

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

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, bekendtgørelse, 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 2015 er oppe på 268 hjemler. Endvidere er der en række vidtgående lovforslag på vej, der hjemler tvangsindgreb uden retskendelse. Der er desuden blevet foretaget flere udvidelser af allerede eksisterende hjemler. Udviklingen vidner om, at princippet i Grundlovens § 72 tillægges stadig mindre vægt. Det anbefales, at Retssikkerhedsloven ændres herunder, at der som udgangspunkt indføres krav om forudgående retskendelse forud 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 muligheden herfor på områder, hvor sådan hjemmel aldrig eller sjældent anvendes.

2. Indledning

I notater af 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 og 2014¹ er det 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 (udviklingen går så vidt ses 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.

3. Udvikling

Det samlede antal regler, der giver adgang til privat ejendom uden retskendelse er nu oppe på ca. 268³ love m.v. Tallene er således ikke nedbragt men derimod kontinuerligt øget under skiftende regeringer. Udviklingen er sket til trods for, at VKO-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."*⁴

Udviklingen fra 2003 til 2015 i antallet af love og bekendtgørelse mv., der hjemler tvangsindgreb uden retskendelse, kan illustreres ved nedenstående figur.⁵

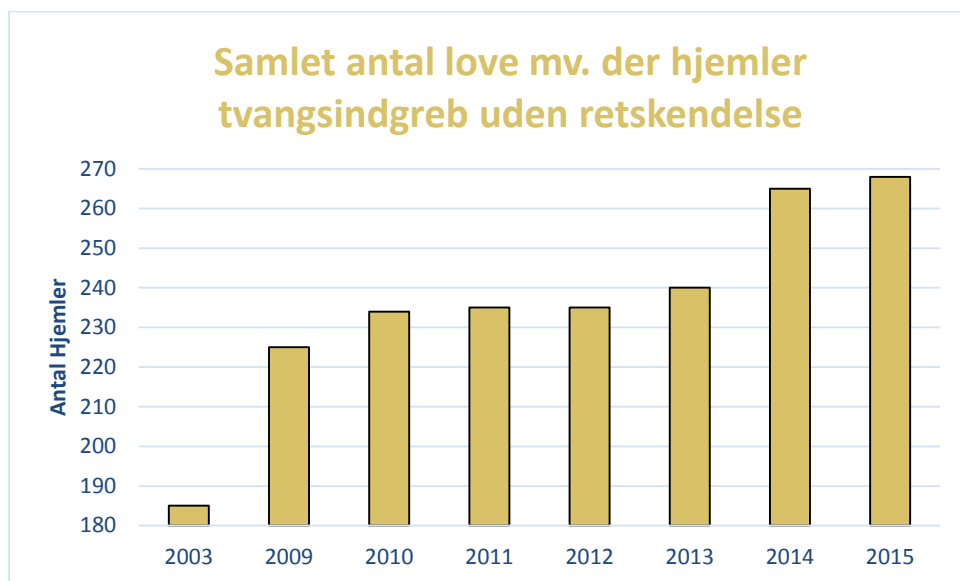
¹ Se henholdsvis notat, foretaget i regi af CEPOS, af 16. januar 2009, 2. marts 2010, 31. maj 2011, 2. maj 2012 og 19. feb 2013. Samtlige notater kan findes på Justitias [hjemmeside](#).

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

³ Opgjort pr. 2 marts 2015

⁴ Regeringsgrundlag 2001, Vækst, velfærd – fornyelse; tilgængeligt her: <http://www.stm.dk/publikationer/regeringsgrundlag/reggrund01.htm> , sidst besøgt 05-03-2015.

⁵ Kilde Thomson & Reuters og Retsinformation. 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 på karnovs hjemmeside. Derefter er disse resultater blevet dobbelt tjekket på retsinformation. Der bliver ikke



Justitia har desuden foretaget en optælling⁷ af, hvor mange hjemler med adgang til privat ejendom uden retskendelse, der er blevet indført under henholdsvis VK-regeringen og SR(SF)-regeringen i perioden oktober 2008 - oktober 2014.⁸ Formålet har været at belyse, om der er en sammenhæng mellem den siddende

taget højde for det ”dobbelte hjemmelsproblem”. Det kommet til udtryk ved at der f.eks. gives adgang til privat ejendom i lovgivningen, mens det kun reguleres i bekendtgørelsen, hvem der skal udøve denne beføjelse. Selve hjemlen til udøvelsen af beføjelsen i bekendtgørelsen er medtalt i denne opgørelse. Der bliver ikke taget højde for antallet af hjemler i hver lov. Eksempelvis kan der i forbindelse med indførelsen af en lov blive indsat flere hjemler i samme lov. Disse vil tælle som én hjemmel. Der bliver ikke taget højde for udvidelser af eksisterende hjemler, men vi har noteret, hvor der er sket en udvidelse uden at tælle det med. Der bliver ikke i alle tilfælde taget højde for adgang til privat ejendom uden retskendelse, hvis det bliver beskrevet med en anden ordlyd (altså med andre ord end ”uden retskendelse”).

Der er også den grundlæggende usikkerhed ved brug metoden at optællingens grad af præcision afhænger af, at Karnov har foretaget en korrekt krydsreference, hvilket kan lede til at enkelte hjemler ikke identificeres. Et eksempel er BKG nr 308 af 20/03/2013 om Fødevarestyrelsens opgaver og beføjelser, som ikke fremgik af Karnov, men kun af Retsinformation. 100 % sikkerhed vil kræve at samtlige love, bekendtgørelser igennem tiden blevet tjekket på Retsinformation. Der er i visse tilfælde forskel mellem informationerne på Retsinformation og Karnov. I tilfælde af uoverensstemmelse er vægten lagt på Retsinformation, da dette er den officielle side. Medtagne hjemler indgår efter ikrafttrædelsens tidspunkt. Ændringslove og love bekendtgørelser kan tælle med to gange, men i dette tilfælde vil det være fordi, at der er flere hjemler til tvangsindgreb uden retskendelse i den samme LBKG, og disse hjemler er blevet indført på forskellige tidspunkter i ændringslovene (ex. ændringerne af Lægemedelloven). Der skal tages højde for, at flere hjemler til tvangsindgreb uden retskendelse ofte bliver samlet i en bestemmelse i en enkelt LBKG eller lov, hvor denne hjemmel kun vil blive talt med én gang i opgørelsen.

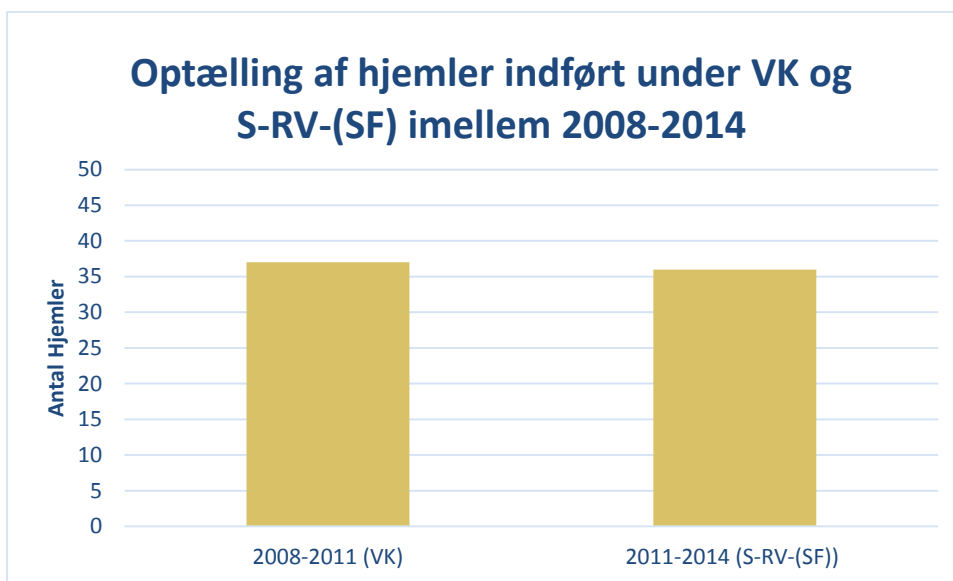
⁶ Optællingen fremgår af Bilag 1 til dette notat med betegnelsen Bilag 1 – Optælling af hjemler

⁷ Optællingen af hjemler under hhv. VK- og SR(SF)-regeringen fremgår af Bilag 2 til dette notat.

⁸ Helle Thorning indtrådte som statsminister 3. oktober 2011. Dermed illustrere opgørelsen, hvor mange hjemler, hver regering har indført i en 3 årig periode.

regerings politiske orientering og antallet af indførte hjemler. Der er i den relevante periode blevet indført ca. 36 hjemler under SR(SF)-regeringen og ca. 37 hjemler under VK-regeringen.⁹ Dermed er der umiddelbart ikke noget, der tyder på, at der er nogen relevant sammenhæng mellem den siddende regerings politiske orientering og antallet af indførte hjemler til tvangsindgreb uden retskendelse.

Antallet af indførte hjemler under henholdsvis VK-regeringen og SR(SF)-regeringen i perioden mellem oktober 2008 – oktober 2014 kan illustreres ved nedenstående figur.



⁹ Bemærk at overstående usikkerhed skal gentages i forbindelse med optælling af hjemler i bilag 2. Det skal tilføjes, at der ikke er taget højde for at visse BKG/love kan have eksisteret i lovgivningen før. Det kan være medvirkende til, at tallene i bilag 2 bliver smule højere end stignings kurven angiver i den første grafen til bilag 1. Fjernede adgange (ophævelser) til fast ejendom uden retskendelse er der ikke taget højde for, såfremt disse var talt med ville det sænke antallet af indførte hjemler under SR(SF). Scenarie: VK indfører hjemmel i 2009, mens S afskaffer den i 2011. Det vil ikke fremgå af opgørelsen. Desuden skal nævnes, at ændringslove ikke fremgår af denne opgørelse, idet det vil skabe et misvisende billede, bl.a. fordi disse ofte bliver sammenskrevet i LBKG. Såfremt disse var talt med ville det hæve antallet af hjemler indført under SR(SF). Ophævelser og ændringer er således udeholdt i et forsøg på give et fair billede af fordelingen af indførte hjemler.

I gennemgangen LBKG'erne er ændringslovene talt med, men ændringslovene er ikke talt med selvstændigt andre steder, idet flere af lovændringerne som sagt bliver historiske med tiden, og dermed vil en lovændring indført under VK ikke altid blive fundet. Såfremt disse var talt med ville det væsentligt hæve antallet af hjemler indført under SR(SF) sammenlignet med under VK.

Derudover er disse tal forbundet med en generel statistisk usikkerhed, da de kun angår en 3 årig periode. Der er således en relevant usikkerhed forbundet med særligt optællingen i bilag 2.

4. Ophævelse, udvidelse, forslag og tilføjelse af hjemler til at foretage tvangsindgreb uden retskendelse.

4.1 Udvidelser af eksisterende hjemler:

I Justitsministeriets redegørelse fra 2014¹⁰ og 2015¹¹ om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb uden for strafferetsplejen fremgår det, at der både i 2013 og 2014 er vedtaget fem bestemmelser, som har til formål at udvide anvendelsesområdet for allerede gældende bestemmelser om forvaltningens adgang til at foretage tvangsindgreb omfattet af retssikkerhedsloven.¹²

Eksempelvis er § 45 i lov om offentlige veje, jf. lovbekendtgørelse nr. 1048 af 3. november 2011 ved § 99 i lov nr. 1520 af 27. december 2014 om offentlige veje m.v., blevet ændret. Ændringen indebærer, at vejmyndigheden får adgang til uden retskendelse at foretage arkæologiske forundersøgelser på en privat ejendom.

Endnu et eksempel findes i § 27 i lov nr. 401 af 28. april 2014 om lov om autorisation af virksomheder på el-, vvs- og kloakinstallationsområdet. Det følger af bestemmelsen, at Sikkerhedsstyrelsen har adgang til offentlige og private ejendomme og lokaliteter uden retskendelse, hvis der er formodet risiko for farlige el- eller gasinstallationer.

Disse eksempler 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. Der er desuden en række nye udvidelser på vej i 2015.¹³

¹⁰ Tilgængelig her: <http://www.ft.dk/samling/20131/almindel/reu/bilag/187/1350091.pdf> fra marts 2014.

¹¹ Tilgængelig her: <http://www.ft.dk/samling/20141/almindel/reu/bilag/183/1499744.pdf> fra feb. 2015.

¹² Ibid.

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.

4.2. Nye forslag, der endnu ikke er trådt i kraft:

Der er nye forslag på vej, der giver hjemmel til tvangsindgreb uden retskendelse f.eks. i L 2015-02-25 nr. 144 om ændring af lov om afgift af elektricitet og momsloven. Ændringen indebærer bl.a. at Told- og skatteforvaltningen, hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse har adgang til at foretage eftersyn af regnskaber m.v. hos nogle erhvervsdrivende.¹⁴ Ændringen forventes at træde i kraft april 2016, og den indeholder flere hjemler til adgang uden retskendelse.

I et lækket lovudkast fra december 2014 fremgår det, at *"Center for Cybersikkerhed kan til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse få adgang til udbyderes lokaliteter med henblik på indsamling af oplysninger"*.¹⁵ Denne hjemmel vil potentielt give Center for Cybersikkerhed adgang til digital infrastruktur, der indeholder stærkt personfølsomme oplysninger og kommunikation.¹⁶

4.3 Ophævelser af eksisterende hjemler:

I 2013 var der ifølge Justitsministeriet to ophævelser af eksisterende hjemler,¹⁷ mens der hverken i 2014¹⁸ eller, så vidt ses, i 2015 har været nogen ophævelser af eksisterende hjemler.

4.4. Tilføjelser af nye hjemler:

Der er blevet vedtaget en lang række nye hjemler i perioden mellem 2013 og frem til seneste optælling i marts 2015, hvoraf en række er nævnt nedenfor.

I § 14 i lov om indretning m.v. af visse produkter (lov nr. 155 af 20. februar 2013) er der indsat en hjemmel til, at kontrolmyndighedens medarbejdere uden retskendelse mod behørig legitimation til enhver tid har adgang til arbejdspladser samt fabrikations-, salgs-, lager- eller øvrige erhvervmæssige lokaler og transportmidler mv.,

¹⁴ Jf. § 1, nr. 15 i ændringsloven.

¹⁵ Tilgængelig her: <http://www.information.dk/518495>

¹⁶ Svar fra forsvarsministeren. Tilgængelig her:

<http://www.ft.dk/samling/20141/almdel/fou/spm/49/svar/1209059/1484403/index.htm> , sidst besøgt 05.03.2015.

Baseret på hoeringsportalen.dk er forslaget endnu ikke sent i høring.

¹⁷ Ved lov nr. 789 af 28. juni 2013 er lov om afgift af mineralvand m.v. (lovbekendtgørelse nr. 419 af 7. maj 2012) ophævet, hvilket indebærer, at en række muligheder for at foretage tvangsindgreb efter lovens §§ 18- 20 er ophævet. Ved lov nr. 903 af 4. juli 2013 om ændring af CO2-afgiftsloven er CO2-afgift af elektricitet bortfaldet, hvorfor kontrol af elproducenter i forbindelse med beregning af CO2-afgift ligeledes er bortfaldet

¹⁸ Tallene er tilgængelige her: <http://www.ft.dk/samling/20141/almdel/reu/bilag/183/1499744.pdf> , sidst besøgt 05-03-2015.

hvor der kan forefindes produkter, som er omfattet af loven, i det omfang det er påkrævet for, at de kan varetage deres hverv. Derudover kan kontrolmyndighedens medarbejdere føre kontrol med elevatorer og andet løfteudstyr samt trykbærende udstyr på private lokaliteter uden retskendelse.

§ 12, stk. 1, i (lov nr. 607 af 12. juni 2013) indeholder hjemmel til, at klima-, energi- og bygningsministeren til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse har adgang til lokaliteter, der ejes eller drives af en fysisk eller juridisk person, der har modtaget tilsagn om tilskud efter loven.

En af de hjemler der ikke bliver nævnt i Justitsministeriets redegørelse er Lov om ændring af lægemiddelloven, LOV nr. 518 af 26/05/2014, hvoraf det fremgår, at Sundhedsstyrelsens repræsentanter til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse har adgang til alle lokaliteter, hvor der findes lægemidler, der er introduceret her i landet med henblik på eksport til et land uden for EU/EØS, med henblik på at foretage en kontrol for at forhindre, at forfalskede lægemidler kommer i omsætning, jf. § 1 nr. 8 i ændringsloven (§ 45 a.)

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 mistanke krav og retskendelse. Revisorloven¹⁹ og landbrugsloven²⁰ indeholder også vidtgående beføjelser der giver adgang til hhv. personfølsomme oplysninger og private hjem uden forudgående retskendelse.²¹

¹⁹ LOV nr 468 af 17/06/2008 med senere ændringer (se § 39)

²⁰ LBK nr 26 af 14/01/2015

²¹ 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. Grundloven § 72 og EMRK art. 8

Grundlovens § 72 og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8 beskytter mod vilkårlige og uretmæssige tvangsindgreb. Henset til disse bestemmelser er den forsatte udbredelse af offentlige myndigheders adgang til ejendom uden retskendelse dybt 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 det anført, at: *”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. 1428/2003²² 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*

²² 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 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«*²³

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*²⁴

Det er også vigtigt at fremhæve, at der er et par prominente eksempler på, at tvangsindgreb uden for strafferetsplejen er afhængig af forudgående retskendelse. Konkurrencelovens²⁵ § 18, stk. 3, foreskriver, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kontrolundersøgelser kun kan finde sted efter indhentet retskendelse og mod behørig legitimation. Tilsvarende bliver det i markedsføringsloven²⁶ anført, at Forbrugerombudsmanden kan foretage kontrolundersøgelser til brug for behandling af klager, der er oversendt fra håndhævelsesmyndigheder i andre EU-lande. Forbrugerombudsmandens kontrolundersøgelser kan imidlertid kun finde sted efter indhentet retskendelse, jf. Markedsføringslovens § 22a, 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 inden 24 timer efter at IT- og Telestyrelsen tvangsmæssigt

²³ Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet, 2005, s. 39

²⁴ *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

²⁵ LBK nr 700 af 18/06/2013

²⁶ LBK nr 1216 af 25/09/2013

har skaffet sig adgang, jf. § 44, stk. 1 og 3 i lov om radiofrekvenser.²⁷ I den nu ophævede telelov²⁸ fremgik det, at IT- og Telestyrelsen eller personer, der er bemyndiget hertil af styrelsen, uden retskendelse og mod forevisning af legitimation har adgang til offentlige og private ejendomme og lokaliteter for at foretage tekniske undersøgelser, som nævnt i den daværende § 22, stk. 3, nr. 2. Når undersøgelsen foretages af andre end Telebrugernævnet eller IT- og Telestyrelsen, skal det ske under ledsagelse af en repræsentant for Nævnet eller IT- og Telestyrelsen. Dermed blev det præciseret meget tydeligt i hvilke tilfælde, at indgrebet kunne iværksættes. Denne lovgivningsteknik kunne med fordel følges i en række af de tilfælde, hvor der er hjemlet vide beføjelser til adgang til fast ejendom uden retskendelse, såsom f.eks. i lov om finansiel virksomhed.

6. Brug af tvangsindgreb i praksis

Det ses ofte i praksis, at de offentlige myndigheder fortager samlede kontrolundersøgelser. Disse samlede kontrolundersøgelser øger risikoen for, at en myndighed får adgang til at foretage et tvangsindgreb, der ikke er hjemlet i lovgivningen.²⁹

Baseret på en statistik³⁰ 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

²⁷ LOV nr. 475 af 12/06/2009

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

²⁹ *Når myndigheder kommer på besøg – 10 år med retssikkerhedsloven*, s. 230.

³⁰ 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

28718 kontrol undersøgelser i 2005 mod kun 21401 i 2012.³¹ Dermed er der stærke indikationer på, at et markant antal hjemler ikke anvendes i praksis, og derfor ikke har et reelt formål.³²

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".*³³

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.³⁴

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. Således er der ikke blot 268 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 herunder, at der som udgangspunkt indføres krav om forudgående retskendelse forud for tvangsmæssig adgang til og ransagelse af private hjem, samt hvor sådanne kontrolbesøg medfører adgang til fortrolige oplysninger om tredjemand, og hvor en

³¹ Der er som sagt en statistisk usikkerhed, da det foreliggende statistiske materiale ikke omfattede alle myndigheder

³² *Når myndigheder kommer på besøg – 10 år med retssikkerhedsloven*", punkt 6, s. 225-227 og s. 230

³³ *Ibid.* Punkt 8, S. 230

³⁴EMD - Stes Colas Est og andre mod Frankrig af 16/04/2002, præmis 49.

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 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 muligheden herfor, på områder hvor sådan hjemmel aldrig eller sjældent anvendes.