



Ankestyrelsens brev til Københavns Kommune

**Københavns Kommunes administration af tilkendegivelser af bødeforelæg ved for sen anmeldelse af flytning**

28. juni 2019

Københavns Kommune har den 7. september 2018 rettet henvendelse til Ankestyrelsen.

J.nr. 18-55128

Københavns Kommune har bedt Ankestyrelsen om en forhåndsudtalelse om lovligheden af kommunens administration af tilkendegivelser af bødeforelæg efter § 58 i CPR-loven ved for sen anmeldelse af flytning.

Ankestyrelsen  
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

**Resumé**

Ankestyrelsen vurderer, at Københavns Kommune ikke er forpligtet til at foretage en undersøgelse af de nærmere subjektive omstændigheder forud for tilkendegivelser af bødeforelæg efter § 58 i CPR-loven ved for sen anmeldelse af flytning.

[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
[sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)

EAN-nr:  
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:  
man-fre kl. 9.00-15.00

Ankestyrelsen beder Københavns Kommune om at oplyse, hvilke overvejelser kommunen har haft om forbuddet mod selvinkriminering i forbindelse med udarbejdelsen af kommunens skabelon til vejledningstekster til borgere, som modtager et bødeforelæg.

Vi beder om at modtage Københavns Kommunes svar inden tre måneder.

**Sagens oplysninger**

Det fremgår af Københavns Kommunes brev af 7. september 2018, at kommunens borgerrådgiver den 21. februar 2018 har iværksat en undersøgelse af kommunens tilkendegivelser af administrative bøder ved forsinket folkeregistrering af flytning.

Af borgerrådsgiverens brev af 21. februar 2018 til Kultur- og Fritidsforvaltningen fremgår det, at borgerrådsgiveren i sin afsluttende sagsrapport i en konkret borgersag bl.a. har anført følgende:

”Som nævnt er det en forudsætning for bødestraf efter § 57 i lov om det centrale personregister, at borgeren har handlet forsætligt eller groft uagtsomt.

Kommunens procedure er, som den er beskrevet for mig, og som den fremgår af den vejledning borgerne modtager i forbindelse med udsendelse af bødeforlæg, at en fristoverskridelse uden nærmere prøvelse udløser en oversendelse fra Folkeregisteret til Betaling & Kontrol, som igen uden nærmere prøvelse udsender et bødeforelæg til borgeren. Hvis borgeren betaler bøden eller erkender forseelsen og indgår en afdragsordning, afsluttes sagen her. Hvis borgeren ikke erkender, sender Betaling & Kontrol automatisk sagen videre til Københavns Politi til videre behandling og eventuel domstolsprøvelse. [...]

Efter det oplyste foretager kommunen på intet tidspunkt en vurdering af, om de subjektive betingelser for bødeforlægget er til stede, altså om fristoverskridelsen kan tilregnes borgeren som forsætlig eller groft uagtsom.

Efter min opfattelse giver loven ikke hjemmel til, at kommunen udsteder bødeforlæg uden at vurdere, om de subjektive betingelser er opfyldt, ligesom loven efter min opfattelse heller ikke giver hjemmel til, at kommunen oversender en sag til politiet til videre foranstaltning uden at forholde sig aktivt til, om der er grundlag for videre strafferetlig forfølgning. Der kan tænkes mange tilfælde, hvor det er udelukket at udstede et bødeforlæg, herunder hvis der alene foreligger simpel uagtsomhed, hvis fristoverskridelsen skyldes forhold, som borgeren ikke har ansvar for eller været vidende om mv.

Det er min opfattelse, at den af forvaltningen anvendte procedure ikke er i overensstemmelse med § 57 i lov om det centrale personregister.”

Det fremgår også af Københavns Kommunes henvendelse af 7. september 2018, at kommunen mener, at den ikke skal lave en nærmere (strafferetlig) undersøgelse og vurdering af de bagvedliggende subjektive årsager til lovovertrædelse i samtlige sager. Det er kommunens opfattelse, at dens praksis, som bl.a. indebærer, at kommunen ikke tilkendegiver bødeforelæg i visse sager på baggrund af de i sagen foreliggende oplysninger, er lovlig. Kommunen har på baggrund af borgerrådgiverens undersøgelse nedskrevet retningslinjer for sagsbehandlingen.

Af retningslinjerne fra september 2018 for tilkendegivelser af bødeforelæg efter CPR-loven ved for sen anmeldelse af flytning fremgår bl.a. følgende:

”Disse retningslinjer vedrører alene de tilfælde, hvor der ikke anmeldes rettidig flytning.

Kontrolheden skal i praksis i hvert enkelt tilfælde konkret vurdere, om der er sket en overskridelse af fristen i CPR-lovens § 12, stk. 1, 1. pkt., for at anmelde flytning til Folkeregistret.

Kontrolheden skal alene udstede bødeforelæg i de situationer, hvor der er sagligt grundlag herfor, fordi forvaltningen er kommet i besiddelse af oplysninger om, hvornår den pågældende borger rent faktisk er flyttet til eller har skiftet bopæl i kommunen, og herud fra kan konstatere, at borgeren enten slet ikke eller først efter udløbet af fristen herfor har anmeldt flytningen til Folkeregistret.

Det bemærkes, at Borgerrepræsentationen har besluttet, at der alene skal udstedes bødeforelæg, såfremt der i det konkrete tilfælde ikke er sket anmeldelse efter 14 dage fra flytningen, og altså ikke efter de blot 5 dage, som ellers fremgår af bestemmelsen i CPR-lovens § 12, stk. 1, 1. pkt.

Der udstedes således alene bødeforelæg, hvis det ud fra sagens konkrete omstændigheder er muligt at konstatere, at der er sket en væsentlig overskridelse af den i loven fastsatte frist. Dette konstateres via borgerens egen anmeldelse af flyttdatoen i e-flyt.

Er dette grundlag på plads er Kontrolheden berettiget til som udgangspunkt at lægge til grund, at der er tilstrække-

ligt bevis for, at den pågældende borger, der i så væsentligt omfang har overskredet den lovbestemte anmeldelsesfrist, har overtrådt fristen for at anmelde flytningen til Folkeregistret.

Foreligger der i sagen følgende oplysninger:

- Borgeren har i den relevante periode været indlagt på psykiatrisk hospital
- Borgeren har opholdt sig på et bosted for personer med fysiske eller psykiske handicap
- Borgeren er flyttet til eller fra et plejehjem, plejebolig

Skal sagen undersøges nærmere, og det vil være sandsynligt, at der foreligger undskyldelige omstændigheder for den for sent anmeldte flytning.

Foreligger disse undskyldelige omstændigheder udstedes der således ikke bødeforelæg.

Som andre eksempler på undskyldelige omstændigheder, der i praksis medfører, at Kontrolheden skal undlade at udstede bødeforelæg, selv om der er sket overskridelse af anmeldelsesfristen, kan endvidere være, hvor en borger har angivet forkert flyttedato grundet forskellige datoformater – f.eks. amerikansk datoformat til dansk datoformat – samt hvor fristoverskridelsen kan skyldes systemnedbrud i Borger.dk, E-flyt eller BBR el.lign.

## **Sagsgang for udsendelse af bødeforelæg**

### *1. Identifikation af sager*

Kontrolheden skal udtage for sen anmeldte flytninger i e-flyt, hvor borgeren har anmeldt sin flytning i eller til Københavns Kommune 14 dage eller senere end flyttedatoen.

Kontrolheden skal herefter screene de registrerede for sen anmeldte flytninger. I den screening skal følgende iagttages:

1. Er der tale om særlige adresser
2. Er der tale om ældre borgere
3. Er der tale om borgere, der er i kontakt med Hjemløseenheden (SOF)
4. Foreligger der undskyldelige omstændigheder f.eks. tastefejl mv. jf. ovenfor.

Bemærk, at listen ovenfor ikke kan anses for udtømmende.

## *2. Udsendelse af bødeforlæg*

I de sager, hvor der er grundlag for at udsende et bødeforlæg efter reglerne i CPR-loven, jf. ovenfor, oversender Kontrolenheden sagerne Økonomiforvaltningen v/ Team Debitor.

Efter aftale udsender Team Debitor bødeforlæggene til de pågældende borgere via digital post eller ved almindeligt brev, jf. bilag 1. (bødeforlæg). (Teksten i bødeforlægget er udarbejdet og godkendt af advokatfirmaet [A]).

## *3. Indsigelse mod udstedt bødeforlæg*

Modtager Kontrolenheden enten pr. telefon eller mail en indsigelse mod et bødeforlæg skal Kontrolenheden undersøge sagen og tage stilling til, hvorvidt bødeforlægget skal opretholdes, jf. reglerne beskrevet ovenfor (undskyldelige omstændigheder).

## *4. Borgeren vedtager bødeforlægget*

Betaler borgeren bødeforlægget afsluttes sagen, idet der er tale om vedtagelse af bødeforlægget.

Det bemærkes, at det også er muligt at indgå en afdragsordning for betaling af bødeforlægget.

## *5. Manglende vedtagelse af bødeforlægget*

Såfremt borgeren er uenig i, at der er grundlag for at betale en bøde, kan borgeren blot undlade at reagere – og dermed også undlade at vedtage bødeforlægget – hvorefter Kontrolenheden efter rimelig tid oversende sagen til politiet og anklagemyndigheden til nærmere behandling og efterføl-

gende eventuelt til afgørelse ved domstolene, medmindre politiet og anklagemyndigheden forinden har opgivet påtale.”

Kommunen har også sendt Folkeregistrets skabelon til vejledningstekster til de borgere, som modtager bødeforelæg. Af skabelonen til vejledningen til borgere, som har meldt flytning for sent fremgår bl.a. følgende:

”Du modtager dette bødeforlæg (indbetalingskort), fordi du har meldt din flytning for sent.

[ Du skal melde din flytning til kommunen senest 5 dage efter, du er flyttet, jf. § 57, stk. 1, nr. 1, og § 12, stk. 1, i lov om Det Centrale Personregister (CPR-loven). Du kan læse bestemmelsen nedenfor. ]

ELLER

[ Hvis du flytter til udlandet, har du pligt til at melde fraflytningen til kommunen inden udrejsen, jf. § 57, stk. 1, nr. 1, og § 24, stk. 1, i lov om Det Centrale Personregister (CPR-loven). ). Du kan læse bestemmelsen nedenfor. ]

Du har overskredet denne frist, og du modtager derfor dette bødeforelæg med et indbetalingskort på 1.000 kr.

Hvis du erkender dig skyldig i lovovertrædelsen og betaler bødeforelægget inden for den frist, der fremgår af indbetalingskortet, afslutter vi sagen.

[...]

Hvis du ikke betaler, anses du for ikke at have erkendt dig skyldig i lovovertrædelsen. Bødeforlægget vil herefter som udgangspunkt blive oversendt til Københavns Politi til videre behandling med henblik på eventuel domstolsprøvelse, jf. CPR-lovens § 58.

[...]

Du har mulighed for at gøre indsigelse mod dette bødeforelæg, hvis du f.eks. mener, at der foreligger særligt undskyldelige grunde til overskridelsen af fristen for at anmelde

flytning. Hvis du ønsker at gøre sådan indsigelse, eller hvis du ønsker at fremsende dokumentation for flyttetidspunktet eller i øvrigt har spørgsmål eller bemærkninger, kan du kontakte os på: [...]”

Kommunen har endvidere fået udarbejdet et advokatnotat, og på baggrund af dette er det kommunens opfattelse, at administrationen af § 58 i CPR-loven er lovlig. Kommunen oplyser, at den i det hele henviser til notatet af 16. maj 2018 fra advokaten som udtryk for kommunens retsopfattelse.

Af notatet fremgår bl.a. følgende:

”Ved vores vurdering [...] lægger vi **for det første** vægt på, at forvaltningen i praksis i hvert enkelt tilfælde konkret vurderer, om der er sket en overskridelse af fristen i CPR-lovens § 12, stk. 1, 1. pkt., for at anmelde flytning til Folkeregistret. Forvaltningen udsteder således alene bødeforelæg i de situationer, hvor der er sagligt grundlag herfor, fordi forvaltningen er kommet i besiddelse af oplysninger om, hvornår den pågældende borger rent faktisk er flyttet til eller har skiftet bopæl i kommunen, og herud fra kan konstatere, at borgeren enten slet ikke eller først efter udløbet af fristen herfor har anmeldt flytningen til Folkeregistret.

Hertil kommer, at Borgerrepræsentationen har besluttet, at forvaltningen alene skal udstede bødeforelæg, såfremt der i det konkrete tilfælde ikke er sket anmeldelse efter 14 dage fra flytningen, og altså ikke efter de blot 5 dage, som ellers fremgår udtrykkeligt af bestemmelsen i § 12, stk. 1, 1. pkt. Der udstedes således alene bødeforelæg, hvis det ud fra sagens konkrete omstændigheder er muligt at konstatere, at der er sket en væsentlig overskridelse af den i loven fastsatte frist. Det er vores vurdering, at forvaltningen i hvert fald på dette grundlag er berettiget til som udgangspunkt at lægge til grund, at der er tilstrækkeligt bevis for, at den pågældende borger, der i så væsentligt omfang har overskredet den lovbestemte anmeldelsesfrist, har overtrådt fristen for at anmelde flytningen til Folkeregistret ved grov uagtsomhed eller forsæt.

I øvrigt frasorterer forvaltningen også i praksis løbende et større antal sager efter en konkret vurdering, f.eks. hvor det fremgår, at den pågældende borger i den relevante pe-

riode har været indlagt på psykiatrisk hospital, et bosted for personer med fysiske eller psykiske handicap eller lignende, og det derfor er sandsynligt, at der foreligger undskyldelige omstændigheder.

[...]

[...] formålet med ordningen i CPR-loven med mulighed for at udstede bødeforelæg netop tager sigte på at indføre en ordning, som gør det muligt at behandle disse sager om fristoverskridelser mv. på en enkel og smidig måde.

Det fremgår således allerede af forarbejderne til folkeregisterloven fra 1924 (lov nr. 54 af 14. marts 1924 om folkeregistre), hvorved hjemlen til at anvende bødeforelæg i disse sager blev indført, at det var lovgivers hensigt, at:

“[...] faa en ordning, hvorefter overtrædelser med Hensyn til Tilmeldinger og Fraflytninger kan ordnes paa en lempelig Maade, hvor Kommunalrådene og vedkommende, der har overtraadt Bestemmelserne kan enes om en Bøde.”

Det har således med sikkerhed ikke været hensigten med ordningen, at forvaltningen forud for udstedelsen af et bødeforelæg, som det i sagens natur er frivilligt, om borgeren ønsker at vedtage, på eget initiativ skal foretage en nærmere strafferetlig undersøgelse og vurdering af de bagvedliggende subjektive årsager til lovovertrædelsen.

Dette er f.eks. også mere generelt fremhævet i Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet fra december 2017, idet det heraf fremgår, at der kun skal være mulighed for særmyndighederne til at udstede bødeforelæg på sagsområder, hvor det er nemt og ukompliceret for myndighederne at konstatere, om der er sket en strafbar overtrædelse, og hvor der derfor ikke er anledning for myndighederne til at foretage nærmere undersøgelser af bevismæssige spørgsmål mv. I vejledningens pkt. 4.4.1., anføres der således bl.a. følgende:



”Særmyndigheder bør således alene have adgang til at udstede bødeforelæg ved overtrædelse af nærmere angivne strafbestemmelser, når overtrædelserne generelt er ensartede, ukomplicerede og uden bevismæssige tvivls spørgsmål (...) Overtrædelserne bør således generelt være klare og umiddelbart konstaterbare, og sagens afgørelse, herunder fastsættelsen af bødens størrelse, bør være uden skønmæssige elementer af betydning. Det bør endvidere fremgå af lovhjemlen til at udstede sådanne bødeforelæg, at retsplejelovens regler om krav til indholdet af et anklageskrift og om, at en sigtet ikke er forpligtet til at udtale sig, finder tilsvarende anvendelse på bødeforelæg.”

Det fremgår således, at hjemlen for særmyndigheder til at anvende bødeforelæg forudsætningsvis alene anvendes i tilfælde, hvor det er ligetil at konstatere, om der er sket en lovovertrædelse, og om betingelserne for at udstede bødeforelægget derfor er til stede. Denne forudsætning for overhovedet at indføre en hjemmel til at anvende bødeforelæg støtter ligeledes klart vores vurdering om, at det heller ikke i relation til anvendelsen af bødeforelæg i henhold til CPR-lovens § 58 har været hensigten, at der skulle foretages en tilbundsående undersøgelse af f.eks. de nærmere subjektive omstændigheder, når blot det er konstateret, at der objektivet set er sket en overtrædelse af fristen for at anmelde flytning mv.

Denne opfattelse støttes derudover også af nyere retspraksis på andre sammenlignelige retsområder, hvor forvaltningen er bemyndiget til at udstede bødeforelæg for overtrædelse af lignende fristregler ved grov uagtsomhed eller forsæt. Der kan herved f.eks. henvises til Østre Landsrets dom i U 2017.1701 Ø, hvor der var rejst tiltale mod et selskab for overtrædelse af skattekontrollovens § 3 B, stk. 5, jf. § 17, stk. 3, jf. stk. 4, ved ikke at have indsendt dokumentation for selskabets kontrollerede transaktioner inden en fastsat frist. Undladelsen af at indsende dokumentationen rettidigt blev af både byretten og landsretten anset for groft uagtsom. Således konstaterede byretten blot, at ”... tiltalte selskab har handlet groft uagtsomt ved ikke at indsende

den skriftlige dokumentation rettidigt." Denne begrundelse blev tiltrådt af landsretten.

Dommen viser således ganske tydeligt, at domstolene i disse tilfælde, hvor der er hjemlet bødestraf for overskridelse af en frist ved grov uagtsomhed eller forsæt, er tilbøjelige til at dømme for fristoverskridelsen, når blot det objektivt kan konstateres, at den tiltalte rent faktisk væsentligt har overskredet fristen. Domstolene foretager således ikke en nærmere vurdering af de bagvedliggende subjektive årsager eller bevæggrunde til fristoverskridelsen.

[...]

[...] en sådan yderligere undersøgelse af de bagvedliggende subjektive bevæggrunde til den konstaterede væsentlige overskridelse af den lovfastsatte anmeldelsesfrist ville have karakter af en egentlig strafferetlig efterforskning omfattet af retsplejelovens regler vedrørende strafferetsplejen. Såfremt der på grund af særlige omstændigheder i konkrete tilfælde måtte være grundlag for at iværksætte en sådan efterforskning, vil det efter vores opfattelse være rigtigst, at forvaltningen overdrager sagen til politiet og anklagemyndigheden.

Det bemærkes i den forbindelse, at forvaltningens beslutning om at udstede et bødeforelæg ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og at forvaltningslovens krav om bl.a. partshøring og begrundelse følgelig ikke finder anvendelse herpå, jf. f.eks. Niels Fenger i Forvaltningsret, 1. udgave, 2018, s. 96.

[...]

Hertil kommer, at forvaltningens nærmere udspørgeren af borgeren i en situation, hvor forvaltningen har en konkret mistanke om, at den pågældende har begået et strafbart forhold, efter omstændighederne ville kunne være i strid med forbudet mod selvinkriminering, som bl.a. kan udledes af artikel 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention."

Vi har under behandlingen af Københavns Kommunes henvendelse bedt om en supplerende redegørelse fra kommunen. Til brug for besvarelsen har kommunen anmodet advokatfirmaet om en supplerende udtalelse. Det fremgår bl.a. heraf:

“[...] hvor Folkeregistret konkret har vurderet, at betingelserne for at udstede et administrativt bødeforelæg er opfyldt, vil [det] være rigtigst, at Folkeregistreret – i overensstemmelse med både CPR-loven, lovens forarbejder samt praksis – udsteder et administrativt bødeforelæg og i øvrigt overdrager sagen til politiet og anklagemyndigheden med henblik på eventuel efterforskning og retsforfølgning, såfremt bødeforelægget ikke vedtages.

[...]

Vi bemærker [...], at det er et gennemgående princip i dansk lovgivning, herunder i retssikkerhedslovens § 9 og § 10, at sager, hvor der er en konkret mistanke om et strafbart forhold, bør behandles under iagttagelse af retsplejelovens regler vedrørende strafferetsplejen og andre straffeprocessuelle principper som f.eks. retten til ikke at inkriminere sig selv. Det er i lyset heraf, at det i vores tidligere notat er anført, at sager, hvor forvaltningen har konstateret f.eks. en overskridelse af fristen i CPR-lovens § 12, stk. 1, 1. pkt., sådan at der umiddelbart er grundlag for et bødeforelæg, er en straffesag omfattet af retsplejelovens regler vedrørende strafferetsplejen. Heri ligger således, at kommunen ved sin behandling af disse sager i fornødent omfang må være opmærksom på reglerne inden for strafferetsplejen og andre straffeprocessuelle principper.

Vi bemærker endvidere, at det i denne sag er et hovedspørgsmål, om kommunen i lyset af bl.a. reguleringen i CPR-loven og samspillet med straffeprocessuelle regler og principper lever op til undersøgelsesprincippet ved behandlingen af de omhandlede sager [...].”

## **Reglerne**

Hjemmelsgrundlaget for tilkendegivelser af administrative bødeforelæg ved for sen anmeldelse af flytning følger af CPR-loven.

Pligten til at anmelde flytning fremgår af CPR-lovens § 12, stk. 1:

”§ 12. Enhver, der flytter, har pligt til senest 5 dage efter flytningen at anmelde denne til tilflytningskommunen. Anmeldelse kan også omfatte de medlemmer af husstanden, der flytter med, således at disse fritages for selv at anmelde flytningen.”

Bødestrafen for enten forsætligt eller ved grov uagtsomhed ikke rettidigt at anmelde flytning fremgår af CPR-lovens § 57, stk. 1, nr. 1:

”§ 57. Medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning straffes med bøde den, der forsætligt eller ved grov uagtsomhed

1) ikke rettidigt anmelder en flytning, jf. § 12, stk. 1, 1. pkt., § 13, stk. 1, § 16, stk. 2, og § 24, stk. 1,”

En kommunes mulighed for tilkendegivelser af administrative bødeforelæg fremgår af CPR-lovens § 58:

”§ 58. Kommunalbestyrelsen kan tilkendegive vedkommende, at en overtrædelse af de bestemmelser, der er nævnt i § 57, stk. 1, nr. 1-3 og nr. 5, kan afgøres uden retlig forfølgelse, såfremt denne erkender sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig rede til inden for en nærmere angiven frist, der efter begæring kan forlænges, at betale en i tilkendegivelsen angivet bøde til kommunens kasse.

*Stk. 2.* Bestemmelsen i retsplejelovens § 834, stk. 1, nr. 2 og 3, og stk. 2, om indholdet af anklageskriftet, finder tilsvarende anvendelse på en tilkendegivelse efter stk. 1.

*Stk. 3.* Betales bøden i rette tid, eller bliver den efter vedtagelsen inddrevet eller afsonet, bortfalder videre forfølgning.”

Af folketingets forhandlinger den 22. marts 1923 ved 2. behandlingen af forslaget til lov om folkeregistre (senere lov nr. 57 af 14. marts 1924 om folkeregistre) fremgår følgende:

”Ved Ændringsforslagene Nr. 8 og Nr. 9 til § 12 har man søgt at faa en Ordning, hvorefter Overtrædelser med Hensyn til Tilmeldelser eller Fraflytninger kan ordnes paa en lempelig Maade, hvis Kommunalrådene og vedkommende, der har overtraadt Bestemmelserne, kan enes om en Bøde.”

Af de almindelige bemærkninger til tvangsindgrebsloven, lovforslag nr. 96 2003/1, pkt. 4.3.2, fremgår bl.a. følgende om grundsætningen om forbud mod selvinkriminering:

“Lovforslaget regulerer således ikke de situationer, hvor myndighederne anmoder en person om oplysninger, uden at der i lovgivningen mv. er pligt til at give oplysninger til myndigheden. Det indebærer imidlertid ikke, at en forvaltningsmyndighed i en sådan situation uden videre kan anmode en mistænkt om oplysninger, der vedrører et strafbart forhold.

Også i disse tilfælde, hvor der selv uden en mistanke om et strafbart forhold ikke ville have været pligt for vedkommende til at give oplysninger, må det antages, at en myndighed i fornødent omfang i forbindelse med en eventuel anmodning om at modtage oplysninger bør vejlede en mistænkt person om, at vedkommende ikke har pligt til at afgive oplysninger af betydning for det eller de forhold, som mistanken omfatter.”

Af Forvaltningsret af Niels Fenger (Red.), Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2018, s. 96 fremgår det, at bødeforelæg ikke er afgørelser i forvaltningslovens forstand, hvis bødeforelægget ikke vedtages af sigtede.

Følgende er bl.a. anført:

“Også afgørelse af sagen ved bødeforelæg efter retsplejelovens § 832 eller tilsvarende regler i speciallovgivningen medfører, at videre retsforfølgning bortfalder. Bødeforelæg er således afgørelser efter forvaltningslovens § 2 med hensyn til sagsbehandlingen, efter at bødeforelægget vedtages af sigtede. Eftersom bødeforelægget kun får retsvirkninger, såfremt det vedtages af sigtede, har bødeforelægget til gengæld ikke i sig selv den bindende karakter, der efter forvaltningslovens forarbejder synes at være en forudsætning for, at det kan udgøre en afgørelse i lovens forstand. Det samme antages at gælde, hvis borgeren ikke vedtager bødeforelægget, og den udstedende myndighed fastholder det udstedte bødeforelæg med den virkning, at sagen overgives til politiet.”

Justitsministeriet har i vejledning om lovkvalitet fra december 2017 i pkt. 4.5.1. oplyst om særmyndigheders adgang til at tilkendegive bødeforelæg. Det fremgår, at der kun bør være adgang til dette:

“[...] når overtrædelserne generelt er ensartede, ukomplerede og uden bevismæssige tvivlsspørgsmål. [...]”

Overtrædelserne bør således generelt være klare og umiddelbart konstaterbare, og sagens afgørelse, herunder fastsættelsen af bødens størrelse, bør være uden skønsmæssige elementer af betydning.”

### **Sådan vurderer vi sagen**

Det fremgår af Københavns Kommunes beskrevne praksis, at kommunen alene tilkendegiver bødeforelæg, hvis der ikke er sket anmeldelse til folkerregistret 14 dage efter flytningen, og der ikke er oplysninger i sagen om borgerens ophold på psykiatrisk hospital, plejehjem eller lignende undskyldende omstændigheder.

Ankestyrelsen vurderer, at Københavns Kommune ikke derudover er forpligtet til at foretage en undersøgelse af de nærmere subjektive omstændigheder forud for tilkendegivelser af bødeforelæg efter § 58 i CPR-loven ved for sen anmeldelse af flytning.

Det er således vores vurdering, at det ikke har været hensigten med § 58, at myndighederne skal foretage en nærmere undersøgelse af, om overskridelsen af anmeldelsesfristen er sket forsætligt eller ved grov uagtsomhed, som nævnt i § 57, før bødeforelægget tilkendegives.

Vi lægger vægt på forarbejderne til folkerregisterloven fra 1924. Det fremgår heraf, som ovenfor nævnt, at det var hensigten at indføre en ordning, hvor overtrædelser af fristen kan ordnes på en lempelig måde, når der er enighed mellem myndigheden og borgeren.

Vi bemærker derudover, at domstolene i tilfælde, hvor der er hjemlet bødestraf for overskridelse af en frist ved grov uagtsomhed eller forsæt, ses at være tilbøjelige til at dømme for fristoverskridelsen, når det (objektivt) kan konstateres, at fristen er væsentligt overskredet. Der henvises til den dom, der er henvist til i advokatnotatet af 16. maj 2018, U 2017.1701 Ø, som illustrerer domstolenes anvendelse af en hjemlet bødestraf ved en objektivt konstateret fristoverskridelse. Undladelse af at indsende dokumentation rettidigt efter skattekontrolloven blev anset

for groft uagtsomt af både byretten og Østre Landsret. Det fremgår af begrundelsen for dommen, at det er lagt til grund, at selskabet ikke indsendte dokumentationen, fordi brevet fra SKAT blev væk internt i koncernen. Selskabet burde have været i stand til at opfylde tidsfristen og handlede derved groft uagtsomt ved ikke at indsende dokumentationen rettidigt.

Vi bemærker, som det fremgår af de ovenfor citerede afsnit fra Forvaltningsret af Niels Fenger, at bødeforelæg først er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvis bødeforelægget vedtages af borgeren. Forvaltningslovens krav om bl.a. partshøring og begrundelse finder således ikke anvendelse på et ikke-vedtaget administrativt bødeforelæg.

#### *Forbuddet mod selvinkriminering*

Følgende fremgår af Københavns Kommunes skabelon til vejledningstekster til borgere, som modtager et bødeforelæg:

”Du har mulighed for at gøre indsigelse mod dette bødeforelæg, hvis du f.eks. mener, at der foreligger særligt undskyldelige grunde til overskridelsen af fristen for at anmelde flytning. Hvis du ønsker at gøre sådan indsigelse, eller hvis du ønsker at fremsende dokumentation for flyttetidspunktet eller i øvrigt har spørgsmål eller bemærkninger, kan du kontakte os på: [...]”

Af forarbejderne til tvangsindgrebsloven fremgår som ovenfor nævnt, at det må antages i situationer, hvor der ikke er oplysningspligt, at en myndighed i fornødent omfang i forbindelse med en eventuel anmodning om at modtage oplysninger bør vejlede en mistænkt person om, at vedkommende ikke har pligt til at afgive oplysninger af betydning for det eller de strafbare forhold, som mistanken omfatter.

Ankestyrelsen beder på denne baggrund Københavns Kommune om at oplyse, hvilke overvejelser kommunen har haft om forbuddet mod selvinkriminering i forbindelse med udarbejdelsen af den ovenfor citerede vejledningstekst.

Vi beder om at modtage Københavns Kommunes svar inden tre måneder.

Vi offentliggør denne udtalelse på [www.ast.dk](http://www.ast.dk).

## **Ankestyrelsens kompetence**

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Vi kan udtale os om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50.

Vi kan også afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af en påtænkt kommunal disposition.

Venlig hilsen

Hanne Villumsen  
Kontorchef

Charlotte Kirkeby

## **Kopi til:**

Københavns Kommunes Borgerrådgiver



**Vi har anvendt:**

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven) nr. 47 af 15. januar 2019

Lovbekendtgørelse om Det Centrale Personregister (CPR-loven) nr. 646 af 2. juni 2017 med senere ændringer

Lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter (tvangsindgrebsloven) nr. 442 af 9. juni 2004 med senere ændringer

Reglernes fulde ordlyd findes på [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk).