

OFFENTLIGE MYNDIGHEDER HAR FORTSAT VID ADGANG TIL AT FORETAGE TVANGSINDGREB I PRIVATE HJEM OG VIRKSOMHEDER

Retssikkerhedsloven fra 2005 skulle begrænse og opstille retssikkerhedsmæssigt betryggende rammer for offentlige myndigheders adgang til at foretage tvangsindgreb uden retskendelse, herunder i private hjem. I 2003 var der ca. 185 love og bekendtgørelse mv., der bemyndigede sådanne tvangsindgreb for offentlige myndigheder. I 2009 og 2010 kunne Cepas dokumentere¹, at tallet var vokset til hhv. omkring 225 og 234. I dag, cirka et år efter er billedet stort set uændret, eftersom tallene for love og bekendtgørelser er steget til 235. Endvidere er der nye endnu ikke vedtagne lovforslag, som vil udvide adgangen til kontrolbesøg uden retskendelse.

Udviklingen tyder på, at retssikkerhedsloven ikke udgør et tilstrækkeligt effektivt værn. Det foreslås derfor, at retssikkerhedsloven ændres. Pligten til at indhente forudgående retskendelser bør således udvides, adgang til private hjem bør som altovervejende hovedregel kræve forudgående retskendelse, og lovens undtagelsesbestemmelser bør fortolkes indskrænkende.

Endvidere foreslås det, at der i højere grad indføres materielle betingelser (såsom begrundet formodning om lovovertrædelse) for tvangsindgreb i relevante love og bekendtgørelser. Der bør også foretages en generel revision af love og bekendtgørelser, der indeholder adgang for tvangsindgreb uden retskendelse. Revisionen foretages med henblik på at begrænse denne mulighed, således at den kun anvendes, når det er absolut nødvendigt.

Indledning

I notater af 16. januar 2009 og 2. marts 2010 dokumenterede Cepas, hvorledes antallet af love og bekendtgørelser mv., der bemyndiger offentlige myndigheder til at foretage tvangsindgreb uden retskendelse, har været stødt stigende siden 2003 (udviklingen går så vidt ses endnu længere tilbage, da der i 1996 ifølge en optælling foretaget af professor Ditlev Tamm alene var 111 love og bekendtgørelser m.v. der hjemlede adgang til privat ejendom uden retskendelse)². Udviklingen er sket til trods for ikrafttrædelsen af retssikkerhedsloven i 2005. De seneste tal viser, at stigningen i antallet af sådanne bemyndigelser er stagneret således, at det samlede antal nu er oppe på ca. 235 love og bekendtgørelser m.v. (dog er der nye lovforslag på vej, der

¹ Se Cepas notat af 2. marts 2010

² Ditlev Tamm, Mellem fortid og fremtid – en konservativ debat, p. 64ff (København 2003)

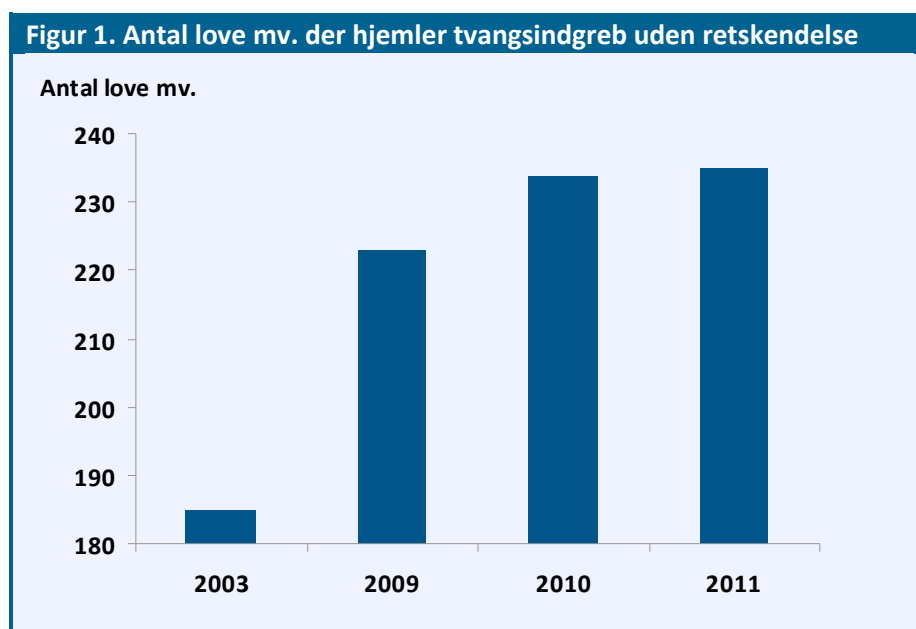
vil udvide antallet af hjemler)³. Tallene er således ikke nedbragt men kontinuerligt øget, og regeringen har dermed ikke udvist en effektiv og målrettet indsats på området. Udviklingen er sket til trods for, at regeringen som en del af sit regeringsgrundlag i 2001 havde følgende målsætning:

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

Med udgangspunkt i disse tal kan retssikkerhedsloven næppe siges at have haft en afdæmpende effekt på antallet af udstedte hjemler til tvangsindgreb uden retskendelse. Navnlig henset til grundlovens § 72 (og EMRK's artikel 8), der beskytter mod vilkårlige og uretmæssige tvangsindgreb, er den fortsatte udbredelse heraf dybt problematisk fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt, jf. nærmere herom i notat af 16. januar 2009.

Udvikling siden 2003

Udviklingen i antallet af love og bekendtgørelse mv., der hjemler tvangsindgreb uden retskendelse kan illustreres ved nedenstående figur.



³ Se eksempelvis forslag til lovforslag om behandling af personoplysninger ved driften af den statslige varslings-tjeneste for internettrusler m.v.

Kilde: Thomson Reuters⁴

Uanset at visse hjemler er ophævet, er nye kommet til, og antallet af love og bekendtgørelser, der giver adgang til privat ejendom uden retskendelse, er steget fra ca. 234 til 235, hvilket må anses for yderst beklageligt. Det er i den forbindelse også værd at bemærke, at det ikke er tilstrækkeligt alene at ophæve hjemlerne til kontrolbesøg i nogle love og bekendtgørelser, da antallet af hjemler ikke alene er afgørende for disses materielle omfang.

Som et illustrativt eksempel kan nævnes, at bekendtgørelse nr. 837 af den 28. juni 2010 vedr. henlæggelse af opgaver og beføjelser til By- og Landskabsstyrelsen og miljøministeriets centre samt bekendtgørelse nr. 781 af den 24. juni 2010 om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Skov- og Naturstyrelsen, som begge indeholdt hjemmel til kontrolindgreb uden retskendelse og blev ophævet i bekendtgørelse nr. 1411 om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Naturstyrelsen af den 8. december 2010.

Det har dog ikke reelt ført til, at der er kommet færre bestemmelser på området, selvom der er tale om en halvering fra to bekendtgørelser til én, da man blot har samlet disse hjemler i én bekendtgørelse. Sidstnævnte bekendtgørelse alene indeholder således ni særskilte hjemler til at foretage kontrolbesøg på privat ejendom uden retskendelse.⁵ Det kræver derfor en effektiv granskning af hver eneste lovhjemmel med henblik på at kunne konkludere, hvorvidt hver eneste hjemmel er nødvendig og proportional set i lyset af grundlovens § 72 og EMRK artikel 8.

Et godt eksempel på, at det ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn er muligt at ophæve hjemler til kontrolbesøg uden retskendelse kan findes i Lov om aktie- og anpartsselskaber (selskabsloven), der afløste aktieselskabsloven og anpartsselskabsloven. I (de nu ophævede) aktie- og anpartslovene havde Erhvervs- og Selskabsstyrelsen i tvangsopløsningsituationer hjemmel til uden retskendelse at skaffe sig regnskabsmateriale hos den udpegede selskabs- eller regnskabskyndige. Denne hjemmel findes ikke længere i selskabsloven og er så vidt ses gledet ud netop på grund af retssikkerhedsmæssige hensyn. I det oprindelige udkast til forslag til lov om ændring af lov om lægemidler og lov om medicinsk udstyr (Styrkelse af kontrolindsatsen, for så vidt angår ulovlige lægemidler m.v.) fra 2010 var der indeholdt en udvidelse af retten til at foretage kontrolbesøg hos virksomheder uden retskendelse. Men i det fremsatte lovforslag fra 2011 var denne hjemmel udgået. Dette begrundedes således i bemærkningerne:

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriet opfattelse, at etablering af en hjemmel, der giver Lægemiddelstyrelsen adgang til alle virksomheder uden tilladelse efter

⁴ Resultaterne er opnået ved en søgning på ordene "uden retskendelse" samt en efterfølgende manuel gennemgang af de love, bekendtgørelser og anordninger som kom frem ved denne søgning.

⁵ Det skal for god ordens skyld bemærkes at den omhandlede bekendtgørelse indeholder de såkaldte formelle hjemler til tvangsindgreb, som henviser direkte til de i loven indeholdte hjemler.

lægemiddelovens § 39, stk. 1, vil være for vidtgående. Det vurderes ligeledes at være tilfældet, selvom denne adgang eksempelvis blev begrænset til virksomheder, der forhandler varer direkte til forbrugerne, dvs. alle landets detailbutikker.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet anerkender således de retssikkerhedsmæssige konsekvenser af muligheden for adgang uden retskendelse, og det er prisværdigt, at hjemlen udgik af lovforslaget. Både selskabsloven og forslaget til lov om lægemiddelkontrol viser således, at det er muligt at ophæve hjemler, der ikke kan retfærdiggøres og bør tjene som inspiration til en tilbundsgående undersøgelse af samtlige hjemler med henblik på at ophæve flest muligt.

Der er da også adskillige eksempler på lovhjemler, der forekommer ekstremt vidtgående. Ifølge § 347 i lov om finansiel virksomhed kan Finanstilsynet uden retskendelse få adgang til ikke bare de finansielle virksomheder, der er omfattet af loven, men også virksomheder og personer som har direkte eller indirekte forbindelse til den finansielle virksomhed og den finansielle virksomheds leverandører og underleverandører. Finanstilsynet kan i forbindelse med kontrolbesøg kræve alle oplysninger, herunder regnskaber og regnskabsmateriale, udskrift af bøger, andre forretningspapirer og elektronisk lagrede data, som skønnes nødvendige for Finanstilsynets virksomhed. Rækkevidden af denne bestemmelse er ekstremt vidtgående, da større finansielle virksomheder vil have direkte og indirekte forbindelser med utallige fysiske og juridiske personer, ligesom antallet af leverandører og underleverandører må antages at være betragteligt. Endvidere er det ekstremt vidtgående, at Finanstilsynet kan kræve alle oplysninger udleveret uden nogen form for mistanke krav og retskendelse.

Også Landbrugsloven er problematisk. Ifølge § 45 har ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri til enhver tid uden retskendelse adgang til offentlige eller private ejendomme m.v. med henblik på kontrol af overholdelse af lovens regler eller regler fastsat i medfør af loven. Lovhjemlen kan altså også tænkes anvendt på landbrugsejendomme der bebos og udgør et privat hjem ligesom at hjemlen åbner op for at adgangen til uvarslede kontrolbesøg kan udvides i medfør af senere bekendtgørelser. Både lov om finansiel virksomhed og landbrugsloven er klare eksempler på områder, hvor der burde indføres krav om retskendelse baseret på en begrundet formodning om lovovertrædelse som betingelse for kontrolbesøg.

Konklusion

Det kan konstateres, at undtagelsesbestemmelsen i grundlovens § 72 til kravet om retskendelse ved tvangsindgreb fortsat - og i udvidet omfang - anvendes til at foretage tvangsindgreb udenfor strafferetsplejen i private hjem og virksomheder uden forudgående retskendelse. Offentlige

myndigheder synes herved at lægge større vægt på ressourcemæssige konsekvenser og mulighederne for effektiv kontrol end på borgernes og virksomhedernes retssikkerhed.

Retssikkerhedsloven har således ikke i tilstrækkelig grad indført et effektivt værn mod offentlige myndigheters tvangsindgreb. Beskyttelsen mod vilkårlige og uretmæssige tvangsindgreb har som følge af bestemmelsen i grundlovens § 72 og (EMRK's artikel 8) status af en grundlæggende og fundamental rettighed. Undtagelser hertil bør derfor kun tillades, såfremt det er strengt nødvendigt, ligesom sådanne undtagelser bør fortolkes indskrænkende.

Det foreslås på denne baggrund, at retssikkerhedsloven ændres herunder, at

- pligten til indhentelse af forudgående retskendelser udvides,
- tvangsmæssig adgang til og ransagelse af private hjem som altovervejende hovedregel kræver forudgående retskendelse, samt at
- lovens undtagelsesbestemmelser fortolkes indskrænkende således, at antallet og omfanget af kontrolbesøg væsentligt reduceres.

Det foreslås endvidere, at

- der i højere grad indføres materielle betingelser for tvangsindgreb i relevante love og bekendtgørelser,
- samt at der foretages en generel revision af love og bekendtgørelser, der indeholder adgang for tvangsindgreb uden retskendelse, med henblik på at fjerne muligheden herfor med mindre den er absolut nødvendig.