



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

1. Executive summary

OBS: Denne analyse er skrevet før regeringens udmelding den 15. marts 2017 om nedsættelsen af en arbejdsgruppe, som skal gennemgå samtlige af de regler, der giver myndighederne adgang til at gennemføre kontrolbesøg hos borgere og virksomheder¹.

Grundlovens § 72 fastslår, at en række tvangsindgreb, herunder husundersøgelser og andre myndighedskontrolbesøg, kræver forudgående retskendelse, medmindre de, 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 kontinuerligt steget, således at det i 2017 er oppe på 276 hjemler – igen i år det højeste antal nogensinde. Alene siden 2016 under en borgerlig-liberal regering er det samlede antal altså steget med 5 hjemler. Udviklingen underminerer grundlovens beskyttelse mod tvangsindgreb uden retskendelse, og kravet om retskendelse er dermed blevet undtagelsen frem for hovedreglen. V/VLAK-regeringen har det sidste år vedtaget 8 nye hjemler. Det er sket på trods af, at ledende politikere fra VLAK-regeringen har kritiseret det stigende antal hjemler. Dertil er den konkrete anvendelse og udbytte af de 276 hjemler ikke kendt, hvilket skyldes manglende politisk fokus på evaluering af og oprydning i unødvendige bestemmelser.

Særligt er der i det sidste år sket en udvidelse af og stigning i hjemler, der giver myndigheder videre mulighed for tvangsindgreb hos private virksomheder. Eksempelvis er det sket med udvidelsen af hjemlen i Lov om finansiel virksomhed m.v., hvor både anvendelsesområdet og antallet af myndigheder, som kan foretage kontrollen, er blevet udvidet. Det gælder på samme vis nye hjemler som Lov om elektroniske cigaretter m.v.,

¹ Pressemeddelelse fra Justitsministeriet den 15. marts 2017: <http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2017/regler-myndigheders-kontrolbesoeg-skal-tjekkes>



hvor myndigheder har fået vidtgående adgang til offentlige og private ejendomme og lokaliteter hos fabrikker, detailforhandlere mm.

Samlet set bekræfter undersøgelsen, at retssikkerhedsloven ikke i tilstrækkelig grad har medført 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 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 ministeriets egen årlige redegørelse om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb til at omfatte samtlige ministerier samt til en vurdering af, 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.

2. Indledning

I perioden 2009-2016 er det i en række analyser² 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 Justitsministeriet var 111 love m.v., der hjemlede adgang til privat ejendom uden retskendelse.³ 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.

² Se henholdsvis notater foretaget i regi af CEPOS, af 16. januar 2009, 2. marts 2010, 31. maj 2011, 2. maj 2012 og 19. februar 2013 og i regi af Justitia, af 8. april 2015 og 29. februar 2016. Samtlige notater kan findes på Justitias [hjemmeside](#).

³ Justitsministeriets redegørelse af 17. december 1996 til Folketinget om udviklingen i forvaltningsmyndigheders adgang til privat ejendom 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 divergens mellem Karnov og Retsinformationen, og at hjemler kan være talt med flere gange ved både at være nævnt i love og i bekendtgørelser. Ligeledes er der heller ikke taget højde for, at ikke alle 276 bestemmelser kan tvangsfuldbyrdes ved politiets assistance, hvorfor det ikke er klart, hvorvidt myndighederne fysisk kan tvangsfuldbyrde uden retskendelse. For en uddybning af metoden henvises til dette notats bilag, hvor data fra optællingen fremgår.

3. Udvikling i antal hjemler

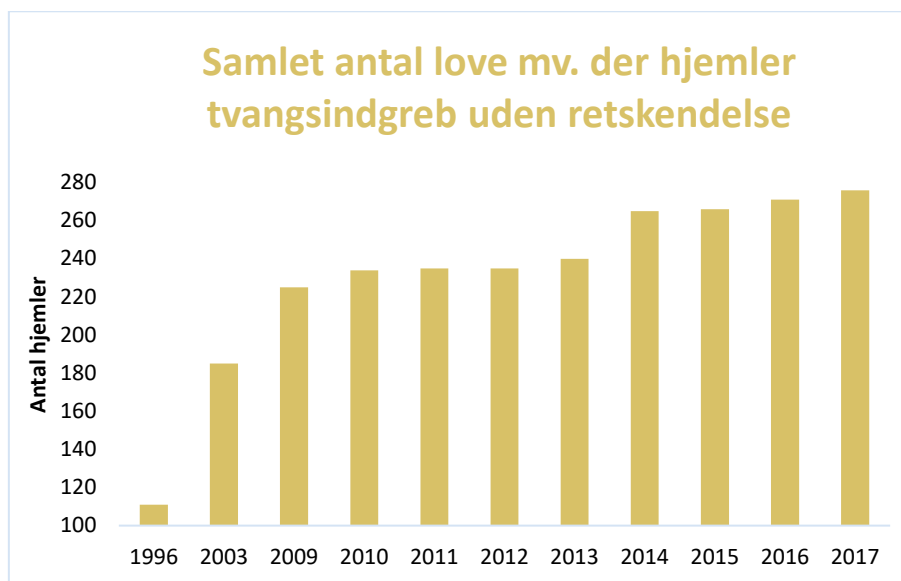
Det samlede antal love, bekendtgørelser m.v., der giver adgang til privat ejendom uden retskendelse, er i år optalt til 276⁴. Antallet af hjemler, som giver adgang til privat ejendom uden retskendelse, er derfor på det højeste niveau siden første kendte optælling af Justitsministeriet fra 1996⁵. Det samlede antal love, bekendtgørelser m.v. er steget kontinuerligt siden 1996. Siden optællingen i februar 2016 og frem til februar 2017 er antallet af love mv. samlet steget med 5⁶. Udviklingen fra 1996-2016 i love og bekendtgørelser mv., der hjemler tvangsindgreb uden retskendelse, er illustreret i nedenstående figur⁷:

⁴ Opgjort pr. 26. februar 2017, se uddybning af optælling i bilag.

⁵ Justitsministeriets redegørelse af 17. december 1996 til Folketinget om udviklingen i forvaltningsmyndigheders adgang til privat ejendom uden retskendelse. Justitsministeriet havde identificeret 111 bestemmelser.

⁶ Udviklingen dækker over 8 nye hjemler, 1 hjemmel er videreført i ny lov og 4 hjemler er ophævet.

⁷ 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.



Justitias opgørelse viste sidste år, at den tidligere V-regering i perioden juli 2015 til januar 2016 samlet set havde ophævet flere hjemler, end den havde vedtaget. Det skete blandt andet som følge af V-regeringens større oprydning i antallet af bekendtgørelser på miljøområdet. Den nuværende VLAK-regering har hverken igangsat noget tilsvarende tiltag for at nedbringe antallet af love og regler, der hjemler indgreb i privat ejendom uden retskendelse, eller formuleret en ambition om at øge respekten for den private ejendomsret.

Det er bemærkelsesværdigt i lyset af, at både regeringspartierne Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti samt støttepartiet Dansk Folkeparti og oppositionspartiet Socialistisk Folkeparti i juli 2015 krævede, at V-regeringen gennemgik samtlige love, der udgør en undtagelse til grundlovens beskyttelse, og afskaffer dem, der ikke er strengt nødvendige⁸.

Nuværende økonomi- og indenrigsminister Simon Emil Ammitzbøll (LA) påpegede i 2015, at en gennemgang af alle hjemlerne er nødvendig, da *"undtagelsen i Grundloven desværre er blevet til hovedreglen"*⁹. Nuværende justitsminister Søren Pape Poulsens (K) udtalte tilsvarende i sin første formandstale i 2014, at han ville *"blæse til kamp mod de mange gange, hvor staten byder sig selv indenfor hos borgerne uden på forhånd at have fået*

⁸ Berlingske Tidende 2. juli 2015 <http://www.b.dk/politiko/blaa-partier-vil-stoppe-skats-overgreb> og Berlingske Tidende 8. april 2015 <http://www.b.dk/politiko/sf-vil-undersoege-myndigheders-adgang-til-privat-ejendom>

⁹ Berlingske Tidende 2. juli 2015 <http://www.b.dk/politiko/blaa-partier-vil-stoppe-skats-overgreb>



en indbydelse." I et interview udtalte han, "at vi trænger til at gennemgå samtlige love, der er hvor man har ret til det" og tilføjede "og det vil vi gøre i de første måneder i en ny borgerlig regering"¹⁰.

Også fremtrædende stemmer i Venstre har de seneste år talt for at begrænse indgreb i privat ejendom. Skatteminister Karsten Lauritzen (V) udtalte tilbage i en fremsættelsestale for ophævelse af SKATs adgang til privat grund uden retskendelse i 2015:

"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

Tilbage i 2013 havde også den tidligere justitsminister og nuværende uddannelses- og forskningsminister Søren Pind (V) den private ejendomsret som høj prioritet:

»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,« argumenterer Søren Pind, som mener, at den hidtidige udvikling er dybt problematisk.

»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.

¹⁰ Interview af Fyens Stiftstidende 27. september 2014, <http://www.fyens.dk/indland/Papes-tal-for-stats-tvang-omfatter-ogsaa-foedevarekontrol/artikel/2578898>. Hele talen kan ses her <https://www.youtube.com/watch?v=XiX3YIRWXjE> minuttal 8:30-9:45.

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

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



På trods af, at Søren Pind efterfølgende blev justitsminister i en V-regering, indeholdt hverken V-regeringens grundlag fra 2015 eller det nye VLAK-regeringsgrundlag fra 2016 nogen ambition om eller tiltag for at styrke boligens ukrænkelighed.

Derimod barsler VLAK-regeringen med en ændring af skattekontrolloven, der vil give told- og skatteforvaltningen adgang til private hjem, herunder også biler og computere, såfremt erhvervsvirksomhed drives hjemmefra eller har virksomhedens aktiver i hjemmet med det formål at kunne gennemgå regnskabsmateriale med bilag og andre dokumenter, der kan have betydning for kontrollen af den pågældendes skatteansættelser¹³.

4. Udviklingen i detaljer

Årets opgørelse viser en støt stigning i det samlede antal hjemler til tvangsindgreb uden retskendelse. Opgørelsen dækker over både hjemler, der udvider anvendelsesområdet for allerede eksisterende hjemler, og over tilføjelsen af en række nye. Derimod findes også i nærværende opgørelse 4 eksempler på ophævede hjemler siden optællingen i februar 2016.

4.1. Udvidelser af eksisterende hjemler

Opgørelsen viser, at en enkelt bestemmelse udvider anvendelsesområdet for en allerede eksisterende hjemmel i lovgivningen. Lov om ændring af lov om finansiel virksomhed, lov om investeringsforeninger m.v., lov om værdipapirhandel m.v. og forskellige andre love¹⁴ medfører, at kredsen af myndigheder, som kan udøve kontrol efter værdipapirhandelsloven, udvides fra kun at gælde Finanstilsynet til også at gælde Erhvervsstyrelsen¹⁵. Foruden udvidelsen af hvilke myndigheder, der kan udføre kontrollen uden retskendelse, afskaffes også begrænsningen på antallet af udstedere af værdipapirer, der må udtages til regnskabskontrol (i dag højst 20 pct.). Sidst medfører lovændringen en udvidelse af anvendelsesområdet, idét kravet om, at Erhvervsstyrelsen skal have en begrundet formodning om fejl i den finansielle information for at kunne

¹³ Forslaget var sendt i høring med frist i januar på høringsportalen <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/60118>

¹⁴ lov nr. 1549 af 13/12/2016

¹⁵ Adgangen uden retskendelse i værdipapirhandelslovens § 87, stk. 5, 6 og 8, jf. § 87, stk. 11 udvides i medfør af ændringslovens § 3, nr. 16.



opstarte en regnskabskontrol i medfør § 83 b, ophæves. Lovens hjemmel til tvangsindgreb uden retskendelse udvides således markant ved disse tre tiltag. Til trods herfor, forventer Erhvervs- og Vækstministeriet ikke, at brugen af stikprøver vil omfatte mere end 20 pct. af udstederne.

Eksemplet viser, at beskyttelsen mod vilkårlige tvangsindgreb også kan udvandes 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.

4.3. Ophævelse af eksisterende hjemler

Det fremgår af Justitsministeriets opgørelse, at der ikke var ophævelser af eksisterende hjemler i 2014 eller 2015 i modsætning til to ophævelser i 2013. I opgørelsen for 2017 har Justitia fundet, at 4 eksisterende hjemler er blevet ophævet det seneste år. Den første omhandler ophævelsen af lovbekendtgørelse om Miljømålsloven¹⁶, som dog ikke medfører, at antallet af hjemler til tvangsindgreb falder, da hjemmelen fremover er optaget i lovbekendtgørelse om vandplanlægning¹⁷. Foruden lovbekendtgørelsen er 3 hjemler i bekendtgørelser ophævet¹⁸.

4.4. Tilføjelser af nye hjemler

Af årets opgørelse fremgår en række nye hjemler, som er vedtaget siden februar 2016. I år er vedtaget 6 nye hjemler i love og 2 nye hjemler i ændringslove. De nye hjemler dækker for eksempel over kontrol med salg og fremstilling af elektroniske cigaretter og tobaksvarer¹⁹. Lov om Elektroniske cigaretter m.v. giver særligt vidtgående adgang til offentlige og private ejendomme og lokaliteter hos fabrikanter, importører, distributører og detailforhandlere af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med nikotin med om nødvendigt politiets bistand. Også lov om betalingskonti og ændring af skatteforvaltningsloven og ligningsloven giver adgang uden retskendelse til en lang række virksomheders lokaler og oplysninger. Lov om betalingskonti giver Finanstilsynet adgang til en betalingstjenesteudbyder og dens filialer med henblik på indhentelse af oplysninger, herunder ved inspektioner²⁰. Lov om ændring af skatteforvaltningsloven og ligningsloven giver

¹⁶ LBKG 2015-12-02 nr. 1531

¹⁷ LBKG 2017-02-01 nr 126

¹⁸ BKG 2014-06-27 nr 835 ophævet ved BEK nr 129 af 23/01/2017, hjemmel i BKG 2008-10-08 nr 997 ophævet ved BEK nr 1493 af 06/12/2016 samt hjemmel i BKG 2016-11-25 nr. 1382

¹⁹ L 2016-05-18 nr. 426 Lov om Elektroniske cigaretter m.v. og L 2016-06-07 nr 608 Lov om Tobaksvarer m.v.

²⁰ Lov 2016-04-27 nr. 375 om betalingskonti



hjemmel for told- og skatteforvaltningen til adgang til den sagkyndiges lokaler for at gennemgå regnskabsmateriale med bilag og andre dokumenter for at kontrollere udbetaling af omkostningsgodtgørelse²¹.

4.5 Varslede kommende hjemler

Ud over de på nuværende tidspunkt vedtagne nye hjemler, har VLAK-regeringen med et udkast til ændring af skattekontrolloven fremsat forslag om ny hjemmel, der vil give told- og skatteforvaltningen adgang til private hjem, herunder også biler og computere, såfremt erhvervsvirksomhed drives hjemmefra eller har virksomhedens aktiver i hjemmet med det formål at kunne gennemgå regnskabsmateriale med bilag og andre dokumenter, der kan have betydning for kontrollen af den pågældendes skatteansættelser²².

5. Grundloven § 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, uanset, at sådanne hjemler ikke i sig selv kan anses som værende i strid med disse retssikkerhedsgarantier, 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.”

²¹ Lov 2016-12-20 nr. 1665 om ændring af skatteforvaltningsloven og ligningsloven

²² Forslaget var sendt i høring med frist i januar på høringsportalen <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/60118>



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. 1428/2003²³ 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 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 lovkvalitet 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«*²⁴

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.

²³ 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.

²⁴ Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet, 2005, s. 39



Desuden er den konkrete begrundelse for indgrebs indførelse i lovgivningen ofte mangelfuld, som det påpeges i artiklen "*Når myndigheder kommer på besøg – 10 år med retssikkerhedsloven*".²⁵

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 Energistyrelsen forelægger sagen for retten senest 24 timer efter, at Energistyrelsen tvangsmæssigt har skaffet sig adgang, jf. § 44, stk. 1 og 3 i lov om radiofrekvenser.²⁶ I den nu ophævede Telelovs, § 22, stk. 3, nr. 2²⁷ 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 informationsikkerhed 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.²⁸

²⁵ *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

²⁶ LBK nr. 1100 af 10/08/2016

²⁷ LBK nr. 780 af 28/06/2007 Historisk

²⁸ 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 samarbejdspartners, leverandørers m.v.) kunder.



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

Af Justitsministeriets redegørelse af 15. marts 2016 om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter uden for strafferetsplejen (Retssikkerhedsredegørelsen) fremgår kvantitative oplysninger om fem udvalgte ministeriers gennemførelse af kontrolbesøg (tvangsindgreb) i 2014. Af oplysningerne fremgår, at der inden for de fem ministeriers ressortområder samlet gennemføres over 200.000 kontrolbesøg årligt:

KONTROLBESØG GENNEMFØRT PÅ UDVALGTE OMRÅDER I 2014

Ressortområde	Antal årlige kontrolbesøg	Antal og andel af kontrolbesøg gennemført uden varsel	Antal og andel af politianmeldelser
Beskæftigelsesministeriet	53.328	37416 (70,16 pct.)	923 (1,73 pct.)
Erhvervs- og Vækstministeriet	24	24 (100 pct.)	6 (25 pct.)
Miljøministeriet	26.856	7368 (27,44 pct.)	173 (0,64 pct.)
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	119.400	116940 (97,94 pct.)	974 (0,82 pct.)
Skatteministeriet	18.804	10.992 (58,46 pct.)	-
Samlet set	218.412	172.740 (79,09 pct.)	-

Kilde: Justitsministeriets redegørelse af 15. marts 2016 om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter uden for strafferetsplejen (Retssikkerhedsredegørelsen). Bemærkninger: Antallet af kontrolbesøg er i redegørelsen opgjort som antallet i en gennemsnitlig måned og her udregnet som årligt antal. Redegørelsen indeholder ikke opgørelse af antal politianmeldelser på skatteområdet eller opgørelser på andre ressortområder.

Kilde til grafik: Kasper Ullerup Bach, Christian Bergqvist og Michael Gøtze, Københavns Universitet, Juridisk Fakultet, Når myndigheder kommer på besøg, ADVOKATEN nr. 10, 2016, s. 38-43.

Retssikkerhedsredegørelsen vidner om, at det årlige antal kontrolbesøg griber ind i et stort antal borgeres og virksomheders hverdag. Langt størstedelen af kontrolbesøgene gennemføres uden varsel. I praksis fremstår



det faktiske antal gennemførte kontrolbesøg uden retskendelse som den klare hovedregel i modsætning til grundlovens udgangspunkt. Det vidner også om, at retssikkerhedslovens praktiske betydning for den retssikkerhedsmæssige beskyttelse fremstår som formel og begrænset til tydeliggørelse af formalia fremfor som et reelt værn mod uberettigede tvangsindgreb²⁹.

6. Øget kritik af Retssikkerhedsloven

Det seneste år har en række jurister fremsat kritik af både retssikkerhedslovens materielle beskyttelse mod tvangsindgreb, borgernes begrænsede adgang til at gøre indsigelse mod og få prøvet tvangsindgreb og sidst, at Retssikkerhedsredegørelsen udgør et utilstrækkeligt tilsyn.

Kasper Ullerup Bach, ph.d.³⁰ har undersøgt adgangen til at gøre indsigelse mod og få efterprøvet myndigheders tvangsindgreb ved forvaltningsmyndigheder og domstole. Hans undersøgelse kommer frem til, at der på området for tvangsindgreb generelt er ringe retssikkerhed, og at den reelle adgang til at klage over tvangsindgreb i konkrete sager er begrænset. Det er et bevidst politisk valg ud fra Retssikkerhedskommissionens betænkning og lovforslaget til Retssikkerhedsloven. Bach kritiserer Retssikkerhedsredegørelsen for at være utilstrækkelig og for at være begrænset til udvalgte forvaltningsområder, ikke klart behandler udviklingstendenser i antallet af gennemførte indgreb eller korrigerer for svingende antal indberetninger fra kommuner. Han foreslår derfor, at Justitsministeriets Retssikkerhedsredegørelse opprioriteres for at styrke retssikkerheden og for, at redegørelsen kan opfylde sit formål; at skabe kvalificeret grundlag for en offentlig debat om anvendelsen af tvangsindgreb. En anden måde at styrke retssikkerheden kan være ved, at Ombudsmanden igangsatte en generel undersøgelse af udvalgt praksis vedrørende myndigheders tvangsindgreb. Det ville kunne give indsigt i retssikkerhedslovens anvendelse i praksis og formodentlig skabe stor nytteværdi for myndigheder, der gennemfører kontrolundersøgelser.

²⁹ Se kritikken neden for af Kasper Ullerup Bach, Christian Bergqvist og Michael Gøtze i Advokaten nr. 10, 2016.

³⁰ Af postdoc Kasper Ullerup Bach, ph.d., Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet, Prøvelse af lovligheden af myndigheders kontrolundersøgelser i et retssikkerhedsmæssigt perspektiv, Juristen nr. 5, 2016 Side 177



Lektor Christian Bergqvist og professor Michael Gøtze istemmer kritikken af manglende retssikkerhed ved kontrolbesøg og anbefaler et samlet retssikkerhedstjek³¹. De fremhæver først og fremmest, at antallet af hjemler er steget voldsomt, og at mange hjemler er blevet udvidet væsentligt. Dernæst kritiserer forskerne, at særligt koordinerede kontrolaktioner og kontrolbesøg, der giver anledning til strafferetlig forfølgning, er betænkelige tendenser. Bergqvist og Gøtze fremhæver også en tendens de seneste år til, at myndigheder fortager koordinerede kontrolaktioner, hvor myndighederne i praksis opnår mere vidtgående kontrolbeføjelser, end de er tillagt i lovgivningen. Sidst kritiserer forskerne, at rollefordelingen mellem administrative myndigheders undersøgelser på baggrund af borgerhenvendelser og egentlig politiefterforskning efter politianmeldelse kan være mudret og betænkelig. Det understøttes af, at en andel af kontrolbesøg afsluttes med politianmeldelser. De juridiske undersøgelser af retssikkerhedsloven og tvangsindgreb i 2016 tegner samlet set et billede af, at retssikkerhedsloven er utilstrækkelig og ikke giver tilstrækkelig beskyttelse af borgere og virksomheder.

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. Udviklingen underminerer grundlovens beskyttelse mod tvangsindgreb uden retskendelse, og kravet om retskendelse uden for strafferetsplejen er blevet undtagelsen frem for hovedreglen. Det seneste år har været præget af fravær af politisk fokus på beskyttelsen af den private ejendomsret, og den positive udvikling fra V-regeringens første syv måneder i 2015, hvor flere hjemler blev ophævet end vedtaget, er vendt til det modsatte. Tidligere løfter fra Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance er ikke blevet indfriet i det nye regeringsamarbejde. V/VLAK-regeringen har indført hele 8 nye hjemler, således at der nu er 276 love mv., der giver adgang til privat ejendom uden retskendelse – igen i år det højeste antal nogensinde. Dertil er anvendelsen af de 276 hjemler ikke kendt, hvilket indikerer et manglende politisk fokus på at afskaffe og rydde op i hjemler, der ikke er nødvendige og/eller forældede, ligesom det indikerer, at den årlige retssikkerhedsredegørelse ikke i tilstrækkeligt omfang afdækker omfanget af tvangsindgreb. Kritikken af retssikkerhedslovens manglende reelle

³¹ Kasper Ullerup Bach, Christian Bergqvist og Michael Gøtze, Københavns Universitet, Juridisk Fakultet, Når myndigheder kommer på besøg, ADVOKATEN nr. 10, 2016, s. 38-43



beskyttelse mod tvangsindgreb uden retskendelse er det seneste år tiltaget. Særligt er den manglende adgang til domstolsprøvelse af indgreb i praksis, det høje antal uvarslede indgreb, koordinerede kontrolaktioner og vage grænser mellem kontrol uden retskendelse og egentlig politietterforskning blevet kritiseret. Samlet set bekræfter undersøgelsen her, at retssikkerhedsloven ikke i tilstrækkelig grad har medført 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 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 til at omfatte en opgørelse over, 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.