

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10

1216 København K

smk@jm.dk

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98

DATO: 16. januar 2018
SAGSNR.: 2017 - 3548
ID NR.: 501122

Høring over regeringens eftersyn af kontrolbestemmelser

Ved e-mail af 18. december 2017 har Justitsministeriet anmodet om Advokatrådets erfaringer med og bemærkninger til reguleringen af tvangsindgreb.

Advokatrådet kan oplyse, at det – til dels på grund af den forholdsvis korte høringsfrist over juleferien – ikke har været muligt at indhente konkrete erfaringer med reguleringen af tvangsindgreb.

Advokatrådet har derimod nogle mere generelle betragtninger om reguleringen af kontrolbestemmelser og anvendelse heraf.

1. Indledningsvis bemærkes, at Advokatrådet finder, at bestemmelser, der fraviger princippet i grundlovens § 72 om boligens ukrænkelighed, af retssikkerhedsmæssige årsager klart bør have undtagelsens karakter, hvilket imidlertid ikke synes at afspejle sig i de mange nye hjemler, der giver myndigheder lov til at udføre kontrolbesøg.

Advokatrådet kan derfor støtte regeringens initiativ om at gennemgå alle gældende bestemmelser om kontrolbestemmelser med henblik på at vurdere, om der er behov for dem.

I den forbindelse er det Advokatrådets opfattelse, at man nøje bør undersøge proportionaliteten i hver enkelt bestemmelse for at se, om der er et reelt og nødvendigt behov for kontrolbestemmelsen, eller om samme formål kan opnås med mindre indgribende midler.

Hvis det sidste er tilfældet, bør bestemmelsen om tvangsindgreb ophæves.

2. Det fremgår af Vejledning om Lovkvalitet, at der i tilfælde, hvor et lovforslag indeholder bestemmelser, som giver offentlige myndigheder adgang til uden for strafferetsplejen at skaffe sig adgang til privat ejendom (kontrolbestemmelser), i lovforslagets bemærkninger skal redegøres herfor. Der bør således i lovforslagets bemærkninger konkret redegøres for, hvorfor bestemmelsen er nødvendig, hvorfor

mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige og i hvilke konkrete situationer tvangsindgrebet kan anvendes.

Det er Advokatrådets erfaring, at ministerierne ofte kun meget overordnet i lovforslagets bemærkninger angiver, at der er ”behov” for en bestemmelse om tvangsindgreb uden nærmere at redegøre for, hvorfor det er nødvendigt, herunder hvorfor formålet ikke kan opnås med mindre indgribende foranstaltninger. Dette gør det vanskeligt for Folketinget at vurdere, om en kontrolbestemmelse i det konkrete tilfælde er nødvendig og proportional.

Som eksempel på denne manglende redegørelse i bemærkningerne kan nævnes udkast til forslag til lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (styrket tilsyn på ældreområdet), som blev sendt i høring den 15. januar 2018. Det fremgår således af forslagets § 150 a, stk. 3, at Styrelsen for Patientsikkerhed til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse har adgang til alle registrerede enheder m.v. (herunder private) omfattet af tilsynet.

Om begrundelsen for kontrolbestemmelsen anføres det blot i de almindelige bemærkninger: *”For at der kan føres et effektivt risikobaseret tilsyn, skal det efter forslaget være muligt for Styrelsen for Patientsikkerhed [...] uden retskendelse at inspicere de registrerede steder”*

Advokatrådet skal opfordre til, at ministerierne i højere grad forpligtes til at begrunde nødvendigheden af en bestemmelse om tvangsindgreb og at Justitsministeriet i forbindelse med den lovtekniske gennemgang påser, at lovforslaget indeholder den nødvendige begrundelse. Endvidere bør det overvejes, om det er muligt i lovforslaget at gøre det mere tydeligt for Folketinget, at der er tale om en bestemmelse, der fraviger princippet i grundlovens § 72 – dette kan f.eks. gøre ved, at der i det sammenfattende skema i lovforslaget indsættes et punkt om kontrolbestemmelser, hvor ministeriet er forpligtet til at oplyse om lovforslagets konsekvenser i forhold til grundlovens § 72.

3. Udgangspunktet i retssikkerhedsloven er, at kontrolbesøg mv. skal varsles, jf. lovens § 5, stk. 1. Dog er der en række undtagelser til dette udgangspunkt, jf. § 5, stk. 4, nr. 1-5.

Udgangspunktet om varsling er retssikkerhedsmæssig central for borgeren/virksomheden, som derved får en reel mulighed at lade sig repræsentere eller bistå af andre eller mulighed for at gøre indsigelse mod kontrollen, jf. retssikkerhedslovens § 5, stk. 3.

Imidlertid synes der – når først en bestemmelse om kontrolbesøg er indført – at være en tendens til, at udgangspunktet i stedet bliver, at kontrolbesøg er uvarslede.

I Justitsministeriets redegørelse til Folketinget af 14. marts 2017 om forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter uden for strafferetsplejen fremgår det således, at det klare udgangspunkt på stort set alle de undersøgte områder er, at kontrolbesøg ikke varsles.

Mest markant er det på Fødevarestyrelsens område, hvor det af redegørelsen fremgår, at der blev gennemført i alt 7.904 kontrolbesøg, hvoraf kun 48 var varslede kontrolbesøg. Det svarer til, at 99,4 % af samtlige kontrolbesøg var uvarslede.

Advokatrådet anerkender, at uvarslede kontrolbesøg kan være nødvendige af hensyn til at kontrollere et "øjebliksbillede" af f.eks. hygiejneforhold. Men tallene fra Fødevarestyrelsen så markante, at der synes at være tale om, at der har dannet sig en fast praksis for ikke at varsle kontrolbesøg. Dette kan ligeledes være tilfældet på en række af de andre områder, der er beskrevet i Justitsministeriets redegørelse.

En af årsagerne til dette kan være, at Justitsministeriet har oplyst, at undtagelsesbestemmelsen i retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1 – om at varsling kan undlades, hvis øjemedet med tvangsindgrebets gennemførelse eller ville forspildes – ikke blot finder anvendelse, hvis det ud fra de konkrete omstændigheder må skønnes, at dette er tilfældet, men også hvis det generelt må antages, at øjemedet med kontrollen vil blive forspildt.

Det er Advokatrådets opfattelse, at det vil øge borgernes retssikkerhed og nedbringe antallet af uvarslede kontrolbesøg, hvis der stilles krav om, at undtagelsesbestemmelsen kun kan anvendes i de tilfælde, hvor det ud fra de konkrete omstændigheder må antages, at øjemedet med kontrollen vil blive forspildt, hvis kontrolbesøget varsles. En sådan ændring vil betyde, at myndighederne i hvert enkelt tilfælde konkret skal vurdere, om betingelserne for et uvarslet besøg er til stede, ligesom borgeren har mulighed for konkret at se begrundelsen for, hvorfor det netop hos den pågældende har været nødvendigt at foretage et uvarslet besøg.

Med venlig hilsen



Torben Jensen