

HØJESTERETS DOM

afsagt fredag den 28. august 2026

Sag 31/2026

(1. afdeling)

Anklagemyndigheden

mod

T

(advokat Allan Nejbjerg, beskikket)

I tidligere instanser er afsagt dom af Retten i Sønderborg den 26. juni 2025 (A7-4640/2024) og af Vestre Landsrets 3. afdeling den 2. oktober 2025 (V.L. S-1237-25).

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Jens Peter Christensen, Lars Hjortnæs, Oliver Talevski, Kristian Korfits Nielsen og Søren Horsbøl Jensen.

Påstande

Dommen er anket af T med påstand om frifindelse, subsidiært formildelse.

Anklagemyndigheden har påstået stadfæstelse.

Supplerende sagsfremstilling

Ved indførelsen af den midlertidige ordning om Sikkerhedsstyrelsens brug af unge kontrolkøbere med skjult identitet i deres kontrol med aldersgrænsen for salg af tobakssurrogater mv. blev det i lovforslaget forudsat, at der inden udløbet af prøveordningen skulle foretages en evaluering med henblik på en drøftelse af, om ordningen skulle forlænges, gøres permanent eller ophøre (Folketingstidende 2023-24, tillæg A, lovforslag nr. L 173, s. 10). Efter anmodning fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet udarbejdede Sikkerhedsstyrelsen et notat af 3. oktober 2025 om ”Sikkerhedsstyrelsens erfaringer med anvendelsen af unge kontrolkøbere”, hvoraf fremgår bl.a. (side 2, 4-7, 9, 11-12 og 17-19):

”Dette notat redegør for Sikkerhedsstyrelsens konstateringer, erfaringer og overvejelser ved anvendelsen af unge kontrolkøbere som kontrolredskab. Kontrollen er foretaget i perioden fra den 1. juli 2024 til 3. oktober 2025 og er et led i aftalen om en forebyggelsesplan målrettet børn og unges brug af tobak, nikotin og alkohol.

Nærværende notat er således udarbejdet af Sikkerhedsstyrelsen foranlediget af en bestilling fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet, og beskriver de erfaringer, som Sikkerhedsstyrelsen har gjort sig i forbindelse med anvendelsen af unge kontrolkøbere i forsøgsordningens første år ud af to.

...

2. Hovedanalysen

2.1 Indledning og baggrund

Siden 1. januar 2019 har Sikkerhedsstyrelsen, på vegne af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, haft til opgave at føre kontrol med, om aldersgrænserne for salg af tobak, nikotin og alkohol i detailhandlen bliver overholdt.

Der har siden 1998 været aldersgrænser for salg af alkoholholdige drikkevarer i detailhandlen, og i 2011 blev der indført en differentieret aldersgrænse, så alkoholholdige drikkevarer med en alkoholvolumen over 16,5 procent ikke måtte sælges 16-17-årige i detailhandlen. Pr. 1. april 2025 er den differentierede aldersgrænse justeret, således at der i dag ikke må sælges alkoholholdige drikkevarer til 16-17-årige, hvis alkoholvolumenprocenten er over 6,0.

I 2004 blev der indført et forbud mod salg af tobak til personer under 16 år. I 2008 blev denne aldersgrænse forhøjet til 18 år. I takt med, at flere typer af tobaks- og nikotinprodukter er introduceret på det danske marked er der løbende tilføjet aldersgrænser for disse. I 2016 blev der således indført aldersgrænse på 18 år for elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin, og i 2021 blev forbud mod salg af tobakssurrogater og urtebaserede rygeprodukter til unge under 18 år tilføjet til loven.

Forsøg med unge kontrolkøbere som et nyt redskab i kontrollen

Med henblik på at styrke kontrollen med aldersgrænserne har Sikkerhedsstyrelsen, som led i aftalen om en forebyggelsesplan målrettet børn og unges brug af tobak, nikotin og alkohol, fået mulighed for at anvende unge kontrolkøbere i en periode på to år. Aftalen er indgået i 2023, og forsøget med unge kontrolkøbere anvendes som et redskab i kontrollen med de fysiske butikkers salg af tobak, nikotin og alkohol. Forsøgsordningen blev - med lov nr. 651 af 11. juni 2024, der udmønter dele af forebyggelsesplanen - indført fra 1. juli 2024 og gælder til og med den 30. juni 2026.

Før forsøgsordningen kunne Sikkerhedsstyrelsens tilsynsførende alene observere og afvente, at der i en butik foregik et ulovligt salg af alkohol, nikotin eller tobak til en mindreårig. I praksis betød det, at Sikkerhedsstyrelsens tilsynsførende var til stede udenfor butikken i omkring 20 minutter, og det var således ikke sikkert, at der blev foretaget nogle salg af aldersbegrænsede varer i tidsrummet. Samtidig skulle den unge, der havde foretaget købet, være villig til efterfølgende at afgive oplysninger om eksempelvis alder til Sikkerhedsstyrelsens videre sagsbehandling. Det betød, at kontrollen sjældent førte

til en reel overtrædelsessag og efterfølgende sanktioner over for den erhvervsdrivende. I en periode på ca. 3 år (fra januar 2021-juni 2024) blev der konstateret et ulovligt salg af alkohol, nikotin eller tobak til en mindreårig i mindre end 1 % af tilsynene. På trods af, at den lave overtrædelsesprocent indikerer en høj regelefterlevelse, var der samtidige indikationer på, at regelefterlevelsen på området reelt var meget lavere.

Flere rapporter og undersøgelser udgivet før aftalen om en forebyggelsesplan blev indgået, har således vist, at der sker salg til børn og unge under aldersgrænserne. I en rapport fra efteråret 2022 oplyste omkring halvdelen af de 15-17-årige, der bruger røgfri nikotin, at de selv foretager købet i supermarkeder, kiosker og på tankstationer. I en anden rapport - også fra efteråret 2022 - oplyste cirka hver tredje 15-årig, at de selv har købt alkohol i et supermarked, selvom det er ulovligt at sælge til personer under 16/18 år.

2.2 Antal tilsyn herunder overtrædelsesgrad

Der er pr. 3. oktober 2025 gennemført 2.240 tilsyn med unge kontrolkøbere i butikker fordelt over hele landet, som sælger tobak, nikotin og/eller alkohol.

...

Sikkerhedsstyrelsens kontrol med brug af unge kontrolkøbere viser pr. 3. oktober 2025, at Sikkerhedsstyrelsen har konstateret overtrædelse i 34 % af tilfældene og dermed i mere end hver tredje butik. Det er en markant stigning sammenlignet med den konstaterede overtrædelsesprocent før anvendelsen af unge kontrolkøbere som kontrolredskab.

...

Isoleret set har den konstaterede overtrædelsesgrad været på 36% i 2024 og 32% i 2025 på baggrund af henholdsvis 1.013 og 1.227 gennemførte tilsyn.

Der ses på nuværende tidspunkt dermed ingen tendens til, at der er sket væsentlige ændringer i overtrædelsesgraden fra 2024 til 2025, hvor bødestraffene for salg af tobak, nikotin og alkohol til unge under aldersgrænserne er forhøjet, jf. afsnit 2.3.

...

2.3 Overtrædelser

Når der konstateres en overtrædelse på et tilsyn med en ung kontrolkøber, foretager Sikkerhedsstyrelsen efterfølgende en juridisk vurdering af sagen. Her vurderes det, om der er forhold i forbindelse med tilsynet, der gør, at sagen ikke kan politianmeldes, herunder om betingelserne for anvendelsen af unge kontrolkøbere er overholdt. Det kontrolleres bl.a. om sagen er tilstrækkeligt dokumenteret, om der er købt mindst mulig mængde, samt at der ikke er sket øvrig påvirkning af væsentlige omstændigheder ved overtrædelsen. Hvis der er grundlag for en politianmeldelse af forholdet, overdrages sagen til politiet med en bødeindstilling. Sikkerhedsstyrelsen følger i den forbindelse de bødeindstillinger, der er lagt op til i bemærkningerne til lovgivningen. Det er Sikkerhedsstyrelsens erfaring, at politiet i de afgjorte sager følger Sikkerhedsstyrelsens bødeindstillinger.

Fra forsøgsordningens ikrafttrædelse (1. juli 2024) og frem til udgangen af 2024 var bødeindstillingen på 10.000 kr., hvis en erhvervsdrivende gennemførte et ulovligt salg af alkohol til en mindreårig, og på 25.000 kr., hvis en erhvervsdrivende gennemførte et ulovligt salg af tobaks- eller nikotinprodukter til en mindreårig. Bødeindstillingen er

som led i forebyggelsesplanen fra 1. januar 2025 steget til et udgangspunkt på 50.000 kr. ved førstegangstilfælde – både når det gælder ulovligt salg af alkohol og tobaks-/nikotinprodukter.

...

Der er syv sager, der pr. 3. oktober 2025 er blevet behandlet ved domstolene. Heraf er en sag optaget til dom, og i en anden sag vedtog tiltalte at betale bøden inden domsafsigelse, hvorefter sagen blev afsluttet. Der er afsagt dom i fem sager. I én dom blev tiltalte frifundet. Sikkerhedsstyrelsen har overfor anklagemyndigheden indstillet til, at denne sag ankes til Landsretten til domfældelse efter anklageskriftet, hvori der blev nedlagt påstand om bødestraf. I de fire øvrige domme er tiltalte blevet erklæret skyldig, hvoraf tre er blevet anket til landsretten. I den første af dem blev anken frafaldet. Den anden sag er afgjort af Vestre Landsret, som stadfæstede byrettens dom. Den tredje sag er berammet i 2026.

Der er 159 sager, som er afgjort med bøde, og der er 560 sager, som endnu ikke afgjort. Derudover er der 30 sager, der er henlagt af enten politiet eller Sikkerhedsstyrelsen. Sikkerhedsstyrelsen har i en enkelt sag bedt anklagemyndigheden om at forelægge sagen for statsadvokaten.

Sikkerhedsstyrelsen var ikke enig i anklagemyndighedens begrundelse for at afslutte sagen. Statsadvokaten har omgjort anklagemyndighedens beslutning om, at sagen skulle henlægges, og bedt anklagemyndigheden om at rejse sagen ved domstolene. Denne sag er derfor medregnet i de sager, der endnu ikke er afgjort.

Henlagte sager

Politiet har i alt henlagt fem sager. Tre sager er henlagt, fordi anklagemyndigheden har foretaget en konkret og individuel vurdering og konkluderet, at virksomheden ikke kan straffes. To sager er henlagt, fordi de anmeldte virksomheder i mellemtiden er gået konkurs.

Sikkerhedsstyrelsen har i alt henlagt 25 sager. Sagerne er henlagt på baggrund af et forsigtighedsprincip. Dette kan eksempelvis være i forhold til, hvis der kan være tvivl om, hvorvidt de interne kontrolprocedurer er fulgt.

...

2.5 Udvalgelse af butikker til kontrol

Sikkerhedsstyrelsen kan anvende unge kontrollkøbere i de situationer, hvor der forventes størst risiko for, at reglerne overtrædes, uden at der dog er en konkret eller rimelig grund til at mistænke, at der begås strafbare lovovertrædelser.

De første kontrolbesøg under forsøgsordningen er blevet spredt ud på alle typer detailhandelsvirksomheder, både supermarkeder, tankstationer, kiosker mv. Det skyldes bl.a., at Alkohol og Samfunds oplysninger om unges adgang til alkohol i detailhandlen og rapporten ”§RØG – en undersøgelse af tobak, adfærd og regler” fra 2024, viser, at omkring halvdelen af de 15-17-årige, der ryger cigaretter, angiver, at de køber dem i supermarkeder eller kiosker, mens omkring en tredjedel køber dem på en tankstation.

Kontrolbesøgene i det første år af forsøgsordningen har ikke endnu givet anledning til ændringer i udvælgelsen af detailhandelsvirksomhederne, og kontrollen er dermed fortsat spredt ud på alle de forskellige typer detailhandelsvirksomheder. Det skyldes, at

overtrædelsen som beskrevet generelt er høj i alle butikstyper. Sikkerhedsstyrelsen har løbende fokus på risikovurdering, og udvælgelsen ændres således, hvis den fremtidige kontrol giver anledning til justeringer. Samtidig vil pointerne i den seneste §RØG-rapport, udgivet i april 2025 også blive vurderet og indgå i tilrettelæggelsen af en effektiv og risikobaseret kontrol på området.

2.6 Sikkerhedsstyrelsens kontrol

...

Sikkerhedsstyrelsen har i tilrettelæggelsen af sin kontrol opsat procedurer, så det sikres, at de unge kontroll købere ikke påvirker væsentlige omstændigheder ved lovovertrædelsen, f.eks. at efterspørge produkter der generelt er ulovlige at sælge, som f.eks. e-cigaretter med frugtsmag. Den unge kontroll køber må således alene forsøge at købe lovlige produkter. Sikkerhedsstyrelsen udsender heller ikke unge, som bevidst fremstår som værende over de gældende aldersgrænser. De unge har altid deres eget tøj på, når de foretager et kontroll køb, og Sikkerhedsstyrelsens tilsynsførende fotograferer de unge forud for hver kontrol, så den unges udseende på kontroltidspunktet kan dokumenteres i en evt. retssag.

...

2.6.1 Beskrivelse af kontrollen

Forud for tilsynet instrueres den unge kontroll køber jf. gældende procedure. Herefter går den unge kontroll køber og den tilsynsførende fra Sikkerhedsstyrelsen ind i butikken uafhængigt af hinanden, men alligevel så tæt på hinanden, at det er muligt for den tilsynsførende at vurdere situationen og høre/se, hvad der bliver sagt. Den tilsynsførende har civilt tøj på i forbindelse med tilsynet.

Den unge kontroll køber finder produktet eller beder om det ved kassen. Hvis ekspedienten spørger til alder eller beder om ID på den unge, giver den tilsynsførende fra Sikkerhedsstyrelsen sig straks til kende og tager den videre dialog med butikspersonalet. Det betyder, at den unge hverken skal svare på spørgsmål om dennes alder eller finde noget ID frem.

Hvis ekspedienten ikke beder den unge kontroll køber om ID, men den unge i stedet bliver bedt om at betale og gennemfører et køb, giver den tilsynsførende fra Sikkerhedsstyrelsen sig til kende, når betalingen er gennemført. Den tilsynsførende tager dialogen med den butiksansvarlige. Her skal den unge kontroll køber heller ikke sige noget. Hvis der ikke er en butiksansvarlig, gives informationerne til medarbejderen. Uanset om dialogen foregår med den butiksansvarlige eller medarbejdere sker det på den mest hensynsfulde måde.”

Retsgrundlag

Af § 2 b, stk. 4 og 5, i lov om forbud mod salg af tobak og alkohol til personer under 18 år fremgår:

”Stk. 4. Sikkerhedsstyrelsen kan i perioden fra den 1. juli 2024 til og med den 30. juni 2026 som led i kontrollen med overholdelse af kravene i § 1, stk. 1, § 2 og § 2 a, stk. 1, 2 og 4, og regler udstedt i medfør af § 2 a, stk. 8, gøre brug af unge kontroll købere med

skjult identitet, når der forinden ikke med rimelig grund er mistanke om, at der fra butikken, hvor der foregår detailsalg, sker salg til personer under aldersgrænsen.

Stk. 5. Sikkerhedsstyrelsen må ved kontrol efter stk. 4 ikke påvirke væsentlige omstændigheder ved kontrolkøbet, herunder bevirke en forøgelse af en lovovertrædelses omfang eller grovhed.”

Bestemmelserne blev indsat ved lov nr. 651 af 11. juni 2024. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår bl.a. (Folketingstidende 2023-24, tillæg A, lovforslag nr. L 173, s. 10-11):

”2.3.2. Indenrigs- og Sundhedsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Partierne bag forebyggelsesplanen målrettet børn og unges brug af tobak, nikotin og alkohol er enige om, at alderskontrollen ved salg af tobaks- og nikotinprodukter samt alkoholholdige drikkevarer skal styrkes.

Når Sikkerhedsstyrelsen fører kontrol med overholdelse af aldersgrænserne i fysiske butikker, er det en forudsætning, at de er til stede til at overvære salget og dermed konstatere, at forhandleren ikke håndhæver aldersgrænserne. Derfor er det sjældent, at Sikkerhedsstyrelsens kontrol fører til politianmeldelser. Sikkerhedsstyrelsen er endvidere bevismæssigt afhængig af, at den unge giver oplysninger om sin alder og identifikationsoplysninger.

Sikkerhedsstyrelsen har i 2023 lavet 1.163 fysiske alderskontroller og observerede ikke nogen tilfælde af salg til mindreårige. I 2022 lavede Sikkerhedsstyrelsen 1.077 kontroller og observerede to tilfælde af salg til mindreårige, men i det ene tilfælde oplyste køberen, at de ikke havde noget ID, og i det andet tilfælde oplyste køberen, at de ikke ønskede at vise ID.

De tilsynsførende fra Sikkerhedsstyrelsen observerer butikken i 20 min, og det er derfor afhængigt af tilfældet, om en person under aldersgrænsen, kommer ind i butikken i det tidsrum. Når Sikkerhedsstyrelsen observerer salg af tobak, nikotin og alkohol til mindreårige, beder de altid købere om at vise ID, der dokumenterer deres alder. Sikkerhedsstyrelsen oplever at de unge i høj grad ikke ønsker at vise deres ID, eller at de oplyser, at de ikke har noget ID. Sikkerhedsstyrelsen har konkret observeret 16 tilfælde af salg til mindreårige siden 2019, hvor de startede deres alderskontroller, og kun i 2 af de tilfælde, har køberen ønsket af vise ID. Sikkerhedsstyrelsen er opmærksomme på at informere om, at det er salget, og ikke købet, der er en lovovertrædelse. Der udleveres også en flyer til den unge. Sikkerhedsstyrelsen har ikke mulighed for at tilbageholde de unge, der ikke ønsker at vise ID.

Sikkerhedsstyrelsen planlægger så vidt muligt, at deres tilsyn med alderskontrol er i de områder og tidsrum, hvor der er mange unge til stede. Tilsynene ligger som udgangspunkt i den almindelige arbejdstid, men Sikkerhedsstyrelsen lavede i 2019 en indsats, hvor de forsøgte at lægge tilsynene i aften- og nattetimerne, og deres erfaring var, at det ikke gjorde en forskel på antallet af observerede overtrædelser.

Alkohol & Samfund har i 2017-2020 foretaget en undersøgelse af danske butikkers håndhævelse af aldersgrænserne for salg af alkohol ved brug af unge kontrolkøbere. Alkohol & Samfund konstaterede, at 64 pct. af de besøgte butikker solgte alkohol til børn og unge under aldersgrænsen. Sikkerhedsstyrelsen har haft dialog med Alkohol & Samfund, som har oplyst, at deres forsøg med unge kontrolkøbere lå i tidsrummet kl. 15-17 på hverdage.

Det er således vurderingen, at de eksisterende hjemler ikke er tilstrækkelige til at sikre en hensigtsmæssig og effektiv kontrol med overholdelse af aldersgrænserne for salg af tobak, nikotin og alkohol.

Det foreslås derfor at bemyndige Sikkerhedsstyrelsen til i en periode på to år forsøgsvist at anvende unge kontrolkøbere ved kontrolbesøg i fysiske butikker i hele Danmark. Det indebærer, at Sikkerhedsstyrelsen kan ansætte unge under aldersgrænserne for salg af tobak, nikotin og alkohol med henblik på, at de skal kontrollere, om aldersgrænserne overholdes. Herved er Sikkerhedsstyrelsen ikke afhængige af, at være på det rigtige sted på det rigtige tidspunkt, eller at den unge giver oplysninger om sin alder og identifikationsoplysninger.

Inden udløb af perioden på de to år vil der blive foretaget en evaluering med henblik på en drøftelse af, om ordningen skal forlænges, gøres permanent eller ophøre.

Sikkerhedsstyrelsen vil alene kunne gøre brug af unge kontrolkøbere med skjult identitet, når der forinden ikke med rimelig grund er mistanke om, at der fra butikken, hvor der foregår detailsalg, sker salg til personer under aldersgrænsen. I tilfælde, hvor Sikkerhedsstyrelsen med rimelig grund mistænker, at der fra butikken, hvor der foregår detailsalg, sker salg til personer under aldersgrænsen, vil tvangsindgreb m.v. alene kunne gennemføres efter reglerne i retsplejeloven. Det vil betyde, at hvis Sikkerhedsstyrelsen forud for kontrollen bliver bekendt med oplysninger, der kan begrunde, at en person med rimelig grund mistænkes for at have begået en strafbar lovovertrædelse, da vil Sikkerhedsstyrelsen skulle afstå fra at gennemføre kontrollen.

Den foreslåede ordning med unge kontrolkøbere adskiller sig således fra politiets efterforskning, idet det alene vil blive anvendt som led i Sikkerhedsstyrelsens generelle risikobaserede kontrol med aldersgrænserne og ikke i tilfælde, hvor der er en rimelig begrundet mistanke om, at en bestemt virksomhed begår strafbare overtrædelser af reglerne. Formålet er således ikke at efterforske lovovertrædelser, men at sikre en effektiv kontrol, der bl.a. varetager et vigtigt hensyn til at nedbringe børn og unges forbrug af tobak, nikotin og alkohol.

Sikkerhedsstyrelsen må ved kontrol ikke påvirke væsentlige omstændigheder ved lovovertrædelsen, herunder bevirke en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed. Sikkerhedsstyrelsen vil heller ikke udsende unge, der bevidst fremstår som værende over aldersgrænserne.

Der vil være fokus på grundig oplæring, vejledning og opfølgning med de unge ansatte, og kontrollen vil ske under ledsagelse af en tilsynsførende. Såfremt der sker overtrædelse vil det efter almindelig praksis være den tilsynsførende, som forestår dialog med forhandleren, herunder informerer om reglerne på området, og at der er begået en overtrædelse af aldersgrænserne for salg. Således vil den unge kontrolkøber udelukkende have

til opgave at foretage forsøg på køb af de aldersbegrænsede varer. De unge kontrolkøbere vil ikke være direkte involveret i den efterfølgende dialog med forhandleren. Samtidig vil de unge kontrolkøbere ikke skulle arbejde i deres nærområde, således at sandsynligheden for at de møder bekendte m.v. minimeres.”

Af bemærkningerne til § 2 b, stk. 4 og 5, fremgår (Folketingstidende 2023-24, tillæg A, lovforslag nr. L 173, s. 35-36):

”Det fremgår af § 2 b i lov om forbud mod salg af tobak og alkohol til personer under 18 år, at Sikkerhedsstyrelsen fører kontrol med, at kravene i §§ 1-2 a og regler udstedt i medfør af § 2 a, stk. 6, overholdes samt hvilke beføjelser Sikkerhedsstyrelsen har i deres kontrol.

Det foreslås, at der i § 2 b indsættes nye *stk. 4* og *5*.

Det foreslås således, at der indsættes en ny § 2 b, stk. 4, hvorefter Sikkerhedsstyrelsen i perioden fra den 1. juli 2024 til og med den 30. juni 2026 som led i kontrollen med kravene i § 1, stk. 1, § 2 og § 2 a, stk. 1, 2 og 4, samt regler udstedt i medfør af § 2 a, stk. 8, kan gøre brug af unge kontrolkøbere med skjult identitet, når der forinden ikke med rimelig grund er mistanke om, at der fra butikken, hvor der foregår detailsalg, sker salg til personer under aldersgrænsen.

Den foreslåede ændring vil medføre, at Sikkerhedsstyrelsen vil kunne anvende unge kontrolkøbere med skjult identitet i deres kontrol med aldersgrænserne for salg af tobaksvarer, tobakssurrogater, urtebaserede rygeprodukter og alkoholholdige produkter i fysiske butikker. Det indebærer, at Sikkerhedsstyrelsen vil kunne ansætte unge under 16/18 år, som under ledsagelse af en tilsynsførende i kiosker og øvrige detailforretninger skal kunne forsøge at købe tobaksvarer, tobakssurrogater, urtebaserede rygeprodukter og/eller alkoholholdige drikkevarer, de ikke er gamle nok til at købe, for at undersøge, om virksomhederne overholder aldersgrænserne. Formålet med den foreslåede bestemmelse er således at kontrollere om alderskontrollen overholdes på detailsalgsstedet.

Den foreslåede kontrol vil alene kunne gennemføres i tilfælde, hvor Sikkerhedsstyrelsen forud for kontrollen ikke med rimelig grund har en mistanke om, at der fra butikken, hvor der foregår detailsalg, sker salg til personer under aldersgrænsen. Med rimelig grund skal forstås i overensstemmelse med § 9 i lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter. I tilfælde, hvor Sikkerhedsstyrelsen med rimelig grund mistænker, at der fra butikken, hvor der foregår detailsalg, sker salg til personer under aldersgrænsen vil tvangsindgreb m.v. alene kunne gennemføres efter reglerne i retsplejeloven.

Brugen af unge kontrolkøbere vil – som resten af Sikkerhedsstyrelsens kontrol – skulle ske ud fra en risikobaseret tilgang med særligt fokus på steder, hvor regelefterlevelsen generelt forventes at være lav. Den risikobaserede kontrol er baseret på hvorvidt der tidligere er konstateret overtrædelser på Sikkerhedsstyrelsens kontrolområder, udtræk fra relevante branchekoder, og områder og tidsrum, hvor der er mange unge til stede. For alderskontrol vil det fx være tæt på en skole efter skoletid. I fremtiden vil Sikkerheds-

styrelsen også planlægge kontroller i tidsrummet mellem kl. 22-08 f.eks. i nærheden af større arrangementer, der henvender sig til unge.

Det forudsættes, at den unge kontrolkøber skal være mindst 15 år gammel, bl.a. henset til, at i tilfælde af, at den pågældende skal vidne i en eventuel straffesag, således bl.a. vil være underlagt straffelovens kapitel 17 om falsk forklaring og falsk anklage.

Kontrollen efter den foreslåede bestemmelse vil desuden skulle foregå på en sådan måde, at den tilsynsførende, der følges med den unge kontrolkøber, selv kan konstatere overtrædelsen ved at overvære købet, f.eks. fordi den pågældende er inden for syns- og høreafstand af transaktionen.

Såfremt der sker overtrædelse vil det efter almindelig praksis være den tilsynsførende, som forestår dialog med forhandleren, herunder informerer om reglerne på området, og at der er begået en overtrædelse af aldersgrænserne for salg. Således vil den unge kontrolkøber udelukkende have til opgave at foretage forsøg på køb af de aldersbegrænsede varer. De unge kontrolkøbere vil ikke være direkte involveret i den efterfølgende dialog med forhandleren. Samtidig vil de unge kontrolkøbere ikke skulle arbejde i deres nærområde, således at sandsynligheden for at de møder bekendte m.v. minimeres.

Sikkerhedsstyrelsen vil kunne anvende unge kontrolkøbere i en periode på to år. Inden udløb af perioden vil der blive foretaget en evaluering med henblik på en drøftelse af, om ordningen skal forlænges, gøres permanent eller ophøre.

Herudover foreslås det, at der indsættes en ny § 2 b, stk. 5, hvorefter Sikkerhedsstyrelsen ved kontrol efter stk. 4 ikke må påvirke væsentlige omstændigheder ved lovovertrædelsen, herunder bevirke en forøgelse af lovovertrædelsen omfang eller grovhed.

Anvendelse af unge kontrolkøbere må ikke påvirke væsentlige omstændigheder ved lovovertrædelsen, herunder bevirke en forøgelse af overtrædelsens omfang eller grovhed. Således vil Sikkerhedsstyrelsen alene kunne købe den mindste mulige mængde tobaksvarer, tobakssurrogater, urtebaserede rygeprodukter og/eller alkoholholdige drikkevarer med henblik på at kontrollere, om der sker ulovligt salg. Den unge kontrolkøber må alene forsøge at købe lovlige produkter.

Unge kontrolkøbere vil alene kunne anvendes i situationer, hvor Sikkerhedsstyrelsen har positivt kendskab til, at kiosker og øvrige detailforhandlere sælger lovlige tobaksvarer, tobakssurrogater, urtebaserede rygeprodukter og/eller alkoholholdige drikkevarer.

I tilfælde, hvor Sikkerhedsstyrelsen ikke har positivt kendskab til salget, vil beføjelserne efter den foreslåede bestemmelse ikke kunne anvendes med henblik på at fastlægge, om der sker salg. På samme måde vil unge kontrolkøbere ikke kunne anvendes i tilfælde, hvor det er uklart, om der sker salg af tobaksvarer, tobakssurrogater, urtebaserede rygeprodukter og/eller alkoholholdige drikkevarer, f.eks. hvor produkterne opbevares på en usædvanlig måde, herunder i skjulte rum, biler eller lignende. At tobaksvarer, tobakssurrogater og urtebaserede rygeprodukter er underlagt et udstillingsforbud (dvs. at de er bag afskærmning eller lignende) bevirker ikke, at bestemmelsen ikke kan anvendes, når produkterne i øvrigt forefindes på et sædvanligt salgssted, f.eks. bag disken eller kasseapparatet i en forretning, og Sikkerhedsstyrelsen samtidig har øvrige holde-

punkter for, at der sker salg af tobaksvarer, tobakssurrogater og/eller urtebaserede rygeprodukter fra forretningen.

Den foreslåede bestemmelse vil indebære, at når betingelserne for at anvende den unge kontrolkøbere med skjult identitet er til stede, vil den unge kontrolkøber kunne efterspørge lovlige produkter, også selvom disse ikke er frit tilgængelige for den pågældende. Kontrollen vil skulle gennemføres på en måde, der ikke bevirker væsentlige omstændigheder ved lovovertrædelsen. En ung kontrolkøber vil således ikke kunne foretage yderligere handlinger end at efterspørge lovlige produkter. Ved spørgsmål om ID eller alder, må den pågældende således ikke lyve om sin alder med henblik på at gennemføre købet. Sikkerhedsstyrelsen vil heller ikke udsende unge, der bevidst fremstår som værende over aldersgrænserne.

Sikkerhedsstyrelsens kontrol efter den foreslåede bestemmelse vil være underlagt de almindelige krav til offentlige myndigheder om dokumentation m.v., herunder de krav der følger af forvaltningsloven og offentlighedsloven.”

Anbringender

T har anført navnlig, at han ikke har handlet uagtsomt, idet han ikke burde have kontrolleret kontrolkøberens alder i forbindelse med salget af tobakssurrogatet.

De fremlagte beviser har ikke været objektive og har været af ringe beskaffenhed. Billedet af kontrolkøberen er så dårligt, at det ikke giver et retvisende billede af hans udseende, opførsel, påklædning, stemmeføring mv. i købsituationen. Dette bør tages i betragtning ved vurderingen af, om han har handlet uagtsomt ved ikke at bede om billedlegitimation.

Inden kontrolkøbet var der ikke en konkret mistanke mod ham. Sikkerhedsstyrelsens formål med kontrolkøbet var således alene forebyggende, hvilket er i strid med principperne i retsplejelovens § 754 a og § 754 b. Der er også sket en tilsidesættelse af hans rettigheder efter retssikkerhedslovens § 9 og § 10.

Sikkerhedsstyrelsens brug af kontrolkøbere under 18 år overskrider grænsen for tilladt efterforskning ved at fremprovokere en lovovertrædelse, som ellers ikke ville være sket, herunder forøge overtrædelsens omfang og karakter. Der har ikke været nogen kontrol med styrelsens brug af kontrolkøbere og den efterforskning, som styrelsen reelt foretager i forbindelse med brugen heraf. Lovgivningen og den konkrete brug af kontrolkøbere under 18 år i denne sag udgør således en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 1, herunder provokationsforbuddet. Beviserne, som er tilvejebragt i forbindelse med kontrolkøbet, bør derfor afskæres.

Bødestørrelsen står ikke mål med hans økonomiske incitament og indtjening ved salg af snus. Bøden bør derfor nedsættes.

Anklagemyndigheden har anført navnlig, at forsøgsordningen med anvendelse af unge kontrollkøbere som led i Sikkerhedsstyrelsens kontrol med overholdelse af lov om forbud mod salg af tobak og alkohol til personer under 18 år, som blev indført i 2024, ikke kan anses for at være i strid med det provokationsforbud, der følger af praksis efter Menneskerettighedskonventionens artikel 6.

Der er således tale om en ordning, hvor den unge kontrollkøber skal foretage et helt sædvanligt køb af en lovlig vare, og hvor sælgeren har alle muligheder for at leve op til reglerne ved at spørge efter ID, således som sælgeren ifølge lovens § 2 a, stk. 1, er forpligtet til i alle sager, hvor der er tvivl om køberens alder.

Der er således lagt op til en i det væsentlige passiv måde at føre kontrol på, som ikke er i strid med provokationsforbuddet. Der er derfor ikke grundlag for at lade de beviser, som er indhentet ved brug af kontrollkøberen, udgå af sagen.

Kontrollkøbet er gennemført i overensstemmelse med de regler, der er opstillet herfor i loven, og T er dermed med rette fundet skyldig i den rejste tiltale, og bødestraffen er udmålt i overensstemmelse med tilkendegivelserne herom i lovens forarbejder.

Om T har handlet med den fornødne uagtsomhed, beror på en vurdering af sagens beviser, som Højesteret ikke kan efterprøve, jf. herved retsplejelovens § 933, stk. 2, jf. § 912, stk. 1, nr. 4, modsætningsvis.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens baggrund

Den 8. juli 2024 var Sikkerhedsstyrelsen på tilsyn i butikken ”U” på X-vej 9 i Y-by for at føre kontrol med, om aldersgrænsen fastsat i lov om forbud mod salg af tobak og alkohol til per-

soner under 18 år blev overholdt. Tilsynet blev gennemført af en tilsynsførende fra Sikkerhedsstyrelsen og en kontrolkøber, som på det tidspunkt var 16 år.

Kontrolkøberen bad om en pakke tobakssurrogat (nikotinposer) af mærket VELO FREEZE styrke 4, hvor aldersgrænsen for køb var 18 år. T, som var indehaver af butikken, solgte varen til kontrolkøberen uden at efterspørge gyldig billedlegitimation. Umiddelbart efter køkets gennemførelse gav den tilsynsførende, der havde været inden for syns- og høreafstand, sig til kende over for T, som blev gjort bekendt med, at der var tale om en kontrol.

Sikkerhedsstyrelsen anmeldte T til politiet, og han blev tiltalt for overtrædelse af § 1, stk. 1, og § 2 a, stk. 1, jf. § 5, stk. 1, i lov om forbud mod salg af tobak og alkohol til personer under 18 år.

T blev fundet skyldig i tiltalen, og straffen blev fastsat til en bøde på 25.000 kr.

Sagens problemstilling

Sikkerhedsstyrelsen har haft hjemmel til i perioden fra den 1. juli 2024 til og med den 30. juni 2026 – som led i kontrollen med overholdelse af kravene i lov om forbud mod salg af tobak og alkohol til personer under 18 år – at gøre brug af unge kontrolkøbere med skjult identitet, når der forinden ikke med rimelig grund er mistanke om, at der fra butikken sker salg til personer under aldersgrænsen, jf. § 2 b, stk. 4, i lov om forbud mod salg af tobak og alkohol til personer under 18 år.

Efter lovens § 2 b, stk. 5, må Sikkerhedsstyrelsen ved kontrol efter stk. 4 ikke påvirke væsentlige omstændigheder ved kontrolkøbet, herunder bevirke en forøgelse af en lovovertrædelses omfang eller grovhed.

Da der således foreligger et særskilt lovgrundlag for kontrollen, finder hverken retsplejelovens regler om agentvirksomhed (§§ 754 a-754 e) eller principperne heri anvendelse.

Sagen rejser endvidere ikke spørgsmål om anvendelse af retssikkerhedslovens § 9 og § 10, da der på tidspunktet for kontrolkøbet ikke var mistanke om, at der fra Ts butik skete salg til personer under 18 år.

Højesteret kan med hensyn til skyldspørgsmålet ikke efterprøve den konkret foretagne bevisbedømmelse, jf. retsplejelovens § 933, stk. 2, sammenholdt med § 912, stk. 1, nr. 4.

Da lovens betingelser for at gennemføre det foretagne kontrolbesøg i den konkrete sag er opfyldt, er sagens hovedspørgsmål, om domfældelse strider mod Ts ret til en retfærdig rettergang, jf. artikel 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, fordi bevisgrundlaget for domfældelsen er blevet tilvejebragt ved Sikkerhedsstyrelsens brug af en ung kontrolkøber. Hvis der ikke foreligger krænkelse, skal Højesteret tage stilling til straffastsættelsen.

Skyldspørgsmålet

Fire dommere – Jens Peter Christensen, Lars Hjortnæs, Oliver Talevski og Kristian Korfits Nielsen – udtaler:

Begrundelsen for den midlertidige ordning med brug af kontrolkøbere efter § 2 b, stk. 4, i lov om forbud mod salg af tobak og alkohol til personer under 18 år, er at styrke alderskontrollen for af hensyn til folkesundheden at nedbringe børn og unges forbrug af alkohol og tobak mv. Lovgivningsmagten vurderede, at de kontrolmuligheder, som Sikkerhedsstyrelsen havde inden ordningens indførelse, ikke var tilstrækkelige til at sikre en effektiv og hensigtsmæssig kontrol med overholdelsen af aldersgrænsen for salg af alkohol og tobak mv. Den kontrol, som Sikkerhedsstyrelsen havde udført før ordningens indførelse, havde således ikke kunnet afsløre det betydelige salg af alkohol og tobak mv. til mindreårige, som undersøgelser ellers havde påvist, jf. herved Sikkerhedsstyrelsens notat af 3. oktober 2025 om ”Sikkerhedsstyrelsens erfaringer med anvendelsen af unge kontrolkøbere”.

Ordningen med unge kontrolkøbere adskiller sig fra politiets efterforskning af strafbare forhold, idet unge kontrolkøbere alene vil blive anvendt som led i Sikkerhedsstyrelsens generelle risikobaserede kontrol med aldersgrænsen. Ordningen vil ikke blive anvendt i tilfælde, hvor der er rimeligt begrundet mistanke om, at en bestemt virksomhed begår strafbare overtrædelser af reglerne. Formålet er således ikke at efterforske lovovertrædelser, men at sikre en effektiv kontrol, der som nævnt varetager et vigtigt sundhedsmæssigt hensyn til at nedbringe børn og unges forbrug af alkohol og tobak mv.

Sikkerhedsstyrelsen må ved anvendelsen af kontrolkøbere ikke påvirke væsentlige omstændigheder ved kontrolkøbet, herunder bevirke en forøgelse af en lovovertrædelses omfang eller grovhed, jf. lovens § 2 b, stk. 5. Som anført i forarbejderne indebærer bestemmelsen, at Sikkerhedsstyrelsen alene vil kunne købe den mindst mulige mængde tobaksvarer mv. eller alkoholholdige drikkevarer for at kontrollere, om der sker et ulovligt salg, og den unge må alene forsøge at købe lovlige produkter. Det er endvidere forudsat, at kontrolkøberen, når den pågældende bliver spurgt om ID eller alder, ikke må lyve herom med henblik på at gennemføre købet.

På den anførte baggrund finder vi, at der ikke er grundlag for at fastslå, at det vil være i strid med artikel 6, stk. 1, om retfærdig rettergang i Menneskerettighedskonventionen at basere en domfældelse for overtrædelse af aldersgrænsen ved salg af alkohol eller tobak mv. på de beviser, der er tilvejebragt ved Sikkerhedsstyrelsens brug af unge kontrolkøbere.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ses ikke at have taget stilling til, om anvendelse af beviser i en straffesag tilvejebragt ved en ordning som den, der følger af den ovennævnte lovs § 2 b, stk. 4 og 5, er uforenelig med artikel 6, stk. 1. Vi bemærker med hensyn til det, mindretallet har anført om Menneskerettighedsdomstolens praksis vedrørende anvendelse af agenter, at denne praksis knytter sig til efterforskningen af lovovertrædelser. Den vare, som Sikkerhedsstyrelsens kontrolkøb angår, er lovlig at sælge til personer over aldersgrænsen, og den unge kontrolkøber gør efter aftale med Sikkerhedsstyrelsen ikke andet, end hvad en mindreårig køber på lovlig vis ville gøre på egen hånd. Kontrolkøberen må derfor efter vores opfattelse anses for at optræde i det væsentlige passivt ved den erhvervsdrivendes lovovertrædelse, og der er således ikke tale om en lovovertrædelse, som den erhvervsdrivende ellers ikke ville have begået.

I den konkrete sag er lovens betingelser for at anvende unge kontrolkøbere som nævnt opfyldt. Vi finder derfor, at T med rette er fundet skyldig i den rejste tiltale, og vi stemmer for, at hans påstand om frifindelse ikke tages til følge.

Dommer Søren Horsbøl Jensen udtaler:

Efter Menneskerettighedskonventionen artikel 6, stk. 1, er enhver berettiget til en retfærdig rettergang, når der skal træffes afgørelse i en strid angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse.

Menneskerettighedsdomstolen har udtalt, at retten til en retfærdig rettergang gælder for alle typer af strafbare forhold, og at retten til en retfærdig retspleje indtager en så fremtrædende plads i et demokratisk samfund, at den ikke kan ofres af hensyn til hensigtsmæssighed, jf. f.eks. dom af 5. februar 2008 i sag 74420/01 (Ramanauskas mod Litauen), præmis 53.

Af denne doms præmis 54 følger videre, at samfundets interesse i at bekæmpe kriminalitet ikke kan retfærdiggøre anvendelsen af beviser, der er tilvejebragt som følge af provokation ("incitement"), da en sådan anvendelse ville udsætte den tiltalte for en risiko for fra begyndelsen at blive definitivt frataget retten til en retfærdig rettergang.

Provokation foreligger ifølge Menneskerettighedsdomstolens praksis, når politiet ikke nøjes med at efterforske kriminalitet på en i det væsentlige passiv måde, men udøver en sådan indflydelse på den pågældende, at politiet tilskynder til en lovovertrædelse, som ellers ikke ville være blevet begået, med det formål at gøre det muligt at fastslå lovovertrædelsen, dvs. at tilvejebringe beviser og indlede strafforfølgning, jf. f.eks. dom af 15. oktober 2020 i sag 40495/15 m.fl. (Akbay m.fl. mod Tyskland), præmis 112.

Ved vurderingen af, om en efterforskning i det væsentlige har været passiv, skal der efter praksis foretages en undersøgelse af årsagerne til den skjulte operation samt de udførende myndigheders adfærd. Der lægges vægt på, om der har foreligget en objektiv mistanke om, at den pågældende har været involveret i kriminel virksomhed eller har været tilbøjelig ("pre-disposed") til at begå en lovovertrædelse, jf. præmis 114 i den sidstnævnte dom. Der lægges endvidere vægt på, om den pågældende er blevet udsat for pres, og hvem der har taget initiativ til kontakten, jf. dommens præmis 116.

Endelig følger det af dommens præmis 123, at beviser, der er tilvejebragt ved provokation, ikke kan anvendes som led i en strafforfølgning.

T er ved landsrettens dom blevet idømt en bøde på 25.000 kr. for at have solgt et tobakssurrogat til en person under 18 år, uden at have krævet gyldig billedlegitimation, selv om han burde have været i tvivl om, hvorvidt den pågældende var 18 år.

Det forhold, som T er blevet straffet for, blev begået, som følge af at Sikkerhedsstyrelsen havde instrueret den 16-årige kontrolkøber om at gå ind i Ts butik og efterspørge tobakssurrogatet, selv om produktet ikke måtte sælges til personer under 18 år.

En sådan fremgangsmåde kan ikke anses for i det væsentlige at være passiv. Jeg lægger herved vægt på, at der ikke forelå nogen objektivt begrundet mistanke om, at T solgte tobaksvarer eller tobakssurrogater til personer under 18 år, og at initiativet til det forhold, som T er blevet straffet for, udgik fra Sikkerhedsstyrelsen.

Henset hertil og til, at T er blevet straffet på et bevisgrundlag, der udelukkende er blevet tilvejebragt i kraft af det kontrolkøb, som har givet anledning til tiltalerejsningen, vil domfældelse stride mod provokationsforbuddet, der følger af Menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 1.

Det forhold, at kontrolkøbet ikke blev udført som led i en politimæssig efterforskning, men som led i Sikkerhedsstyrelsens generelle risikobaserede kontrol med aldersgrænsen, kan ikke føre til et andet resultat, eftersom det håndhævelseskridt, der blev taget, var strafforfølgning. T er således som tiltalt i en straffesag beskyttet af de garantier, der følger af Menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 1, herunder provokationsforbuddet.

Det forhold, at Sikkerhedsstyrelsens brug af kontrolkøbere var kommet i stand, fordi erfaringer viste, at der generelt set var en meget ringe regelefterlevelse med hensyn til forbuddet mod salg af tobaksvarer og tobakssurrogater til personer under 18 år, kan heller ikke føre til et andet resultat. Det gælder, selv om anvendelsen af unge kontrolkøbere med hemmelig identitet må anses for at være et effektivt og hensigtsmæssigt kontrolmiddel. Jeg bemærker herved, at det som nævnt følger af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at samfundets interesse i at bekæmpe kriminalitet ikke kan retfærdiggøre, at der i en straffesag gøres brug af beviser, der er blevet tilvejebragt som et resultat af provokation.

Da tiltalen som nævnt er blevet rejst på et bevisgrundlag, der udelukkende er blevet tilvejebragt i kraft af kontrolkøbet, som har givet anledning til tiltalerejsningen, stemmer jeg derfor for at frifinde T.

Der træffes afgørelse efter stemmeflertallet, således at Ts påstand om frifindelse ikke tages til følge.

Straffastsættelsen

Samtlige dommere udtaler herefter vedrørende straffens fastsættelse: For overtrædelse af §§ 1-2 a i lov om forbud mod salg af tobak og alkohol til personer under 18 år straffes butiksindehaveren med bøde, jf. § 5, stk. 1.

Af forarbejderne til lov nr. 2071 af 21. december 2020, hvorved § 5, stk. 1, blev ændret, fremgår det, at for yderligere at ansøre til øget efterlevelse af forbuddet mod salg af tobak mv. til personer under 18 år, er det forudsat, at bødestørrelsen normalt skal være 25.000 kr. i førstegangstilfælde (Folketingstidende 2020-21, tillæg A, lovforslag nr. L 61, s. 60).

Det foreliggende tilfælde er en førstegangsovertrædelse, og Højesteret finder, at der ikke foreligger omstændigheder, som kan begrunde, at bøden fastsættes til et lavere beløb.

Konklusion

Landsrettens dom stadfæstes.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

Statskassen skal betale sagens omkostninger for Højesteret.