

Resumé af konklusioner fra forskningsprojekt om retssikkerhedsloven v/Christian Bergqvist og Michael Gøtze, Det juridiske fakultet, Københavns Universitet 27. september 2017

Retssikkerhedsloven – den korte version

Lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter (retssikkerhedsloven)¹ blev til på baggrund af en voksende ”interesse” i offentligheden og hos politikere for administrationens (frie) adgang til at iværksætte administrative kontrolundersøgelser uden forudgående retskendelse. Nærmere bestemt blev det kritiseret, at der angiveligt eksisterede 177 sådanne bemyndigelsesbestemmelser i 2003, og at der manglede en sammenhængende regulering af fremgangsmåden for gennemførelse af kontrolundersøgelser i medfør af loven. Begge dele kan anfægtes, men loven tog politisk udgangspunkt heri.

Loven har været i kraft siden 2005, og kan betragtes som en generel forvaltningslov, der dog lidt atypisk vedrører virksomheder. Der foretages cirka 200.000 kontroller om året, og Justitsministeriet afgiver en årlig retssikkerhedsredegørelse om lovens anvendelse til Folketinget.

Siden lovens vedtagelse har den levet et forholdsvis stille liv, om end området, dvs. myndighedernes adgang til lokaler og virksomheder, lejlighedsvis giver anledning til offentlig debat. På baggrund heraf har vi, med støtte fra Justitsministeriet, i 2016 startet et forskningsprojekt rettet mod at afdække lovens betydning set fra en mere praktisk synsvinkel. De væsentligste konklusioner er sammenfattet nedenfor, efterfulgt af en oplistning af forskningsmæssige publikationer, realiseret under projektet.

Centrale forskningsspørgsmål og SVAR

1. Har loven forbedret retssikkerheden? Svar: GENERELT NEJ. Lovens indhold fører til, at et stort antal kontroller falder uden for loven. Mange myndigheder iagttog – allerede inden loven – de krav, som nu fremgår af loven. For myndigheder, der kun sjældent gennemfører kontrolundersøgelser, har loven dog formentlig skabt en mere klar ramme.
2. Giver loven anledning til flere klager? NEJ. Der skyldes ikke nødvendigvis, at der generelt ikke er noget at klage over, men at der i praksis kun er få formelle muligheder for at klage over kontrolundersøgelser. Det ser dog ud til en række myndigheder uformelt, og formentlig uden at være retligt forpligtet hertil, behandler indsigelser og andet, der kunne opfattes som en klage.
3. Er antallet af bemyndigelser til at foretage kontrolundersøgelser faldet, sådan som der fra politisk hold er fremsat ønske om? NEJ. Tværtimod, der er kommet flere bemyndigelser til. I dag er der 249, jf. punkt 4. Der er tale om en dobbelthed, da loven på det generelle plan må ses som udslag af en

¹ Lov nr. 442 af 9. juni 2004 om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligt med senere ændringer. Se generelt om loven Ole Hasselgaard, Jens Møller og Jørgen Steen Sørensen, Retssikkerhedslovens med kommentarer, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2005.

politisk bekymring over et for stort antal hjemler, samtidig med at det kan konstateres, at Folketinget siden lovens vedtagelse har vist sig villigt til at tilvejebringe nye hjemler eller udvide eksisterende hjemler.

4. Hvor mange bemyndigelser er der reelt? UKLART. I praksis har det været overordentligt vanskeligt at lave en præcis optælling, bl.a. da bemyndigelser kan være gemt i andre bestemmelser. Det bedste faglig bud efter grundig undersøgelse er dog 249. Heraf er det dog kun 137, der eksplicit henviser til bistand ved politiet, og derfor kan tvangsfuldbyrdes. De øvrige kan formentlig ikke gennemtvinges uden retskendelse, og kunne derfor muligvis udelukkes fra optællingen.
5. Sker de fleste kontrolbesøg efter forudgående varsel, således som loven lægger op til? NEJ. Cirka 79 % af de gennemførte kontrolbesøg er uvarslede.
6. Er rollefordelingen mellem myndigheder og politi blevet klarere? NEJ. Samspelet mellem forvaltningsmyndigheder og politi er ikke klar, og den beskyttelse, som lovens § 9 lægger op, vurderes som svag. Måske har loven ligefrem mudret rollefordelingen, idet § 9, stk. 2 tillader gennemførelse af kontrolundersøgelser uanset mistanke blot det ikke sker mhp. fastlæggelse af straf. Bestemmelsen udelukker dog ikke, at dette sker efterfølgende, herunder at beviser fremskaffet under den administrative kontrolundersøgelse bruges.
7. Kan justitsministeriets retssikkerhedsredegørelse forbedres? JA. Den har et for snævert perspektiv, og den bør indeholde bedre analyser. Hertil kommer at beskrivelsen af klager og indsigelser ikke fuldt ud gengiver omfang og dybden heraf.
8. Er der behov for serviceeftersyn af loven? JA. Loven indeholder bl.a. en unødigt vanskelig sondring mellem kontrolundersøgelser indendørs og udendørs. En sondring, der set fra et praktisk perspektiv er meningsløs. En række andre regler, herunder fx § 9, er uklare, jf. pkt. 6.

Forskningsafkast i form af publikationer

Projektet har mundet ud i følgende forskningsartikler mv.:

- Kasper Ullerup Bach, Christian Bergqvist, Michael Gøtze: artikel i Juristen 4/2017, "Behov for styrkelse af retssikkerhedslovens grænser for kontrolundersøgelser" (s. 107-119).
- Christian Bergqvist, Michael Gøtze: forskningsnotat om "Retssikkerhedsloven og tvangsindgreb omfattet af grundlovens § 72", 2017, (116 sider).
- Christian Bergqvist, Michael Gøtze: kronik i Jyllands Posten 9. april 2017, "Myndigheders dyneløfteri bør begrænses".
- Kasper Ullerup Bach, Christian Bergqvist, Michael Gøtze: artikel i Advokaten 10/2016, "Når myndigheder kommer på besøg".
- Kasper Ullerup Bach: artikel i Juristen 5/2016, "Prøvelse af lovligheden af myndigheders kontrolundersøgelser i et retssikkerhedsmæssigt perspektiv" (s. 177-186).