



Boligens krænkelse – Offentlige myndigheders adgang til privat ejendom uden retskendelse udvides fortsat

1. Executive summary

Grundlovens § 72 fastslår, at en række tvangsindgreb, herunder husundersøgelser, kræver forudgående retskendelse, medmindre sådanne tvangsindgreb, som en særegen undtagelse, er hjemlet i lov. I 2003 var der ca. 185 love, bekendtgørelser m.v., der bemyndigede sådanne tvangsindgreb uden retskendelse for offentlige myndigheder. I 2009 var tallet 225, og siden da er antallet af hjemler hvert år vokset, således at det i 2016 er oppe på 271 hjemler. Det er det højeste antal hjemler nogensinde på trods af markante politiske udmeldinger om, at udviklingen er gået for vidt. Den nuværende Venstre regering har til trods for den generelle udvikling ophævet flere hjemler, der giver mulighed for tvangsindgreb, end den har indført. Dette står i modsætning til den forudgående SR-regering, der målt over en sammenlignelig periode på syv måneder vedtog flere nye hjemler uden at ophæve nogen. Dog har den nuværende V-regering en række vidtgående lovforslag på vej, der hjemler yderligere tvangsindgreb uden retskendelse. Ud over indførelsen af nye hjemler, er der ligeledes blevet foretaget flere udvidelser af allerede eksisterende hjemler. Udviklingen vidner om, at princippet i Grundlovens § 72 stadig ikke tillægges afgørende vægt, på trods af politiske udmeldinger om det modsatte. Dog kan den nuværende regerings ophævelse af en række hjemler være en indikation på, at respekten for boligens ukrænkelighed vil få bedre vilkår i de kommende år.

Det anbefales, at Retssikkerhedsloven ændres. Som udgangspunkt bør der indføres krav om forudgående retskendelse for tvangsmæssig adgang til og ransagelse af private hjem samt, hvor sådanne kontrolbesøg medfører adgang til fortrolige oplysninger om tredjemand, og hvor en overtrædelse af den relevante lovgivning kan medføre ubetinget frihedsstraf. Endvidere bør Retssikkerhedslovens undtagelsesbestemmelser fortolkes indskrænkende, således at antallet og omfanget af kontrolbesøg væsentligt reduceres. Endelig bør der foretages en generel revision af love og bekendtgørelser, der indeholder adgang for tvangsindgreb uden retskendelse, med henblik på at fjerne hjemler der aldrig eller sjældent anvendes.



2. Indledning

I perioden 2009-2015 er det i notater¹ blevet dokumenteret, hvorledes antallet af love og bekendtgørelser mv., der bemyndiger offentlige myndigheder til at foretage tvangsindgreb uden retskendelse, har været stødt stigende siden 2003. Så vidt ses går udviklingen endnu længere tilbage, da der i 1996 ifølge en optælling foretaget af professor Ditlev Tamm var 111 love m.v., der hjemlede adgang til privat ejendom uden retskendelse.² Udviklingen er sket til trods for ikrafttrædelsen af Retssikkerhedsloven i 2005. Nærværende analyse indeholder en opdatering af udviklingen i myndighedernes beføjelser til at foretage tvangsindgreb uden retskendelse.

Justitia har foretaget optællingen af love m.v., der hjemler adgang til privat ejendom uden retskendelse, ved at foretage en søgning på "uden retskendelse" i Karnovs database. Efterfølgende er det blevet kontrolleret via Retsinformation, om disse love stadig er gældende, eller om de er ophævet eller flyttet. Optællingen er et estimat og tager ikke højde for en række usikkerhedsmomenter, herunder eksempelvis divergens mellem Karnov og Retsinformation. For en uddybning af metoden henvises til dette notats bilag 1 og 2, hvor data fra optællingerne foreligger.

3. Udvikling

Det samlede antal regler, der giver adgang til privat ejendom uden retskendelse fortsætter med at stige og er nu oppe på 271³. Antallet af regler, som hjemler en undtagelse til Grundlovens § 72 om boligens ukrænkelighed er derfor på det højeste niveau, siden optællingen begyndte i 2003, og er kontinuerligt steget under skiftende regeringer.

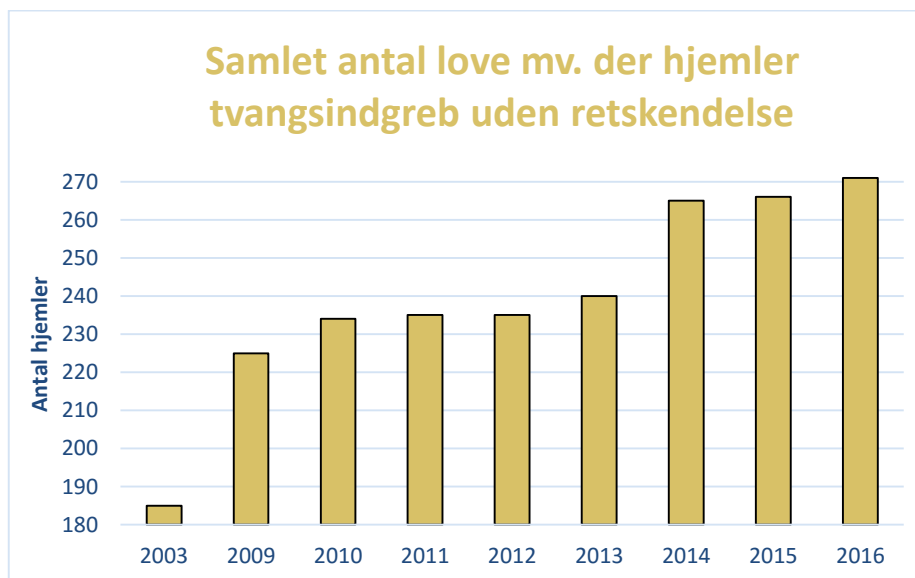
¹ Se henholdsvis notat, foretaget i regi af CEPOS, af 16. januar 2009, 2. marts 2010, 31. maj 2011, 2. maj 2012 og 19. februar 2013. Samtlige notater kan findes på Justitias [hjemmeside](#).

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

³ Opgjort pr. 1. februar 2016



Udviklingen fra 2003-2016 i love og bekendtgørelser mv., der hjemler tvangsindgreb uden retskendelse, er illustreret i nedenstående figur:⁴

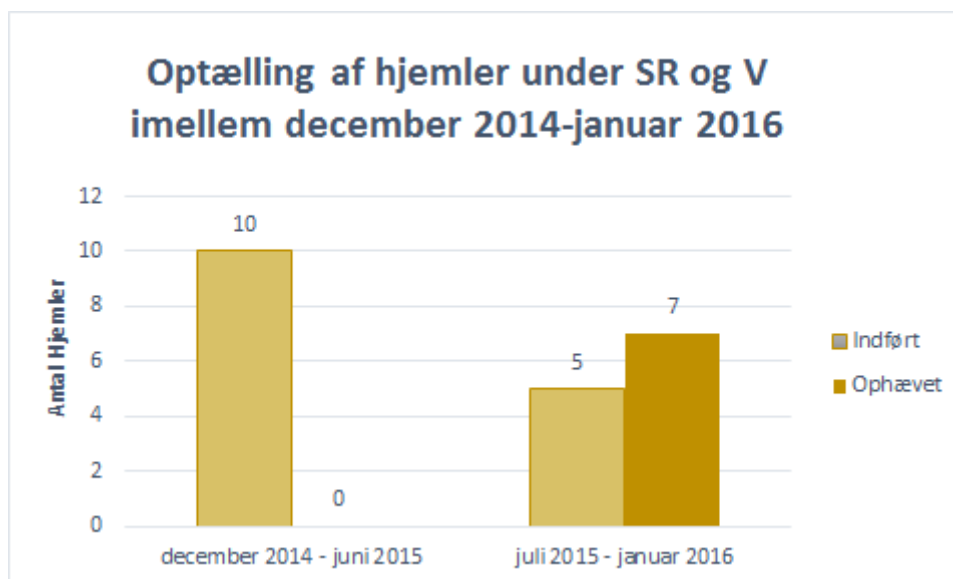


Justitia har herudover foretaget en optælling af vedtagne og ophævede regler, der hjemler tvangsindgreb uden retskendelse fra henholdsvis december 2014 – juni 2015 og fra juli 2015 – januar 2016 (begge syvmåneders perioder) for at kunne sammenligne udviklingen under den forhenværende SR-regering og den nuværende V-regering. Formålet har været at belyse, om der er en sammenhæng mellem den siddende regerings politiske orientering og antallet af indførte hjemler. Af optællingen fremgår, at SR-regeringen i syvmåneders perioden december 2014 – juni 2015⁵ samlet vedtog 10 nye hjemler om tvangsindgreb uden retskendelse uden samtidig at ophæve nogen hjemler. Den siddende V-regering har i en tilsvarende periode fra juli 2015 – januar 2016 vedtaget 5 nye hjemler om tvangsindgreb uden retskendelse, men samtidig ophævet 7.⁶

⁴ For yderligere information om metoden for optællingen og de usikkerheder som estimatet har, henvises til indledningen og bilag 1, hvor data for optællingen også findes. Justitia har efter en gennemgang nedjusteret estimatet for 2015 fra 268 til 266 hjemler.

⁵ Det skal bemærkes, at opgørelsesperioden for SR-regeringen strækker sig over en valgperiode, hvilket kan betyde et mindre antal love og regler end, hvis optællingen var foretaget over en normal periode.

⁶ For yderligere information om metoden for optællingen og de usikkerheder som estimatet har, henvises til indledningen og bilag 2, hvor data for optællingerne også findes.



SR-regeringens vedtagelser dækker blandt andet over tre adgange til privat ejendom i forbindelse med anlægsprojekter⁷ samt adgange til privat ejendom ifm. kontrolforanstaltninger. Af V-regeringens indførelser skal først fremhæves den omdiskuterede Lov om Net- og informationsikkerhed⁸ samt en række bekendtgørelser, som gennemfører adgang til privat ejendom uden retskendelse iht. love.

V-regeringen har dog samtidig ophævet en række hjemler, bl.a. den omstridte adgang for SKAT til kontrolbesøg uden retskendelse, ligesom flere bekendtgørelser på miljøområdet er blevet ophævet⁹.

Således har den nuværende V-regering i sin regeringsperiode ud fra en nettobetragtning nedbragt antallet af hjemler med 2. Det er dog væsentligt at påpege, at regeringen har nye forslag på vej, der giver hjemmel til tvangsindgreb uden retskendelse. Et eksempel herpå findes i Udkast til forslag til lov om elektroniske cigaretter m.v.¹⁰ En gennemførelse af forslaget vil hjemle kontrolmyndigheden adgang til både offentlige og private ejendomme for at tilvejebringe oplysninger til brug for kontrol med elektroniske cigaretter af kvalitets- og sikkerhedskrav.

⁷ L 2015-06-01 nr. 737 Lov om anlæg af en ny Storstrømsbro og nedrivning af den eksisterende Storstrømsbro, L 2015-05-04 nr. 575 Lov om anlæg og drift af en fast forbindelse over Femern Bælt med tilhørende landanlæg i Danmark og L 2015-04-29 nr. 526 Lov om anlæg af motorvej syd om Regstrup.

⁸ L 2015-12-15 nr. 1567

⁹ <http://mfvm.dk/nyheder/nyhed/nyhed/eva-kjer-faelder-lovjunglen/>

¹⁰ <http://www.ft.dk/samling/20151/almdel/SUU/bilag/136/index.htm>



Til trods for afskaffelsen af en række hjemler, ændrer det ikke på, at det samlede antal hjemler har nået det højeste antal nogensinde, og at den nuværende regering altså har flere nye hjemler på vej.

Denne udvikling er sket på trods af, at ledende medlemmer af regeringen tidligere har problematiseret den konstante stigning af hjemler.

I forbindelse med ophævelsen af SKATs adgang til privat grund udtalte skatteminister Karsten Lauritzen under fremsættelsestalen:

”Regeringen finder, at det er alt for vidtgående at give SKAT adgang til private borgeres haver. Der er tale om et meget væsentligt indgreb i privatlivet, som der skal være særdeles tungtvejende grunde til at gennemføre. Borgerne skal ikke uden egen skyld, eller uden at kunne forhindre det, tåle, at myndighederne trænger ind i privatsfæren”.¹¹

I forbindelse med CEPOS’ opgørelse af antallet af hjemler i 2013 udtalte nuværende justitsminister Søren Pind:

»Vi må erkende, at vi rent intellektuelt og moralsk ikke kan håndtere det her, og at det er et problem bredt for hele det politiske system. Jeg har jo selv set Venstre-ministre sidde og argumentere for, at man skulle gøre det her på fødevareområdet, miljøområdet eller skatteområdet, og det beviser bare for mig, at der er brug for, at vi lægger lovgivningsmagtens udskejelser i lænker.

...

Vi er på vej mod den demokratiske totalstat, hvor der føres kontrol med alt, hvor det enkelte menneskes suverænitet konstant krænkes, og hvor man kriminaliserer en masse, som ikke er kriminelle. Der er altid begavede mennesker, der kan argumentere for, at samfundets eller fællesskabets interesser skal gå forud for individets, og der er stort set aldrig nogen, der tager til genmæle på vegne af det enkelte menneske.«¹²

¹¹ http://www.ft.dk/Rl/pdf/samling/20151/lovforslag/L13/20151_L13_fremsaettelsestale.pdf

¹² Berlingske Tidende 26. december 2013 <http://www.b.dk/nationalt/grundlovsrettigheden-der-aldrig-har-vaeret-der>



4. Udviklingen i detaljer

4.1. Udvidelser af eksisterende hjemler

Udover at der er nye hjemler på vej, er der også planlagt en række nye udvidelser af eksisterende hjemler i 2016.¹³ Disse eksempler viser, at beskyttelsen mod vilkårlige tvangsindgreb også kan udvides markant, uden at der nødvendigvis indføres nye hjemler dertil. De typiske eksempler er, at en ny myndighed får adgang til at foretage det samme indgreb som andre myndigheder, eller at området for indgreb udvides f.eks. således, at der også kan foretages indgreb i andre rum, hos andre typer af selskaber eller udendørs. Eksempelvis har Elsikkerhedsloven fra april 2015 udvidet den eksisterende myndighedsadgang fra at omfatte indgreb uden retskendelse i forretningslokaler til også at omfatte private boliger.

4.3. Ophævelse af eksisterende hjemler

Det fremgår af Justitsministeriets redegørelse, at der hverken var ophævelser af eksisterende hjemler i 2014 eller 2015 i modsætning til to ophævelser af eksisterende hjemler i 2013.

Der foreligger ikke officielle tal endnu for 2015, men Justitia har optalt et mindre antal ophævelser siden sidste år. Eksempelvis er Reklameafgiftsloven, der gav myndighederne adgang til virksomhedslokaler, forretningsbøger, regnskab og øvrig korrespondance¹⁴, og Randzonenloven, der gav adgang til privat ejendom i kontroløjemed¹⁵, ophævet. Herudover er den meget omdiskuterede adgang for SKAT til kontroladgang på privat grund, vedtaget i 2012, blevet afskaffet i december 2015, ligesom fem bekendtgørelser på Miljø- og Fødevarerministeriets område er blevet ophævet¹⁶.

¹³ Eks. i LFF 2014-11-27 nr. 85 Ændring af lov om råstoffer, lov om kystbeskyttelse og lov om havstrategi (Ændringer af auktionsordningen og andre regler om indvinding af råstoffer på havet som følge af regeringens konkurrencepol. Loven indeholder en hjemmel til, at en anden myndighed får adgang til fast ejendom uden retskendelse, som ikke i første omgang var tiltænkt denne myndighed eller LFF 2015-02-25 nr. 154 Forslag til Lov om ændring af lov om værdipapirhandel m.v., lov om finansiel virksomhed.

¹⁴ LOV nr. 1228 af 18/12/2012

¹⁵ LBK nr. 894 af 15/07/2014

¹⁶ <http://mfvm.dk/nyheder/nyhed/nyhed/eva-kjer-faelder-lovjunglen/>



4.4. Tilføjelser af nye hjemler

Som det fremgår er en lang række nye hjemler blevet vedtaget siden Justitias sidste optælling fra marts 2015¹⁷. Her kan særligt fremhæves Lov om net- og informationssikkerhed, der hjemler adgang til udbyderes forretningslokaler, tekniske installationer og samarbejdspartneres forretningslokaler uden retskendelse. Men også bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering fastslår i § 3, at *”Personer, der af Styrelsen for Dataforsyning og Effektivisering er bemyndiget hertil, har til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til enhver ejendom og lokalitet for at udføre opgaver efter loven i henhold til lovens § 6”*.

4.5. Vidtgående beføjelser til adgang til privat ejendom uden retskendelse

Der findes adskillige eksempler på lovhjemler, der forekommer endog meget 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 mistankekrav og retskendelse. Revisorloven¹⁸ og landbrugsloven¹⁹ indeholder også vidtgående beføjelser, der giver adgang til hhv. personfølsomme oplysninger og private hjem uden forudgående retskendelse.²⁰

¹⁷ <http://justitia-int.org/boligens-krænkelighed-offentlige-myndigheders-adgang-til-privat-ejendom-uden-retskendelse-udvides-fortsat/>

¹⁸ LOV nr 468 af 17/06/2008 med senere ændringer (se § 39)

¹⁹ LBK nr 26 af 14/01/2015

²⁰ I landbrugsloven fremgår det eksempelvis at *”Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri har til enhver tid mod behørig legitimation og 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.”*



5. Grundlovens § 72 og EMRK art. 8

Grundlovens § 72 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8 beskytter mod vilkårlige og uretmæssige tvangsindgreb. Henset til disse bestemmelser er den fortsatte udbredelse af offentlige myndigheders adgang til ejendom uden retskendelse problematisk fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt, jf. nærmere herom i notat af [16. januar 2009](#). Det retssikkerhedsmæssige aspekt er blevet behandlet indgående i den juridiske litteratur. Peter Germer har bl.a. anført, at:

”Grundlovsbeskyttelsen efter § 72 går ud på, at de af bestemmelsen omfattede indgreb, »hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse«, kun må finde sted efter en retskendelse.... Udviklingen er gået i retning af, at man i stigende omfang har gjort undtagelse fra reglen om forudgående retskendelse. Lovgivningsmagten har derved stillet tingene på hovedet. Det, der skulle være enkeltstående undtagelser, er tæt på at blive den praktiske hovedregel.”

Fra myndighedernes side er denne problematik blevet bagatelliseret. I Betænkning 1039/1985 om tvangsindgreb uden for strafferetsplejen blev følgende anført:

”Langt de fleste indgreb er begrundet i kontrolhensynet, ofte stikprøvekontrol. [Det er] netop det stikprøvemæssige - og dermed uforudsigeligheden - der giver ordningen værdi. På denne baggrund kan retsfaktumbeskrivelsen i disse tilfælde vanskeligt være præcis. [...] Et krav om retskendelse vil efter udvalgets opfattelse derfor ofte være et unødigt omsvøb, der vil belaste domstolene med unødige sager og svække forvaltningsmyndighedens kontrolmuligheder, uden at der reelt er vundet noget i retssikkerhedsmæssig henseende.”

I Betænkning nr. 1428/2003²¹ blev det overvejet endnu engang, om der kunne være anledning til at foreslå, at der i højere grad indførtes et krav om forudgående retskendelse. Det var imidlertid opfattelsen, at der ikke var *”[...] grundlag for en ændret stillingtagen til spørgsmålet om indhentelse af retskendelse som betingelse for at*

²¹ Retssikkerhedskommissionen, der blev nedsat af Justitsministeriet i februar 2002, havde til opgave at gennemgå de regler i lovgivningen, der gav hjemmel til, at offentlige myndigheder, som handler uden for strafferetsplejen, uden forudgående retskendelse kunne opnå adgang til private boliger og virksomheder eller foretage andre tvangsindgreb omfattet af grundlovens § 72. Tilgængelig her: <http://www.krim.dk/undersider/retskilder/Betaenkning1428-retssikkerhedskommissionen-2003.htm>, se punkt 7.6.3.2.



foretage tvangsindgreb”. Kommissionens opfattelse var således den samme, som fandt udtryk i Betænkning nr. 1039/1985, og der blev henvist til de samme overvejelser.

Justitsministeriet har imidlertid i en vejledning om lov kvalitet fra 2005 udtalt, at *»det i hvert enkelt tilfælde nøje må overvejes, om det overhovedet er nødvendigt – med eller uden retskendelse – at tillægge offentlige myndigheder adgang til privat ejendom, herunder om andre og mindre indgribende kontrolforanstaltninger kan anses for tilstrækkelige«*²²

Hvor lovgiver har fulgt anbefalingen fra Betænkning 1039/1985 om ikke at stille krav om forudgående retskendelse, har man ikke lagt vægt på den ledsagende betragtning om, at netop det forhold, at der – i tilfælde af stikprøvekontrol – ikke bør stilles krav om forudgående retskendelse, bør føre til tilbageholdenhed i udbredelsen af sådanne beføjelser ud fra bl.a. en proportionalitetsvurdering.

Desuden er den konkrete begrundelse for indgrebets indførelse i lovgivningen ofte mangelfuld, som det påpeges i artiklen *”Når myndigheder kommer på besøg – 10 år med retssikkerhedsloven”*.²³

Det er også vigtigt at fremhæve, at der er et par gode eksempler på, at tvangsindgreb uden for strafferetsplejen er afhængig af forudgående retskendelse. Konkurrencelovens § 18, stk. 3, foreskriver, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kontrolundersøgelser kun kan finde sted efter indhentet retskendelse og mod behørig legitimation. Tilsvarende er det bestemt i Markedsføringsloven, at Forbrugerombudsmanden kun kan foretage kontrolundersøgelser til brug for behandling af klager, der er oversendt fra håndhævelsesmyndigheder i andre EU-lande, efter indhentet retskendelse, jf. Markedsføringslovens § 22 a, stk. 1 og 2.

Der er desuden alternative eksempler på, hvorledes man kan begrænse myndighedernes spillerum. I Frekvensloven bliver der givet adgang til privat ejendom uden retskendelse, men det er et krav, at IT- og Telestyrelsen forelægger sagen for retten senest 24 timer efter, at IT- og Telestyrelsen tvangsmæssigt har

²² Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet, 2005, s. 39

²³ *Når myndigheder kommer på besøg – 10 år med retssikkerhedsloven*, *Juristen nr. 6 fra 2014* Af professor, ph.d. Michael Gøtze og lektor ph.d. Christian Bergqvist, Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet, s. 230. Tilgængelig her: https://www.djoef-forlag.dk/sites/tidsskrifter/juristen/2014_6/files/assets/basic-html/page31.html , sidst besøgt 05-03-2015



skaffet sig adgang, jf. § 44, stk. 1 og 3 i lov om radiofrekvenser.²⁴ I den nu ophævede Telelovs, § 22, stk. 3, nr. 2²⁵ fremgik det, at IT- og Telestyrelsen eller personer, der er bemyndiget hertil af styrelsen, uden retskendelse og mod forevisning af legitimation havde adgang til offentlige og private ejendomme og lokaliteter for at foretage tekniske undersøgelser. Når undersøgelsen blev foretaget af andre end Telebrugernævnet eller IT- og Telestyrelsen, skulle det ske under ledsagelse af en repræsentant for Nævnet eller IT- og Telestyrelsen. Dermed blev det præciseret meget tydeligt i hvilke tilfælde, indgrebet kunne iværksættes. I lov om net- og informationssikkerhed blev der efter omfattende kritik af et tidligere lovudkast tilføjet en række retssikkerhedsgarantier i Center for Cybersikkerheds adgang til forretningslokalerne hos hhv. teleudbydere og deres samarbejdspartnere, leverandører og underleverandører. Lovens §§ 6 og 7 indeholder således stadig hjemmel til kontrol uden retskendelse, men udnyttelsen kræver et skriftligt varsel på mindst 7 arbejdsdage.²⁶ Disse lovgivningsteknikker kunne med fordel følges i en række af de tilfælde, hvor der er hjemlet vide beføjelser til adgang til privat ejendom uden retskendelse, som f.eks. i lov om finansiel virksomhed.

6. Brug af tvangsindgreb i praksis

Baseret på en statistik²⁷ over gennemførte kontrolundersøgelser, udarbejdet af professor, ph.d. Michael Gøtze og lektor ph.d. Christian Bergqvist, fremgår det, at det største antal gennemførte kontrolundersøgelser sker inden for fødevarerområdet, beskæftigelsesområdet, skatteområdet og miljøområdet. De ministerier, der indgår i talmaterialet, er udvalgt ud fra en vurdering af hyppigheden af antallet af kontrolundersøgelser. Man har således forsøgt at identificere de områder, hvor bemyndigelsesbestemmelserne oftest anvendes. Det betyder imidlertid, at der uden for disse, nu fire, ministerier formentlig er et meget betydeligt antal bemyndigelser, som kun sjældent anvendes. Derudover illustrerer statistikken, at der med stor sandsynlighed bliver gennemført et færre antal kontrolundersøgelser end tidligere samlet set, idet der blev gennemført

²⁴ LOV nr. 475 af 12/06/2009

²⁵ LBK nr. 780 af 28/06/2007 Historisk

²⁶ LOV nr 1567 af 15/12/2015. Det blev også præciseret, at Center for Cybersikkerhed ikke i forbindelse med adgang til forretningslokaler må tilgå kommunikation til, fra eller mellem udbyderens (eller dennes samarbejdspartneres, leverandørers m.v.) kunder.

²⁷ Tabellen indgår i *Når myndigheder kommer på besøg – 10 år med retssikkerhedsloven*, s. 225. Udarbejdet på baggrund af Justitsministeriets årlige Retssikkerhedsredegørelser 2007-2014. Det foreliggende statistiske materiale omfattede dog ikke alle myndigheder, og denne udviklingstendens er derfor behæftet med vis usikkerhed



28.718 kontrol undersøgelser i 2005 mod kun 21.401 i 2012.²⁸ Dermed er der stærke indikationer på, at et markant antal hjemler ikke anvendes i praksis, og derfor ikke har et reelt formål.²⁹

Gøtze og Bergquist anbefaler således, at: *"Navnlig på områder, hvor bestemmelserne kun sjældent anvendes, ville det formentlig kunne lukke et reelt (politisk) kritikpunkt, såfremt adgangen til at gennemføre kontrolundersøgelser uden retskendelse blev ophævet".*³⁰

Der er desuden et særlig behov for retskendelser, der hvor kontrolundersøgelser ikke består af øjeblikks eller stikprøvekontrol (såsom fødevarekontrol), men hvor kontrolundersøgelsen har til hensigt at afdække underliggende lovovertrædelser, og hvor resultaterne af kontrolundersøgelsen kan tænkes at indgå i en eventuel efterfølgende straffesag. At sådanne kontrolundersøgelser kræver særlige retssikkerhedsgarantier synes også at følge af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) dom i bl.a. Societe Colas Est.³¹

7. Konklusion og anbefaling

Beskyttelsen mod vilkårlige og uretmæssige tvangsindgreb har som følge af bestemmelsen i Grundlovens § 72 og EMRK's artikel 8 status som en grundlæggende og fundamental rettighed. Det må dog konkluderes, at Grundlovens beskyttelse mod tvangsindgreb uden retskendelse kontinuerligt undermineres, og at krav om retskendelse uden for strafferetsplejen er blevet undtagelsen frem for hovedreglen. Uanset at den nuværende regering har ophævet flere hjemler, end den har indført, er der nu ikke blot 271 love mv., der giver adgang til privat ejendom uden retskendelse – det højeste antal nogensinde – der er ligeledes en række eksisterende hjemler, som er blevet udvidet, ligesom nye vidtgående hjemler er på vej. Retssikkerhedsloven har således ikke i tilstrækkelig grad indført et effektivt værn mod offentlige myndigheders tvangsindgreb.

Det anbefales på denne baggrund, at Retssikkerhedsloven ændres. Som udgangspunkt bør der indføres krav om forudgående retskendelse for tvangsmæssig adgang til og ransagelse af private hjem samt, hvor sådanne kontrolbesøg medfører adgang til fortrolige oplysninger om tredjemand, og hvor en overtrædelse af den

²⁸ Der er som sagt en statistisk usikkerhed, da det foreliggende statistiske materiale ikke omfattede alle myndigheder

²⁹ Når myndigheder kommer på besøg – 10 år med retssikkerhedsloven", punkt 6, s. 225-227 og s. 230

³⁰ Ibid. Punkt 8, S. 230

³¹EMD - Stes Colas Est og andre mod Frankrig af 16/04/2002, præmis 49.



relevante lovgivning kan medføre ubetinget frihedsstraf. Endvidere bør Retssikkerhedslovens undtagelsesbestemmelser fortolkes indskrænkende, således at antallet og omfanget af kontrolbesøg væsentligt reduceres. Justitsministeriet bør også udvide den årlige redegørelse til at omfatte samtlige ministerier, samt i hvilket omfang de relevante hjemler bliver anvendt i praksis. Endelig bør der foretages en generel revision af love og bekendtgørelser, der indeholder adgang for tvangsindgreb uden retskendelse, med henblik på at fjerne hjemler, der aldrig eller sjældent anvendes.