, i retssikkerhedsloven.

Det fremgår af forarbejderne til § 12 a i retssikkerhedsloven, at kontrollen var et led i den almindelige kontrol med udbetaling af de sociale og beskæftigelsesmæssige ydelser.

Statsforvaltningen har noteret sig Odense Kommunes oplysning om, at kontrolbesøget den 15. april 2010 på adressen [...], fandt sted efter § 12 a i retssikkerhedsloven, og at det var en stikprøvekontrol, der havde til formål at afdække misbrug af det sociale system.

Statsforvaltningen har også noteret sig, at Odense Kommune under det pågældende kontrolbesøg konstaterede, at Jeres medlem ikke modtog sociale ydelser, og derfor foretog Odense Kommune ikke kontrol af Jeres medlem.

Da kontrol efter § 12 a i retssikkerhedsloven kun må foretages i virksomheder og ikke i private hjem, finder statsforvaltningen det sagligt og relevant, at Odense Kommune i forbindelse med kontrolbesøget har fastslået, hvorvidt den pågældende lejlighed efter kommunens skøn var et privat hjem eller lokaler for udøvelse af erhvervsvirksomhed, og statsforvaltningen finder ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens skønsmæssige vurdering af, at lejligheden blev anvendt til erhvervsvirksomhed.

[...]

Statsforvaltningen er enig med Odense Kommune i, at en kommunes kontrolbesøg efter § 12 a i retssikkerhedsloven er faktisk forvaltningsvirksomhed.

Statsforvaltningen er også enig med Odense Kommune i, at kommunens brev af 11. januar 2011 ikke var en afgørelse, og derfor skulle kommunen ikke give en klagevejledning.

[...]

Statsforvaltningen finder på baggrund af Jeres klage til det kommunale tilsyn ikke grundlag for at antage, at Odense Kommune har handlet i strid med dagældende § 12 a i retssikkerhedsloven.”



Ved brev af 5. september 2011 skrev SIO til det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium. SIO anmodede ministeriet om at udtale sig om Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse af 8. juni 2011.

I brevet af 5. september 2011 anmodede SIO *for det første* ministeriet om at tage stilling til, hvilke regelsæt kommunen skal iagttage i forbindelse med beslutningen om at gennemføre et kontrolbesøg efter § 12 a i den sociale retssikkerhedslov, herunder hvordan punkt 143 i vejledningen til den sociale retssikkerhedslov<sup>2</sup> skal tolkes i henseende til det omhandlede kontrolbesøg.

SIO gjorde gældende, at Statsforvaltningen Syddanmark ikke relaterede punkt 143 til udtalelsens konklusion.

*For det andet* anmodede SIO ministeriet om at tage stilling til, i hvilket omfang kommunen forud for kontrolbesøget skal sikre sig, at de lokaler, der gennemføres kontrolbesøg i, er "en virksomheds lokaler m.v.", som omfattet af den sociale retssikkerhedslovs § 12 a.

*For det tredje* anmodede SIO ministeriet om at udtale sig om, hvilke oplysninger kommunen kan kræve at få oplyst om de borgere, som kommunen antræffer i forbindelse med kontrolbesøget, som ikke modtager eller har modtaget offentlige ydelser.

I forhold til det første forhold anførte SIO i brevet af 5. september 2011 bl.a. følgende:

"Det er usandt, når Odense Kommune oplyser, at der ikke er foretaget kontrol af [borger A], og vi stiller os uforstående over for, at Statsforvaltningen lægger til grund, at en sådan kontrol ikke har fundet sted.

Det fremgår af Odense Kommunes rapport om kontrolbesøget, vedhæftet som bilag 3, at man har foretaget en række notater om [borger A's] indkomst- og arbejdsforhold. Herunder har man bl.a. anført et pengebeløb, der blev omtalt, og det bliver oplyst, at man har søgt at kontakte [borger B], tilsyneladende for at stille spørgsmål omkring lejeforholdet. Hermed har man foretaget kontroller af de oplysninger [borger A] netop har givet, og dette kan man efter vores opfattelse under ingen omstændigheder have ret til, idet [borger A] som nævnt ikke havde en sag, der var eller havde været under behandling, og heller ikke modtog nogen kommunal ydelse. Det fremgår af Statsforvaltningens afgørelse, at Odense Kommunes medarbejder vidste dette allerede fra starten af kontrolbesøget, og notaterne om de nævnte handlinger kan ikke begrundes med, at disse blev udført af Skat, idet hver kontrollerende myndighed som bekendt skal have hjemmel i sin egen lov til at foretage kontrollen."

I forhold til det andet forhold anførte SIO bl.a. følgende:

"Hvis en kommune lovligt kan tiltvinge sig adgang til privat område, og først efterfølgende vurdere, om der er tale om erhvervslokaler eller en privat bolig, udhuler det lovens beskyttelse af boliger. Vi er i særdeleshed forundrede, hvis kommunen ikke som et minimum har pligt til forinden efter bedste evne at undersøge, om der er tale om en privat bolig, f.eks. ved at undersøge registreringer i folkeregistret på den pågældende adresse.

Vi er opmærksomme på, at det kun er Statsforvaltningen, og ikke Odense Kommune, der over for os har argumenteret med, at det var nødvendigt for kommunens repræsentant at undersøge, om der var tale om erhvervslokaler."

I forhold til det tredje forhold anførte SIO bl.a. følgende:

---

<sup>2</sup> Vejledning nr. 73 af 3. oktober 2006 om retssikkerhed og administration på det sociale område



”I vores henvendelse til Statsforvaltningen (bilag 2) omtalte vi de udførlige notater (bilag 3), repræsentanten fra Odense Kommune havde gjort sig efter kontrollen. Vi argumenterede for, at karakteren af disse notater illustrerede, hvorfor der er behov for begrænsninger i kommunernes kontroladgang.

Til dette bemærker Statsforvaltningen i sin afgørelse blot, at det var ”sagligt og relevant”, at kommunens repræsentant sikrede sig, at der ikke var tale om et privat hjem.

Notatet indeholder kun to linjer, der vedrører, om lokalerne var en bolig eller virksomhed. Det øvrige er dels oplysninger om [borger A's] indkomst- og arbejdsforhold, der var irrelevante for kommunen, da man havde konstateret, at hun ikke modtog nogen kommunale ydelser. Dels en række oplysninger af ren privat karakter, som ikke på nogen måde kunne have relevans i forbindelse med en kommunal kontrol. Det er bl.a. oplysninger om ordenstilstanden i lejligheden, om [borger A's] og [borger B's] indbyrdes forhold, og personlige oplysninger om sidstnævnte.

Alle disse oplysninger er irrelevante i forhold til formålet med retssikkerhedslovens § 12 a, der kun vedrører udbetaling af kommunale ydelser. Som det fremgår, indeholder kommunens notat ingen notater om, at [borger A] ikke modtog ydelser eller havde en sag – det optræder først i de dokumenter, kommunen har skrevet efter, at vi klagede til den.

Vi ser det derfor som utroværdigt, når Odense Kommune hævder, at dens formål var at kontrollere, om der på stedet fandtes borgere, der uberettiget modtog offentlige ydelser. Vi ser derfor ikke bare tvangsindgrebet som værende foretaget uden hjemmel i loven, som vi har argumenteret for ovenfor, men også som en knægtelse af vores medlemmers borgerrettigheder. Hvor vi ikke kan føre bevis for kommunens intentioner med tvangsindgrebet, finder vi det under alle omstændigheder stærkt kritisabelt, at kommunen under tvangsindgrebet har noteret sagligt uvedkommende og stærkt personfølsomme oplysninger om vores medlemmer, og vi beklager tillige, at Statsforvaltningen ikke har forholdt sig til dette.”

Ved brev af 31. oktober 2011 anmodede Økonomi- og Indenrigsministeriet Statsforvaltningen Syddanmark om en udtalelse på baggrund af SIO's brev af 5. september 2011. SIO blev samtidig orienteret herom.

Statsforvaltningen Syddanmark meddelte ved brev af 7. november 2011, at statsforvaltningen kunne henholde sig til sit brev af 8. juli 2011 og i øvrigt ikke havde yderligere bemærkninger.

Ved brev af 20. februar 2012 anmodede Økonomi- og Indenrigsministeriet det daværende Social- og Integrationsministerium, nu Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, om en udtalelse om sagen til brug for ministeriets vurdering af, om der var grundlag for, at ministeriet tog sagen op til behandling. SIO blev samtidig orienteret herom.

Social- og Integrationsministeriet blev anmodet om at besvare følgende spørgsmål:

”

- Hvilke regelsæt skal kommunen iagttage i forbindelse med beslutningen om og gennemførelse af kontrolbesøg efter retssikkerhedslovens § 12 a?
- I hvilket omfang skal kommunen forud for kontrolbesøget sikre sig, at de lokaler, der gennemføres kontrolbesøg i, er ”en virksomheds lokaler mv.” som omfattet af retssikkerhedslovens § 12 a?
- Hvori består kommunens kontrol af borgerens løn- og ansættelsesforhold?
- Er gennemførelsen, herunder varigheden af kontrolbesøget, særligt reguleret i lovgivningen, eller sker gennemførelsen, herunder varigheden af det konkrete kontrol-



besøg, under iagttagelse af de almindelige forvaltningsretlige principper om proportionalitet og saglighed?

- I hvilket omfang er borgere, som kommunen træffer under et kontrolbesøg, forpligtet til at oplyse navn, adresse og fødselsdato samt ansættelsesperiode og løn- og ansættelsesvilkår, jf. retssikkerhedslovens § 12 a, stk. 8?
- Inden for hvilke rammer har kommunen mulighed for eller er forpligtet til at notere oplysninger om de borgere, som kommunen antræffer i forbindelse med kontrolbesøget, som ikke modtager eller har modtaget offentlige ydelser?"

Den 7. november 2013 modtog Økonomi- og Indenrigsministeriet en udtalelse fra det daværende Social-, Børne- og Integrationsministeriet. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

"Det fremgår af den gældende retssikkerhedslovs § 12 a, stk. 1, 1. pkt., jf. lovbekendtgørelse nr. 983 af 8. august 2013, at *"Kommunen har til enhver tid uden retskendelse adgang til en virksomheds lokaler m.v. samt på arbejdssteder uden for virksomhedens lokaler med henblik på at kontrollere de oplysninger om borgerens løn- og arbejdsforhold, som ligger til grund for udbetaling af kontante ydelser og økonomiske tilskud fra kommunen i sager, der er omfattet af denne lov."* Derudover er der i retssikkerhedsloven ikke fastsat nærmere regler om, hvilke regelsæt der skal iagttages, herunder er der ikke i medfør af retssikkerhedsloven fastsat nærmere regler i bekendtgørelse.

Kommunen skal udover reglerne i retssikkerhedsloven iagttage reglerne i lov nr. 442 af 9. juni 2004 om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter. Derudover finder bl.a. persondataloven, forvaltningsloven og offentlighedsloven anvendelse i det omfang, der følger af de pågældende love. Desuden skal kommunen følge principperne for god forvaltningsskik.

[...]

I og med der i loven alene er hjemmel til at kommunen kan foretage kontrol i virksomheder mv., er det Social-, Børne-, og Integrationsministeriets opfattelse, at det forudsættes, at kommunen forinden et planlagt kontrolbesøg har sikret sig, at der er tale om en virksomhed og ikke et privat hjem. Det er således Social-, Børne- og Integrationsministeriets opfattelse, at kommunen ikke først på stedet bør konstatere, at der er tale om en virksomhed.

[...]

Det fremgår af bemærkningerne til L138, som blev fremsat den 29. januar 2003, under "Kontrolbestemmelser", at *"Eftersynet er et led i den almindelige kontrol med udbetalingen af de sociale og beskæftigelsesmæssige ydelser. Der kan kun foretages kontrol af borgerens løn- og ansættelsesforhold, hvis borgeren søger om eller får en ydelse, som beregnes på grundlag af ægtefællernes samlede indtægter"*.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at *"Kommunen kan efterse alt materiale, der vedrører borgerens ansættelses- og lønforhold."*

[...]

Det fremgår af retssikkerhedslovens § 12 a, stk. 1, 1. pkt., at *"Kommunen har til enhver tid uden retskendelse adgang til en virksomheds lokaler m.v. samt på arbejdssteder uden for virksomhedens lokaler med henblik på at kontrollere de oplysninger om borgerens løb- og arbejdsforhold, som ligger til grund for udbetalingen af kontante ydelser og økonomiske tilskud fra kommunen i sager, der er omfattet af denne lov."* Det fremgår endvidere af retssikkerhedslovens § 12 a, stk. 8, at *"Personer, der er beskæftiget i virk-*





*somheden ved tilsynet, kan anmodes om at oplyse navn, adresse og fødselsdato, ansættelsesperiode og løn- og ansættelsesvilkår”.*

Det er Social-, Børne- og Integrationsministeriets opfattelse, at borgere, som kommunen antræffer under et kontrolbesøg, og som skønnes at udføre beskæftigelse i virksomheden, i første omgang alene er forpligtet til at oplyse navn, adresse og fødselsdato. Kan kommunen ud fra disse oplysninger konstatere, at borgeren ikke modtager offentlige ydelser, har kommunen ikke grundlag for at indhente yderligere oplysninger.

[...]

Der er hverken i retssikkerhedslovens § 12 a eller i andre bestemmelser i retssikkerhedsloven en forpligtelse for kommunen til at notere oplysninger om de borgere, som kommunen antræffer i forbindelse med kontrolbesøget, og som ikke modtager offentlige ydelser. Det vil bero på almindelige forvaltningsretlige regler og grundsætninger i hvilket omfang, kommunen vil være forpligtet til at notere oplysninger.

Der er i retssikkerhedsloven ikke taget stilling til, om kommunen har mulighed for at notere oplysninger om løn- og ansættelsesforhold ned om de borgere, kommunen antræffer i forbindelse med kontrolbesøget, og som ikke modtager sociale ydelser. Det er dog Social-, Børne- og Integrationsministeriets opfattelse, at kommunen ikke har ret til at notere oplysninger om borgere, som antræffes i forbindelse med kontrolbesøget, og som ikke modtager sociale ydelser.”

På baggrund af udtalelsen fra det daværende Social-, Børne- og Integrationsministeriet har Økonomi- og Indenrigsministeriet ved brev af 14. november 2013 meddelt SIO, at ministeriet har taget sagen op til behandling i medfør af § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse. Samtidig fik SIO mulighed for at komme med bemærkninger til udtalelsen.

## **Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse**

### **1. De kommunale tilsynsmyndighedernes kompetence**

Tilsynet med kommunernes varetoges indtil 1. juli 2013 af statsforvaltningen i den region, hvori kommunen er beliggende, jf. § 47 i den dagældende lov om kommunernes styrelse. Det var således Statsforvaltningen Syddanmark, der førte tilsyn med Odense Kommune. Efter den 1. juli 2013 er de fem statsforvaltninger organiseret som en enhedsforvaltning. Statsforvaltningen fører fortsat tilsyn med kommunerne efter reglerne i lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 186 af 19. februar 2014.

Statsforvaltningens tilsyn er et retligt tilsyn. Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til, om kommunerne overholder principperne for god forvaltningsskik, eller om kommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige eller til spørgsmål om skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Der henvises til §§ 47 og 48 i lov om kommunernes styrelse.

Økonomi- og Indenrigsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for Statsforvaltningen. Ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af en kommunes dispositioner eller undladelser, som statsforvaltningen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.





Efter § 49, stk. 5, og § 56, stk. 5, i lov om kommunernes styrelse kan Statsforvaltningen henholdsvis Økonomi- og Indenrigsministeriet anmode andre offentlige myndigheder om inden for deres sagsområde at yde den vejledning og bistand, der er nødvendig for tilsynets udøvelse.

Det er tilsynsmyndighedernes ansvar selvstændigt at efterprøve andre offentlige myndigheds udtalelser ved vurderingen af lovligheden af konkrete kommunale dispositioner. En præcis og entydig udtalelse fra et ressortministerium vil normalt indgå i tilsynsmyndighedens beslutningsgrundlag med stor vægt. Under forudsætning af, at der ikke kan rejses tvivl om en udtalelser forståelse med henblik på det rejste lovstridighedsspørgsmål, vil tilsynsmyndigheden normalt uden videre lægge ressortministeriets udtalelse til grund.

Der henvises til Den kommenterede styrelseslov med kommentarer af Hans B. Thomsen m.fl. side 427 (2. udgave, 2010).

## 2. Retsgrundlaget

### 2.1. Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område

Formålet med lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (den sociale retssikkerhedslov), jf. lovbekendtgørelse nr. 1019 af 23. september 2014 med senere ændringer, er bl.a. at sikre borgernes rettigheder og indflydelse, når de sociale myndigheder behandler sager om forhold omfattet af lovens anvendelsesområde, jf. lovens § 1, nr. 1.

Den sociale retssikkerhedslov indeholder regler om, hvordan myndighederne skal behandle sager om forhold omfattet af lovens anvendelsesområde, jf. lovens § 2, stk. 1. Det fremgår af vejledning nr. 73 af 3. oktober 2006 om retssikkerhed og administration på det sociale område, pkt. 16, at der er lagt vægt på borgernes retssikkerhed, og at de får mulighed for aktivt at medvirke og få indflydelse, når myndighederne behandler deres sag.

Den sociale retssikkerhedslov supplerer de generelle regler for sagsbehandling og offentlig forvaltning, som findes i forvaltningsloven, offentlighedsloven, persondataloven og lov om kommunernes styrelse. Det indebærer, at de generelle regler i disse love gælder, når der ikke findes særlige regler i den sociale retssikkerhedslov.

Det fremgår af vejledning nr. 73 af 3. oktober 2006 om retssikkerhed og administration på det sociale område, pkt. 142, at reglerne om kontrol af borgernes løn- og arbejdsforhold er til for at modvirke "sort arbejde" og for at sikre, at udbetaling af sociale og beskæftigelsesmæssige ydelser ikke sker på et forkert økonomisk grundlag.

Den dagældende § 12 a i den sociale retssikkerhedslov lød således:

**”§ 12 a.** Kommunen har til enhver tid uden retskendelse adgang til en virksomheds lokaler m.v. samt på arbejdssteder uden for virksomhedens lokaler 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 denne lov. Det er den kommune, som virksomheden ligger i, der kan foretage kontrollen. Kommunen har ikke uden retskendelse adgang til at foretage kontrollen i private hjem.

*Stk. 2.* Kommunen kan efterse virksomhedens registreringer om borgerens løn- og arbejdsforhold, uanset om oplysningerne findes i et manuelt eller elektronisk register. Materiale, der skønnes at være af betydning for videre kontrol, skal efter anmodning udleveres eller indsendes til kommunen.

*Stk. 3.* Kommunen skal forevise legitimation, inden eftersynet begynder.

*Stk. 4.* Virksomhedens indehavere og ansatte skal være kommunen behjælpelige ved eftersynet.

*Stk. 5.* Kommunalbestyrelsen kan pålægge en arbejdsgiver at foretage daglig registrering af oplysninger om ansatte. De oplysninger, som skal registreres, er de samme op-



lysninger, som direktøren for Arbejdsdirektoratet har fastsat med hjemmel i § 91, stk. 4, i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v.

*Stk. 6.* Kommunalbestyrelsen kan kun pålægge arbejdsgiveren at foretage registreringer, jf. stk. 5, hvis kommunen ved et kontrolbesøg, jf. stk. 1, vurderer, at arbejdsgiverens registreringer er mangelfulde.

*Stk. 7.* Registreringer efter stk. 5 skal til enhver tid på begæring forevises kommunen.

*Stk. 8.* Personer, der er beskæftiget i virksomheden ved eftersynet, kan anmodes om at oplyse navn, adresse og fødselsdato, ansættelsesperiode og løn- og ansættelsesvilkår, samt om de aktuelt modtager sociale eller beskæftigelsesmæssige ydelser.

*Stk. 9.* Politiet yder bistand til kommunen. Indenrigs- og socialministeren kan efter forhandling med justitsministeren og beskæftigelsesministeren fastsætte nærmere regler herom.

§ 12 a blev indsat i den sociale retssikkerhedslov ved lov nr. 398 af 28. maj 2003. Der fremgår bl.a. følgende af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, jf. lovforslag L 138, fremsat den 29. januar 2003 i folketingsåret 2002/2003:

”Det foreslås, at kommunerne får samme muligheder for at foretage eftersyn i virksomheder på samme måde, som Arbejdsdirektoratet har mulighed for at foretage eftersyn efter § 91 i lov om arbejdsløshedsforsikring.

Da forslaget til den nye bestemmelse alene regulerer spørgsmål om stikprøvekontrol, skal der i overensstemmelse med almindelige lovgivningsprincipper ikke indhentes retskendelse. Hvis der før gennemførelsen af kontrolbesøget er begrundet mistanke om et strafbart forhold, kan der ikke som led i kontrollen ske adgang uden retskendelse. Spørgsmålet om adgang skal i så fald behandles af domstolene efter retsplejelovens regler om ransagning.”

Af de specielle bemærkninger til § 12 a i den sociale retssikkerhedslov fremgår følgende:

”Eftersynet er et led i den almindelige kontrol med udbetalingen af de sociale og beskæftigelsesmæssige ydelser. Der kan kun foretages kontrol af borgerens løn- og ansættelsesforhold, hvis borgeren søger om eller får en ydelse, der er omfattet af denne lov, jf. § 2, stk. 4, eller hvis borgeren modtager en ydelse, som beregnes på grundlag af ægtefællernes samlede indtægter. Anvendelsesområdet for loven eller dele heraf, fremgår af bekendtgørelse nr. 1187 af 12. december 2002 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Det er den kommune, som virksomheden ligger i, som alene eller sammen med andre myndigheder kan foretage eftersynet. Det er den konkrete virksomhed i kommunen, som eftersynet kan foretages i, uanset at virksomheden måtte have hovedsæde i en anden kommune.

Foretages eftersynet i samarbejde med andre myndigheder, f.eks. Arbejdsdirektoratet, skal de respektive myndigheder hver især følge hjemlen i deres egen lovgivning. Adgangen til at foretage eftersyn er begrænset til lokaler m.v., der benyttes af virksomheder. Der skabes derfor ikke adgang for offentlige myndigheder til at foretage eftersyn uden retskendelse i private hjem.

Kommunen skal ved kontrollen legitimere sig på behørig vis og de øvrige deltagere i eftersynet skal redegøre for, hvilken myndighed vedkommende repræsenterer, hvis kontrollen foretages i samarbejde med andre myndigheder.

Personer, der ved kontrollen skønnes at udføre beskæftigelse i virksomheden, kan anmodes om at oplyse navn, adresse og fødselsdato samt ansættelsesperiode og løn- og ansættelsesvilkår. Adgangen til at få oplysninger om ansatte svarer således til den adgang, som de statslige told- og skattemyndigheder fik i 2002 til efter kildeskattelovens § 86, stk. 4, til at få oplysninger om de ansatte og deres arbejds- og lønforhold m.v.

Kommunen kan efterse alt materiale, der vedrører borgerens ansættelses- og lønforhold. Det gælder uanset om oplysningerne findes i et manuelt eller elektronisk register. Løst



papirmateriale, der ikke findes i et manuelt eller edb-register, kan ligeledes indgå i kommunens eftersyn.

Eftersynet skal gennemføres således, at den erhvervsdrivende ikke forhindres i at udføre sin daglige virksomhed.

Der kan opstå situationer, hvor politiets bistand kan blive nødvendig. Det forudsættes, at bistanden kun ydes, hvor det er absolut nødvendigt. Der er indsat en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter socialministeren efter forhandling med justitsministeren og beskæftigelsesministeren kan fastsætte nærmere regler herom.

Der er tale om en stikprøvekontrol i virksomheder. Kontrollen kan ikke bruges i forhold til at oplyse konkrete sager, f.eks. en konkret tilbagebetalingssag. I disse tilfælde anvendes de almindelige sagsbehandlingsregler, herunder oplysningspligtsreglerne. Hvor der foreligger mistanke om et strafbart forhold, skal sagen behandles efter retsplejelovens regler.

Eftersynet omfatter også selvstændige erhvervsdrivende, herunder også tilfælde, hvor ægtefællen er ansat hos den selvstændigt erhvervsdrivende.

Hvis de oplysninger, der er fremkommet ved eftersynet indgår i en sag, der behandles efter denne lov, skal der partshøres om oplysningerne i overensstemmelse med forvaltningslovens regler.”

Af vejledning nr. 73 af 3. oktober 2006 om retssikkerhed og administration på det sociale område fremgår bl.a. følgende i kapitel 20 om ”Kontrolbesøg i virksomheder – ”sort arbejde”” (vejledning til § 12 a i den sociale retssikkerhedslov):

”142. For at modvirke ”sort arbejde” og at udbetaling af sociale- og beskæftigelsesmæssige ydelser sker på et forkert økonomisk grundlag, kan kommunerne foretage eftersyn i virksomheder. Denne form for kontrol kendes også på andre områder, fx Skat og Arbejdsdirektoratets kontrol med henholdsvis skatteforhold og dagpengemodtagere.

143. Der kan kun foretages kontrol af borgerens løn- og ansættelsesforhold efter § 12 a, hvis borgerens sag behandles eller er behandlet efter retssikkerhedslovens regler eller hvis borgeren modtager en ydelse, som beregnes på grundlag af ægtefællernes samlede indtægter. Anvendelsesområdet for loven eller dele heraf, fremgår af retssikkerhedsbekendtgørelsen.

[...]

148. Personer, der ved kontrollen skønnes at udføre beskæftigelse i virksomheden, kan anmodes om at oplyse navn, adresse og fødselsdato samt ansættelsesperiode og løn- og ansættelsesvilkår. Herudover kan personerne anmodes om at oplyse, om de aktuelt modtager sociale eller beskæftigelsesmæssige ydelser.

[...]

156. Der er tale om en stikprøvekontrol i virksomheder. Kontrollen kan ikke bruges i forhold til at oplyse konkrete sager, fx en konkret tilbagebetalingssag. I disse tilfælde anvendes de almindelige sagsbehandlingsregler, herunder reglerne om oplysningspligt. Hvor der foreligger mistanke om et strafbart forhold, skal kontrollen ske i overensstemmelse med retsplejelovens regler. Se kapitel 50 om reglerne om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter ved mistanke om strafbare forhold.”

Af vejledningen fremgår ligeledes følgende i kapitel 50 om ”Lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter”:

”533. [...]

[Tvangsindgrebsloven] indeholder særlige retssikkerhedsregler, der især gælder, når en myndighed inden for den offentlige forvaltning har adgang til private boliger og virksomheder eller adgang til at undersøge breve og papirer, uden at der foreligger en retskendelse. Loven gælder, når en myndighed foretager tvangsindgreb udenfor strafferetsplejen i forbindelse med fx kontrol eller tilsyn. Loven regulerer, hvad forvaltningsmyndighederne skal gøre i disse situationer.



[...]

**536.** På det sociale område vil [tvangsindgrebsloven] navnlig være relevant i forhold til:  
[...]

- Kontrolbesøg i virksomheder efter § 12 a i retssikkerhedsloven.
- [...]

**537.** [Tvangsindgrebsloven] gælder for myndigheder i alle dele af den offentlige forvaltning, herunder kommuner og regioner, som administrerer den sociale lovgivning. [...] Når den kommunale eller regionale forvaltning eller andre myndigheder efter den sociale lovgivning har adgang til private boliger og virksomheder eller foretager andre tvangsindgreb, skal den følge reglerne i [tvangsindgrebsloven].

**540.** Den særlige fremgangsmåde i kapitel 2 i [tvangsindgrebsloven] gælder alene for to typer af indgreb:

- Husundersøgelse.

[...]

Når en myndighed efter den sociale lovgivning kan foretage et tvangsindgreb af denne art, skal myndigheden altså bruge fremgangsmåden i kapitel 2 i [tvangsindgrebsloven].

Fremgangsmåden skal bruges, uanset om borgeren eller virksomheden giver samtykke til, at en myndighed gennemfører tvangsindgrebet. [...]

**541.** Ved husundersøgelse forstås undersøgelse af privat beboelse, kontorer og andre lokaler, der ikke er offentligt tilgængelige fx butikkers baglokaler, lagerlokaler, garager m.v., jf. nærmere punkt 12 i Justitsministeriets vejledning om loven.

Fremgangsmåden i [tvangsindgrebsloven] vil altså skulle benyttes, når kommunerne foretager kontrol i virksomheders lokaler m.v. efter § 12 a i retssikkerhedsloven [...]"

## **2.2. Lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter**

Formålet med lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter (tvangsindgrebsloven), jf. lov nr. 442 af 9. juni 2004, er bl.a. at styrke borgernes retssikkerhed i forbindelse med myndighedernes tvangsindgreb.

Af lovens § 1 fremgår bl.a.:

”§ 1. Lovens kapitel 2 og 3 finder anvendelse ved tvangsindgreb, som foretages af den offentlige forvaltning uden for strafferetsplejen, og som består i  
1) husundersøgelse eller  
[...]"

Af lovens kapitel 2 fremgår bl.a.:

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

§ 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 trufne 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 delvis, 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 betingelserne efter stk. 4 for at undlade forudgående underretning er opfyldt for en ikke uvæsentlig del af et tvangsindgreb, kan myndigheden gennemføre det samlede tvangsindgreb uden forudgående underretning.

*Stk. 6.* Hvis en beslutning om iværksættelse af tvangsindgreb gennemføres uden forudgående underretning, jf. stk. 4 og 5, 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. 7.* Beslutningen i stk. 6 kan meddeles mundtligt, hvis hensynet til parten selv eller afgørende hensyn til andre private eller offentlige interesser taler for, at et tvangsindgreb gennemføres, inden myndigheden har haft lejlighed til at udarbejde en skriftlig begrundelse. 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. ”

### **2.3. Forvaltningslovens § 32**

Forvaltningslovens<sup>3</sup> § 32 lyder således:

”Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, må ikke i den forbindelse skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver.”

Forvaltningslovens § 32 fastsætter, at offentligt ansatte m.v. ikke må skaffe sig fortrolige oplysninger, der ikke har betydning for det arbejde, som de udfører.

Bestemmelsen medfører, at de offentligt ansatte m.v. ikke i unødigt omfang må indhente fortrolige oplysninger om borgerne eller private virksomheder til brug for behandlingen af en sag. På tilsvarende måde reflekterer bestemmelsen – i forhold til fortrolige oplysninger – at der ikke fra en part bør indhentes oplysninger, der er unødvendige for sagens afgørelse.

Der henvises til Forvaltningsloven med kommentarer af Niels Fenger, side 844 (1. udgave, 2013).

<sup>3</sup> Jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014



### **3. Økonomi- og Indenrigsministeriets vurdering**

#### **3.1. Lovligheden af kontrolbesøget**

##### **3.1.1. Grundlovens § 72 om boligens og privatlivets beskyttelse har følgende ordlyd:**

”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.”

Det følger således af grundlovens § 72, at husundersøgelser, hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse, alene kan ske efter en retskendelse. Ved husundersøgelse forstås ikke alene undersøgelser af private boliger, men også undersøgelser af andre rum, der ikke er offentligt tilgængelige, f.eks. lagerrum, forretningslokaler, kontorer m.v. Der henvises til bl.a. Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, side 457 (2. udgave, 2006), Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret ved Ole Espersen, side 627 (3. udgave, 1980), Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret, bind 3, side 237f. (3. udgave, 2003) og til Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, side 288 (1. udgave, 2012).

Det følger endvidere af grundlovens § 72, at et indgreb, der er omfattet af grundlovens § 72, kun kan ske uden retskendelse, hvis der foreligger en ”særegen undtagelse”, som er hjemlet ved lov. Fravigelse af kravet om retskendelse kan fremgå udtrykkeligt af loven, men det er antaget, at en fravigelse af grundlovens udgangspunkt om, at der kræves retskendelse, efter omstændighederne kan støttes på en fortolkning af loven. Der henvises til bl.a. Ole Hasselgaard m.fl., Retssikkerhedsloven med kommentarer, side 44f. (1. udgave, 2005), Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret ved Ole Espersen, side 635, (3. udgave, 1980) og Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret, bind 3, side 265ff. (3. udgave, 2003) samt Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, side 457 (2. udgave, 2006). Se i modsat retning Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, side 294, (1. udgave, 2012) hvorefter det synes nærliggende at antage, at undtagelse fra kravet om retskendelse kræver udtrykkelig lovhjemmel.

**3.1.2.** Formålet med § 12 a i den sociale retssikkerhedslov er at kontrollere udbetaling af sociale og beskæftigelsesmæssige ydelser i kommunen. Det fremgår af den dagældende bestemmelse i § 12 a, stk.1, i den sociale retssikkerhedslov, at kommunen til enhver tid uden retskendelse har adgang til en virksomheds lokaler m.v. samt på arbejdssteder uden for virksomhedens lokaler med henblik på at kontrollere de oplysninger om borgernes løn- og arbejdsforhold, som ligger til grund for udbetalingen af sociale ydelser.

Som det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, er der tale om en stikprøvekontrol i virksomheder, og som anført i bemærkningerne, er der således efter reglerne ikke mulighed for at anvende reglen til brug for at oplyse konkrete sager.

Det fremgår ligeledes af § 12 a, stk. 1, 3. pkt. i den sociale retssikkerhedslov, at kommunen ikke uden retskendelse har adgang til at foretage kontrol i private hjem.

Det følger således af bestemmelsen, at kommunen uden retskendelse alene har adgang til at foretage kontrol i en virksomheds lokaler m.v. samt på arbejdssteder uden for virksomhedens lokaler.

Under henvisning til, at der i den sociale retssikkerhedslov kun er hjemmel til, at kommunen kan foretage kontrol i en virksomheds lokaler m.v. samt på arbejdssteder uden for virksomhedens lokaler, har det daværende Social-, Børne- og Integrationsministerium udtalt, at det forudsætter, at kommunen forinden et planlagt kontrolbesøg har sikret sig, at der er tale om en virksomhed og ikke et privat hjem, og at kommunen ikke først på stedet konstaterer, at der er tale om en virksomhed.





Økonomi- og Indenrigsministeriet kan tilslutte sig det daværende Social-, Børne- og Integrationsministeriums retsopfattelse. Det påhviler således en myndighed i kraft af officialmaksimen at indhente det fornødne retlige og faktiske grundlag i sagen for, at myndigheden kan træffe beslutning om et kontrolbesøg i overensstemmelse med lovgivningen.

Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger på baggrund af det af Odense Kommune udarbejdede referat fra kontrolbesøget til grund, at kommunen i den aktuelle sag ikke forinden kontrolbesøget havde sikret sig, at der var tale om en virksomheds lokaler m.v. eller et arbejdssted uden for en virksomheds lokaler. Ministeriet finder, at gennemførelsen af kontrolbesøget den 15. april 2010 derfor allerede af den grund var ulovligt.

Økonomi- og Indenrigsministeriet er således ikke enig med statsforvaltningen i, at det er sagligt og relevant, at Odense Kommune først i forbindelse med kontrolbesøget slår fast, at der er tale om en virksomhed og ikke et privat hjem.

**6.1.3.** Det fremgår som nævnt af den dagældende bestemmelse i § 12 a, stk. 1, i den sociale retssikkerhedslov, at kommunen til enhver tid uden retskendelse har adgang til en virksomheds lokaler m.v. samt på arbejdssteder uden for virksomhedens lokaler 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 denne lov. Det følger således af bestemmelsen, at der kun kan foretages kontrol af borgerens løn- og arbejdsforhold, hvis borgeren søger om eller får en ydelse, der er omfattet af denne lov. Dette fremgår også direkte af bemærkningerne til bestemmelsen, jf. afsnit 2.1. ovenfor.

Økonomi- og Indenrigsministeriet er ikke enig med statsforvaltningen i, at Odense Kommune alene konstaterede, at de pågældende borgere ikke modtog sociale ydelser, og ikke ved kontrolbesøget foretog kontrol af øvrige forhold.

Ministeriet lægger herved vægt på, at den kommunale medarbejder noterede en række oplysninger om lejligheden og [borger A]samt [borger B].

Under henvisning til, at kommunen efter den dagældende bestemmelse i § 12 a i den sociale retssikkerhedslov kun kan foretage kontrol af borgerens løn- og arbejdsforhold, hvis borgeren søger om eller modtager ydelser, der er omfattet af den sociale retssikkerhedslov, at ingen af de personer, der var beskæftiget på adressen [...] på tidspunktet for kontrolbesøget modtog sociale ydelser, og at det efter Økonomi- og Indenrigsministeriets forhold må lægges til grund, at Odense Kommune foretog kontrol af andre forhold end borgernes løn- og arbejdsforhold, er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at Odense Kommune heller ikke af den grund lovligt kunne gennemføre kontrolbesøget den 15. april 2010.

**3.1.4.** Økonomi- og Indenrigsministeriet bemærker i forlængelse heraf, at kommunen ud over reglerne i den sociale retssikkerhedslov ved et kontrolbesøg skal iagttage de regler, som i øvrigt gælder for sådanne indgreb. Reglerne i lov nr. 442 af 9. juni 2004 om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter (tvangsindgrebsloven) finder således anvendelse. Derudover finder bl.a. persondataloven, forvaltningsloven og offentlighedsloven anvendelse i det omfang, der følger af de pågældende love.

Tvangsindgrebslovens § 1, stk. 1, lyder således:

”Lovens kapitel 2 og 3 finder anvendelse ved tvangsindgreb, som foretages af den offentlige forvaltning uden for strafferetsplejen, og som består i

- 1) Husundersøgelse
- 2) undersøgelse eller beslaglæggelse af breve og andre papirer.”





Udtrykket "husundersøgelse" i § 1, stk. 1, - der svarer til det udtryk, der anvendes i grundlovens § 72 – omfatter bl.a. undersøgelse af private lokaliteter, som anvendes til beboelse. Desuden omfatter bestemmelsen andre rum, der ikke er offentligt tilgængelig, som f.eks. fabriks- og lagerlokaler, baglokaler til butikker mv., garager, stalde og lader. Der henvises til Ole Hasselgaard, Retssikkerhedsloven med kommentarer, 1. udgave, 2005, side 29.

Følgende fremgår af Justitsministeriets vejledning nr. 9686 af 22. december 2004 om lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter, punkt 17:

"17. De nævnte bestemmelser i forvaltningsloven finder anvendelse "ved beslutninger om iværksættelse af tvangsindgreb". En sådan beslutning anses for truffet på det tidspunkt, hvor myndigheden beslutter, at der med hjemmel i den relevante lovbestemmelse skal iværksættes et tvangsindgreb, f.eks. i form af et kontrolbesøg."

Efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse skal tvangsindgrebsloven således iagttages ved kontrolbesøg i virksomheder efter § 12 a i den sociale retssikkerhedslov, da der er tale om en husundersøgelse, jf. tvangsindgrebslovens § 1, stk. 1, nr. 1.

Det bemærkes i den sammenhæng, at den, som indgrebet iværksættes overfor, må anses som værende part i sagen. Der henvises til Justitsministeriets vejledning punkt 19.

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

Ved indgreb efter tvangsindgrebsloven skal der benyttes en særlig fremgangsmåde, jf. tvangsindgrebslovens §§ 3-8.

Efter tvangsindgrebslovens § 5 skal parten forud for gennemførelsen af en beslutning om iværksættelse af et tvangsindgreb underrettes om beslutningen. Underretningen skal ske skriftligt senest 14 dage, inden tvangsindgrebet gennemføres og indeholde de i tvangsindgrebsloven nævnte oplysninger, jf. nærmere tvangsindgrebslovens § 5, stk. 2. Parten kan inden for en af myndigheden fastsat frist fremsætte indsigelse mod den trufne beslutning. Fastholdes beslutningen, skal dette begrundes skriftligt over for parten i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24. Meddelelsen om fastholdelse af beslutningen skal gives inden eller senest samtidig med gennemførelsen af tvangsindgrebet, jf. i det hele tvangsindgrebslovens § 5, stk. 3. Reglerne kan dog fraviges, f.eks. hvis øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse ville forspildes, hvis forudgående underretning skulle gives, hvis hensyn til parten selv taler for det eller partens rettigheder findes at burde vige for afgørende hensyn til private eller offentlige interesser, eller hvis forudgående underretning viser sig umulig eller er uforholdsmæssig vanskelig, jf. nærmere tvangsindgrebslovens § 5, stk. 4.

Hvis en beslutning om iværksættelse af tvangsindgreb gennemføres uden forudgående underretning i overensstemmelse med tvangsindgrebslovens regler herom, skal beslutningen samtidig med gennemførelsen af indgrebet meddeles parten skriftligt og indeholde de i tvangsindgrebsloven nævnte oplysninger. Beslutningen skal endvidere indeholde en begrundelse i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24 for fravigelsen af tvangsindgrebslovens regler om underretning, jf. nærmere tvangsindgrebslovens § 5, stk. 6. Beslutningen kan dog meddeles mundtligt, hvis hensyn til parten selv eller afgørende hensyn til private eller offentlige interesser taler for, at et tvangsindgreb gennemføres, inden myndigheden har haft lejlighed til at udarbejde en skriftlig begrundelse, jf. nærmere tvangsindgrebslovens § 5, stk. 7.

Hvis myndigheden under gennemførelsen af et tvangsindgreb finder, at den, som indgrebet er rettet imod, har tilsidesat regler i lovgivningen mv., skal myndigheden



udfærdige en rapport om udførelsen af indgrebet, der snarest muligt skal udleveres til vedkommende, jf. tvangsindgrebslovens § 8.

Det bemærkes desuden, at forvaltningslovens §§ 3-10, 12-18 og 22-26 finder anvendelse ved et kontrolbesøg, jf. tvangsindgrebslovens § 3.

Allerede fordi kontrolbesøget efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke havde hjemmel i § 12 a i den sociale retssikkerhedslov, har ministeriet ikke fundet anledning til at undersøge nærmere, i hvilket omfang kontrolbesøget den 15. april 2010 har været foretaget i overensstemmelse med tvangsindgrebslovens regler.

### **3.2. Indhentelse af oplysninger**

**3.2.1.** Det fremgår af den dagældende bestemmelse i § 12 a, stk. 8, i den sociale retssikkerhedslov, at personer, der er beskæftiget i virksomheden ved kontrollen, kan anmodes om at oplyse navn, adresse og fødselsdato, ansættelsesperiode og løn- og ansættelsesvilkår, samt om de aktuelt modtager sociale eller beskæftigelsesmæssige ydelser.

Bestemmelsen regulerer ikke, hvilke oplysninger myndigheder, der foretager kontrol, må indhente på andet grundlag end ved at spørge de personer, der er beskæftiget i virksomheden.

Det fremgår imidlertid af forvaltningslovens § 32, at offentligt ansatte m.v. ikke må skaffe sig fortrolige oplysninger, der ikke har betydning for det arbejde, som de udfører.

Desuden er formålet med kontrolbesøget efter § 12 a i den sociale retssikkerhedslov kun at kontrollere oplysninger om borgernes løn- og arbejdsforhold, som ligger til grund for udbetaling af sociale ydelser. Kommunen må således ikke under kontrolbesøget indhente andre oplysninger.

Endvidere må eventuelle indgreb alene forfølge saglige formål og ikke have mere indgribende karakter, end hvad der i det konkrete tilfælde må anses for nødvendigt for at tilgodese væsentlige hensyn til kommunens forvaltning.

Det daværende Social-, Børne- og Integrationsministerium har anført i ministeriets udtalelse af 7. november 2013, at kommunen efter ministeriets opfattelse ikke har ret til at notere oplysninger om borgere, som antræffes i forbindelse med kontrolbesøget, og som ikke modtager sociale ydelser.

Ministeriet har endvidere anført, at personer, som kommunen antræffer under et kontrolbesøg, i første omgang alene er forpligtet til at oplyse navn, adresse og fødselsdato.

Økonomi- og Indenrigsministeriet kan på denne baggrund henholde sig til udtalelsen fra det daværende Social-, Børne- og Integrationsministerium. Dette fører efter ministeriets opfattelse til, at kommunen ikke har grundlag for at indhente yderligere oplysninger om borgere, som antræffes i forbindelse med kontrolbesøget, hvis kommunen ud fra disse oplysninger om navn, adresse og fødselsdato kan konstatere, at borgeren ikke modtager offentlige ydelser.

Økonomi- og Indenrigsministeriet bemærker, at de oplysninger, som er noteret i det af Odense Kommune udarbejdede referat fra kontrolbesøget, ikke blot er oplysninger om navn, adresse og fødselsdato, ansættelsesperiode og løn- og ansættelsesvilkår. Der er tale om oplysninger om personer, som er af følsom karakter. Endvidere ses oplysningerne ikke at vedrøre det for kommunen relevante spørgsmål om, hvorvidt [borger A] og [borger B] modtog sociale ydelser. Det er ministeriets opfattelse, at sådanne supplerende oplysninger ikke er indhentet i overensstemmelse med lovgivningen.



**3.2.2.** Ved indsamling af personoplysninger skal det stå klart, hvilket formål oplysningerne skal bruges til, og formålet skal være sagligt. Såfremt oplysningerne er indsamlet til brug for andet end at vurdere, om der er borgere, der uretmæssigt modtager sociale ydelser, skal denne indsamling selvstændigt have hjemmel enten i særlovgivningen eller i persondataloven. Det er ikke omfattet af Økonomi- og Indenrigsministeriets kompetence at vurdere, om der er sket et brud på reglerne om indsamling af følsomme personoplysninger, herunder reglerne i persondataloven, da spørgsmålet herom kan indbringes for Datatilsynet. Der henvises herved til lov om kommunernes styrelse § 48, stk. 3.

Ved kopi af dette brev har Økonomi- og Indenrigsministeriet i dag meddelt Statsforvaltningen og Odense Kommune sin retsopfattelse.

Kopi af dette brev vil med anonymisering af de personer, der er nævnt i udtalelsen, blive offentliggjort på Økonomi- og Indenrigsministeriets hjemmeside.

Økonomi- og Indenrigsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Med venlig hilsen  
**Christina Ekmann**