

HØJESTERETS DOM

afsagt mandag den 30. november 2020

Sag 115/2019

(2. afdeling)

Anklagemyndigheden

mod

T

(advokat Lotte Lundin)

I tidligere instanser er afsagt dom af Retten i Horsens den 7. maj 2015 (2476/2013) og af Vestre Landsrets 1. afdeling den 15. maj 2019 (S-1077-15).

I pådømmelsen har deltaget ni dommere: Thomas Rørdam, Jon Stokholm, Vibeke Rønne, Henrik Waaben, Lars Hjortnæs, Kurt Rasmussen, Lars Apostoli, Anne Louise Bormann og Kristian Korfits Nielsen.

Påstande

Dommen er anket af anklagemyndigheden med påstand om domfældelse efter tiltalen.

T har påstået stadfæstelse.

Supplerende sagsfremstilling

Af et notat af 26. februar 2020 fra Beskæftigelsesministeriet fremgår, at beskæftigelsesministeren – på baggrund af en beslutning fra Rigsadvokaten om at sætte alle verserende sager om overtrædelse af anmeldelsespligten i bero, indtil retstilstanden var afklaret – besluttede at ændre bekendtgørelsen om Register over Udenlandske Tjenesteydere (RUT-registret). Den nye bekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 627 af 24. juni 2019) indebærer, at der ikke længere er generel offentlig adgang til oplysningen om, hvor den udenlandske virksomhed arbejder (sted

for levering af tjenesteydelsen). Af bekendtgørelsens § 12, stk. 6, fremgår, at arbejdsmarkedets parter fortsat skal have adgang til denne oplysning.

Erhvervsstyrelsen har i et notat af 2. marts 2020 om anmeldelse af oplysninger i Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT-registret) i årene 2012 og 2013 anført bl.a.:

”Erhvervsstyrelsen kan oplyse, at anmeldelse af oplysninger i registret januar 2012 samt februar og marts 2013 foregik i en online selvbetjeningsløsning, i dagligtale kaldt RUT2, som blev idriftsat i januar 2011.

Selvbetjeningsløsningen eller RUT2-løsningen kunne findes og anvendes på Virk, og registrering af oplysninger i løsningen krævede, at brugeren var logget ind enten via Nem-ID eller via brugernavn og adgangskode. Anmeldelse af tjenesteydelser kunne foretages på følgende sprog: dansk, engelsk, polsk og tysk.

...

For at anmelde en tjenesteydelse, skulle anmelder gennemgå 6 trin, som bestod af:

...

3) Trin 3 ”Arbejdssted”, hvor oplysninger om et eller flere arbejdssteder hvor tjenesteydelsen udføres skulle angives ... Et arbejdssted skulle have angivet et navn i feltet ”Arbejdssteder i Danmark”, som var typisk navnet på hvervgiver. Derudover skulle en dansk adresse angives. Til sidst skulle anmelderen angive start- og slutdato for hvornår arbejdet udføres på arbejdsstedet, og antal af personer, der skulle udføre arbejde i det angivne tidspunkt. Processen skulle gentages, hvis anmelderen skulle anmelde flere arbejdssteder.

...

Angivelse af arbejdsstedets adresser

I forbindelse med anmeldelse af en tjenesteydelse, skulle der angives oplysninger om et arbejdssted. Anmeldelse af en tjenesteydelse kunne ikke gennemføres og godkendes, hvis arbejdssteds adresse ikke var angivet. Den angivne arbejdsstedsadresse frem til primo 2014 blev ikke valideret, og anmelderen kunne angive en ikke dansk adresse eller andet tekst, som slet ikke var en adresse.

Tidsestimat for gennemførelse af en anmeldelse i RUT

...

Erhvervsstyrelsen kan alene give et groft estimat på, hvor lang tid har det taget en anmelder at anmelde førstegangsansmeldelse, en nye anmeldelse, hvor f.eks. virksomheds stamdata allerede er angivet i løsningen samt anmelde ændringer af person- og arbejdsstedsperioder.

Tidsestimat for førstegangsansmeldelse

Erhvervsstyrelsen estimerer, at det vil tage en anmelder 15-20 minutter for at gennemføre førstegangsansmeldelse, hvor oplysninger om virksomhed, et arbejdssted og 4 perso-

ner skal angives. Anmeldelse af en tjenesteydelse, hvor oplysninger om virksomhed, et arbejdssted og 22 personer skal angives, estimeres til at tage omkring 50 minutter.

...

Tidsestimat for en ny anmeldelse

Tilbage i 2012 og 2013 var det muligt for en anmelder at angive oplysninger om virksomheder, personer og arbejdssteder før anmeldelse af selve tjenesteydelser. Disse oplysninger var gemt i såkaldt stamdatabibliotek og kunne genbruges (vælges fra drop-down menu) i forbindelse med anmeldelse af en tjenesteydelse.

Erhvervsstyrelsen estimerer at anmeldelse af en ny tjenesteydelse, hvor oplysninger om virksomhed, et arbejdssted og 4 personer genbruges fra stambiblioteket, og hvor der alene skal angives periode for tjenesteydelse, et arbejdssted og 4 personperioder, vil det for en anmelder tage maksimum 10 minutter. En anmeldelse af en ny tjenesteydelse, hvor oplysninger om virksomhed, et arbejdssted og 22 personer genbruges fra stambiblioteket, og hvor der alene angives periode for tjenesteydelse, et arbejdssted og 22 personperioder, skønnes til at tage omkring 30 minutter.

Ændring af periode for arbejdssted og/eller personer

Erhvervsstyrelsen estimerer at ændring af en tjenesteydelse, hvor der alene foretages ændring af en anmeldt arbejdsstedsperiode og en anmeldt personperiode, vil tage omkring 2 minutter.”

Anbringender

Anklagemyndigheden har anført navnlig, at anmeldelses- og offentliggørelsesordningen i den dagældende udstationeringslovs § 7 a og § 7 c ikke er i strid med artikel 56, stk. 1, i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Det tiltalte selskab kan derfor straffes for de skete overtrædelser af den dagældende § 7 a, stk. 1 og 5.

For at RUT-registret kan få et indhold, der kan bruges til myndighedernes og arbejdsmarkedets parters kontrol, er det nødvendigt, at udenlandske tjenesteydere anmelder alle de oplysninger, der er nævnt i den dagældende § 7 a, stk. 1 og 5. Denne anmeldelsespligt, der, som parterne er enige om, er begrundet i tvingende almene hensyn og er egnet til at opfylde formålet med RUT-registret, går ikke videre, end hvad der er nødvendigt.

Offentliggørelse af anmeldte oplysninger om tjenesteyderens navn, forretningsadresse og kontaktoplysninger, kontaktperson for virksomheden og virksomhedens branchekode går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet med RUT-registret. Dette gælder også offentliggørelse af oplysninger om stedet for levering af tjenesteydelsen.

Danmark skal efter udstationeringsdirektivet sikre, at konkurrencen er fair – både for udenlandske tjenesteydere og for deres danske konkurrenter – og at udstationerede arbejdstagere får løn- og arbejdsvilkår svarende til niveauet i Danmark.

RUT-registret kan ikke sammenlignes med CVR-registret. Forudsætningerne for en virksomhed, der er fast etableret i Danmark, og en udenlandsk tjenesteyder, der udstationerer arbejdstagere på et midlertidigt arbejdssted i Danmark, er objektivt forskellige. Virksomheder, der er fast etableret i Danmark, har et fast forretningssted, hvor de kan opsøges for den relevante kontrol, herunder af arbejdsmarkedets parter. Udenlandske tjenesteydere, der udstationerer arbejdstagere i Danmark, kan alene mødes med tilsvarende kontrolforanstaltninger på det midlertidige arbejdssted i Danmark. Oplysningen om det enkelte arbejdssted, hvor der udføres tjenesteydelser, er derfor helt nødvendig for en effektiv kontrol for at sikre fair konkurrence og de udstationerede arbejdstageres vilkår. Det vil ikke være tilstrækkeligt blot at kunne se, at den udenlandske tjenesteyder har anmeldt, at vedkommende udfører aktiviteter et eller andet sted i Danmark.

Udstationeringslovens § 7 d, hvorefter hvervgiveren under strafansvar, jf. § 10 a, stk. 2, jf. stk. 1, nr. 4, forpligtes til at underrette Arbejdstilsynet om en udenlandsk tjenesteyders manglende, mangelfulde eller urigtige anmeldelse til RUT-registret, giver hvervgiveren en interesse i at kunne undersøge, om tjenesteydelsen er korrekt anmeldt til RUT-registret.

Hvis tjenesteydelsen leveres i underkontrahentforhold, vil også underkontrahenten have en interesse i at kunne undersøge, om der er sket korrekt anmeldelse til RUT-registret. Enten for at undgå kædeansvar eller for at undgå negative følger for den pågældendes forretning.

De udstationerede arbejdstagere kan ligeledes have en interesse i at kunne kontrollere, om den udenlandske tjenesteyder har foretaget anmeldelse til RUT-registret. Arbejdstagerne, der eventuelt kan være uorganiserede, har en interesse i at kunne få vished for, at de lokale myndigheder via kontrol har mulighed for at varetage arbejdstagernes forhold i relation til f.eks. et sundt og sikkert arbejdsmiljø, og at arbejdsmarkedets parter kan kontrollere, at deres ansættelsesvilkår ikke er ringere end tilsvarende danske arbejdstageres.

Danske konkurrenter til den udenlandske tjenesteyder kan have en interesse i at kunne undersøge i RUT-registret, om en udenlandsk tjenesteyder har foretaget den påkrævede anmeldelse, så tjenesteyderen ikke opnår en konkurrencefordel over for sine danske konkurrenter ved ikke at blive udsat for kontrol. Det er ikke sandsynligt, at en dansk konkurrent herved vil få en uforholdsmæssig konkurrencefordel. Det er endvidere begrænset, hvilken konkurrencemæssig ulempe der er forbundet med den blotte oplysning om, at en virksomhed leverer ydelser på en bestemt adresse, også selv om adressen antageligvis som regel kan knyttes til en bestemt kunde, der er hjemmehørende på adressen. Der gives således ikke adgang til følsomme oplysninger, og de oplysninger, som kan findes i RUT-registret, angår ikke tjenesteyderens historiske eller fremtidige aktiviteter i Danmark. Det er efter den nugældende udstationeringsbekendtgørelses § 12, stk. 2, og abonnementsvilkårene for dataudtræk fra RUT-registret ikke tilladt at benytte metoder til automatisk indeksering og opslag. Oplysninger om leveringsstedet for tjenesteydelsen har ingen værdi, uden at den danske virksomhed foretager en omfattende analyse af tendenser og kunde grupper for måske at kunne forudse, om den udenlandske tjenesteyder vil kunne være en konkurrent et givet sted. Kommissionen har da heller ikke fundet anledning til at sætte spørgsmålstegn ved den danske ordning.

Også andre private, herunder borgere, vil ved offentlig adgang til oplysningen om leveringsstedet for tjenesteydelsen kunne bidrage til effektiv kontrol.

Det vil – i modsætning til offentlige myndigheder og arbejdsmarkedets parter – ikke være muligt på forhånd at definere gruppen af øvrige interessenter, som skal gives adgang til RUT-registret.

Ved bødefastsættelsen må der lægges vægt på, at der er tale om fire overtrædelser. Den samlede bøde bør efter princippet om absolut kumulation fastsættes til ikke under 40.000 kr. Sagsbehandlingstiden giver ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at nedsætte bøden under henvisning til straffelovens § 82, nr. 13.

Hvis Højesteret måtte finde, at den dagældende udstationeringslovs § 7 c, stk. 1, går videre end nødvendigt, for så vidt angår oplysningen om stedet for levering af tjenesteydelsen, bør det ikke føre til, at det tiltalte selskab frifindes. Selskabet har stadigvæk overtrådt den dagældende udstationeringslovs § 7 a, stk. 1, ved ikke rettidigt at have givet de oplysninger, som

var nødvendige for en effektiv kontrol, og som lovligt kunne afkræves selskabet. Underkendelse af en del af § 7 c, stk. 1, som udmøntet ved udstationeringsbekendtgørelsen, kan eventuelt tillægges betydning ved fastsættelsen af bødens størrelse.

T har anført navnlig, at anmeldelsespligten efter den dagældende § 7 a, stk. 1 og 5, medfører en uforholdsmæssig administrativ byrde for udenlandske tjenesteydere og således er i strid med TEUF artikel 56, stk. 1.

Tjenesteydere, der var hjemmehørende i Danmark, skulle anmelde oplysninger om virksomheden i CVR-registret på virksomhedsniveau, mens tjenesteydere, der ikke var hjemmehørende i Danmark, skulle anmelde oplysninger om virksomhedens projekter i Danmark i RUT-registret på projektniveau. T udførte årligt ca. 100 projekter i Danmark og skulle dermed årligt som minimum foretage 100 anmeldelser til RUT-registret. Herudover skulle der foretages anmeldelse, hver gang de allerede anmeldte oplysninger blev ændret. Selskabets forpligtelse til at foretage anmeldelse til RUT-registret var således udtryk for en uforholdsmæssig byrde.

Formålet med RUT-registret kunne være opnået ved en mindre omfattende anmeldelsespligt, f.eks. at udenlandske tjenesteydere forud for påbegyndelsen af levering af tjenesteydelser alene skulle anmelde den forventede dato for start- og sluttidspunktet for projektet, stedet for levering af ydelsen og kontaktoplysninger til den projektansvarlige. Dette understøttes af praksis fra EU-Domstolen, Kommissionens meddelelse fra 2006 og håndhævelsesdirektivet.

Offentliggørelse af anmeldte oplysninger om virksomhedens navn, forretningsadresse og kontaktoplysninger, stedet for levering af tjenesteydelsen, kontaktperson for virksomheden i Danmark og virksomhedens branchekode, jf. den dagældende § 7 c, stk. 1, jf. § 7 a, stk. 1, nr. 1 og nr. 3-5, går videre end nødvendigt for at opnå formålet med RUT-registret. Offentliggørelsen er derfor også i strid med TEUF artikel 56, stk. 1.

Offentliggørelsen medførte en konkurrenceforvridning til skade for udenlandske tjenesteydere, idet oplysningerne var tilgængelige for enhver, herunder den udenlandske tjenesteyders konkurrenter. Hverken Kommissionens meddelelse fra 2006 eller håndhævelsesdirektivet omtaler offentliggørelse af anmeldte oplysninger. Håndhævelsesdirektivet har i øvrigt ingen

betydning for denne sag, da det er gennemført i Danmark efter gerningstidspunkterne. Det er ikke korrekt, når det i lovforslaget fra 2010 om ændring af udstationeringsloven er anført, at Kommissionen har bekræftet, at der kan gives offentlig adgang til oplysningen om stedet for levering af tjenesteydelsen.

Formålet med RUT-registret kunne være opnået ved at gøre de oplysninger, som er nævnt i den dagældende § 7 c, stk. 1, tilgængelige alene for offentlige myndigheder og arbejdsmarkedets parter. Denne fremgangsmåde var (og er) valgt i de øvrige EU-medlemsstater, der har tilsvarende registre, herunder i de øvrige skandinaviske lande, der har arbejdsmarkedsmodeller svarende til den danske.

Den almindelige offentliggørelse af oplysningerne var ikke proportional, idet hvervgivere, underkontrahenter, arbejdstagere, konkurrenter og andre private ikke havde en beskyttelsesværdig interesse i at kunne få adgang til oplysninger i forbindelse med projekter, hvor en udenlandsk tjenesteyder udførte arbejde for en hvervgiver. Formålet med RUT-registret var (og er) ikke at give disse grupper adgang til at kontrollere, hvorvidt udenlandske tjenesteydere overholder dansk lovgivning eller aftalemæssige forpligtelser. Et sådant formål ligger heller ikke inden for rammerne af udstationeringsdirektivet eller håndhævelsesdirektivet.

Hvad angår hvervgivere var offentliggørelsen ikke nødvendig, idet en hvervgiver i sin kontrakt med sin udenlandske kontraktpart kunne stille og erfaringsmæssigt meget ofte stiller krav om at få adgang til de oplysninger, der offentliggøres i RUT-registret. Derimod medførte den almindelige offentliggørelse, at danske hvervgivere, der benyttede sig af udenlandske tjenesteydere, blev påført en konkurrenceulempe i forhold til danske hvervgivere, der kun benyttede sig af danske tjenesteydere.

Den tidsmæssige begrænsning af offentliggørelsen kan ikke anvendes som argument for, at offentliggørelsen var nødvendig for at opnå formålet med RUT-registret. Hertil kommer, at der kunne tegnes et abonnement hos Erhvervsstyrelsen, hvorefter virksomheder dagligt til internt brug og dermed lovligt kunne modtage orienteringer om anmeldelse af oplysninger i RUT-registret, jf. § 13, stk. 3, i den dagældende bekendtgørelse. Dette medførte, uanset tidsperioden for offentliggørelsen, at f.eks. konkurrenter lovligt kunne få detaljeret kendskab til udenlandske tjenesteydere, herunder kendskab til disses aktiviteter i Danmark, omfanget af

aktiviteterne, arbejdets art og leveringsstedet, og at de løbende kunne skabe historiske registre ved at gemme de modtagne oplysninger. Konkurrenter ville derfor også forholdsvis nemt kunne få adgang til oplysninger om hvervgiver, hvilket udgør en forretningshemmelighed. Hvis dette sammenholdes med, at det ikke er usædvanligt, at leveringen af tjenesteydelser er af langvarig karakter, kan det lægges til grund, at offentliggørelsen pålagde udenlandske tjenesteydere en ulempe på trods af den tidsmæssige begrænsning af den almindelige offentliggørelse.

Hvis Højesteret måtte finde, at RUT-registret ikke er i strid med TEUF artikel 56, stk. 1, og selskabet dermed skal dømmes for at have overtrådt den dagældende udstationeringslovs § 7 a, stk. 1 og 5, bør straffen bortfalde eller nedsættes væsentligt på grund af den lange sagsbehandlingstid, jf. straffelovens § 83 og § 82, nr. 13.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens problemstilling

Ved landsrettens dom er det fastslået, at det tiltalte polske selskab T i tre tilfælde ikke rettidigt indgav anmeldelse til Register over Udenlandske Tjenesteydere (RUT-registret) om, at selskabet leverede tjenesteydelser i Danmark, og at selskabet i et tilfælde ikke rettidigt anmeldte til RUT-registret, at datoen for afslutningen af den pågældende tjenesteydelse lå senere end den tidligere anmeldte dato.

Sagen angår, om T kan straffes for herved at have overtrådt den dagældende udstationeringslovs § 10 a, stk. 1, nr. 1, jf. § 10 c, jf. § 7 a, stk. 1 og 5. Spørgsmålet er, om anmeldelsespligten og den offentlige adgang til nogle af oplysningerne i RUT-registret, som følger af den dagældende udstationeringslovs § 7 a, stk. 1 og 5, og § 7 c, stk. 1, er i strid med Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 56, stk. 1, om fri udveksling af tjenesteydelser inden for EU.

Højesteret finder – som parterne også er enige om – at anmeldelsesordningen efter de dagældende bestemmelser i § 7 a og § 7 c indebærer restriktioner af den fri udveksling af tjenesteydelser, at de hensyn, der forfølges med § 7 a og § 7 c, er tvingende almene hensyn, der kan begrunde restriktionerne, og at ordningen i § 7 a og § 7 c er egnet til at sikre, at myndigheder-

ne og arbejdsmarkedets parter kan føre en effektiv og målrettet kontrol med, at udenlandske tjenesteydere, der udstationerer lønmodtagere her i landet, lever op til danske regler og vilkår på arbejdsmarkedet. Der kan herved henvises til bl.a. EU-Domstolens dom af 3. december 2014 i sag C-315/13 (De Clercq), præmis 53, 65-66 og 69.

Spørgsmålet er herefter, om ordningen i § 7 a og § 7 c går videre, end hvad der er nødvendigt for at opnå formålet med RUT-registret.

Anmeldelsespligten efter den dagældende § 7 a

Efter den dagældende § 7 a, stk. 1, skulle udenlandske virksomheder, der udstationerer lønmodtagere i Danmark i forbindelse med levering af tjenesteydelser, anmelde oplysninger til RUT-registret om virksomhedens navn, forretningsadresse og kontaktoplysninger (nr. 1), dato for påbegyndelse og afslutning af tjenesteydelsen (nr. 2), sted for levering af tjenesteydelsen (nr. 3), virksomhedens kontaktperson i Danmark (nr. 4), branchekode (nr. 5) samt identiteten af de udstationerede lønmodtagere og udstationeringsperiodens varighed (nr. 6). Oplysningerne skulle anmeldes senest samtidig med, at leveringen af tjenesteydelsen i Danmark blev påbegyndt, og ændringer vedrørende oplysningerne skulle anmeldes senest 8 dage efter ændringen, jf. § 7 a, stk. 5.

Højesteret tiltræder af de grunde, som er anført af landsretten, at en udenlandsk tjenesteyders anmeldelsespligt efter § 7 a, stk. 1 og 5, ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at opfylde formålet med RUT-registret. Det tiltrædes således, at de oplysninger, som skulle anmeldes efter § 7 a, stk. 1 og 5, hver især er nødvendige for, at der kunne foretages effektiv og målrettet kontrol med udenlandske tjenesteyderes overholdelse af danske regler og vilkår. Dette resultat har som anført i forarbejderne til den dagældende § 7 a også støtte i Kommissionens meddelelse af 4. april 2006 med retningslinjer for udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (KOM(2006) 159 endelig).

Offentlig adgang efter den dagældende § 7 c, stk. 1

T har anført, at offentliggørelse af anmeldte oplysninger om virksomhedens navn, forretningsadresse og kontaktoplysninger, stedet for levering af tjenesteydelsen, kontaktperson for virksomheden i Danmark og virksomhedens branchekode, jf. den dagældende udstatione-

ringslovs § 7 c, stk. 1, jf. § 7 a, stk. 1, nr. 1 og nr. 3-5, går videre end nødvendigt for at opnå formålet med RUT-registret.

De nærmere regler for adgang til og brug af data fra RUT-registret var fastsat i den dagældende bekendtgørelse nr. 1619 af 15. december 2010. Af bekendtgørelsen fulgte bl.a., at de ovennævnte oplysninger var offentligt tilgængelige på en hjemmeside, og at videregivelse omfattede oplysninger om enkelte enheder eller om samtlige enheder, som var optaget i RUT-registret. Oplysningerne blev ved abonnementsordning stillet til rådighed på en server og ved enkeltudtræk via mail, jf. bekendtgørelsens § 12 og § 13.

Det fremgår af lovforarbejderne, at offentliggørelsen af de nævnte oplysninger bl.a. skal tilgodese arbejdsmarkedets parter muligheder for at sikre de udstationerede medarbejdere løn- og arbejdsvilkår svarende til niveauet i Danmark. Som anført af landsretten er der i forarbejderne ikke nærmere redegjort for behovet for, at også andre (end de kontrollerende myndigheder og arbejdsmarkedets parter) har adgang til de nævnte oplysninger.

Højesteret tiltræder, at det, henset til det danske arbejdsmarkeds særlige konstruktion, hvorefter det er arbejdsmarkedets parter, der forhandler og kontrollerer løn- og arbejdsvilkår, er nødvendigt, at også arbejdsmarkedets parter har adgang til oplysningerne nævnt i den dagældende § 7 c, stk. 1. Dette er heller ikke bestridt af T.

Spørgsmålet er herefter, om det er for vidtgående i forhold til det formål, som forfølges med RUT-registret, at der er adgang for enhver til oplysningerne nævnt i den dagældende § 7 c, stk. 1.

Hvad angår oplysningerne om virksomhedens navn, forretningsadresse og kontaktoplysninger, kontaktperson i Danmark og branchekode finder Højesteret, at den offentlige adgang – i det omfang dette element i RUT-ordningen udgør en restriktion – ikke kan anses for at gå videre, end hvad der er nødvendigt for at opfylde formålet. Højesteret lægger herved vægt på karakteren af oplysningerne og på, at oplysningerne svarer til eller i vidt omfang kan sidestilles med, hvad der offentliggøres i CVR-registret i relation til tjenesteydere, som er etableret i Danmark.

Hvad angår offentliggørelse af oplysningen om stedet for levering af tjenesteydelsen bemærker Højesteret følgende:

Højesteret lægger til grund, at en udenlandsk tjenesteyders konkurrenter som følge af offentliggørelsen af oplysningen om stedet for levering af tjenesteydelsen har kunnet få kendskab til, hvilke kunder der blev leveret tjenesteydelser til, og efter omstændighederne i hvor lang tid den enkelte tjenesteydelse blev leveret. Højesteret finder – ligesom landsretten – at det må lægges til grund, at offentliggørelsen af oplysningen om leveringsstedet kunne medføre en konkurrencemæssig ulempe for en udenlandsk virksomhed, der ønskede at levere tjenesteydelser i Danmark. Blandt andet kunne offentliggørelsen være problematisk for kunder og dermed føre til, at en udenlandsk tjenesteyder blev fravalgt, fordi oplysning om et kundeforhold ofte anses for fortroligt.

Denne ulempe for udenlandske tjenesteydere skal afvejes over for fordele ved at offentliggøre oplysninger om leveringsstedet for tjenesteydelsen.

Ved afvejningen må det indgå, at den offentlige adgang til oplysningen om leveringsstedet med enkelte undtagelser, jf. den dagældende § 7 b, gjaldt for alle typer af tjenesteydelser og ikke var begrænset til visse brancher, hvor der måtte være konstateret problemer med manglende overholdelse af lovgivning og løn- og arbejdsvilkår.

Det må endvidere indgå, at hvervgivere efter den dagældende udstationeringslov var forudsat at spille en væsentlig rolle i forhold til myndighedernes og arbejdsmarkedets parter kontrol med, at udenlandske tjenesteydere overholder de danske regler og vilkår på arbejdsmarkedet. Efter den dagældende udstationeringslovs § 7 d var hvervgivere inden for nærmere angivne brancher således forpligtet til at kontrollere, at der skete korrekt anmeldelse af stedet for levering af tjenesteydelsen og underrette Arbejdstilsynet herom, hvis dette ikke var tilfældet. Sådanne hvervgiveres bidrag til kontrolindsatsen var (og er) således undergivet en lovbestemt procedure, som ikke medførte et behov for at kunne foretage opslag i RUT-registret. Hertil kommer, at hvervgivere, som ikke var omfattet af den dagældende § 7 d, havde mulighed for gennem aftale med den udenlandske tjenesteyder at sikre sig, at der skete korrekt anmeldelse af bl.a. oplysningen om leveringsstedet. Højesteret finder på denne baggrund, at det ikke kan anses for at have været nødvendigt at offentliggøre oplysningen om leveringsstedet for tjene-

steydelsen, for at hvervgivere kunne bidrage til myndighedernes og arbejdsmarkedets parter kontrolindsats.

Om betydningen af, at også andre private har adgang til oplysningen om leveringsstedet for tjenesteydelsen, har Justitsministeriet i en udtalelse af 14. marts 2018 på baggrund af behandling i Juridisk Specialudvalg anført, at ”det ikke kan udelukkes”, at en almindelig offentlig adgang til de omhandlede oplysninger kan have betydning for, at myndighederne og arbejdsmarkedets parter af borgere kan blive gjort bekendt med overtrædelser af de danske regler. Der er ikke ved denne udtalelse eller ved de øvrige oplysninger i sagen påvist vægtige grunde til, at enhver bør have adgang til oplysningen i RUT-registret om leveringsstedet for den enkelte tjenesteydelse. Højesteret bemærker i den forbindelse, at det er muligt at give arbejdsmarkedets parter adgang til oplysningen om leveringsstedet for tjenesteydelsen, uden at oplysningen er tilgængelig for enhver.

På denne baggrund og af de grunde, der i øvrigt er anført af landsretten, tiltræder Højesteret efter en samlet vurdering, at offentliggørelsen af oplysningen om leveringsstedet for tjenesteydelsen må anses for at gå videre, end hvad der er nødvendigt for at opfylde formålet med RUT-registret, og er i strid med TEUF artikel 56, stk. 1.

Strafansvar for T

Højesteret lægger som ubestridt til grund, at en anmeldelse til RUT-registret forudsatte, at T indtastede alle oplysninger nævnt i § 7 a i it-systemet.

Henset hertil og til, at T ikke ved anmeldelsen til RUT-registret var forpligtet til at oplyse stedet for levering af tjenesteydelsen, idet denne oplysning i strid med TEUF artikel 56, stk. 1, blev offentliggjort, tiltræder Højesteret, at selskabet ikke kan straffes for manglende rettidige anmeldelser til RUT-registret.

Højesteret tiltræder herefter, at T er frifundet.

Konklusion og sagsomkostninger

Højesteret stadfæster landsrettens dom.

Statskassen skal betale sagens omkostninger for alle tre instanser.

Højesteret finder, at der – når bortses fra, hvad sagsbehandlingstiden fører til – ikke foreligger sådanne særlige omstændigheder, at der er grundlag for i medfør af retsplejelovens § 1007, stk. 2, 1. pkt., undtagelsesvis at bestemme, at statskassen helt eller delvis skal betale vederlaget til den valgte forsvarer for landsret og Højesteret, jf. herved Højesterets kendelse af 18. november 2009 (UfR 2010.477). Der er heller ikke tilstrækkeligt grundlag for i medfør af § 1007, stk. 2, 3. pkt., eller princippet i denne bestemmelse undtagelsesvis at pålægge statskassen helt eller delvis at betale de udgifter, T har afholdt til ensidigt indhentede udtalelser fra sagkyndige m.fl.

Om sagsbehandlingstiden bemærkes, at T blev sigtet i de fire forhold i februar 2012, marts 2013 og november 2013. Byretten afsagde dom i sagen den 7. maj 2015, landsretten afsagde dom den 15. maj 2019, og sagen afsluttes ved Højesterets dom af 30. november 2020. Det må lægges til grund, at der i forløbet har været ”døde perioder”, herunder navnlig en periode på ca. to år i forbindelse med, at sagen under landsrettens behandling blev forelagt for Juridisk Specialudvalg. Højesteret finder, at sagsbehandlingstiden – uden at det skyldes selskabets forhold – i så væsentligt omfang har oversteget det rimelige, at selskabet bør kompenseres herfor. Dette gælder, uanset om der måtte foreligge en krænkelse af artikel 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Kompensationen ydes på den måde, at den valgte forsvarer for Højesteret af statskassen tilkendes et beløb på 40.000 kr. med tillæg af moms til delvis dækning af forsvarerens vederlag, jf. § 1007, stk. 2, 1. pkt.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

Statskassen skal betale sagens omkostninger for byret, landsret og Højesteret. Statskassen skal endvidere betale 40.000 kr. med tillæg af moms til advokat Lotte Lundin.