

BETÆNKNING

om

tvangsindgreb uden for strafferetsplejen

*Afgivet af udvalget vedrørende visse
forvaltningsretlige spørgsmål*



ex. 2

BETÆNKNING NR. 1039
KØBENHAVN 1985



trykt på genbrugspapir

ISBN 87-503-5496-5
Stougaard Jensen/København
Ju 00 172-bet.

<u>Indholdsfortegnelse:</u>	side
Udvalgets nedsættelse og virksomhed	9
<u>Afsnit 1. Udvalgets kommissorium</u>	11
1.1. Kommissorium og baggrunden herfor	11
1.2. Indledning og oversigt over betænkningen	15
1.2.1. Indledning	15
1.2.2. Oversigt	17
<u>Afsnit 2. Grundlovens § 72</u>	18
2.1. Indledning	18
2.2. De fysiske foranstaltninger	18
2.3. Grundlovens § 72 - i og uden for strafferetsplejen	19
<u>Afsnit 3. Foreløbig afgrænsning mellem tvangsindgreb inden og uden for strafferetsplejen.</u>	
<u>Beskrivelse af de straffeprocessuelle tvangsindgreb</u>	21
3.1. Afgrænsningsspørgsmålet	21
3.2. Straffeprocessuelle tvangsindgreb	23
3.2.1. Inddeling efter beskyttelsesinteresser	23
3.2.2. Hjemmelskravet	23
3.2.3. Materielle betingelser	24
3.2.4. Competence. Fremgangsmåde m.v.	26
3.2.4.1. Competence	26
3.2.4.2. Formkrav. Begrundelse	28
3.2.4.3. Fremgangsmåde	28
<u>Afsnit 4. Tvangsindgreb uden for strafferetsplejen. Gældende ret</u>	31
Indledning	31
4.1. Materielle beføjelser	31
4.1.1. Indgrebets karakter (intensitet).	31
4.1.1.1. Ret til at få meddelt oplysninger	32
4.1.1.1.1. Generel adgang til oplysninger	32

4.1.1.1.2.	Mundtlige oplysninger.	34
4.1.1.1.3.	Skriftlige oplysninger.	34
4.1.1.2.	Besigtigelser og tilsvarende foranstaltninger ("udvortes" undersøgelser)	35
4.1.1.2.1.	Adgang til at færdes på fremmed ejendom	35
4.1.1.2.2.	Besigtigelse af ejendomme.	36
4.1.1.2.3.	Adgang til at undersøge bestemte virksomheder eller lokaliteter, hvor et bestemt arbejde foregår, eller hvor en bestemt tilstand skal opretholdes.	37
4.1.1.2.4.	Nærmere undersøgelser af fast ejendom ..	40
4.1.1.2.5.	Adgang til at besigtige bestemte genstande etc.	41
4.1.1.3.	Undersøgelse af regnskaber, forretningsbøger, korrespondance m.v.	41
4.1.1.4.	Prøveudtagning.	45
4.1.1.5.	Visitation	47
4.1.1.6.	Andre indgreb.	48
4.1.2.	Materielle betingelser for at kunne foretage tvangsindgreb (retsfaktumbeskrivelsen).	52
4.1.2.1.	Indledning	52
4.1.2.2.	Ingen egentlig retsfaktumbeskrivelse	52
4.1.2.3.	En vis retsfaktumbeskrivelse	55
4.1.2.4.	En egentlig retsfaktumbeskrivelse	56
4.1.3.	Formålet med tvangsindgreb uden for strafferetsplejen	57
4.1.3.1.	Indledning.	57
4.1.3.2.	Tvangsindgreb som led i forvaltningens kontrol.	57
4.1.3.2.1.	Kontrolvirksomhed og sanktioner.	57
4.1.3.2.2.	Eksempler på kontrolbestemmelser.	58
4.1.3.3.	Tvangsindgreb som oplysningsmiddel.	63
4.1.3.4.	Tvangsindgreb som fuldbyrdelse.	66
4.1.3.5.	Tvangsindgreb som udtryk for nødret	67
4.1.3.5.1.	Almindelig karakteristisk af nødretstilfældene	67

4.1.3.5.2.	Eksempler på nødretstilfælde	68
4.2.	Fremgangsmåden ved anvendelsen af de materielle beføjelser.	69
4.2.1.	Hvem er tillagt adgang til at fore- tage tvangsindgreb ?	69
4.2.1.1.	Offentlige myndigheder.	70
4.2.1.2.	Politiets medvirken	71
4.2.1.2.1.	Bistand fra politiet.	71
4.2.1.2.2.	Politiet som forvaltningsmyndighed	73
4.2.1.2.3.	Politiet forvaltningsmyndighed sammen med en anden myndighed	74
4.2.1.2.4.	Myndigheder udstyret med "politi- myndighed".	74
4.2.1.3.	Særligt om EF-Kommissionens adgang til at foretage tvangsindgreb	75
4.2.1.3.1.	Indledning. Hovedreglen	75
4.2.1.3.2.	Undtagelser. Tilfælde, hvor fælles- skabsmyndigheder kan føre selvstændig kontrol.	76
4.2.1.3.3.	Karakteristik af kontrolforskrifterne ..	81
4.2.1.4.	Private	82
4.2.2.	Retskendelse	83
4.2.2.1.	Kravet om retskendelse udtrykkeligt fraveget i loven	84
4.2.2.2.	Loven indeholder bestemmelse om bi- stand fra politiet.	85
4.2.2.3.	Politiet som forvaltningsmyndighed	87
4.2.2.4.	Foranstaltningerne ikke omfattet af grundlovens § 72.	88
4.2.2.5.	Andre tilfælde, hvor retskendelse ikke er nødvendig.	89
4.2.2.5.1.	Samtykke	89
4.2.2.5.2.	Nødretslignende forhold	89
4.2.2.6.	Pligt til at yde bistand til forvalt- ningsmyndighederne ved foretagelse af foranstaltningerne.	90
4.2.2.7.	Straffebestemmelserns betydning.	91
4.2.2.8.	Hvordan indhentes retskendelse.	92
4.2.2.8.1.	De almindelige domstole eller foged-	

	retten	92
4.2.2.8.2.	Særligt om fogedrettens kompetence	93
4.2.3.	Legitimation	95
4.2.3.1.	Legitimation mod forlangende	95
4.2.3.2.	Obligatorisk forevisning af legiti- mation	96
4.2.3.3.	Forevisning af fuldmagt	97
4.2.4.	Pligt til at yde bistand til myndighe- derne ved foretagelse af foranstalt- ningerne	97
4.2.4.1.	Pligt til at yde bistand generelt beskrevet	98
4.2.4.2.	Pligt til at yde bistand mere præcist beskrevet	99
4.2.5.	Forudgående meddelelse om foranstalt- ningernes gennemførelse	99
4.2.5.1.	Forudgående underretning	100
4.2.5.2.	Gennemførelse af foranstaltninger uden forudgående underretning	100
4.3.	Gennemtvungelse af materielle be- føjelser	101
4.3.1.	Tvangsbøder	101
4.3.2.	Tilbagekaldelse af offentlig god- kendelse	102
4.3.3.	Straf	103
4.3.4.	Umiddelbar genneintvingelse	105
4.3.4.1.	Begrænsning med hensyn til tvangsfuld- byrdelse som følge af beføjelsernes indhold ?	106
4.3.4.2.	Retskendelse er unødvendig, eller rets- kendelse er indhentet	107
4.3.4.2.1.	Gennemførelse ved politiet	107
4.3.4.2.2.	Nødretslignende situationer	108
4.3.4.2.3.	Gennemførelse ved fogedretten	109
<u>Afsnit 5.</u>	Norske og svenske regler	111
5.1.	Norske regler	111
5.1.1.	Pålæg om at give oplysninger	111
5.1.2.	Granskning og lignende	113

5.2.	Svenske regler	114
5.2.1.	Materielle beføjelser	115
5.2.1.1.	Sundhedslovgivningen etc.	115
5.2.1.2.	Veterinærlovgivningen	116
5.2.1.3.	Miljøbeskyttelseslovgivningen	116
5.2.1.4.	Skattelovgivningen	117
5.2.1.5.	Registre og lignende	119
5.2.1.6.	Arbejdsmiljølovgivningen	120
5.2.1.7.	Energilovgivningen	120
5.2.2.	Gennemtvængeisen af materielle beføjelser	120
5.2.2.1.	Bistand fra politiet	120
5.2.2.2.	Vitesførelæggende	122
<u>Afsnit 6.</u>	Udvalgets overvejelser og forslag	124
6.1.	overvejelsernes genstand	124
6.2.	Overvejelser vedrørende materielle beføjelser	125
6.2.1.	Indledning	125
6.2.2.	Materielle beføjelser	125
6.3.	Overvejelser vedrørende fremgangsmåden .	131
6.3.1.	Hvem bør tillægges adgang til at bestemme om tvangsindgreb	131
6.3.2.	Retskendelse	133
6.3.2.1.	Indledning	133
6.3.2.2.	Udvalgets synspunkter vedrørende betydningen af forudgående retskendelse	133
6.3.2.2.1.	Retsfaktumbeskrivelse inden for strafferetsplejen	134
6.3.2.2.2.	Retsfaktumbeskrivelse ved forvaltningens tvangsforanstaltninger, som har kontrol - eller oplysningsformål	137
6.3.3.	Legitimation	139
6.3.4.	Bistand til myndighederne	139
6.3.5.	Forudgående meddelelse	139
6.3.6.	Andre regler om fremgangsmåden	140
6.4.	Gennemtvængelse af materielle beføjelser	141

6.5.	Forholdet til strafferetsplejen	143
6.5.1.	Alene straffeprocessuelle regler fra sigtelsestidspunktet	144
6.5.2.	Alene straffeprocessuelle regler fra det tidspunkt, hvor der efter til- synsmyndighedens opfattelse er kon- stateret en lovovertrædelse	148
6.5.3.	Alene straffeprocessuelle regler fra anmeldelsestidspunktet eller fra det tidspunkt hvor efterforskning ind- ledes	149
6.5.4.	Anvendelse af tvangsindgreb uden for strafferetsplejen uanset sigtelse, politimæssig efterforskning eller anmeldelse til politiet	151
6.5.5.	Udvalgets overvejelser	152
6.6.	Nogle mulige konkrete forslag	156
	<u>Fortegnelse over bestemmelser, der hjemler</u> <u>tvangsindgreb uden for strafferetsplejen</u>	158

Udvalgets nedsættelse og virksomhed.

I 1963 nedsatte justitsministeriet et udvalg med den opgave at overveje, om forvaltningens afgørelser bør begrundes. Udvalget fik senere sit kommissorium udvidet til at omfatte forskellige spørgsmål vedrørende administrativ rekurs m.v.

Udvalget afgav i 1972 betænkning nr. 651/1972 om begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs m.v.

Allerede inden afgivelsen af denne betænkning var udvalget ved skrivelse af 31. maj 1967 blevet anmodet om at overveje spørgsmålet om fastsættelse af lovregler vedrørende forvaltningsmyndighedernes adgang til uden for strafferetsplejens område at foretage ransagninger og beslaglæggelser.

Behandlingen af dette spørgsmål, der ingen sammenhæng har med begrundelse og administrativ rekurs, har trukket meget længe ud, især fordi andre udredningsopgaver har været prioriteret højere.

Udvalget har ved behandlingen af spørgsmålet om fastsættelse af lovregler vedrørende ransagninger og beslaglæggelse uden for strafferetsplejen siden 1976 haft følgende sammensætning.

Professor, dr.jur. Bent Christensen (formand),
politimester Mogens Grau (udpeget efter indstilling fra for-
eningen af politimestre i Danmark),
afdelingschef, dr.jur. Niels Eilschou Holm,
justitsministeriet,
juridisk direktør Kurt Nielsen (udpeget efter indstilling
fra Kommunernes Landsforening),
og advokat Leif Skov (udpeget efter indstilling fra advokat-
rådet).

Den 17. september 1981 fritog justitsministeriet efter anmodning politimester Mogens Grau fra hvervet som medlem. I stedet beskikkedes politimester Tage Bækgaard som medlem af udvalget.

Ligeledes den 17. september 1981 fritog man efter anmodning tidligere afdelingschef, nu folketingets ombudsmand dr.jur. Niels Eilschou Holm, fra hvervet som medlem. I stedet beskikkedes kontorchef, nu afdelingschef i justitsministeriet Asbjørn Jensen, som medlem af udvalget.

Fuldmægtig Jens Møller, justitsministeriet, har fungeret som sekretær for udvalget.

København, marts 1985.

Bent Christensen (formand) Tage Bækgaard

Asbjørn Jensen Kurt Nielsen Leif Skov

Jens Møller.

1. Udvalgets kommissorium.

Indledning og oversigt over betænkningen.

1.1. Kommissorium og baggrunden herfor.

Udvalgets kommissorium er formuleret således: "at overveje spørgsmålet om fastsættelse af lovregler vedrørende forvaltningsmyndighedens adgang til uden for strafferetsplejens område at foretage ransagninger og beslaglæggelser". I den skrivelse af 31. maj 1967, hvormed justitsministeriet fastsatte kommissoriet, henvises til et uddrag af Folketingstidende (1966/67, sp. 3758-3762) vedrørende et spørgsmål fra folketingsmedlem Knud Thestrup og besvarelsen heraf.

I det følgende gengives spørgsmålet og besvarelsen heraf og drøftelsen i forbindelse hermed:

Af Thestrup til justitsministeren:

"Vil ministeren tage initiativet til fremsættelse af lovregler, der skaber større sikkerhed for statsborgeren med hensyn til husundersøgelse og undersøgelse af papirer uden for strafferetsplejen?"

Thestrup: Under den debat, der fandt sted her i efteråret - det var lige inden valget - om kontrolloven, fandt der mellem finansministeren og en af ordførerne et ordskifte sted om det rimelige i at åbne adgang gennem denne lov til husundersøgelser for skattevæsenet hos private statsborgere. Herunder blev grundlovens § 72 nævnt, hvorefter husundersøgelse, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer samt brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden ikke må ske uden efter en retskendelse, medmindre en særlig lov hjemler undtagelse derfra. Om kontrolloven, der jo er til behandling i udvalget i øjeblikket, nu skal hjemle en sådan særlig undtagelse er, så vidt jeg ved, ikke afgjort; jeg håber ikke,

den vil gøre det. Men andre steder i lovgivningen finder vi love, der hjemler undtagelser fra grundlovens beskyttelsesregel.

Det mærkelige er, at medens vi således uden for strafferetsplejen ikke har nogen egentlig bestemmelse om, i hvilket omfang og under hvilke forhold sådanne husundersøgelser må finde sted, har vi i strafferetsplejen regler om disse forhold, nemlig i retsplejelovens kapitler 68 og 69. Her er reglerne sådan, at de giver en udmærket retsbeskyttelse for statsborgerne, idet sådanne indgreb kun kan ske efter forudgående retskendelse, medmindre øjemedet ville forspildes, og hvis dette er tilfældet, således at man altså foretager undersøgelsen uden en forudgående retskendelse, skal sagen inden 24 timer forelægges for retten. Der kommer derved til at foreligge det mærkelige forhold, at den, der sigtes for en forbrydelse, har bedre retsbeskyttelse end den, der ikke sigtes. Jeg henviser til en afhandling i Juristen nr. 10, 1967, af lektor Peter Germer, hvori der er gjort rede for den mangel i vor lovgivning, der her foreligger, og for, at denne mangel bliver mere og mere følelig. Derfor spørger jeg justitsministeren, om han vil tage initiativet til at fremsætte lovregler, der skaber større sikkerhed for statsborgerne med hensyn til husundersøgelser og undersøgelse af papirer m.m. uden for strafferetsplejen.

Justitsministeren (K. Axel Nielsen): Det spørgsmål, hr. Thestrup her har stillet, vedrører, som hr. Thestrup også selv sagde det, til dels spørgsmålet om rækkevidden af grundlovens § 72, der har følgende ordlyd:

"Boligen er ukrænkelig. Husundersøgelse, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer samt brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden må, hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse, alene ske efter en retskendelse."

Medens det er klart, at denne grundlovsbestemmelse omfatter ransagning inden for strafferetsplejen, er der, som hr. Thestrup nævnte, i den strafferetlige teori tvivl om, hvorvidt

bestemmelsen gælder inden for den almindelige forvaltning, f.eks. med hensyn til ransagninger efter bygningslove og fiskale love. Jeg skal ikke gå nærmere ind på dette tvivlsspørgsmål, men blot pege på, at spørgsmålets praktiske betydning er forholdsvis begrænset, idet grundlovsbestemmelsens krav om retskendelse kun gælder, hvor vedkommende lov ikke har fraveget kravet.

Det er imidlertid ikke alene uklarhed med hensyn til grundlovens rækkevidde, der volder visse vanskeligheder i praksis. Gældende love kan give anledning til tvivl om, hvorvidt de forudsætter, at ransagning sker efter retskendelse, eller om de hjemler adgang til at foretage ransagning som en umiddelbar administrativ foranstaltning. Også i andre henseender kan der være tvivl om, hvilken fremgangsmåde der skal følges, og i forbindelse med udformningen af nye lovbestemmelser, der vedrører ransagning, kan vi stå over for vanskelige vurderingsspørgsmål, hvor en stillingtagen beror på en afvejning af på den ene side hensynet til effektivitet, der taler for en hurtig administrativ procedure, og på den anden side ønsket om tilvejebringelse af størst mulig retssikkerhed bl.a. gennem et krav om retskendelse.

Til hr. Thestrups spørgsmål, om jeg vil fremsætte forslag til lovregler, der skaber større sikkerhed for borgerne med hensyn til ransagning, vil jeg gerne først sige, at der ikke for mig foreligger oplysninger om, at den administration, der finder sted under den gældende ordning, skulle være ufor-svarlig; vi har jo i adskillige år haft hjemmel til at foretage ransagning uden retskendelse både i toldloven og i loven om almindelig omsætningsafgift, uden at der, så vidt jeg ved, er kommet berettigede klager herover. Men jeg er enig med hr. Thestrup i, at principielle hensyn taler for, at der sker en nærmere lovregulering af den fremgangsmåde, der skal følges ved ransagning uden for strafferetsplejen. Om en sådan regulering bør ske i de enkelte love, der hjemler ransagning, eller i en generallov, er et spørgsmål, der kræver nærmere overvejelse, herunder forhandlinger mellem de ministerier, hvorunder lovene hører.

Som hr. Thestrup ved, er der under justitsministeriet ned-sat et udvalg til behandling af forskellige forvaltningsret-lige lovgivningsspørgsmål, bl.a. spørgsmålet om begrundelse af forvaltningsafgørelser og om administrativ rekurs. Jeg vil søge det spørgsmål, hr. Thestrup omtaler, placeret på dette udvalgs arbejdsprogram.

Thestrup: Jeg takker ministeren for besvarelsen. Jeg vil gerne have lov til at gøre opmærksom på en ting til, som frem-går af den artikel, jeg omtalte. Hvis jeg må have lov til at citere et stykke fra denne artikel, kan ministeren se, at spørgsmålet er ved at blive aktuelt. Der står her:

"Afgiver en lovbestemmelse hjemmel for husundersø-gelse eller undersøgelse af papirer, uden at der sam-tidig er gjort undtagelse fra reglen om forudgående retskendelse, vil borgeren kunne hindre forvaltnings-myndigheder, der ikke kan fremvise retskendelse, i at foretage undersøgelse på stedet, idet han f.eks. kan bede dem om at komme igen en anden dag. Søger forvaltningsmyndighederne at trænge sig på, vil bor-geren kunne spærre adgangen til sine lokaler uden derved at pådrage sig strafansvar efter straffelø-vens § 119, idet hans handling må anses for retmæs-sig, da afgørelsen om foretagelse af undersøgelse på stedet ikke er truffet af den kompetente myndig-hed. Almindelige bestemmelser om straf for overtræ-delse af den lov, hvori den materielle hjemmel for undersøgelsen findes, kan derfor heller ikke finde anvendelse i disse tilfælde."

Jeg synes nok, at der er så vægtige grunde, der taler for, at man bør have lovbestemmelser, at jeg er glad for ministe-rens besvarelse og håber, at den fører til et positivt re-sultat.

Justitsministeren (K. Axel Nielsen): Jeg kender godt den pågældende artikel i Juristen; jeg har læst den. Jeg ved og-så, at den har været genstand for opmærksomhed i justitsmi-nisteriet, og jeg skal drage omsorg for, at den bliver til-stillet det udvalg, som jeg omtalte.

Jeg synes ikke, det eksempel, hr. Thestrup nævnte, var ret

relevant. Hvis f.eks. en skatteborger - hvis vi nu får den bestemmelse i kontrolloven, som jeg ved hr. Thestrup frygter - skulle nægte adgang og have ret til det, må han nok have noget at skjule, for ellers havde han jo ingen grund til at nægte skattemyndighederne adgang. Bør der så alligevel ikke i dette tilfælde være en mulighed for at bede politiet om hjælp? Nu gør jeg opmærksom på, som hr. Thestrup nok ved, at som lovforslaget er formuleret, drejer det sig, så vidt jeg er orienteret, kun om at tiltvinge sig adgang til forretningshemmeligheder, forretningspapirer osv. og forretningslokaler, og det gør det vel, skal vi sige lidt mindre betænkeligt; i hvert fald er der ingen fare for, at man dér skal krænke boligen, og jeg ved, det ligger hr. Thestrup meget på sinde, at dette ikke kan ske.

Hermed sluttede spørgsmålet.

1.2. Indledning og oversigt over betænkningen.

1.2.1. Indledning.

Den således gengivne historiske baggrund bag udvidelsen af udvalgets kommissorium synes at vise, at meningen har været, at udvalget skulle beskæftige sig med foranstaltninger, der svarer til strafferetsplejens ransagninger og beslaglæggelser, som omfattes af grundlovens § 72, men som ikke foretages i straffeprocessuelt øjemed.

En gennemgang af den foreliggende lovgivning viser, at der i vidt omfang er adgang for forvaltningen til at foretage ransagninger og beslaglæggelser uden straffeprocessuelt øjemed, men også, at forvaltningen i vidt omfang har adgang til at foretage foranstaltninger, som ikke kan betegnes som ransagning eller beslaglæggelse, men som ikke destomindre "ligner" så meget, at problemstillingen i hvert fald retspolitisk i vidt omfang bliver den samme. I betænkningen er der derfor ikke lagt vægt på den historisk betingede begrænsning af kommissoriet.

I stedet har udvalget taget følgende udgangspunkt:

Forvaltningen har et meget stort behov for oplysninger. Formålene med at skaffe oplysninger er oftest at tilvejebringe grundlaget for afgørelser truffet af eller forberedt i forvaltningen og/eller at overvåge, om gældende ret overholdes.

De nødvendige oplysninger kan være alment tilgængelige, eller de kan skaffes fra forvaltningen selv. Men ofte må de hentes hos "borgerne". Lovgivningen indeholder et meget stort antal regler om forvaltningens krav på sådanne oplysninger eller borgernes pligt til at give dem. Undertiden indeholder reglerne ingen bestemmelser om, hvad der skal ske, hvis oplysningerne ikke fremkommer. Så er følgen oftest processuel skadevirkning. Men meget ofte findes regler om, at forvaltningen ved tvang kan skaffe sig de nødvendige oplysninger.

Så foreligger situationer, som minder om strafferetsplejens efterforskningskridt, og som ofte uden videre omfattes af beskrivelsen i grundlovens § 72. Karakteristisk for strafferetsplejen er, at retsplejeloven indeholder udførlige regler om sådanne efterforskningskridt. Hvor de foretages uden for strafferetsplejen, er forholdene derimod uklare og uensartede.

Denne kendsgerning er udgangspunktet for udvalgets arbejde. Dets kommissorium er at overveje spørgsmålet om fastsættelse af lovregler vedrørende forvaltningsmyndighedernes adgang til uden for strafferetsplejens område at foretage ransagninger og beslaglæggelser.

Kernen i udvalgets opgave er derfor en dobbelt.¹⁾ At skaffe sig overblik over, hvornår og hvordan forvaltningen efter gældende ret kan tiltvinge sig oplysninger hos borgerne. Og
7 at bedømme, om de gældende regler er udslag af en rimelig afvejning af hensynet til på den ene side realiseringen af lovgivningens intentioner og på den anden side hensynet til den enkeltes integritet.

En gennemgang af lovgivningen viser imidlertid, at udvalget ikke udelukkende kan holde sig til tvangsmæssigt gennemførte oplysningsskridt. Gældende ret kender nemlig foreteelser, der resulterer i samme former for indgreb, og som foretages på lignende måde, uden at formålet er at skaffe oplysninger. Sådanne foreteelser rejser naturligvis lignende problemer om beskyttelsen af den enkelte, og tages derfor med.

1.2.2. Oversigt.

Betænkningens afsnit 2 indeholder en almindelig gennemgang af reglen i grundlovens § 72. Afsnit 3 indeholder dels et afsnit om afgrænsningen mellem tvangsindgreb inden og uden for strafferetsplejen (herunder en omtale af de indgreb, som udvalget vil beskæftige sig med), dels en beskrivelse af de straffeprocessuelle tvangsindgreb.

Afsnit 4 indeholder en gennemgang af gældende ret vedrørende tvangsindgreb uden for strafferetsplejen. De gældende regler er søgt anskuet ud fra forskellige synsvinkler. Disse synsvinkler er indgrebets karakter (intensiteten), de materielle betingelser for at kunne foretage tvangsindgreb (retsfaktumbeskrivelsen), formålet med indgrebet, fremgangsmåden samt gennemtvængeisen.

Afsnit 5 indeholder en kort omtale af norsk og svensk ret.

I afsnit 6 findes udvalgets overvejelser og forslag.

Som bilag til betænkningen er optrykt en ikke udtømmende - men forhåbentlig fyldestgørende - fortegnelse over tvangsindgreb uden for strafferetsplejen.

Der er ikke taget hensyn til stof fremkommet efter den 1. januar 1985.

Afsnit 2. Grundlovens § 72.

2.1. Indledning .

Grundlovens § 72 har følgende ordlyd:

"Boligen er ukrænkelig. Husundersøgelse, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer samt brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden må, hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse, alene ske efter en retskendelse."

Den følgende gennemgang af grundlovens § 72 er summarisk. Dette hænger sammen med, at der findes en righoldig litteratur om bestemmelsen, hvortil der henvises. Det drejer sig især om den i slutningen af dette afsnit nævnte litteratur. En række af de tvivlsspørgsmål, som rejses vedrørende tvangsindgrebene inden for **strafferetsplejen** og deres forhold til grundlovens § 72, er tillige omtalt i afsnit 4 i forbindelse med omtalen af de enkelte indgreb.

2.2. De fysiske for anstaltninger .

Bestemmelsen omtaler tre grupper af indgreb, nemlig husundersøgelse, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer samt brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden.

Udtrykket husundersøgelse tager først og fremmest sigte på undersøgelse af den private bolig. Også andre rum, der ikke er offentligt tilgængelige, er imidlertid omfattet af begrebet. I den forbindelse kan nævnes, lagerrum, forretningslokaler, kontorer etc.

Beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer omfatter enhver rådighedsberøvelse, hvadenten den er midlertidig eller varig, og undersøgelse omfatter såvel undersøgelser på stedet som undersøgelser andetsteds. "Breve og andre papi-

rer" omfatter private notater, manuskripter, forretningspapirer, regnskaber, protokoller o.lign., men derimod ikke legitimationspapirer som f.eks. pas og kørekort, der netop er beregnet til forevisning.

Brud på post-, og telefonhemmeligheden er foranstaltninger, der tager sigte på at opnå kendskab til meddelelser, der overføres på denne måde, samt foranstaltninger, der vedrører den kendsgerning, om en sådan meddelelse overhovedet er afsendt.

2.3. Grundlovens § 72 - i og uden for strafferetsplejen.

Det er i den statsretlige teori indgående drøftet, om § 72 gælder uden for strafferetsplejen. Hvis det antages, at § 72 ikke gælder uden for straf f eretsple jen, kan de fysiske foranstaltninger, som § 72 vedrører, uden for strafferetsplejen foretages uden retskendelse. Gælder § 72 uden for strafferetsplejen, kan de ovennævnte foranstaltninger kun gennemføres efter retskendelse, medmindre kravet om retskendelse er fraveget i loven.

I praksis synes man sjældent at være stødt på problemer med hensyn til, om retskendelse skulle indhentes, og desuden indeholder retsplejelovent ikke - som i straf f eretsple jen - udtrykkelige regler om, hvorledes og under hvilke omstændigheder en sådan retskendelse i givet fald skal indhentes. Det skal i denne forbindelse nævnes, at § 72 alene indeholder et krav om, at retskendelse eventuelt skal indhentes, altså et krav om, at man skal følge en bestemt fremgangsmåde, hvorimod bestemmelsen ikke indeholder begrænsninger i adgangen til at indføre materielle regler om foretagelse af husundersøgelser o.s.v.

Spørgsmålet om, hvorvidt grundlovens § 72 om forudgående retskendelse finder anvendelse uden for strafferetsplejen, kan næppe anses for endeligt afklaret i dansk ret. Spørgsmålet er således ikke afgjort i retspraksis, og det er omtvistet i den statsretlige litteratur, se for en benægtende besvarelse Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret II (1966) side 616

ff. og side 620, hvor det fremhæves, at den dagældende lovgivning øjensynligt var affattet ud fra denne forudsætning. For en bekræftende besvarelse, se Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret (1954) side 620 og Max Sørensen: Statsforfatningsret (2. udg. ved Peter Germer 1973) side 360 f f. Se endvidere Bernhard Gomard, Studier i den danske straffeprocess (1976), side 265, med note 3.

I den af Ole Espersen reviderede tredje udgave af Ross, Dansk Statsforfatningsret II (1980), side 628 ff, antages det, at spørgsmålet fortsat må anses som uafklaret, men at det kan være nærliggende at antage, at grundlovens § 72 også gælder for administrativ ransagning uden for strafferetsplejens område, og det fremhæves i den forbindelse, at der i de senere år har været en langt større tilbøjelighed til på de enkelte lovgivningsområder at søge gennemført utvetydige lovbestemmelser herom.

Som følge af den tvivl, der må antages at være vedrørende spørgsmålet, om grundlovens § 72 gælder uden for strafferetsplejen, har udvalget i sin beskrivelse af gældende ret i afsnit 4 valgt at forudsætte, at dette er tilfældet. Heri ligger imidlertid ikke en stillingtagen fra udvalget til, om bestemmelsen rent faktisk må antages at finde anvendelse uden for strafferetsplejen.

Litteratur:

Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954) side 619-627
Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret (3. udg. ved Ole Espersen 1980) side 626-635
Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udg. ved Peter Germer 1973) side 358-368
Peter Germer i Juristen 1967, side 133 ff.
Peter Germer i Juristen 1975, side 93 ff.

Afsnit 3. Foreløbig afgrænsning mellem tvangsindgreb inden og uden for strafferetsplejen. Beskrivelse af de straffeprocessuelle tvangsindgreb.

3.1. Afgrænsningsspørgsmålet.

3.1.1. Som det fremgår af afsnit 1, har det historiske udgangspunkt været, at udvalget skulle beskæftige sig med ransagning og beslaglæggelse m.v. uden for strafferetsplejen. Selv om udvalget har fundet det mere hensigtsmæssigt at tage udgangspunktet i tvangsmæssig fremskaffelse af de oplysninger, som forvaltningen har brug for, end i sonderingen uden for/inden for strafferetsplejen, er spørgsmålet om afgrænsningen over for tvangsindgreb inden for strafferetsplejen af afgørende betydning for tilrettelæggelsen af udvalgets opgave.

Herom gøres i dette afsnit nogle foreløbige bemærkninger.

3.1.2. De straf f eprocessuelle indgreb er en del af de efterforskningsmidler, der står til rådighed for politi og anklagemyndighed, når den offentlige strafforfølgning skal udføres.

Tvangsindgrebene anvendes først og fremmest til at fremskaffe oplysninger til brug for afgørelsen af tiltalespørgsmålet og til sikring af beviser med henblik på en eventuel senere domsforhandling i sagen (f.eks. ved ransagning, beslaglæggelse, telefonaflytning m.v.). De kan også foretages med henblik på at sikre den sigtedes tilstedeværelse under sagen (f.eks. ved anholdelse eller fængsling). Endelig kan anvendelse af tvangsindgreb tage sigte på sanktionsvalget (især ved person- og mentalundersøgelser) og på selve fuldbyrdelsen (f.eks. ved visse former for beslaglæggelse eller varetægtsfængsling). Sammenfattende kan tvangsindgrebenes formål karakteriseres ved, at de skal tjene til afgørelse og

eventuel gennemførelse af henholdsvis tiltalen og dommen.

Som betegnelsen tvangsindgreb viser, kan de under visse omstændigheder gennemføres tvangsmæssigt enten umiddelbart (f.eks. sprængning af en dør) eller rette sig mod en person som mekanisk eller kompulsiv tvang (f.eks. frihedsberøvelse af modvillige vidner). Under begrebet tvang henhører også den særlige form for påtvingelser, der består i, at en foranstaltning iværksættes uden den berørtes forudgående viden herom (f.eks. aflytning, fotospionage og brevåbning). Det, der adskiller de processuelle tvangsindgreb fra andre straffeprocessuelle efterforskningsmidler, er tvangsmomentet. Forskellen er af stor betydning, fordi kun de egentlige tvangsindgreb er begrænsende reguleret i lovgivningen.

3.1.3. Karakteristisk for en meget stor del af de tvangsindgreb, der behandles i denne betænkning, er, at de er hjemlet som led i **forvaltningens** kontrol med overholdelsen af lovgivningen eller som led i fremskaffelse af oplysninger til brug for en afgørelse, der skal træffes af forvaltningen. Kontrollen udøves ofte, og behovet for oplysninger opstår ofte, uden at der behøver at foreligge mistanke om en konkret lovovertrædelse. Men især kontrolvirksomheden kan resultere i strafforfølgning, fordi kontrollen fører til konstatering af overtrædelse af de gældende bestemmelser.

I sådanne tilfælde opstår åbenbart behov for afgrænsning af de tvangsmidler, som skal behandles i denne betænkning, og de straffeprocessuelle tvangsindgreb.

I første omgang har afgrænsningen kun fremstillingsmæssig betydning. Hvilke tvangsindgreb skal tages med her, og hvilke skal udelades som straf f eprocessuelle? For at få et så godt overblik som muligt, har udvalget valgt følgende afgrænsning: Her medtages alle de tvangsindgreb, som er hjemlet i lovgivningen, undtagen dem, der kun kan gennemføres, hvis der foreligger mistanke om et strafbart forhold.

I afsnit 6 om udvalgets overvejelser dukker spørgsmålet om

afgrænsningen overfor strafferetsplejen op igen; men som et grundlæggende retspolitisk.

Der er derfor brug for en nærmere redegørelse for de straffeprocessuelle tvangsindgreb. Den følger nedenfor under 3.2.

3.2. Straffeprocessuelle tvangsindgreb.

3.2.1. Inddeling efter beskyttelsesinteresser.

Tvangsindgrebene kan systematiseres på forskellige måder. De kan således opdeles efter deres mere eller mindre indgribende karakter (f.eks. optagelse af fingeraftryk contra en indgående legemsundersøgelse), efter hvorvidt de kun kan anvendes over for sigtede personer eller tillige over for ikke-sigtede, eller efter om indgrebet foregår åbent eller skjult.

En måde at gøre dette på er at se på den beskyttelsesinteresse ("genstand"), der angribes. De væsentligste af disse indgreb er indgreb i frihed (varetægt, anholdelse, ikke-ambulant mentalundersøgelse), legemsfred, (visitation, legemsundersøgelse, legemsindgreb (udtagelse af prøver), optagelse af fingeraftryk), ejendomsret (beslaglæggelse af genstande til brug for efterforskningen, til konfiskation, vindikation, erstatning eller for at fremtvinge sigtedes tilstedeværelse, fratagelse af genstande, som kan benyttes til vold eller undvigelse af anholdte, foreløbig bevogtning af et gerningssted, tingsbeskadigelse i forbindelse med ransagning), privatlivets fred, herunder meddelelshemmeligheden, (ransagning af husrum, gemmer, klæder m.v. brevåbning, telefonaflytning og anden aflytning, forevisning af billede i fototek) og æren (offentlig efterlysning, personundersøgelse, konfrontation og registrering).

3.2.2. Hjemmelskravet.

Ikke alle de straffeprocessuelle tvangsindgreb er reguleret i loven (retsplejeloven og særlovgivningen).

Udover de frihedsberøvende tvangsmidler (varetægt, anholdelse og mentalundersøgelse) samt personundersøgelser indeholder retsplejeloven bestemmelser om besigtigelse (kap. 71), beslaglæggelse (kap. 72 og 74) samt ransagning (kap. 73, se endvidere § 759.

I det omfang en direkte lovregulering savnes, antages det, at indgreb kan gennemføres ud fra en analog anvendelse af andre regler. Der findes f.eks. ingen almindelige bestemmelser om legemsundersøgelser til konstatering af spor fra en forbrydelse eller til identifikation. I stedet må der på grundlag af § 780 (besigtigelse af personer) og særlovgivningens regler (bl.a. om undersøgelser i forbindelse med kønssygdomme) opstilles en forudsætning om en vis pligt til at underekaste sig sådanne undersøgelser. I henseende til den nærmere gennemførelse må man betjene sig at ransagningsreglernes analogi.

3.2.3. Materielle betingelser.

Forenklet kan de sædvanligt forekommende betingelser henføres til følgende kategorier.

3.2.3.1. Kriminalitetens art. Efter flere bestemmelser må de enkelte tvangsindgreb kun anvendes, dersom den påsigtede eller formodede kriminalitet er af en vis grovhed, svarende til indgrebets karakter. Ransagning af en sigtet må f.eks. kun finde sted i statsadvokatsager (medmindre ransagningen af efterforskningsmæssige grunde er særlig nærliggende - § 794; den samme betingelse gælder undtagelsesfrit ved ransagning hos ikke-sigtede (§ 795) samt ved beslaglæggelse af breve (§ 786)).

En særlig snæver afgrænsning findes vedrørende telefonaflytning (§ 787, stk. 1, nr. 1), som kun tillades, dersom efterforskningen angår statsforbrydelser og almenfarlige forbrydelser (strfl. kap. 12, 13 og 20) samt nævningesager; endvidere opregnes en række forbrydelsestyper, hvor aflytning kan være af særlig betydning for opklaringen (f.eks. trusler,

strfl. § 266, og afpresning, strfl. § 281).

Også blandt de mindre indgribende - ulovregulerede - indgreb anvendes denne afgrænsningsmåde; f.eks. skal fingeraftryk normalt kun optages ved straffelovsovertrædelser, for hvilke der kan idømmes fængsel, og ved særlovsovertrædelser, hvor fængselsstraf må påregnes, samt i visse andre særlige tilfælde (jfr. justitsministeriets cirkulære af 19. december 1933, pkt. 1).

3.2.3.2. Mistankens styrke. Det følger af tvangsindgrebenes straffeprocessuelle funktion, at de kun kan iværksættes, såfremt der foreligger en forbrydelse eller en formodning herom. Dette fremgår også af adskillige af retsplejelovens bestemmelser, § 782, stk. 1, § 783, stk. 1, § 787, stk. 2, § 788, stk. 1, § 794 og § 795, stk. I visse tilfælde er det imidlertid ikke tilstrækkeligt, at en forbrydelse konstateres eller formodes, idet det tillige fordres, at efterforskningen har antaget en så konkret karakter, at der har kunnet rejses sigtelse mod en bestemt person. Denne betingelse nævnes udtrykkeligt bl.a. § 786 og § 794 samt i en række administrative forskrifter. Ofte anvendes i retsplejeloven udtrykket "mistænkt" eller "mistænkes" f.eks. i §§ 787, stk. 1, § 797, stk. 3 og § 804, stk. 1.) I § 801, stk. 1, skærpes kravet om sigtelse til, at tiltale skal være rejst. En anden form for skærpelse af kravet om mistanke findes i reglerne om varetægt.

3.2.3.3. Indgrebets nødvendighed eller hensigtsmæssighed. Normalt skal der foreligge et konkret begrundet behov for at anvende tvangsindgreb. Ved de mest indgribende foranstaltninger skærpes denne betingelse til et krav om nødvendighed. Mest udbygget er i så henseende bestemmelserne om varetægt, hvor en række særlige varetægtsgrunde opregnes. Ved de øvrige tvangsindgreb har betingelsen om sammenhæng mellem indgrebets foretagelse og muligheden for at gennemføre efterforskningen på hensigtsmæssig måde fået en mere summarisk udformning. Ved ransagning skal der således være "påviselig grund til at antage", at de eftersøgte spor, genstande m.v. findes i

eller på ransagningsobjektet (se nærmere §§ 794 nr. 2 og 795, stk. 1 nr. 2 b). Beslaglæggelse efter § 782, stk. 1, skal "skønnes fornødent" med henblik på bevisførelse, konfiskation eller vindikation. Telefonaflytning må kun foretages, såfremt det "antages, at aflytning vil være af væsentlig betydning for forbrydelsens opklaring" (§ 787, stk. 1 nr. 2). Ved oplysning om telefonforbindelser er betingelsen (bortset fra alvorligere kriminalitet) skærpet, således at forbrydelsens opklaring er ganske afhængig af de pågældende oplysninger (§ 788, stk. 1, nr. 2 og 3).

3.2.3.4. Samtykke kommer ikke på tale ved de indgreb, der foretages uden den pågældendes viden. De øvrige indgreb kan normalt foretages med samtykke. Samtykke indebærer sædvanligvis, at indgrebet kan foretages, også selv om betingelserne for en tvangsmæssig gennemførelse ikke foreligger. Dette forudsættes eksempelvis i § 782 ("Udleveres sådanne ting ikke frivillig ... kan de beslaglægges overensstemmende med nedenstående regler"). I ransagningsbestemmelserne er samtykkets placering formelt set af en anden beskaffenhed, idet det først anføres i § 797, stk. 1, om politiets kompetence, d.v.s. efter de materielle betingelser. I praksis er der imidlertid ingen tvivl om, at den frivillige undersøgelse f.eks. af et loftsrum eller en taske er tilladelig, også selv om situationen falder uden for de afstukne grænser i §§ 794 og 795.

3.2.4. Kompetence . Fremgangsmåden .v.

3.2.4.1. Kompetence.

Beføjelsen til at beslutte tvangsindgreb tilkommer sædvanligvis enten retten, politiet eller de to organer i samspil.

I visse tilfælde besluttes indgrebet af retten, og kun af denne. Det kan dreje sig om særligt alvorlige indgreb; jfr. f.eks. § 809 om ikke-ambulant mentalundersøgelse, § 764 om varetægt eller § 789 om særlig aflytning, hvor det i forarbejderne udtrykkeligt fremhæves, at indgrebets alvor altid fordrer retskendelse, i modsætning til telefonaflytning som

under visse omstændigheder kan iværksættes foreløbigt af politiet. Endvidere har retten enekompetence i en række tilfælde, hvor indgrebet er af en sådan karakter, at det ikke er hastende, f.eks. fremlæggelse af dokumenter m.v. (§ 785) eller beslaglæggelse efter kapitel 74.

Beslutning om mindre indgribende foranstaltninger henhører under politiet. Det gælder til eksempel optagelse af fingeraftryk, registrering i rigsregistraturen, optagelse af foto, iværksættelse af konfrontation, hemmelig affotografering, alcotest, m.v. Undtagelsesvis er også mere indgribende foranstaltninger henlagt til politiets enekompetence, når de efter deres karakter er uopsættelige, f.eks. udtagelse af prøver i henhold til færdselslovens § 55, stk. 2, om spiritus- og promillekørsel.

Den mest almindelige udformning af kompetencereglerne består imidlertid i, at beføjelsen principalt tilkommer retten, men således at politiet i særlige situationer kan foretage indgrebet. De særlige tilfælde består som oftest i, at en afventen af rettens afgørelse ville indebære en risiko for, at formålet med indgrebets foretagelse forspildes (*periculum in mora*). Som eksempler kan nævnes beslaglæggelse (§ 783, stk. 1), udlevering af breve (§ 786, stk. 2) og telefonaflytning m.v. (§ 787, stk. 2, og § 788, stk. 2). Undertiden er der knyttet yderligere restriktioner til overførelsen af kompetencen til politiet (se til eksempel § 787, stk. 2, og § 797, stk. 2, hvor beføjelsen indskrænkes i henseende til grovheden af den påsigtede kriminalitet). Normalt skal spørgsmålet efterfølgende indbringes for retten inden 24 timer efter, at indgrebet er foretaget.

Tvangsindgreb kan i visse tilfælde foretages af andre myndigheder end politiet. Det drejer sig i det væsentlige om toldvæsenets personale, som i forbindelse med grænsekontrollen kan foretage ransagning (toldlovens § 73), m.v. samt beslaglæggelse (§§ 126 og 127).

Endvidere kan private foretage beslaglæggelse, dersom de an-

træffer personer under udførelse af en forbrydelse eller i umiddelbar tilslutning hertil (§ 783, stk. 1, 3. pkt.).

3.2.4.2. Formkrav . Begrundelse .

Politiets beslutninger om anvendelse af tvangsindgreb er ikke undergivet formkrav eller krav om særskilt begrundelse.

Træffes afgørelsen af retten, skal det ske enten ved kendelse eller ved beslutning.

I det omfang den pågældende er bekendt med tvangsindgrebet, kan han lade sig bistå af en valgt forsvarer. Beskikkelse af forsvarer finder derimod kun sted rent undtagelsesvis. Obligatorisk beskikkelse er kun foreskrevet i tilfælde af fremstilling i retten med henblik på varetægtsfængsling eller opretholdelse af anholdelse, beslaglæggelse i henhold til § 801 for at fremtvinge sigtedes tilstedeværelse (jfr. § 731, stk. 1, c) samt ved optagelse af bevis til brug under domsforhandlingen i form af en besigtigelse m.v. Den fakultative mulighed for forsvarerbeskikkelse ifølge § 732 står også åben ved tvangsindgreb, men udnyttes praktisk taget aldrig.

3.2.4.3. Fr emgangsmåde.

Reglerne om fremgangsmåden ved foretagelse af tvangsindgreb er af lige så forskelligartet karakter som indgrebene selv.

Den almindeligt antagne grundsætning i strafferetsplejen om anvendelse af det mindst indgribende middel påvirker også fremgangsmåden. Politiet skal altid gå frem med den størst mulige skånsel og varsomhed (se herved § 800, stk. 2 og 3). Forsøg på frivillig iværksættelse - hvilket ikke er det samme som samtykke til selve foranstaltningen - skal gøres forud for den direkte magtanvendelse (se f.eks. §§ 799, stk. 4, og 800, stk. 4).

Derudover knytter reglerne sig til de enkelte tvangsmidler.

De er i et vist omfang optaget i retsplejeloven, men findes især i de administrative forskrifter. En væsentlig del af reglerne er af teknisk karakter (se f.eks. §§ 790 og 791, stk. 2).

Ransagningsbestemmelserne indeholder detaljerede regler om fremgangsmåden. Nogle regler tager sigte på en vis kontrol med foranstaltningernes umiddelbare gennemførelse, f.eks. § 799, stk. 1, om den pågældendes eller en stedfortræders overværelse af ransagningen. Samme formål har reglerne om ransagningsvidner, §§ 798, stk. 3, og 799, stk. 6.

Legemsbesigtigelse og -undersøgelse rejser særlige spørgsmål vedrørende gennemførelsen. De egentlige undersøgelser bør foretages af lægeligt uddannet personale; det samme gælder så meget desto mere legemsindgreb. Den almindelige besigtigelse af legemets overflade vil ofte ske i forbindelse med undersøgelser og dermed af læger. Men besigtigelsen (f.eks. identifikation ved ar, modermærker, tatoveringer m.v.) kan også foretages af politiets eget personale - af samme køn som den pågældende (se § 800, stk. 5).

Ved visse indgreb, der gennemføres uden den pågældendes viden opstilles der særlige regler med henblik på tilintetgørelsen af det materiale, der indsamles (se §§ 787, stk. 5, og 789). Endvidere skal den pågældende normalt underrettes efter indgrebets foretagelse, medmindre det ville være til skade for efterforskningen (se § 787, stk. 6 og § 782).

Litteratur:

Stephan Hurwitz, Den danske Strafferetspleje 3. udg. 1959, side 420 f.

Mogens Kockvedgaard og Hans Gammeltoft-Hansen, Lærebog i strafferetspleje 1978, side 187 f.

Hans Gammeltoft-Hansen i UfR 1979 B, side 1 ff.

Hans Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle tvangsindgreb
(1981) .

AFSNIT 4. Tvangsindgreb uden for strafferetsplejen . Gældende ret.

Indledning.

Der findes i lovgivningen i en lang række tilfælde hjemlet adgang til at foretage tvangsindgreb af ikke-straffeprocessuel karakter. Udvalget har gennemgået et stort antal af disse bestemmelser med henblik på at kunne danne sig et overblik over de problemer, der opstår i denne forbindelse. Fremgangsmåden har været den, at man først har undersøgt, hvilke materielle beføjelser, lovgivningen tillægger forvaltningen (4.1.) dernæst hvilken fremgangsmåde, der skal anvendes ved beføjelsernes udnyttelse (4.2.) og til slut, hvordan beføjelserne kan gennemtvinges (4.3.).

De materielle beføjelser er systematiseret efter forskellige synsvinkler.

Disse synsvinkler er indgrebets karakter (intensiteten) (4.1.1.), de materielle betingelser for at kunne foretage tvangsindgreb (retsfaktumbeskrivelsen) (4.1.2.) samt formålet med indgrebet (4.1.3.).

4.1. Materielle beføjelser.

4.1.1. Indgrebets karakter (intensitet).

Som nævnt har udvalget foretaget en gennemgang af den eksisterende lovgivning med henblik på at konstatere, hvilke indgreb der er hjemmel til at foretage. I dette afsnit anlægges en "intensitetssynsvinkel", således at der begyndes med mindre indgribende foranstaltninger, hvorefter foranstaltningerne beskrives efter en slags "skala", hvor foranstaltningerne

bliver stadig mere indgribende.

4.1.1.1. Ret til at få meddelt oplysninger.

I en række love er det bestemt, at forvaltningsmyndighederne har ret til at få meddelt oplysninger. Denne "ret" er lovteknisk beskrevet på forskellig måde, f.eks. ved angivelse af, at der er pligt til at meddele oplysninger eller ved angivelse af, at forvaltningsmyndigheden har ret til at forlange oplysninger.

4.1.1.1.1. Generel adgang til oplysninger.

I mange tilfælde siges det helt generelt, at oplysninger kan forlanges.

I henhold til § 60, stk. 1, 1. pkt., i lovebekendtgørelse nr. 68 af 8. februar 1974 om erstatning til besættelsestidens ofre er enhver "pligtig at give erstatningsrådet de oplysninger, som er nødvendige for rådet til afgørelsen af de til dette henlagte sager". Efter 2. pkt. kan oplysningerne "kræves skriftligt eller mundtligt inden for en af rådet fastsat frist". (Det skal i øvrigt bemærkes, at man efter § 60, stk. 2, kan kræve politiets bistand til tilvejebringelse af oplysninger). Efter § 27, stk. 2, i lovebekendtgørelse nr. 543 af 6. oktober 1982 om Arbejdsmarkedets Tillægspension er forsikringsrådet "berettiget til at afkræve Arbejdsmarkedets Tillægspension enhver oplysning, som rådet anser for fornøden til den aktuarmæssige bedømmelse af ordningen". Ifølge § 25, stk. 1, i lovebekendtgørelse nr. 38 af 30. januar 1984 om registreringsafgift af motorkøretøjer m.v. skal enhver køber og sælger af køretøjer efter anmodning give toldvæsenet de "de nødvendige oplysninger til brug ved beregningen af afgiften". Efter § 25, stk. 5, kan toldvæsenet hos forsikringselskaber og automobilværksteder indhente enhver oplysning, som er nødvendig for kontrollen med reglerne om afgiftsfritagelse i forbindelse med genopbygning efter færdselsskader. Efter momslovens § 32, stk. 1, skal leverandører til registreringspligtige virksomheder meddele toldvæsenet oplysning om deres leverancer af varer og ydelser til disse virksomheder. Lovebekendtgørelse nr. 378 af 1. juli 1982 om forbrugsbegrænsende foranstaltninger indeholder i § 19 en bestemmelse, hvorefter virksomhederne og myndighederne på begæring skal "meddele enhver oplysning til brug ved kontrollen med afgifterne". En tilsvarende regel findes i § 17, stk. 1, i lovebekendtgørelse nr. 379 af 1. juli 1982 om forskellige forbrugsafgifter. I det hele taget findes bestemmelser af denne karakter inden for hele afgifts-

lovgivningen, se således lovebekendtgørelse nr. 371 af 1. juli 1982 om afgift af vin og frugtvin (§ 20, stk. 3), lovebekendtgørelse nr. 374 af 1. juli 1982 om tobaksafgifter (§ 25, stk. 2), lovebekendtgørelse nr. 380 af 1. juli 1982 om afgift af parfumer, toiletmidler m.v. (§ 10, stk. 3), lovebekendtgørelse nr. 370 af 1. juli 1982 om afgift af spiritus m.m. (§ 23, stk. 3), lovebekendtgørelse nr. 375 af 1. juli 1982 om afgift af chokolade- og sukkervarer m.m. (§ 23, stk. 3) og lovebekendtgørelse nr. 441 af 23. august 1984 om afgift af visse olieprodukter (§ 19, stk. 4). Efter lovebekendtgørelse nr. 373 af 1. juli 1982 om afgift af øl er endvidere efter § 50, stk. 5, offentlige myndigheder "på begæring pligtige at meddele kontrolmyndigheden enhver oplysning til brug ved kontrollen med afgifternes rigtige erlægelse".

Efter arbejdsmiljølovens § 22 kan direktøren for arbejdstilsynet til statistisk brug forlange udleveret en række nærmere angivne oplysninger om bl.a. de ansattes køn, alder og sundhedsforhold, om maskiner, maskindele, beholdere etc. og stoffer og materiale samt om "andre forhold af arbejdsmiljømessig betydning". Lov nr. 79 af 8. marts 1978 om arbejdsskadeforsikring indeholder i § 20 hjemmel til at kræve "meddelt enhver oplysning", som sikringsstyrelsen skønner er af betydning, herunder "eventuelle politirapporter, hospitalsjournaler med hvad dertil hører, produktionsprocedurer, produkters og stoffers kemiske bestanddele eller afskrift af sådanne rapporter, journaler og formler". Efter toldlovens § 71, stk. 4, har befordringsmidlets fører pligt til at "give og dokumentere de for kontrollens udøvelse nødvendige oplysninger om befordringsmiddel, besætning, passagerer og landing m.v. ..." Efter § 6, stk. 3, i lov nr. 218 af 31. maj 1963 om udførelse af jordbundsanalyser kan den tilsynsførende "kræve sig meddelt alle for tilsynets udøvelse fornødne oplysninger. . . ." Efter § 5 i lov nr. 79 af 27. februar 1980 om administration af EF's forordninger og markedsordninger m.v. kan landbrugsministeren eller den, han bemyndiger dertil, "pålægge importører, eksportører, producenter, handlende og brancheforeninger at give de oplysninger, der er nødvendige. . . ." Efter § 12, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 606 af 23. november 1982 om landmobile radiostationer skal forlangte oplysninger uopholdeligt gives. Efter § 37, stk. 2, i lovebekendtgørelse nr. 513 af 24. september 1975 om apotekervæsenet skal enhver, der driver apotek eller sygehusapotek, give indenrigsministeren eller den, han bemyndiger dertil, de oplysninger om apoteket og dets forhold, som det har betydning at kende". Efter § 50, stk. 1, i lov nr. 199 af 2. april 1974 om banker og sparekasser skal der gives "tilsynet de oplysninger, der er nødvendige for tilsynets virksomhed". Efter § 240, stk. 1, i lovebekendtgørelse nr. 630 af 23. december 1980 om forsikringsvirksomhed er forsikringsrådet berettiget til at foretage undersøgelser af et forsikringssselskabs virkemåde og forhold, "hvorved der ikke af selskabet må forholdes rådet nogen oplysning".

Efter lovbekendtgørelse nr. 163 af 26. maj 1959 om tilsyn med pensionskasser § 21, stk. 1, er forsikringsrådet berettiget til at afkræve "en pensionskasse eller den eller de virksomheder, til hvilke kassen er knyttet, enhver oplysning, som det anser for fornøden til bedømmelse af kassens virkemåde og status". Efter § 15, stk. 1, i lov nr. 102 af 31. marts 1955 om tilsynet med monopoler og konkurrencebegrænsninger er monopoltilsynet "beføjet til at kræve meddelt alle sådanne oplysninger, som skønnes nødvendige for dets virksomhed ..." Tilsvarende bestemmelser findes i lov nr. 252 af 8. juni 1977 om mærkning og skiltning med pris m.v. (§ 11) samt i lov nr. 54 af 25. februar 1976 om elforsyning (§ 12, stk. 2). Efter § 4 i lov nr. 63 af 3. marts 1948 om ydelse af juridisk bistand samt om inkasso- og detektivvirksomhed kan politiet kræve sig "forelagt bestemt angivne oplysninger om driften af virksomheden".

Efter miljøbeskyttelseslovens § 52, stk. 1, skal den, der er ansvarlig for forhold eller indretninger, som kan give anledning til forurening efter anmodning af kommunalbestyrelsen, amtsrådet eller miljøstyrelsen give alle oplysninger, herunder om økonomiske og regnskabsmæssige forhold, som har betydning for vurderingen af forureningen og for eventuelle afhjælpende foranstaltninger.

4.1.1.1.2. Mundtlige oplysninger

I nogle tilfælde siges det, at oplysningerne kan forlanges mundtligt.

Efter § 2, stk. 1, nr. 3, i lov nr. 505 af 29. november 1972 om kontrol med overholdelsen af EF's forordninger om monopoler og konkurrencebegrænsninger kan der kræves "mundtlige forklaringer på stedet", og efter § 2, stk. 2, nr. 3, i lov nr. 564 af 21. december 1972 om kontrol med overholdelsen af EF's forordning nr. 11/1960 om afskaffelse af forskelsbehandling med hensyn til transportpriser og transportvilkår kan der forlanges "en hvilken som helst udtalelse til bøgerne og forretningspapirerne". Se også § 60, stk. 2, i den ovennævnte lov om erstatning til besættelsestidens ofre.

4.1.1.1.3. Skriftlige oplysninger

I andre tilfælde siges det omvendt, at oplysninger kan forlanges meddelt skriftligt, og der findes endvidere eksempler på, at forvaltningsmyndigheder kan forlange visse dokumenter

etc. udleveret.

Efter § 86 i kildeskatteloven kan skattemyndighederne kræve "fremlagt skattekort og andre dokumenter af betydning for kontrollen". Efter § 19, stk. 3, i lovbekendtgørelse nr. 441 af 23. august 1984 om afgift af visse olieprodukter kan toldvæsenet forlange varebeholdninger, forretningsbøger og øvrige regnskabsmateriale samt korrespondance udleveret eller indsendt til toldvæsenet. En tilsvarende regel findes i toldlovens § 78, stk. 2 og 4. Efter monopollovens § 15, stk. 1, kan monopoltilsynet forlange "indsendt behørigt bekræftede udskrifter af protokol- og regnskabsmateriale . . ." Efter bekendtgørelse nr. 436 af 25. august 1976 om begrænsning af svovlindholdet i olie til fyrings- og transportformål skal der efter begæring skriftligt gives oplysning om det maksimale svovlindhold i olie af den kvalitet, leverancen vedrører.

Den ovennævnte adgang til at forlange udleveret dokumenter er en art beslaglæggelse - i hvert fald i det omfang, der kan foretages gennemførelse in natura, se afsnit 4.1.1.6.

4.1.1.2. Besigtigelser og tilsvarende foranstaltninger ("udvortes" undersøgelser).

Der er i en række bestemmelser hjemlet forvaltningsmyndighederne adgang til at foretage besigtigelser af private og offentlige formuegoder. De foretelser, der vil blive omtalt i dette afsnit, har som deres hovedformål alene at give adgang til på stedet at foretage inspektion af fast ejendom eller løsøre. Hvis adgangen hertil sker som et led i en mere omfattende undersøgelse, f.eks. undersøgelse af regnskaber eller for at udtage prøver etc., foreligger der en mere indgribende foranstaltning, jfr. de følgende afsnit.

4.1.1.2.1. Adgang til at færdes på fremmed ejendom.

I nogle lovbestemmelser er der givet myndighederne adgang til at færdes på fremmed ejendom.

Efter toldloven (lovbekendtgørelse nr. 659 af 15. december 1982 § 70, stk. 1,) har toldvæsenet ret til "uhindret at færdes overalt langs kysterne, i havne, i lufthavne og på landingssteder samt til at foretage eftersøgning af varer i pakhuse ved kyster, i havne og i lufthavne".

I vandløbsloven (lovbekendtgørelse nr. 302 af 9. juni 1982) er der i § 91 hjemlet adgang for vandløbsmyndigheder m.v. ret til at "færdes til fods langs vandløbene". Ferskvandsfiskeriloven (lov nr. 66 af 23. marts 1966) indeholder i § 63, stk. 2, en bestemmelse, hvorefter tilsynsmyndighederne har "ret til at færdes over de jorde og private veje, der støder til de i denne lov omhandlede vande ..." Efter § 9, stk. 2, i lov nr. 84 af 11. maj 1897 om telegrafer og telefoner har tilsynsmyndigheden adgang til mod erstatning at færdes såvel på offentlig som privat ejendom.

Det er karakteristisk for den ovenfor nævnte adgang til færdsel, at de foreteelser, som forvaltningsmyndighederne i materiel henseende beskæftiger sig med, ikke er knyttet til et bestemt sted, men udvikler sig uafhængigt af "grænser" - vandløb standser ikke ved en ny ejendom, telefonledninger ej heller osv. Færdselsretten er nødvendig for overhovedet at kunne etablere et tilsyn.

4.1.1.2.2. Besigtigelse af ejendomme.

I en række bestemmelser er det bestemt, at myndighederne kan foretage besigtigelser af ejendomme med tilhørende "indretninger". Reglerne findes især inden for bygnings- og boliglovgivningen. Karakteristisk er, at det er en fast ejendom med "tilbehør", der er genstand for besigtigelsen.

Ifølge § 31 i lovbekendtgørelse nr. 455 af 23. september 1947 om vedligeholdelse af kirker og kirkegårde m.v. skal der en gang om året foretages et "fuldstændigt eftersyn af kirkebygningen med tilbehør samt kirkegården". Efter § 30, stk. 2, i lovbekendtgørelse nr. 437 af 14. august 1984 om vurdering af landets faste ejendomme kan vurderingsrådene foretage "fornøden besigtigelse af ejendommene". Lovbekendtgørelse nr. 62 af 14. februar 1983 om arbejderboliger på landet indeholder i § 20 en bestemmelse, hvorefter ejerne er forpligtet til at lade tilsynsmyndighederne "foretage syn over ejendommen". Efter lovbekendtgørelse nr. 663 af 16. december 1982 om miljøbeskyttelse § 51 har kommunalbestyrelsen, amtsrådet, miljøstyrelsen eller personer, der af disse myndigheder er bemyndiget til at foretage undersøgelser, samt vedkommende embedslæge "adgang til offentlige og private ejendomme. . . ." Lov nr. 299 af 8. juni 1978 om vandforsyning m.v. indeholder i § 64 en tilsvarende bestemmelse. Byggeloven - lovbekendtgørelse nr. 152 af 15. april 1982 hjemler i § 19 kommunalbestyrelsen adgang til "en privat ejendom for at se, om der er sket over-

trædelse af loven". Huslejenævnet kan efter § 41, stk. 1, i lov nr. 376 af 11. juli 1984 "foretage besigtigelse". Naturfredningsloven (lov nr. 435 af 1. september 1978) indeholder i § 51 en bestemmelse, hvorefter rigsantikvaren kan "kræve adgang til jordfaste fortidsminder", og efter § 65 kan fredningsmyndighederne "foretage besigtigelse på vedkommende ejendom".

I nogle enkelte love er hjemlet en vis videregående adgang til "indgående" besigtigelse, der dog - set i relation til indgrebets intensitet - minder meget om den ovennævnte "almindelige" besigtigelse.

Brandloven, lovekendtgørelse nr. 365 af 28. juli 1983, bestemmer i § 33, at der med regelmæssigt mellemrum skal foretages "eftersyn i samtlige bygninger, hvori der er indrettet ildsted, for at påse, om skorstene, ildsteder, herunder bageovne, røgovne m.v. og røgledninger er i forsvarlig stand og tilbørligt vedligeholdt og rensat". Ved eftersynet skal det endvidere påses, "om de påbudte sprøjter og stiger findes og er i forsvarlig stand".

4.1.1.2.3. Adgang til at undersøge bestemte virksomheder eller lokaler, hvor et bestemt arbejde foregår, eller hvor en bestemt tilstand skal opretholdes.

I en lang række lovebestemmelser er der hjemlet forvaltningsmyndighederne adgang til at foretage besigtigelse af, hvad der "foregår" i virksomheden, eller besigtigelse af lokaliteter m.v., hvor et bestemt arbejde udføres. Denne gruppe adskiller sig fra den foregående især ved, at det ikke specielt er en fast ejendom, der skal besigtiges, men derimod en bestemt lokalitets beskaffenhed, en arbejdsproces, et arbejdsprodukt etc. Karakteristisk er det, at der i de enkelte bestemmelser ofte ikke sondres mellem de forskellige undersøgelsesobjekter, idet det nævnes, at "alt" eller "alle steder" kan undersøges. I nogle bestemmelser foretages dog en egentlig oprensning (ejendom, transportmidler, varelagre etc.). De foreteelser, der falder inden for denne gruppe, vil oftest være kombineret med videregående beføjelser som f.eks. adgang til prøveudtagninger eller regnskabsundersøgelser, men fælles for de beføjelser, der omtales nedenfor, er, at de kan anvendes alene.

Af lovbestemmelser, der anvender udtrykket eftersyn af virksomheder, kan eksempelvis nævnes lovebekendtgørelse nr. 38 af 30. januar 1984 § 25, stk. 2, om registreringsafgift af motorkøretøjer m.v. ("eftersyn hos registrerede virksomheder samt hos andre virksomheder, der erhvervsmæssigt afsætter afgiftspligtige køretøjer"). En lignende regel findes i § 19 i lovebekendtgørelse nr. 378 af 1. juli 1982 om forbrugsbegrænsende foranstaltninger ("eftersyn i de i henhold til nærværende lov afgiftspligtige virksomheder"). Se også lov nr. 220 af 26. april 1973 om kød m.v., § 29, stk. 2, samt lov nr. 193 af 24. maj 1972 om fyrværkeri § 4. Efter § 240, stk. 1, i lov nr. 630 af 23. december 1980 om forsikringsvirksomhed kan forsikringsrådet lade foretage undersøgelser på stedet af "forsikringssselskabs virkemåde og forhold".

Mere almindeligt er det dog, at det mere eller mindre præcist angives, hvilke objekter, der er adgang til at efterse. Der er i den forbindelse naturligt nok påvist en sammenhæng med arten af besigtigelsesobjekter og de materielle lovbestemmelser.

Inden for afgiftslovgivningen er der i vidt omfang hjemlet adgang til eftersyn af varelagre - oftest kombineret med en adgang til at efterse regnskaber. Der kan f.eks. henvises til lovene om afgifter på øl, vin, spiritus, tobak, parfume, chokolade og sukker og emballage. Lov nr. 634 af 21. december 1977 om afgift af visse detailsalgspakninger indeholder således i § 15 en bestemmelse om, at toldvæsenet er berettiget til at "efterse virksomhedernes varebeholdninger.....". Skattekontrolloven (lovebekendtgørelse nr. 401 af 6. juli 1984) hjemler i § 6, stk. 4, skattemyndighederne adgang til "på stedet at foretage opgørelse og vurdering af lagerbeholdninger, besætning, inventar, maskiner og andet driftsmateriel

En mere individuel beskrivelse findes i andre love.

I henhold til lov nr. 220 af 18. maj 1977 om dyreforsøg skal dyreforsøgsudvalget have adgang til at "besigtige forsøgslokaler og dyrestalde og til at overvære forsøg". Lov nr. 186 af 3. marts 1973 om tilvirkning og forhandling en gros m.m. af mejeriprodukter indeholder i § 17, stk. 2, en regel om, at tilsynsmyndigheden

har adgang til "ethvert sted, hvor mejeriprodukter tilvirkes, behandles, oplagres eller forhandles en gros, samt til ethvert transportmiddel, hvori produkterne er indladet. Lovbekendtgørelse nr. 49 af 16. februar 1966 om forhandling, udførsel af æg og ægprodukter m.m. hjemles i § 12, stk. 3, statskontrollen "adgang til ethvert sted, hvor æg i erhvervsmæssigt øjemed modtages til salg eller levering, opbevares, anvendes eller behandles og kan der foretage eftersyn" Efter § 12, stk. 4, har kontrollen adgang til "enhver jernbanestation og havneplads og til ethvert skibsrum, hvor der er indladet æg." § 12 i lov nr. 175 af 7. maj 1975 om mælk og konsummælkeprodukter giver adgang til eftersyn af besætninger, mejerier og transportmidler, som anvendes eller påtænkes anvendt til transport af mælkeprodukter. Se endvidere lov nr. 340 af 26. juni 1975 om foderstoffer (§ 22, stk. 1). I lov nr. 115 af 31. marts 1982 om biavl hjemles der i § 2 adgang til undersøgelse af bi-stader og bifamilier samt alt til bigården hørende materiel og voksbygning. Efter naturfredningslovens § 49, stk. 4, har rigsantikvaren adgang til steder, "hvor der foretages jordarbejder", og i henhold til § 7 i lov nr. 244 af 12. maj 1976 om sikkerhedsmæssige og miljømæssige forhold ved atomanlæg m.v. kan der foretages "adgang til at udøve tilsyn på anlægget under bygning og drift eller hos leverandører af anlægget". Saltvandsfiskeriloven (lov nr. 195 af 26. maj 1965) giver i § 31 adgang til "ethvert lager eller udsalg af fisk, krebsdyr og skal-dyr samt ret til at undersøge forsendelser heraf". Endvidere kan der foretages undersøgelse af "fangst ladning og redskaber overalt i fiskefartøjer og fisketransportfartøjer". Ferskvandsfiskeriloven (lov nr. 66 af 23. marts 1965) indeholder i § 63, stk. 2, 2. pkt., en lignende regel. Tilsvarende gælder efter § 23 i lov nr. 167 af 12. maj 1965 om kvalitetskontrol med fisk og fiskevarer. § 12 i bekendtgørelse nr. 606 af 23. november 1982 om den landmobile radiotjeneste giver adgang til eftersyn af sådanne stationer. Efter § 9 i lovbe-kendtgørelse nr. 528 af 17. oktober 1978 om foranstaltninger mod forstyrrelse af radiomodtagning skal der gives adgang til undersøgelse af elektriske anlæg. Efter § 49 i lov nr. 212 af 23. maj 1979 om kemiske stoffer og produkter er der adgang til "offentlige og private ejendomme. Lokaltiteter og transportmidler. . . ." En tilsvarende regel findes i lov nr. 310 af 6. juni 1973 om levnedsmidler § 45. Ifølge § 2, stk. 1, nr. 4, i lov nr. 505 af 29. november 1972 om kontrol med overholdelsen af EF's forordninger om monopoler og konkurrencebe-grænsninger kan der fås "adgang til virksomhedernes samt-lige lokaler, grunde og transportmidler". Lovbekendtgørelse nr. 669 af 28. december 1977 om elektriske stærk-strømsanlæg giver i § 2 b, stk. 2, adgang til "alle stærk-strømsanlæg samt til alle lokaler, hvori der fremstil-les, forhandles, oplagres eller benyttes elektrisk mate-riel". Efter lov nr. 293 af 8. juni 1978 om private regi-stre m.v. har registertilsynets medlemmer og personale adgang til "alle lokaler, hvorfra registeret administ-re-res eller kan benyttes, samt til lokaler, hvor registe-

ret eller de tekniske hjælpemidler opbevares eller anvendes". Se endvidere lov nr. 294 af 8. juni 1978 om offentlige myndigheders registre § 26, stk. 2.

Fælles for de ovennævnte bestemmelser er, at de giver adgang til besigtigelse af en virksomhed eller dele heraf. Hvor vidtgående beføjelser, der er knyttet til besigtigelsesadgangen, beror på en fortolkning af de enkelte regler. Således antages det f.eks., at registertilsynets adgang til lokaler, hvor registeret eller de tekniske hjælpemidler opbevares, tillige giver adgang til at foretage udtræk fra registeret.

Visse regler om besigtigelse falder en smule uden for denne gruppe, idet der ikke forudsættes at skulle foretages undersøgelse af en bestemt type virksomhed eller virksomheds udøvelse. På den anden side er der hjemlet en generelt beskrevet adgang til besigtigelse med henblik på at sikre mod risici, som kan optræde ved en række forskellige virksomhedstyper.

Som eksempel herpå kan nævnes embedslægernes adgang til enhver "lokalitet, der med hensyn til indretning eller den deri stedfindende virksomhed er undergivet særlige sundhedsmæssige forskrifter", jfr. § 3, stk. 2, i lov nr. 182 af 23. juni 1932 om sundhedsvæsenets centralstyrelse.

4.1.1.2.4. Nærmere undersøgelser af fast ejendom.

I en række tilfælde er der hjemlet myndighederne adgang til at foretage nærmere undersøgelser af fast ejendom. Der er tale om noget videregående end en blot besigtigelse, idet man er forpligtet til at tåle, at der foretages nogle nærmere angivne foranstaltninger på sin ejendom.

Efter lov nr. 186 af 4. juni 1964 om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom § 3, stk. 1, kan anlægsmyndigheden, når der i lovgivningen er hjemmel til ekspropriation, "foretage de nødvendige forberedende opmålinger, nivellementer og andre tekniske forarbejder og undersøgelser". Lignende bestemmelser findes i lov nr. 287 af 26. juni 1975 om kommuneplanlægning (§ 53, stk. 1), i lovebekendtgørelse nr. 302 af 9. juni 1982

om vandløb (§ 61, stk. 1), i lovekendtgørelse nr. 585 af 20. november 1975 om offentlige veje (§ 45, stk. 1) samt i lovekendtgørelse nr. 587 af 20. november 1975 om private fællesveje (§ 39, stk. 3). I henhold til § 52, stk. 1, i lov nr. 245 af 8. juni 1977 om DSB skal enhver grundejer give "alle vedkommende adgang til at foretage de jordbundsundersøgelser, opmålinger, udstikninger og afmærkninger i marken, som er nødvendige til planlægning af nye baneanlæg eller ændringer af bestående baneanlæg".

4.1.1.2.5. Adgang til at besigtige bestemte genstande etc.

I nogle bestemmelser er der hjemlet adgang til undersøgelse af bestemte genstande. Typisk for sådanne bestemmelser er, at man ved eftersyn ønsker at konstatere, om de gældende regler vedrørende genstandenes indretning og udstyr eller beskaffenhed er overholdt.

Lov nr. 287 af 10. juni 1976 - færdselsloven - hjemler i § 77 politiet adgang til at "standse et køretøj og lade det undersøge for fejl og mangler. . . ." Efter § 12 og § 18, stk. 2, i lov nr. 245 af 8. juni 1977 om DSB kan der foretages undersøgelse af, om indskrevet bagage etc. opfylder reglerne i befodringsreglementet. Lovekendtgørelse nr. 381 af 10. juni 1969 om luftfart hjemler i § 29 luftfartsmyndighederne adgang til "ethvert luftfartøj, som benyttes til luftfart efter denne lov, og har ret til at foretage enhver undersøgelse af luftfartøjet og dets udstyr". Efter § 140, stk. 1, har havarikommissionen - hvis en flyveulykke er sket - "adgang til at foretage undersøgelse af luftfartøjet eller dets rester, uanset om disse befinder sig på privat område". Efter § 13, stk. 1, i lov nr. 98 af 12. marts 1980 har statens skibstilsyns medarbejdere adgang til "at gå om bord i ethvert skib, der er omfattet af loven. Dette gælder også skibe under bygning." I henhold til § 7 i lov nr. 203 af 18. maj 1977 om skibsmåling har statens skibstilsyn "ret til at gå ombord i ethvert dansk skib og skib under bygning for dansk regning samt i ethvert udenlandsk skib, der anløber dansk havn, for at foretage de nødvendige målinger og for at kontrollere, at skibet er forsynet med målebrev.

4.1.1.3. Undersøgelse af regnskaber, forretningsbøger, korrespondance m.v.

I lovgivningen er der i en række tilfælde tillagt forvaltningen adgang til at foretage undersøgelser af regnskaber, forretningsbøger, korrespondance m.v. Det er almindeligt, at

denne adgang er kombineret med adgang til at efterse varelagre etc., jfr. afsnit 4.1.1.2.3. Adgangen til at "kigge papirer" må betegnes som et videregående indgreb set i relation til den blotte besigtigelse. Når man har mulighed for at gennemgå regnskaber, kan man få et indgående kendskab til privates formueforhold. Det er karakteristisk, at det ofte i lovgivningen udtrykkeligt fremhæves, at vedkommende embedsmænd har tavshedspligt om, hvad de ved et sådant eftersyn får kundskab om.

"Foranstaltningerne" - hvad er det man kan "kigge i" - er beskrevet forholdsvis ensartet i de enkelte love. Der kan imidlertid alligevel påvises forskelle, der - hvilket ikke kan virke overraskende - hænger sammen med de materielle bestemmelser i den enkelte lov.

4.1.1.3.1. Der forekommer således tilfælde, hvor der er tale om dokumenter, der er beregnet til forevisning.

Efter lovebekendtgørelse nr. 381 af 10. juni 1969 om luftfart har luftfartsvæsenet og politiet adgang til at "kontrollere de dokumenter, som luftfartøjet og de tjenestgørende skal være forsynet med". Efter færdselsloven (lov nr. 287 af 10. juni 1976) bestemmes i § 56, at politiet har ret til at forlange et kørekort forevist.

4.1.1.3.2. Inden for skatte- og afgiftslovgivningen findes en række bestemmelser om eftersyn af regnskaber.

4.1.1.3.2.1. Adgangen til at efterse regnskaber kan være et led i kontrol med at skatter og afgifter betales, som de skal, eller et led i kontrollen med brugen af offentlige tilskudsordninger eller lignende.

Adgangen til regnskabseftersyn er næsten undtagelsesfrit kombineret med en adgang til eftersyn af varelagre, hvilket er naturligt, idet kontrollen ofte vil bestå i at konstatere sammenhængen mellem regnskabsføring og varer.

I henhold til § 6, stk. 3, i skattekontrolloven (lovebekendtgørelse nr. 401 af 6. juli 1984) har skattemyndighederne adgang til på stedet at gennemgå "regnskabsmate-

riale med bilag tillige med andre dokumenter, der kan have betydning for skatteligningen, og foretage opgørelse af kassebeholdning m.v., når der er rimelig grund dertil."

Lovbekendtgørelse nr. 659 af 15. december 1982, hjemler toldvæsenet ret til at efterse "forretningsbøger, øvrige regnskabsmateriale samt korrespondance m.v." Tilsvarende bestemmelser findes i afgiftslovene vedrørende benzin, ansvarsforsikringer og lystfartøjsforsikringer. En lignende formulering bruges i momslovens § 31 og i toldlovens § 78, stk. 2. Se endvidere lov nr. 377 af 1. juli 1982 om afgift af sukker m.ra. (§ 19, stk. 1), lovbekendtgørelse nr. 371 af 1. juli 1982 om afgift af vin og frugtvin m.m. (§ 20, stk. 1), lov nr. 50 af 8. februar 1984 om afgift af elektricitet (§ 12, stk. 1) og lovbekendtgørelse nr. 441 af 23. august 1984 om afgift af visse olieprodukter (§ 19, stk. 1).

I lovbekendtgørelse nr. 378 af 1. juli 1982 om forbrugsbegrænsende foranstaltninger anvendes udtrykket "regnskaber m.v.", jfr. lovens § 19, stk. 1. Tilsvarende formulering bruges i lovbekendtgørelse nr. 379 af 1. juli 1982 om forskellige forbrugsafgifter § 17, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 373 af 1. juli 1982 om afgift på øl § 50, stk. 2, samt i lovbekendtgørelse nr. 374 af 1. juli 1982 om tobaksafgift § 25, stk. 1.

I § 10, stk. 2, i lovbekendtgørelse nr. 376 af 1. juli 1982 om afgift af konsum-is bruges udtrykket "almindelige forretningsbøger og øvrige regnskabsmateriale". § 89, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 358 af 25. juli 1983 om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring bruger udtrykket "adgang til at gøre sig bekendt med kassernes bøger, regnskabsbøger, beholdning og hele virksomhed".

Lov nr. 186 af 30. marts 1973 om tilvirkning og forhandling en gros m.m. af mejeriprodukter hjemler i § 17, stk. 5, tilsynsmyndigheden adgang til at foretage eftersyn af "virksomhedernes bogføring". Efter § 7, stk. 2, i lov nr. 595 af 22. december 1972 om administrationen af EF's forordninger om markedsordninger for landbrugsvarer m.v. har den kontrollerende myndighed adgang til at efterse bl.a. "forretningsbøger, øvrige regnskabsmateriale samt korrespondance m.v." Lov nr. 505 af 29. november 1972 om kontrol med overholdelsen af EF's forordninger om monopoler og konkurrencebegrænsninger indeholder i § 2, stk. 1, nr. 1-2, regler, hvorefter kontrolmyndigheden skal "kontrollere bøger og andre forretningspapirer og tage afskrifter eller lave ekstraktudskrifter af bøger og forretningspapirer".

4.1.1.3.2.2. Regnskabsundersøgelser kan endvidere være led i en mere omfattende ofte økonomisk regulering, hvor andet

end "bøgerne" kan kontrolleres, men hvor bøgerne er det væsentlige.

Efter lov nr. 630 af 23. december 1980 om forsikringsvirksomhed § 240 er forsikringsrådet berettiget til på stedet at lade foretage undersøgelser af forsikrings-selskab virkemåde og forhold, hvorved der ikke af selskabet må foreholdes rådet nogen oplysning". I henhold til § 21, stk. 1, i lovebekendtgørelse nr. 4 af 12. januar 1984 om tilsyn med pensionskasser skal forsikringsrådet til enhver tid have "adgang til at gøre sig bekendt med kassens bøger, regnskaber og hele virksomhed". Efter § 70 i lov nr. 355 af 1. juli 1940 om tilsyn med begravelseskasser og ligbrændingsforeninger har forsikringsrådet til enhver tid adgang til "at gøre sig bekendt med begravelseskassernes bøger, beholdninger, regnskaber og hele virksomhed" Efter § 15 i lov nr. 102 af 31. marts 1955 om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger har monoptilsynet "adgang til regnskaber og regnskabsbøger" En tilsvarende regel findes i § 11 i lov nr. 252 af 8. juni 1977 om mærkning og skiltning med pris m.v. samt i § 12, stk. 2, i lov nr. 54 af 25. februar 1976 om elforsyning.

4.1.1.3.2.3. Regnskabsundersøgelser kan også være et forholdsvist underordnet i en kontrolordning. Undersøgelse af regnskaber understøtter her andre væsentligere kontrolmuligheder.

Efter lov nr. 74 af 7. april 1899 angående sprængstoffer § 4 skal der føres særlige bøger vedrørende salg m.v. af sprængstoffer, og bøgerne skal "til enhver tid være tilgængelige for stedets politi". I lovebekendtgørelse nr. 513 af 24. september 1975 om apotekervæsenet § 36, stk. 2, siges "det, at "regnskabsbøgerne med bilag skal forelægges til eftersyn, når det forlanges at nogen, der er bemyndiget dertil af indenrigsministeren". Efter § 13 i lov nr. 223 af 8. juni 1966 om handel med brugte genstande samt pantelånervirksomhed har politiet bl.a. adgang til at foretage eftersyn af virksomhedernes "forretningsbøger", og efter § 4, stk. 2, i lov nr. 63 af 3. marts 1948 om ydelse af juridisk bistand samt om inkasso- og detektivvirksomhed har politiet adgang til bl.a. "forretningsbøger og -papirer".

4.1.1.3.2.4. Visse af undersøgelserne har karakter af kasseeftersyn, hvilket udtryk direkte anvendes i flere bestemmelser. Kasseeftersyn adskiller sig fra de ovennævnte regnskabsundersøgelser ved, at der i første række er tale om en undersøgelse af, om der er overensstemmelse mellem regnskab og

kassebeholdning og ikke af, om bestemte afgifter betales, som de skal. Ved eftersynet tilsigter man bl.a. at kunne konstatere, om der foreligger regnskabsmæssige uregelmæssigheder.

Efter § 13 i lov nr. 321 af 26. juni 1975 om revisionen af statens regnskaber m.m. kan rigsrevisoren "til enhver tid foretage revision og regnskabsgennemgang på det sted, hvor regnskaberne føres, eller hvor det nødvendige materiale i øvrigt findes". De almindelige regler om kasseeftersyn er fastsat med hjemmel i lovens § 14 og findes i bekendtgørelse nr. 337 af 24. juni 1977. I § 17, stk. 4, i lovebekendtgørelse nr. 384 af 25. august 1980 om folkekirkens lønningsvæsen m.m. tales direkte om "foretagelse af kasseeftersyn". Efter § 89, stk. 2, i lovebekendtgørelse nr. 358 af 25. juli 1983 om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring foranlediger arbejdsdirektøren hvert år regnskabs- og kasseeftersyn i samtlige arbejdsløshedskasser.

4.1.1.4. Prøveudtagning.

Undertiden er der hjemlet adgang til at udtage prøver af visse varer o.lign. Prøveudtagningen foretages af kontrolhensyn, idet det - ved stikprøve - ønskes konstateret, hvorledes beskaffenheden af nogle bestemte genstande er. Der er typisk tale om undersøgelse hos samme ejer af en i såvel mængdemæssig som stykmæssig aldeles ubetydelig del af et større parti. Prøveudtagningen adskiller sig på dette punkt fra den undersøgelse af forskellige løsøreobjekter, der er omtalt i afsnit 4.1.1.2.5.

4.1.1.4.1. Inden for afgiftsområdet kan eksempelvis nævnes toldlovens § 78, stk. 3, hvorefter toldvæsenet er "berettiget til at udtage prøver af varerne i det omfang, det er nødvendigt for at undersøge deres beskaffenhed". Efttr § 12, stk. 2, i lov nr. 595 af 22. december 1972 om administration af EF's forordninger om markedsvare for landbrugsvarer m.v. er toldvæsenet berettiget til at udtage "prøver af materialer og varer". Formålet er at konstatere, om betingelserne for afgiftsfritagelse efter lovens § 9 er til stede.

4.1.1.4.2. De fleste regler om prøveudtagning findes inden

for områder, hvor det er foreskrevet, at visse produkter skal opfylde bestemte krav. Der kan være tale om egentlige kvalitetskrav eller om krav, hvorefter visse stoffer eller lignende ikke må forefindes i produktet. Det kan også forekomme, at der foretages kontrol af, om et bestemt stykke arbejde er udført korrekt. Efter § 6, stk. 3, i lov nr. 218 af 31. maj 1963 om udførelse af jordbundsanalyser kan tilsynsmyndigheden således "fra laboratorierne medtage undersøgte jordprøver til kontrolanalyse". Der er tale om kontrol af jordbundsanalyselaboratoriernes undersøgelser.

Som eksempler på produktkontrol kan nævnes lov nr. 595 af 22. december 1972 om administration af EF's forordninger om markedsordninger for landbrugsvarer m.v. § 7, stk. 2, hvorefter den kontrollerende myndighed har adgang til at "udtage prøver af varerne i det omfang, det er nødvendigt for at undersøge deres beskaffenhed". I henhold til § 17, stk. 4, i lov nr. 186 af 30. marts 1973 om tilvirkning og forhandling en gros m.m. af mejeriprodukter er tilsynsmyndigheden "berettiget til uden erstatning at udtage prøver i det omfang, det er nødvendigt for at undersøge deres beskaffenhed". I § 12, stk. 2, i lov nr. 175 af 7. maj 1975 om mælk og konsummælkeprodukter er det bestemt, at kontrolmyndigheden er berettiget til "uden vederlag at udtage prøver i det omfang det er nødvendigt for at undersøge produktet". Efter § 16, stk. 3, i lovbekendtgørelse nr. 229 af 28. juni 1937 om tilvirkning og forhandling af margarine m.m. har kontrolmyndigheden ret til "efter gangbar pris at udtage prøver" med henblik på foretagelse af kemiske undersøgelser. Lov nr. 41 af 26. januar 1977 om handel med gødning og grundforbedringsmidler indeholder i § 21, stk. 1, hjemmel for landbrugsministeren til at fastsætte regler om "udtagelse af prøver til kontrolanalyse". Efter lov nr. 340 af 26. juni 1975 om foderstoffer § 22, stk. 2, kan der udtages og medtages "prøver af såvel færdigvarer som råvarer til nærmere undersøgelse". Lov nr. 115 af 31. marts 1982 om bekæmpelse af smitsomme sygdomme hos bier og om foranstaltninger til biavlens fremme giver i § 2, stk. 1, kontrolmyndighederne adgang til ved bistader at "udtage fornødne prøver". I lov nr. 135 af 26. april 1972 om begrænsning af svovlindhold m.v. i brændsel er der i § 1, stk. 3, hjemmel til at fastsætte regler om "udtagning af prøver hos forhandler og forbruger". Lov nr. 267 af 8. juni 1977 indeholder en lignende bestemmelse for så vidt angår "udtagning af prøver af motorbenzin". Lov nr. 167 af 12. maj 1965 om kvalitetskontrol med fisk og fiskevarer giver i § 23 adgang til at "udtage prøver og foretage kontrolvejning". Efter § 4 i lov nr. 193 af 24. maj 1972 om fyrværkeri kan der "udtages prøver af fyrværkeriartikler" med henblik på at foretage tekniske undersøgelser. Lægemiddeloven - lov nr. 451 af 6. august 1982 - indehol-

der i § 9, stk. 2, en regel, hvorefter sundhedsstyrelsen kan "udtage eller kræve udleveret prøver af lægemidler og stoffer, der er anvendt til disses fremstilling". Efter § 50 i lov nr. 212 af 23. maj 1979 om kemiske stoffer og produkter kan tilsynsmyndighederne "åbne emballage og udtage prøver til nærmere undersøgelse uden vederlag". Efter § 9, stk. 2, i lov nr. 499 af 29. november 1972 om kontrol med arbejder med ædle metaller skal virksomhederne give statsgardeinen eller den, han bemyndiger dertil, adgang til "efter eget valg at udtage prøver af ædle metaller i uforarbejdet stand, af halvfabrikata af ædle metaller eller af arbejder af ædle metaller".

4.1.1.5. Visitation.

Der er enkelte steder i lovgivningen hjemlet adgang til at foretage visitation. Mere omfattende indgreb eller undersøgelser, f.eks. undersøgelse af, om en person har en bestemt sygdom, er omtalt i afsnit 4.1.1.6.7.

Efter toldlovens § 74, stk. 1, er toldvæsenet berettiget til at "foretage eftersyn på personer, som rejser til eller fra toldområdet, som er eller har været om bord i skibe, fly eller tog, eller som færdes ved landegrænsen, langs kysterne, i havne, i lufthavne eller på landingssteder". Det fremgår modsætningsvis af § 74, stk. 3, at undersøgelse efter stk. 1 er begrænset til "ydre beklædning", idet en videregående undersøgelse forudsætter mistanke om ulovligt forhold. En sådan undersøgelse må derfor formentlig anses for at være et straffeprocessuelt indgreb. Efter lovens § 78, stk. 2, kan der endvidere foretages undersøgelse af personer, "der har udført eller forestået udførsel af varer fra toldområdet". Efter lov nr. 246 af 8. juni 1978 om visse foranstaltninger mod tyveri fra det kgl. bibliotek kan der foretages visitation af personer. Personer, der udtages til visitation, skal efter § 2 give en kontrollant adgang til at "gennemse tasker, pakker og lignende samt lade sin ydre beklædning undersøge". Efter lovens §§ 3-4 kan der foretages "tilbageholdelse" eller videregående visitation ved politiet, såfremt en person nægter at lade sig visitere, eller hvis visitationen giver rimelig grund til mistanke om tyveri. Tilbageholdelse og visitation på grund af mistanke om tyveri må anses som

undersøgelser som led i strafferetsplejen, hvilket formentlig også må anses at gælde anvendelsen af tilsvarende foranstaltninger som følge af nægtelse af at lade sig visitere.

4.1.1.6. Andre indgreb.

De hidtil omtalte indgreb falder i rimeligt klare grupper og er mere eller mindre "dagligdags". De er endvidere ofte - eller kan i hver fald være - ikke særlig indgribende efter den intensitetsskala, der er anvendt. Tilbage findes imidlertid en række indgreb, der i reglen er meget usædvanlige og ofte meget indgribende.

4.1.1.6.1. I visse tilfælde er der hjemlet adgang til at tage formuegoder "i bevaring" eller til at "beslaglægge" dem. Der tænkes ikke på prøveudtagning, hvor "beslaglæggelsen" ikke er et mål i sig selv, men en nødvendighed for at foretage undersøgelser. Systematisk er der i denne gruppe snarere tale om en art beslaglæggelse, der enten er funderet i en slags nødretsberetninger, eller som (selvom formålet er et andet) minder om formuerettens tilbageholdsret.

Som eksempler herpå kan nævnes bekendtgørelse nr. 235 af 28. april 1976 om pligt til under krig eller andre ekstraordinære forhold at stille ejendom til rådighed for det militære forsvar. Efter bekendtgørelsens § 4, stk. 1, kan ejendom "beslaglægges" med henblik på eventuel senere overtagelse af ejendom til eje eller brug. Efter toldlovens § 86, stk. 7-8, kan varer, for hvilke told og afgifter ikke betales rettidigt, tages "i bevaring" og eventuelt bortsælges ved auktion.

Færdselslovens § 77 giver adgang til at "standse et køretøj og lade det undersøge for fejl og mangler. . . ." Undersøgelsen behøver ikke at foregå på stedet, men kan ske i nærmeste synshal, hvorved der i dan tid, der medgår til undersøgelsen, kan siges at foreligge en art beslaglæggelse. Færdselslovens § 123 indeholder regler, hvorefter politiet kan fjerne bl.a. ulovligt parkerede og havarerede køretøjer og eventuelt lade dem sælge ved offentlig auktion.

Efter § 16 i lov nr. 98 af 12. marts 1980 om skibes sikkerhed m.v. kan et skib tilbageholdes, når der foreligger nogle nærmere opregnede omstændigheder, der medfører, at det vil være forbundet med "fare for ombordværendes sikkerhed eller sundhed at lade skibet gå til søs eller

fortsætte sejladsen"

4.1.1.6.2. Der findes i lovgivningen hjemmel til at foretage en række tvangsindgreb uden for strafferetsplejen, der efter deres beskaffenhed er - eller i hvert fald kan være - videregående end de "ransagnings- og beslaglæggelseslignende" indgreb, der er omtalt i de foregående afsnit.

Der findes således regler, hvorefter der kan foretages brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden eller foretages undersøgelse af breve.

Efter lovbekendtgørelse nr. 230 af 26. maj 1982 om forsvarets organisation m.v. § 6, stk. 1, kan forsvarsministeren i tilfælde af krig eller under ekstraordinære forhold "træffe foranstaltninger som omhandlet i grundlovens § 72 over for telefonsamtaler og post- og telegrafafførendelser". Efter § 2, stk. 1, i lov nr. 395 af 16. august 1983 om post åbnes ubesørgelige, lukkede forsendelser, som ikke på anden måde kan bringes afsender i hænde, af postvæsenet efter regler, der fastsættes af ministeren for offentlige arbejder. Åbning af post af hensyn til besørgelsen eller for at fastslå omfanget af en eventuel beskadigelse af forsendelsen kan ligeledes ske, jfr. § 2, stk. 2.

4.1.1.6.3. I visse tilfælde har forvaltningsmyndigheder adgang til at overvære private møder.

Efter lov nr. 355 af 1. juli 1940 om tilsyn med begravelseskasser og ligbrændingsforeninger § 10 er forsikringsrådet berettiget "til at lade en repræsentant overvære en begravelseskasses generalforsamling". Lov nr. 220 af 7. juni 1972 om Københavns Fondsbørs hjemler i § 23 den tilsynsførende adgang til "at overvære bestyrelsens møder, deltage i forhandlingerne og fremsætte forslag til behandling".

4.1.1.6.4. I nogle love er der adgang til at afspørre områder, nedrive bygninger o.lign.

Efter toldlovens § 71, stk. 9, kan toldvæsenet kræve, at der på steder, hvor varer indlades eller tages om bord etc., etableres afspærringer, der ikke må passeres uden toldvæsenets samtykke. Efter § 21, stk. 2, i brandloven (lovbekendtgørelse nr. 365 af 28. juli 1983) er brandvæsenet berettiget til "at nedrive bygninger eller fjerne beplantninger"

4.1.1.6.5. Der findes lovbestemmelser, der giver adgang til at standse visse transportmidler, f.eks. skibe og luftfartøjer. Dette vil i visse tilfælde ske med henblik på undersøgelse af transportmidlet - se ovenfor i afsnit 4.1.1.1. men selve det forhold, at det bringes til standsning, må imidlertid karakteriseres som et selvstændigt indgreb. F.eks. kan det for skibe og luftfartøjer have store økonomiske eftervirkninger.

Efter toldlovens § 71, stk. 2, skal sejlene skibe "på toldvæsenets forlangende stoppe op". Efter lov nr. 195 af 26. maj 1965 om saltvandsfiskeri § 31, stk. 2, kan fiskerikontrollen og politiet "lade fiskerfartøjer og fisketransportkøretøjer stoppe og borde for foretagelse af tjenstlige handlinger. . . ." Efter § 84, stk. 1, i lovebekendtgørelse nr. 381 af 10. juni 1969 om luftfart kan vedkommende myndighed pålægge et luftfartøj at lande, når "hensynet til den offentlige orden og sikkerhed kræver det". Efter § 6, stk. 1, kan vedkommende myndighed, såfremt pålægget ikke efterkommes, "med dertil egnede midler hindre luftfartøjets videre flyvning". Efter § 12, stk. 5-6, i lovebekendtgørelse nr. 230 af 26. maj 1980 om forsvarrets organisation m.v. kan forsvarsministeren i krigstilfælde o.lign. "regulere og kontrollere sejlads og lufttrafik".

4.1.1.6.6. Der findes også bestemmelser, hvorefter en offentlig myndighed er berettiget til at lade et arbejde eller visse foranstaltninger udføre for en privats regning (de såkaldte "selvhjælpshandlinger"). Disse tilfælde forekommer især i situationer, hvor private ikke har overholdt en pligt til selv at udføre det pågældende arbejde eller gennemføre foranstaltningerne, jfr. nærmere Betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen, side 107 ff.

På bygge- og miljøområdet kommer selvhjælpshandlinger navnlig på tale, når den private ikke opfylder et påbud om fysisk lovliggørelse, men kan også tænkes foretaget i faresituationer og uden, at et forudgående påbud er nødvendigt.

Flere bestemmelser giver hjemmel for selvhjælpshandlinger til gennemtvungelse af ethvert påbud, der udstedes efter den pågældende lov. Efter miljøbeskyttelseslovens § 49, stk. 2, kan kommunalbestyrelsen således, når et påbud efter loven ikke er efterkommet rettidigt, "lade den pågældende foranstaltning udføre for den ansvarli-

ges regning". En tilsvarende vid hjemmel findes i vandforsyningslovens § 65 og den nye vandløbslovs § 54, stk. 3. Andre af lovene har begrænset adgangen til selvhjælps-handling til særlige påbud. Det gælder således byggelovens § 15, stk. 7 (påbud om gårdrydning) og § 18, stk. 2 (påbud om afhjælpning af farefremkaldende mangler ved en ejendom), naturfredningslovens § 50 (påbud om retablering af et beskadiget jordfast fortidsminde) og bygningsfredningslovens § 33, stk. 4 (påbud om afhjælpning af mangler, der frembyder fare for en fredet bygnings opretholdelse).

Af andre lovbestemmelser kan nævnes: Lov nr. 148 af 24. april 1975 om bekæmpelse af flyvehavre bestemmer i § 1, stk. 3, at der kan fastsættes bestemmelser om, at påbudte foranstaltninger, der ikke er udført inden for en vis frist, kan udføres af vedkommende myndighed på ejerens eller brugerens bekostning. De foranstaltninger, der kan komme på tale, er efter § 1, stk. 2, bl.a. bortlugning, afhugning, jordbehandling og kemisk bekæmpelse af flyvehavreplanter. De nærmere regler findes i bekendtgørelse nr. 202 af 30. april 1981 om bekæmpelse af flyvehavre. Dyreværnsloven - lov nr. 335 af 8. juli 1983 indeholder i §§ 14-15 en bestemmelse om tvangsafgivning af dyr ved politiets foranstaltning. Regler af samme art findes i § 9 i lov nr. 156 af 14. april 1920 om smitsomme sygdomme hos husdyrene. Bekendtgørelse nr. 666 af 16. december 1982 om bekæmpelse af rotter indeholder i § 5 hjemmel til, at kommunalbestyrelsen kan lade foretage udryddelsesforanstaltninger, som grundejeren trods påbud herom ikke har ladet udføre.

4.1.1.6.7. Endelig er der i nogle tilfælde hjemmel til at foretage en række foranstaltninger, der gør indgreb i den personlige frihed.

Efter færdselslovens § 55 kan politiet til enhver tid kræve, at "føreren af et køretøj eller en rytter foretager en udåndingsprøve". Efter bekendtgørelse nr. 349 af 24. juni 1976 om udåndingsprøver efter færdselsloven kan politiet tilbageholde den, som skal foretage udåndingsprøven, i det tidsrum, det er nødvendigt for at foretage prøven. Kapitel 3 i lov nr. 114 af 21. marts 1979 om foranstaltninger mod smitsomme sygdomme hjemler adgang til at gennemføre en lang række tvangsindgreb over for enkeltpersoner. Således kan der bl.a. blive tale om isolation, tvangsmæssig vaccination, lægeundersøgelser og tvangsindlæggelse af sygehus. Bistand til gennemførelse heraf ydes af politiet. Lov nr. 287 af 23. maj 1973 om bekæmpelse af kønssygdomme indeholder i § 4 hjemmel til at gennemføre tvangsundersøgelse og tvangsbehandling med bistand fra politiet. Lov nr. 118 af 13. april 1938 om sindssyge personers hospitalsophold indeholder i §§ 1-5 regler om tvangsindlæggelse af sindssyge. Efter bilstandslovens § 17, stk. 1, kan

den myndighed, der behandler en sag, pålægge den, der søger bistand, at medvirke ved sagens oplysning, herunder ved at lade sig undersøge af en læge eller indlægge til observation og behandling. Der er ikke hjemmel til tvangsgennemførelse. Nægter den pågældende at medvirke, er følgen alene processuel skadevirkning.

4.1.2. Materielle betingelser for at kunne foretage tvangsindgreb (retsfaktumbeskrivelsen).

4.1.2.1. Indledning.

I dette afsnit ansues de materielle beføjelser ud fra, hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at indgrebet kan foretages (retsfaktumbeskrivelsen) .

Når udtrykket retsfaktumbeskrivelse omtales i dette afsnit, tænkes der på en beskrivelse af de positive betingelser, der skal være opfyldt, for at indgrebet lovligt kan foretages. "Negative betingelser", der ikke må være til stede, f.eks. magtfordrejning, falder uden for retsfaktumbeskrivelsen, men er naturligvis retligt relevante. I retsfaktumbeskrivelsen udelades i dette afsnit også beskrivelsen af, hvor indgrebene kan foretages (f.eks. fast ejendom eller bestemte virksomheder), hvad der kan gøres (f.eks. prøveudtagning), samt af, hvem der kan gøre det. Disse betingelser er omtalt i afsnit 4.1.1. og afsnit 4.2.1.

4.1.2.2. Ingen egentlig retsfaktumbeskrivelse i vel se .

I langt den overvejende del af de berørte lovbestemmelser er der overhovedet ingen retsfaktumbeskrivelse, eller også er retsfaktumbeskrivelsen så ubestemt, at den næppe har nogen selvstændig betydning. Nogle - tilfældigt valgte - eksempler kan illustrere dette.

Efter § 25, stk. 1, i lovebekendtgørelse nr. 38 af 30. januar 1984 om registreringsafgift af motorkøretøjer m.v. kan toldvæsenet forlange ethvert køretøj fremstillet, for så vidt det "skønnes nødvendigt at afgiftsmæssige grunde". Efter § 25, stk. 2, kan der foretages eftersyn af køretøjer og regnskabsmateriale etc., men det angives ikke, under hvilke betingelser dette kan ske.

Efter § 3 i lov nr. 186 af 4. juni 1964 om fremgangs- måden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom kan anlægsmyndigheden, når der i lovgivningen er hjemmel til ekspropriation, foretage "de nødvendige forbereden- de opmålinger, nivellementer og andre tekniske forar- bejder og undersøgelser". Lovbekendtgørelse nr. 401 af 6. juli 1984 (skattekontrolloven) hjemler i § 6, stk. 3, adgang for skattemyndighederne til på stedet at gen- nemgå regnskabsmateriale med bilag tillige med andre dokumenter, "der kan have betydning for skattelignin- gen og foretage opgørelse af kassebeholdning m.v., når der er rimelig grund dertil". I henhold til § 22, stk. 2, i lov nr. 681 af 23. december 1975 om arbejdsmiljø kan direktøren for arbejdstilsynet forlange en lang ræk- ke oplysninger "til statistisk brug". Efter lovens § 76 har arbejdstilsynets medarbejdere adgang til offent- lige og private arbejdssteder "i det omfang det er på- krævet for at de kan varetage deres hverv". I § 12, stk. 3, i lovbekendtgørelse nr. 49 af 16. februar 1966 om forhandling, udførsel og indførsel af æg og ægproduk- ter m.m. siges det blot, at statskontrollen "har adgang til ethvert sted, hvor æg i erhvervsmæssigt øjemed mod- tages til salg eller levering, opbevares, anvendes el- ler behandles, og kan dér foretage eftersyn"

Lov nr. 115 af 31. marts 1982 om biavl giver kontrol- myndighederne "uhindret adgang til undersøgelse af bi- stader og bifamilier og alt til bigården hørende mate- riel" I henhold til § 3 i lov nr. 267 af 8. juni 1977 om blyindhold m.v. i motorbenzin har tilsynsmyndi- ghederne adgang til offentlige og private ejendomme "for at indhente oplysninger til brug for udøvelsen af tilsyn og kontrol". Lovbekendtgørelse nr. 152 af 15. april 1982 - byggeloven - indeholder i § 19 hjemmel for kommunalbestyrelsen til uden retskendelse at forlange adgang til en privat ejendom "for at undersøge, om der er sket overtrædelse af loven eller de i medfør af lo- ven udfærdigede bestemmelser og stillede betingelser" Luftfartsloven (lovbekendtgørelse nr. 381 af 10. juni 1969) indeholder i § 29 en bestemmelse, hvorefter luftfartsmyndighederne har adgang til luftfartøjer og har ret til at foretage enhver undersøgelse af luftfar- tøjet og dets udstyr, "som findes nødvendig for at kun- ne udføre besigtigelse og tilsyn". Endvidere kan luft- fartøjer kræves klargjort til besigtigelse, ligesom prø- veflyvning og "andre nødvendige prøver kan kræves ud- ført". Efter lovens § 52 kan tilsynsmyndigheden til en- hver tid kræve adgang til luftfartsanlæg og anden ejen- dom "i den udstrækning, det er nødvendigt for udførelse af dens opgaver". Efter § 9, stk. 3, i lov nr. 84 af 11. maj 1897 om telegrafer og telefoner har de i "statens tjeneste stående personer, der er beskæftiget ved eller fører tilsyn med arbejder ved en staten tilhørende led- ning og legitimerer sig som sådanne" adgang til at fær- des på offentlig og privat ejendom, "for så vidt de på- gældende arbejder gøre det fornødent". Efter § 3, stk. 2, i lov nr. 182 af 23. juni 1932 om sundhedsvæsenets centralstyrelse har sundhedsstyrelsens leder eller den,

han bemyndiger dertil, "i tilsynets interesse når som helst adgang til enhver af de anførte lokaliteter her i landet samt til enhver anden lokalitet, der med hensyn til sin indretning eller den deri stedfindende virksomhed er undergivet særlige sundhedsmæssige forskrifter".

I nogle tilfælde er det ikke udtrykkeligt bestemt, at der kan foretages besigtigelser eller undersøgelser - ransagninger om man vil - men hvor det alligevel formentlig må antages, at en sådan adgang består. Dette gælder i tilfælde, hvor en mere indgribende foranstaltning er hjemlet og skal iværksættes, men hvor iværksættelse ikke kan gennemføres uden at foretage en besigtigelse eller lignende.

Der er tale om en særlig gruppe, hvor retsfaktum for "ransagninger" på en måde indgår i retsfaktum for et andet indgreb. Retsfaktum kan således være forholdsvis tom, men kan også - afhængig af indgrebets karakter - have en vis præcision.

I de situationer, hvor frihedsberøvelse uden for strafferetsplejen iværksættes ved politiets foranstaltning, gælder der formentlig den regel, at f.eks. husundersøgelse kan foretages, hvis der er konkrete holdepunkter for at tro, at vedkommende befinder sig i huset, jfr. Germer i Juristen 1967, s. 136, og U 33/617. En regel af denne karakter minder om den regel, der gælder vedrørende ransagning i forbindelse med anholdelse inden for strafferetsplejen, jfr. retsplejelovens § 759, stk. 1, efter hvilken "ransagning af hus for at eftersøge en mistænkt, der skal anholdes, kan foretages, når der er grund til at antage, at han opholder sig der, og ransagningen i det foreliggende tilfælde ikke står i misforhold til sagens betydning."

I tilfældegruppen falder ransagninger med henblik på iværksættelse af frihedsberøvelser uden for strafferetsplejen samt ransagninger for at kunne afhente bestemte genstande eller personer.

Efter lov nr. 333 af 19. juni 1974 om social bistand § 123 kan det sociale udvalg træffe beslutning om an-

bringelse af børn uden for hjemmet eller på bestemte institutioner. Efter § 126, stk. 4, kan politiets bistand rekvireres til fuldbyrdelse af beslutningerne. Selv om det ikke direkte udtales, må det antages, at politiet kan foretage ransagning af f.eks. et hus eller en lejlighed med henblik på at gennemføre en tvangs-fjernelse af et barn fra hjemmet.

Efter § 6, stk. 1, i lov nr. 498 af 23. december 1970 om udlevering til et andet nordisk land i anledning af visse beslutninger om forsorg eller behandling kan der foretages frihedsberøvelse, indtil udlevering kan finde sted.

Efter § 5 i lov nr. 118 af 13. april 1938 om sindssyge personers hospitalsophold påhviler det politiet at yde bistand til iværksættelse af beslutninger om tvangsindlæggelse af sindssyge.

Ransagning for at lede efter bestemte personer behøver ikke at ske med henblik på egentlig frihedsberøvelse. Således kan der f.eks. efter §§ 3-4 i lov nr. 287 af 23. maj 1973 om bekæmpelse af kønssygdomme iværksættes tvangsmæssige undersøgelser og behandling med bistand af politiet. Politiet må i forbindelse hermed være berettiget til at ransage f.eks. et hus eller en lejlighed. Efter dyreværnsloven - lov nr. 335 af 8. juli 1983 - kan politiet i henhold til § 13 i visse tilfælde fjerne et dyr. Politiet må i denne sammenhæng være berettiget til at ransage en ejendom, hvor dyret må formodes at befinde sig.

Efter § 12 i lovekædetgørelse nr. 409 af 8. august 1984 om vægtafgift af motorkøretøjer m.v. skal køretøjets nummerplader inddrages ved politiets foranstaltning, såfremt vægtafgiften ikke betales rettidigt. Efter bekendtgørelse nr. 723 af 23. december 1982 om registrering af motorkøretøjer m.v. § 63 skal politiet inddrage et køretøjs nummerplader, når et registreret køretøj nægtes godkendt ved syn. Efter bekendtgørelse nr. 480 af 22. august 1973 om ansvarsforsikring for motordrevne køretøjer m.v. § 16 skal et køretøjs nummerplader inddrages, når en ansvarsforsikring er ophørt (f.eks. på grund af manglende præmiebetaling), og køretøjet ikke er afmeldt. For at kunne inddrage nummerpladerne efter disse love må politiet være berettiget til f.eks. at "ransage" en garage. Se dog hertil en af Evensen i Fuldmægtigen 1979 side 79 f. refereret kendelse af Vestre Landsret, hvor udlevering af nummerplader skete ved en umiddelbar fogedforretning.

4.1.2.3. En vis retsfaktumbeskrivelse.

I enkelte tilfælde findes en vis angivelse af de omstændigheder, der skal foreligge, for at tvangsindgreb kan iværksættes.

Efter naturfredningsloven (lovbekendtgørelse nr. 435 af 1. september 1978) kan rigsantikvaren kræve adgang til steder, "hvor der foretages jordarbejder, og hvor der kan formodes under arbejdet at fremkomme fund som nævnt i stk. 1, 1. pkt.", jfr. lovens § 49, stk. 4. De fund, der er tale om, er grave, gravpladser, bopladser, ruiner eller andre jordfaste fortidsminder. Efter lovens § 51 kan rigsantikvaren kræve adgang til steder, hvor "der formodes at være et fortidsminde". I henhold til § 52 i lov nr. 245 af 8. juni 1977 om DSB skal enhver grundejer give alle vedkommende adgang til at foretage de jordbundsanalyser, opmålinger, udstikninger og afmærkninger i marken, "som er nødvendige til planlægelse af nye baneanlæg eller ændringer af bestående baneanlæg".

4.1.2.4. En egenlig retsfaktumbeskrivelse.

I nogle sjældne tilfælde findes en egentlig beskrivelse af det retsfaktum, der skal være til stede som betingelse for foretagelse af tvangsindgreb.

Efter lovbekendtgørelse nr. 365 af 28. juli 1983 - brandloven - har brandvæsenet "i tilfælde af ildebrand ret til i det omfang sluknings- og redningsarbejdet nødvendiggør det, at skaffe sig adgang til privat grund" Beføjelsen kan således kun anvendes, hvis der foreligger en særlig situation - nemlig ildebrand. Efter § 16, stk. 1, i lov nr. 98 af 12. marts 1980 om skibes sikkerhed kan et skib tilbageholdes, såfremt det som følge af fejl eller mangler ved skrog, maskineri, sikkerhedsudstyr, placering af ballast eller ladning, bemanning eller andre grunde er forbundet med fare for ombordværendes sikkerhed eller sundhed at lade skibet gå til søs eller fortsætte sejladsen. Reglen må forstås således, at tilbageholdelse kun kan ske, hvis det kan påvises, at særlige fareomstændigheder er til stede. Lov nr. 287 af 23. maj 1973 om bekæmpelse af kønssygdomme indeholder i § 3 en regel, hvorefter personer, der har grund til at tro at de lider af en kønssygdom, skal lade sig undersøge og behandle for sygdommen hos en læge. Personer, der tilsidesætter denne pligt, kan af embedslægeinstitutionen få meddelt pålæg om at lade sig undersøge og behandle. Efterkommes pålægget ikke, kan den pågældende fremstilles for en læge ved politiets hjælp til undersøgelse og behandling. Modsat patienten sig undersøgelse eller behandling, kan retten bestemme, at undersøgelsen eller behandlingen skal gennemføres ved politiets hjælp, jfr. lovens § 4. I de tilfælde, hvor politiet fjerner et køretøjs nummerplader, vil det ske, når bestemte betingelser er opfyldt, f.eks. at vægtafgift ikke er betalt rettidigt.

4.1.3. Formålet med tvangsindgreb uden for strafferetsplejen.

4.1.3.1. Indledning.

En gennemgang af tvangsindgrebene uden for strafferetsplejen viser, at der er tale om en række indgreb, der er hjemlet i mange forskellige love. Indholdsmæssigt er lovene naturligvis meget forskellige, men der synes alligevel at kunne påvises fire hovedgrupper, der vil blive omtalt i dette afsnit. Der er tale om tvangsindgreb som led i forvaltningens kontrol, tvangsindgreb som oplysningsmiddel, tvangsindgreb som fuldbyrdelse og tvangsindgreb som udtryk for nødret.

Denne inddeling, hvori der er foretaget en række underinddelinger, har ikke nogen egentlig retlig betydning, men har en stor retspolitisk interesse. Inddelingen er ikke skarp, idet en række af bestemmelserne vil kunne placeres flere steder. Særlig er grænsen mellem de to første kategorier uklar. Bestemmelserne er her søgt placeret, hvor de i overvejende grad må antages at høre hjemme.

4.1.3.2. Tvangsindgreb som led i forvaltningens kontrol.

4.1.3.2.1. Kontrolvirksomhed og sanktioner.

Langt den overvejende del af tvangsindgrebene er hjemlet for at give forvaltningsmyndighederne mulighed for at udøve en effektiv kontrol med overholdelsen af gældende bestemmelser.

Der er ofte tale om kontrol med udøvelsen af en bestemt virksomhed eller kontrol af en bestemt lokalitet, hvor et særligt arbejde foregår, eller hvor en bestemt tilstand skal opretholdes, jfr. afsnit 4.1.1.2.3. De indgreb, der kan bringes i anvendelse, omfatter i vidt omfang tillige regnskabsundersøgelser, undersøgelse af forretningsbøger samt prøveudtagning, jfr. afsnit 4.1.1.3. og 4.1.1.4.

Kontrollen er i mange tilfælde en slags stikprøvekontrol, men der findes også eksempler på regelmæssig kontrol.

Det er ikke tanken i dette afsnit at foretage en særlig udførlig gennemgang af de tilfælde, hvor tvangsindgribelse anvendes i kontroløjeraed, bl.a. fordi mange af de relevante lovbestemmelser allerede er omtalt i de afsnit, der er henvist til ovenfor. Af hensyn til retspolitiske overvejelser skal derimod omtales nogle af de synspunkter, der ligger bag sammenhængen mellem tvangsindgribelse og kontrolvirksomhed.

Det karakteristiske ved denne "kontrolgruppe" er, at kontrollen i langt de fleste tilfælde angår udøvelse af en bestemt virksomhed eller anvendelse eller salg af bestemte genstande eller produkter, som er undergivet en offentlig regulering. Til sikring af, at reguleringen virker som tilsigtet, er det nødvendigt at have kontrolmidler til rådighed.

Kontrollen kan udformes på flere måder. Undertiden kan gældende bestemmelsers overholdelse kontrolleres på forhånd, som det f.eks. sker ved byggetilladelser eller skibstilsynets godkendelse af en nybygning. Oftest er det imidlertid nødvendigt at føre kontrol med en løbende virksomhed, f.eks. en produktion, eller opretholdelsen af en tilstand. Som led i begge former for kontrol kan der være brug for at foretage besigtigelse m.v. Men behovet er særlig påtrængende ved kontrol med en løbende virksomhed.

Formålet med forvaltningens kontrol med gældende regler er naturligvis i første række at forebygge overtrædelse af reglerne. Man bør imidlertid være opmærksom på, at hvor tilsidesættelse konstateres, og forvaltningen beslutter sig til at skride ind over for overtrædelsen, f.eks. med strafbelagt påbud eller forbud, kommer tvangsindgribelse - besigtigelsen, prøveudtagningen m.v. - til at virke som led i bestræbelsen på at skaffe oplysninger til brug for en fremtidig beslutning.

4.1.3.2.2. Eksempler på kontrolbestemmelser.

Inden for skatte- og afgiftslovgivningen findes mange eksemp-

ler på tvangsindgreb som led i kontrolvirksomhed. Det er især toldvæsenet, der er tillagt beføjelse hertil til tvangsindgreb.

Se lovbekendtgørelse nr. 38. af 30. januar 1984 om registreringsafgift af motorkøretøjer m.v. (§ 25, stk. 1-2), bekendtgørelse nr. 628 af 8. december 1982 om afgift af benzin (§§ 17-18), lov nr. 174 af 7. maj 1975 om afgift af ansvarsforsikringer (§ 7), lov nr. 413 af 20. august 1976 om afgift af lystfartøjsforsikringer (§ 8), lovbekendtgørelse nr. 369 af 1. juli 1982 om almindelig omsætningsafgift (momsloven, §§ 31-32), lovbekendtgørelse nr. 378 af 1. juli 1982 om forbrugsbegrænsende foranstaltninger (§ 19), lovbekendtgørelse nr. 379 af 1. juli 1982 om forskellige forbrugsafgifter (§ 17), lovbekendtgørelse nr. 373 af 1. juli 1982 om afgift af øl (§ 50, stk. 2-3), lovbekendtgørelse nr. 371 af 1. juli 1982 om afgift af vin og frugtvin m.m. (§ 20), lovbekendtgørelse nr. 374 af 1. juli 1982 om tobaksafgifter (§ 25), lovbekendtgørelse nr. 380 af 1. juli 1982 om afgift af parfumer, toiletmidler m.v. (§ 10), lovbekendtgørelse nr. 376 af 1. juli 1982 om afgift af konsumis (§ 7), lovbekendtgørelse nr. 370 af 1. juli 1982 om afgift af spiritus m.m. (§ 27), lovbekendtgørelse nr. 372 af 1. juli 1982 om kontrol med omsætningen af spiritus og vin (§ 9), lovbekendtgørelse nr. 375 af 1. juli 1982 om afgift af chokolade- og sukkervarer m.m. (§ 23), lov nr. 50 af 8. februar 1984 om afgift af elektricitet (§ 12), lovbekendtgørelse nr. 441 af 23. august 1984 om afgift af visse olieprodukter (§ 19), lov nr. 634 af 21. december 1977 om afgift af visse detailsalgspakninger (§ 15), lov nr. 381 af 1. juli 1982 om afgift af charterflyvning (§ 11) og lov nr. 659 af 15. december 1982 om told (§ 70, § 74, stk. 1-2, § 78 og § 98, stk. 3).

Beføjelserne i denne gruppe omfatter typisk eftersyn af varelagre, forretningsbøger, regnskabsmateriale og korrespondance. Kontrollen inden for f.eks. momslovens regi består naturligvis i at påse, at momsen berigtiges, som den skal. Da der betales moms i alle led af den erhvervsmæssige omsætning af varer, er det naturligt, at kontrollen må omfatte såvel varelagre som forretningsbøger etc.

Fra beskæftigelseslovgivningen kan nævnes arbejdsmiljøloven (lov nr. 681 af 23. december 1975). Efter loven og især de bekendtgørelser, der udstedes med bemyndigelse i loven, påhviler der såvel arbejdsgiveren som de ansatte en række pligter f.eks. vedrørende udførelse af arbejdet, indretning af

arbejdsstedet, udformningen af tekniske hjælpemidler o.s.v. Efter lovens § 76 har arbejdstilsynet adgang til arbejdssteder.

Fra bygnings- og boliglovgivningen kendes også eksempler på tvangsindgreb som kontrolforanstaltning.

Efter § 19 i byggeloven (lovbekendtgørelse nr. 152 af 15. april 1982) kan kommunalbestyrelsen forlange adgang til en ejendom for at undersøge, om der er sket overtrædelse af loven. Efter § 31 A kan boligministeren fastsætte bestemmelser om obligatoriske kontrolmålinger af varme- og ventilaitionsanlæg. I bekendtgørelse nr. 223 af 14. maj 1984 om kontrolmåling, justering og rensning af mindre oliefyrsanlæg skal der foretages en årlig kontrolmåling af mindre oliefyrsanlæg. Eftersynet skal som udgangspunkt foretages af skorstensfejerne, der efter § 3, stk. 4, har fri adgang til de steder, hvor det er nødvendigt at foretage kontrolmålinger.

Fra lovgivningen om brandvæsen og sprængstoffer kan også hentes eksempler.

Efter § 33 i brandloven (lovbekendtgørelse nr. 365 af 28. juli 1983) kan der foretages regelmæssige eftersyn af bygninger for at konstatere, om de er i forsvarlig stand. Lov nr. 193 af 24. maj 1972 om fyrværkeri bestemmer i § 4, at brandinspektionen og politiet har adgang til virksomheder, der fremstiller, indfører eller forhandler fyrværkeri. Der kan i forbindelse hermed udtages prøver, som kan underkastes en teknisk undersøgelse. Det, der skal kontrolleres, er, om fyrværkeriet opfylder de gældende forskrifter, jfr. herved bekendtgørelse nr. 550 af 19. november 1976 om fyrværkeri.

Fra lovgivningen om dyr kan nævnes lov nr. 220 af 18. maj 1977 om dyreforsøg. Dyreforsøg må kun finde sted i egnede lokaler og kun gennemføres på særlige måder. Efter lovens § 13 har dyreforsøgsudvalget adgang til forsøgslokaler og til at overvære dyreforsøg.

Fra veterinærlovgivningen kan nævnes lov nr. 220 af 16. april 1973 om kød. I loven er fastsat bestemmelser om bl.a. indretningen af slagtesteder. Efter lovens § 29, stk. 2, er der adgang til at besigtige disse. Se endvidere lovbekendtgørelse nr. 299 af 28. juni 1937 om tilvirkning og forhandling

af margarine m.m. § 16, hvor der bl.a. er adgang til prøveudtagning som led i produktkontrollen, samt lov nr. 115 af 31. marts 1982 om biavl.

Fra miljølovgivningen kan nævnes lovekendtgørelse nr. 130 af 9. april 1980 om beskyttelse af havmiljøet (§§44-47 - eftersyn af skibe).

Fra lovgivningen om færdsel og kommunikation kan nævnes færdselslovens § 55 (udåndingsprøver) og § 77 (landevejssyn) samt lov nr. 245 af 8. juni 1977 om DSB (§ 12 og § 18 - undersøgelse af, om bagage eller fragtgods opfylder bestemmelserne i befordringsreglementet). Se endvidere lovekendtgørelse nr. 381 af 10. juni 1969 om luftfart, § 29 og § 52, stk. 2 (undersøgelse af luftfartøj, tilsyn med flyvepladser) samt lov nr. 84 af 11. maj 1897 om telegrafer og telefoner § 9, stk. 4 (tilsyn med ledningsarbejder). Efter § 12 i bekendtgørelse nr. 606 af 23. december 1982 om den landmobile radiotjeneste kan der foretages eftersyn af radiostationer, og efter § 9 i lovekendtgørelse nr. 528 af 17. oktober 1978 om foranstaltninger mod forstyrrelse af radiomotagning af radio- og fjernsynsmodtagere, ligesom fællesantenneanlæg kan kontrolleres, jfr. bekendtgørelse nr. 481 af 8. september 1981 om fællesantenneanlæg m.v. § 13.

Sundhedslovgivningen indeholder også regler om kontroleftersyn.

Efter § 3, stk. 2, i lov nr. 182 af 23. juni 1932 om sundhedsvæsenets centralstyrelse har sundhedsstyrelsen adgang til enhver lokalitet, der er undergivet sundhedsmæssige forskrifter. Det, der skal kontrolleres, er naturligvis, om forskrifterne overholdes. I lovekendtgørelse nr. 513 af 24. september 1975 om apotekervæsenet er der bl.a. fastsat bestemmelser om afgift af og tilskud til apoteker. Efter lovens § 36, stk. 2, kan kontrolmyndigheden forlange regnskabsbøger med bilag fremlagt.

For sikringsvirksomhed o. lign. er undergivet en indgående offentlig kontrol.

Lov nr. 636 af 23. december 1980 om forsikringsvirksomhed indeholder således bestemmelser bl.a. om stiftelse af forsikringsselskaber, kapitalgrundlaget i forsikringsaktieselskaber og gensidige forsikringsselskaber, regnskabsaflæggelse o.s.v. Efter lovens § 240 er forsikringsrådet berettiget til på stedet at undersøge et forsikringsselskabs virkemåde og forhold. Se endvidere lovbekendtgørelse nr. 4 af 12. januar 1984 om tilsyn med pensionskasser § 21, stk. 1, hvor der er adgang til forretningsbøger etc., samt lov nr. 355 af 1. juli 1940 om tilsyn med begravelseskasser og ligbrændingsforeninger. § 10.

Monopolloven - lov nr. 102 af 31. marts 1955 - har ifølge § 1 til formål gennem offentligt tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger at forhindre urimelige priser og forretningsbetingelser samt at sikre de bedst mulige vilkår for den fri erhvervsudøvelse. Efter lovens § 15 er monopoltilsynet bl.a. berettiget til at opnå adgang til regnskaber o.s.v. Andre love henviser til monopolloven for så vidt angår tvangsindgrebene.

Se således lov nr. 252 af 8. juni 1977 om mærkning og skiltning med pris m.v. (§ 11), lov nr. 59 af 15. februar 1974 om priser og avancer (§ 13) samt lov nr. 216 af 8. juni 1966 om licitation m.v. (§ 6). Lov nr. 505 af 29. november 1972 om kontrol med overholdelsen af EF's forordninger om monopoler og konkurrencebegrænsninger og lov nr. 564 af 21. december 1972 om kontrol med EF's forordning nr. 11/1960 om afskaffelse af forskelsbehandling med hensyn til transportpriser og transportvilkår indeholder i henholdsvis § 2, stk. 1, og § 2, stk. 2, bestemmelser om kontrol med bøger, forretningspapirer o.s.v.

Registerlovene indeholder regler om undersøgelse af registre på steder, hvor de administreres eller benyttes. Se lov nr. 293 af 8. juni 1978 om private registre m.v. (§ 22, stk. 3) og lov nr. 294 af 8. juni 1978 om offentlige myndigheders registre § 26, stk. 2.

Inden for den øvrige lovgivning findes talrige eksempler på tvangsindgreb som kontrolmiddel.

Lov nr. 139 af 7. maj 1937 om kontrol med tilvirkning af krigsmateriel m.m. bestemmer i § 1, at krigsmateriel kun må tilvirkes efter tilladelse. Tilladelse meddeles på nærmere betingelser. Efter lovens § 6 har tilsyns-

myndigheden når som helst adgang til de pågældende virksomheder. Efter § 13 i lov nr. 98 af 12. marts 1980 om skibes sikkerhed er der adgang til at gå om bord i et skib, der er omfattet af loven. Loven indeholder bl.a. udstyrs- og arbejdsforskrifter for skibe. Lov nr. 203 af 18. maj 1977 om skibsmåling indeholder regler om skibsmåling og udstedelse af målebrev for skibe. Efter lovens § 7 kan skibstilsynet gå om bord i ethvert skib for bl.a. at kontrollere, om skibet er forsynet med målebrev. Lovbekendtgørelse nr. 669 af 28. december 1977 om elektriske stærkstrømsanlæg bestemmer i § 2 a, stk. 1, at tilsynet med bestemmelser vedrørende stærkstrømsanlæg udøves af elektricitetsrådet og Danmarks Elektriske Materielkontrol (DEMKO). Efter § 2 b, stk. 2, har disse myndigheder adgang til anlæg og lokaler etc. med henblik "på udøvelsen af det i § 2 a, stk. 1, nævnte tilsyn ..." Lov nr. 250 af 8. juni 1978 om gasinstallationer og installationer i forbindelse med vand- og afløbsledninger indeholder i § 15 hjemmel til udfærdigelse af et gasreglement. I § 17 er angivet, hvad der nærmere kan bestemmes i reglementet. Der er bl.a. tale om bestemmelser om udførelse, vedligeholdelse og benyttelse af gasinstallationer. I reglementet kan endvidere fastsættes bestemmelser om, at tilsynsmyndighederne har adgang til at undersøge gasmateriel m.v. og til at udtage prøver. Lov nr. 223 af 8. juni 1966 om handel med brugte genstande samt pantelånervirksomhed indeholder i § 15 hjemmel for justitsministeren til at fastsætte nærmere regler om udøvelse af virksomhed i henhold til loven. I bekendtgørelse nr. 7 af 9. januar 1969 er sådanne regler fastsat. Der findes således bl.a. regler om førelse af regnskabsbøger og om, hvad der må købes eller modtages som pant. Efter lovens § 13 har politiet adgang til at foretage eftersyn af forretningslokaler, varelagre og forretningsbøger. I lov nr. 499 af 29. november 1972 om kontrol med arbejder af ædle metaller m.v. er der fastsat nærmere bestemmelser om beskaffenheden m.v. af ædle metaller, der erhvervsmæssigt fremstilles, sælges eller udbydes til salg. Efter § 10 har statsgarden adgang til lokaler, prøveudtagning o.s.v.

4.1.3.3. Tvangsindgreb som oplysningsmiddel.

Som nævnt i afsnit 4.1.3.2. vil en kontrol ofte kunne gå over i oplysning til brug for beslutninger. Tvangsindgreb for at skaffe oplysninger til beslutninger kan imidlertid også forekomme uden forbindelse med kontrol. De tilfælde, der ligger nærmest den, der er led i kontrol, forekommer, hvor forvaltningen har initiativ til at træffe en beslutning og skaffer oplysninger for at afgøre, om den vil udøve initiativet.

Klarest viser dette sig inden for ekspropriationslovgivning-

gen. Efter § 3, stk. 1, i lov nr. 186 af 4. juni 1964 om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom kan anlægsmyndigheden "foretage de nødvendige forberedende opmålinger, nivellementer og andre tekniske forarbejder og undersøgelser".

Efter § 61, stk. 1, i vandløbsloven (lovbekendtgørelse nr. 302 af 9. juni 1982) er enhver grundejer "pligtig at tåle, at de opmålinger, nivellementer, eller andre tekniske forarbejder og undersøgelser, der er nødvendige til udarbejdelse af plan for et i denne lov omhandlet arbejde, udføres på hans grund". I henhold til § 53, stk. 1, i lov nr. 287 af 26. juni 1975 om kommuneplanlægning er der adgang til private ejendomme "for at udføre opmålinger og andre tekniske forarbejder til forberedelse af planlægning efter denne lov". Efter lov nr. 213 af 23. maj 1979 om bygningsfredning § 32, stk. 1, har det særlige bygningssyn ret til at foretage undersøgelser og besigtigelser, der er nødvendige som følge af lovens bestemmelser". Det særlige bygningssyns opgave er bl.a. at udarbejde indstillinger til kulturministeren om fredning af bygninger samt at ophæve fredninger.

Anvendelsen af tvangsindgreb som led i oplysning forekommer også, hvor anledningen til, at forvaltningen skal træffe afgørelse, kommer udefra.

Efter lov nr. 79 af 8. marts 1978 om arbejdsskadeforsikring § 20, stk. 1, kan sikringsstyrelsen udsende sagkyndige til at foretage undersøgelse på stedet. Med "stedet" tænkes på lokaliteter m.v., hvor der er sket en arbejdsskade, og hvor der skal tages stilling til, hvilke foranstaltninger der skal gennemføres i den anledning. § 20 er placeret i lovens kapitel 3, hvor overskriften er "Anmeldelse og sagsoplysning".

Naturfredningsloven (lovbekendtgørelse nr. 435 af 1. september 1978 om naturfredning) indeholder i § 65, stk. 1, hjemmel for fredningsmyndighederne til at foretage besigtigelse "af vedkommende ejendom". At der tænkes på konkrete sager, kan ses af bestemmelsens stk. 2, hvorefter besigtigelsen kan foretages "uden tilkaldelse af sagens parter". Efter luftfartsloven (lovbekendtgørelse nr. 381 af 10. juni 1969) skal der i tilfælde af flyveulykker nedsættes en havarikommission. Efter § 140, stk. 1, har havarikommissionen adgang til at foretage undersøgelse bl.a. af luftfartøjet og dets rester. Efter postloven - lov nr. 395 af 16. august 1983 - er det bl.a. postvæsenets opgave at besørge breve etc., jfr. lovens § 1. Hvis posten ikke kan besørges, f.eks. hvis adressaten er ubekendt, skal brevet tilbagesendes til afsenderen. Efter lovens § 13 skal ubesørgelige lukkede

forsendelser, der ikke på anden måde kan bringes afsenderen i hænde, åbnes af postvæsenet efter regler, der fastsættes af ministeren for offentlige arbejder. De nærmere regler herom findes i bekendtgørelse nr. 451 af 9. december 1983 om benyttelse af postvæsenet § 2. I disse tilfælde hjemles således adgang til at bryde posthjemmeligheden for at tilvejebringe oplysning om afsenderens identitet.

I nogle tilfælde er adgangen til at gennemføre tvangsindgreb ikke særligt knyttet sammen med tilfælde, hvor forvaltningen kan udøve et initiativ, eller hvor anledningen til, at en afgørelse skal træffes, kommer udefra. Det siges således i nogle betemmelser, at adgangen er hjemlet med henblik på at "tilvejebringe oplysninger til brug for beslutninger i henhold til loven eller regler udfærdiget med hjemmel i loven". Det særlige er, at de beslutninger, der henvises til, kan vedrøre konkret verserende sager eller forberedelse af beslutninger, herunder udfærdigelse af generelle normer.

Efter lov nr. 663 af 16. december 1982 om miljøbeskyttelse § 51, stk. 1, er der adgang til offentlige og private ejendomme "for at tilvejebringe oplysninger til brug for beslutninger i henhold til loven eller regler udfærdiget med hjemmel i loven". Beføjelserne tilkommer kommunalbestyrelsen, amtsrådet, miljøstyrelsen eller personer, der af disse myndigheder er bemyndiget til at foretage undersøgelser, samt vedkommende embedslæge. De beslutninger, der kan være tale om, kan angå konkrete sager, jfr. f.eks. lovens § 18, hvorefter tilladelse til, at spildevand tilføres vandløb, søer eller havet, meddeles af amtsrådet, eller generelle, jfr. f.eks. § 5, hvorefter kommunalbestyrelsen forudsættes at kunne vedtage forskrifter om en række miljømæssige emner. Bestemmelser svarende til miljøbeskyttelseslovens § 51 findes i lov nr. 299 af 8. juni 1978 om vandforsyning m.v. (§ 64), lov nr. 212 af 23. maj 1979 om kemiske stoffer og produkter (§ 49, stk.1) samt lov nr. 310 af 6. juni 1973 om levnedsmidler m.m. (§ 45, stk. 1).

Det kan også forekomme, at der ikke er adgang for en forvaltningsmyndighed til at fastsætte generelle normer, men hvor myndighedens opgaver alligevel er af generel karakter. Der er, ikke tale om stikprøvekontrol, men om et slags generelt tilsyn.

Efter naturfredningsloven (lovbekendtgørelse nr. 435 af 1. september 1978) er rigsantikvaren pålagt visse

opgaver, jfr. lovens kapitel VII, der vedrører jordfaste fortidsminder. Dels må en række foranstaltninger ikke foretages uden rigsantikvarens tilladelse, dels udarbejder rigsantikvaren indstillinger til kulturministeren om erhvervelse af fortidsminder og træffer bestemmelse om undersøgelser og istandsættelser. Som middel til at kunne varetage disse opgaver har rigsantikvaren adgang til jordfaste fortidsminder eller steder, hvor der kan formodes at være et fortidsminde, jfr. lovens § 49, stk. 4, og § 51, stk. 1.

4.1.3.4. Tvangs indgreb som fuldbyrdelse.

Der findes enkelte eksempler på, at tvangsindgrebene ikke er et led i en kontrol eller et middel til oplysning til brug for en fremtidig beslutning, men har karakter af selvstændige indgreb. Der tænkes i den forbindelse på situationer, hvor indgrebet kan siges at være et "formål" i sig selv.

Efter § 2, stk. 2, i lov nr. 118 af 13. april 1938 om sindssyge personers hospitalsophold kan en sindssyg person, der er farlig for sig selv eller andre, tvangsindlægges. Tvangsindlæggelsen kan ske med bistand fra politiet, jfr. lovens § 5. Efter § 4, stk. 2, i lov nr. 287 af 23. juni 1973 om bekæmpelse af kønssygdomme kan der i visse tilfælde efter retskendelse foretages tvangsmæssig undersøgelse og behandling for kønssygdomme. Tvangsbehandlingen må også karakteriseres som et selvstændigt indgreb.

Det særlige ved denne tilfældegruppe er, at tvangsindgrebene på en måde "afslutter" en del af sagen. Man kan også karakterisere indgrebene ved, at der er tale om fuldbyrdelse af afgørelser. Fuldbyrdelseselementet kommer tydeligt frem i nedennævnte lovbestemmelser.

Efter lov nr. 129 af 31. marts 1960 om vaccination mod mund- og klovesyge kan landbrugsministeren påbyde vaccination mod mund- og klovesyge. Såfremt en kreatur ejer modsætter sig påbudt vaccination, skal den efter § 4, stk. 1, gennemføres ved politiets foranstaltning. Lov nr. 333 af 19. juni 1974 om social bistand indeholder i §§ 123-124 hjemmel for det sociale udvalg til at træffe afgørelse bl.a. om anbringelse af et barn uden for hjemmet og at nægte dets hjemtagelse. Efter § 125, stk. 4, kan det sociale udvalg om fornødent "forlange bistand af politiet til fuldbyrdelse af truffe beslutninger". I henhold til lov nr. 498 af 23. december 1970 om udlevering til et andet nordisk land i anledning af visse beslutninger om forsorg eller behandling kan der efter

beslutning af en myndighed fra et af de nordiske lande træffes afgørelse om udlevering. Efter lovens § 6 kan den person, der begæres udleveret, frihedsberøves, hvis der er rimelig grund til at tro, at han vil unddrage sig udleveringen ved at flygte eller skjule sig. Der er i dette tilfælde tale om et indgreb, der har til formål at sikre fuldbyrdelsen af en eventuel senere beslutning.

En særlig form for fuldbyrdelse kendes inden for køretøjs-området. Et registreringspligtigt køretøj skal være forsynet med nummerplader. En forudsætning for, at køretøjet lovligt kan anvendes, er, at der betales vægtafgift, at køretøjet er ansvarsforsikret, samt at det, når det fremstilles til syn ved statens bilinspektion, bliver godkendt. Hvis vægtafgiften ikke betales, hvis ansvarsforsikringen ikke holdes i kraft, eller hvis køretøjet nægtes endeligt godkendt ved syn, skal køretøjets nummerplader fjernes ved politiets foranstaltning.

Se lovbekendtgørelse nr. 409 af 8. august 1984 om vægtafgift af motorkøretøjer m.v. (§ 12 - "hvis afgiften ikke erlægges rettidigt"), bekendtgørelse nr. 480 af 22. august 1973 om ansvarsforsikring af motordrevne køretøjer m.v. (§ 16 - "fyldestgørende forsikring ikke foreligger, inddrages køretøjets nummerplader") samt bekendtgørelse nr. 723 af 23. december 1982 om registrering af motorkøretøjer m.v. (§ 63 - "Når et registreret køretøj nægtes godkendt . . . skal motorkontoret straks anmode politiet om at inddrage køretøjets nummerplader").

4.1.3.5. Tvangsindgreb som udtryk for nødret.

4.1.3.5.1. Almindelig karakteristisk af nødr etstilfældene.

Efter straffelovens § 14 er en handling, der ellers ville være strafbar, straffri, når den var nødvendig til afværgelse af truende skade på person eller gods, og lovovertrædelseren måtte anses for at være af forholdsvis underordnet betydning. Bestemmelsen skal ses som et udslag af en almindelig grundsætning om, at nød - til en vis grad - bryder alle love. Nødretssynspunkter af denne karakter kan siges at ligge bag en række af tvangsindgrebene uden for strafferetsplejen, men således at det normalt ikke er nødvendigt at bryde loven,

idet der i almindelighed er hjemmel til gennemførelse af foranstaltningerne. De bagved liggende synspunkter er imidlertid beslægtet med nødretssynspunkterne. Det særlige ved indgrebene er, at de kun kan foretages, når der foreligger nogle særlige situationer, hvor det må anses for påkrævet, at der gribes ind. Det er karakteristisk, at der i denne tilfældegruppe er tale om en vis præcision i beskrivelsen af retsfaktum, således at en domstolsprøvelse ville kunne være relevant. Samtidig foreligger der imidlertid oftest "periculum in mora", hvilket indebærer, at et krav om forudgående retskendelse vil kunne modvirke de hensyn, der ligger bag tvangsindgrebet.

4.1.3.5.2. Eksempler på nødretstilfælde.

Efter § 6 i lovbekendtgørelse nr. 230 af 26. maj 1982 om forsvarrets organisation m.v. kan forsvarsministeren under krig eller andre ekstraordinære forhold træffe foranstaltninger som omhandlet i grundlovens § 72 over for telefonsamtaler og post- og telegraforsendelser. Efter § 9, stk. 7, i lov nr. 156 af 14. april 1920 om smitsomme sygdomme hos husdyrene kan der i tilfælde af, at hundegalskab er eller antages at være udbrudt eller at ville kunne udbryde her i landet, bl.a. pålægges ejere af ejendomme i området, hvor dette vil kunne ske, at give de af veterinærdirektoratet antagne personer adgang til at foretage bekæmpelse af ræve og grævlinge på ejendommen. Luftfartsloven (lovbekendtgørelse nr. 381 af 10. juni 1969) indeholder i § 84, stk. 1, en bestemmelse, hvorefter vedkommende myndighed, "når hensynet til den offentlige orden og sikkerhed kræver det", kan pålægge et luftfartøj at lande. Landingen kan gennemtvinges "med dertil egnede midler", jfr. § 84, stk. 3. I henhold til § 21, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 365 af 28. juli 1983 - brandloven - har brandvæsenet "i tilfælde af ildebrand" ret til, i det omfang sluknings- og redningsarbejdet nødvendiggør det, at skaffe sig adgang til privat grund om fornødent ved gennembrydninger og bortskaffelse af hindringer". Efter kapitel 3 i lov nr. 114 af 21. marts 1979 om foranstaltninger mod smitsomme sygdomme kan epidemikommissionen gennemføre en række foranstaltninger mod udbredelse af smitsomme sygdomme her i landet, f.eks. pålæg om lægeundersøgelse, hospitalsindlæggelse, isolation, afspærring af områder etc. Betingelsen for at anvende beføjelserne er i almindelighed, at der skal foreligge en formodning om tilstedeværelsen af en alment farlig sygdom, der er smittefarlig, jfr. således lovens §§ 5-6 ("eller som må antages at være smittet med en sådan") og § 11, stk. 2 ("Når der er fare for, at smitte kan spredes . . ."). I det hele taget opstilles farligheds- eller farekrite-

rier ofte i denne nødretslignende gruppe. Som yderligere eksempler kan nævnes lov nr. 118 af 13. april 1938 om sindssyge personers hospitalsophold § 2, stk. 2 ("farlig for sig selv eller andre") samt lov nr. 98 af 12. marts 1980 om skibes sikkerhed m.v. § 30 (".....forbandet med øjensynlig fare for menneskeliv at lade skibet gå til søs. . . ."). Efter byggelovens § 18, stk. 1, kan kommunalbestyrelsen i tilfælde, hvor der som følge af mangler ved en ejendom opstår fare for ejendommens beboere eller andre kræve, at bebyggelsen og omkringliggende arealer i nødvendigt omfang afspærres og rømmes. Hvis et af kommunalbestyrelsen meddelt påbud om at afhjælpe mangler, der frembyder fare for ejendommens beboere eller andre, ikke efterkommes under en af kommunalbestyrelsen fastsat frist, kan kommunalbestyrelsen efter § 18, stk. 2, straks lade de pågældende arbejder udføre på ejerens bekostning.

4.2. Fremgangsmåden ved anvendelsen af de materielle beføjelser.

I dette afsnit redegøres for den fremgangsmåde, der skal følges, når de i afsnit 4.1. nævnte beføjelser ønskes udnyttet. Afsnittet omhandler som udgangspunkt ikke, hvorledes beføjelserne kan gennemtvinges, såfremt der lægges myndighederne hindringer i vejen, men alene spørgsmålet om de formelle betingelser, der skal være opfyldt, for at beføjelserne kan anvendes. Denne sondring kan dog ikke fastholdes. Således er f.eks. politiets medvirken omtalt i dette afsnit, uanset at dette også har nær tilknytning til spørgsmålet om gennemtvingelse, jfr. afsnit 4.3. Baggrunden herfor er, at spørgsmålet om politiets medvirken har betydning ved afgørelsen af, om retskendelse skal indhentes. Oftest er det imidlertid således, at politiet ikke medvirker, før gennemtvingelse er nødvendig. I dette afsnit omtales, hvem, der kan udøve beføjelserne (og i forbindelse hermed politiets medvirken) samt spørgsmålet om hvorvidt retskendelse er nødvendig, om der skal forevises legitimation eller fuldmagt samt om der skal ydes bistand til myndighederne i forbindelse med udøvelsen af beføjelserne samt om myndighederne skal give underretning forinden.

4.2.1. Hvem er tillagt adgang til at foretage tvangsindgreb ?

4.2.1.1. Of fent l ige myndigheder .

Det fremgår af gennemgangen i afsnit 4.1., at adgang til at foretage "ransagninger" er hjemlet i et stort antal forskellige love. Som en naturlig konsekvens heraf medfører dette, at ransagningsadgangen er tillagt en bred vifte af forskellige forvaltningsmyndigheder. Det normale er, at beføjelserne er tillagt myndigheder, der er led i det statsforvaltningsretlige hierarki eller hører under en kommunalbestyrelse. I nogle tilfælde er beføjelserne tillagt særligt oprettede nævn og råd.

Se f.eks. lovebekendtgørelse nr. 60 af 8. februar 1974 om erstatning til besættelsestidens ofre. Efter lovens § 58 nedsættes der et erstatningsråd bestående af en formand, der skal opfylde betingelserne for at kunne beskikkes til landsdommer, samt 6 andre medlemmer. 4 af medlemmerne udnævnes af ministeren for særlige anliggender efter indstilling fra nogle andre nærmere angivne ministerier, medens de sidste 2 udpeges efter indstilling af frihedsbevægelsens frihedsråd. Erstatningsrådets afgørelser kan efter § 64, stk. 3, indbringes for socialministeren. Efter lov nr. 115 af 31. marts 1982 om biavl er en række beføjelser tillagt statens bisygdomsnævn, der består af 5 medlemmer, hvor ét (formanden) vælges af landbrugsministeren, ét af statens plan-teavlsudvalg, ét af statens biavlsforening og to af Danmarks Biavlereforening, jfr. lovens § 1, stk. 2. I henhold til lov nr. 114 af 21. marts 1979 er en række vidtgående beføjelser tillagt epidemikommissionerne. I henhold til lovens § 3 nedsættes for hver amtskommune en epidemikommission, der består af en politimester (formand), som er udpeget af justitsministeriet, en embedslæge udpeget af embedslægeinstitutionen, en dyrlæge udpeget af veterinærdirektoratet, en distriktstoldchef udpeget af direktoratet for toldvæsenet samt tre af amtsrådet valgte medlemmer.

Udvalget har fundet det unødvendigt at foretage en egentlig systematisk gennemgang af de implicerede myndigheder. Det skal fremhæves, at der i tilfælde, hvor tvangsindgreb er hjemlet, normalt ikke er foreskrevet i lovene, at en vis kvalificeret fremgangsmåde skal anvendes i forbindelse med beslutningstagninger, eller at afgørelserne skal træffes på et vist højere plan. Sådanne regler kan imidlertid fastsættes administrativt, men dette sker formentlig sjældent. I lovbestemmel-

serne siges det som regel, at vedkommende styrelses embedsmænd eller medarbejdere kan udøve beføjelserne, eller at vedkommende minister eller den, han bemyndiger dertil, kan gøre det. I forbindelse med undersøgelser m.v. uden retskendelse efter § 6 i skattekontrolloven (lovbekendtgørelse nr. 401 af 6. juli 1984) er det dog administrativt fastsat, at afgørelserne skal træffes af de højerestående skattemyndigheder.

4.2.1.2. Politiets medvirken.

Af en lang række af bestemmelserne fremgår det, at politiet kan eller skal medvirke ved gennemførelse af foranstaltningerne. Det normale er, at politiet skal yde bistand til andre forvaltningsmyndigheder eller efter begæring fra disse foretage bestemte handlinger, men politiet er imidlertid i nogle tilfælde selv forvaltningsmyndighed. Undertiden er politiet forvaltningsmyndighed sammen med en anden myndighed. Endelig er visse myndigheder tillagt "politimyndighed".

4.2.1.2.1. Bistand fra politiet.

I nogle tilfælde siges det helt generelt, at politiets bistand kan rekvireres og ofte således, at bistanden ydes efter regler, der fastsættes efter forhandling med vedkommende fagminister og justitsministeren.

Efter § 60, stk. 2, i lovbekendtgørelse nr. 68 af 8. februar 1974 om erstatning til besættelsestidens ofre er erstatningsrådet "berettiget til at begære politiets bistand til tilvejebringelse af oplysninger. . . ." I henhold til § 26 i lovbekendtgørelse nr. 38 af 30. januar 1984 om registreringsafgift af motorkøretøjer m.v. yder politiet toldvæsenet bistand efter regler, der fastsættes efter forhandling mellem ministeren for skatter og afgifter og justitsministeren. Tilsvarende regler findes i lov nr. 628 af 8. december 1982 om afgift af benzin (§ 17), momsloven (§ 33, stk. 2), lovbekendtgørelse nr. 371 af 1. juli 1982 om afgift af vin og frugtvín m.m. (§ 21), lovbekendtgørelse nr. 375 af 1. juli 1982 om afgift af chokolade- og sukkervarer m.m. (§ 24), lovbekendtgørelse nr. 441 af 23. august 1984 om afgift af visse olieprodukter (§ 20, stk. 2) om toldloven (§ 113). Efter § 76, stk. 2, i lov nr. 681 af 23. december 1975 om arbejdsmiljø yder politiet "om fornødent" bistand, således at arbejdstilsynets medarbejdere kan opnå adgang til

offentlige og private arbejdssteder. Nærmere regler om bistand kan fastsættes af arbejdsministeren efter forhandling med justitsministeren. Efter § 53, stk. 4, i lov nr. 287 af 26. juni 1975 om kommuneplanlægning yder politiet kommunalbestyrelsen bistand til at opnå adgang til private ejendomme. Bistand ydes efter bestemmelsen "i henhold til regler, der kan fastsættes mellem miljøministeren og justitsministeren". I henhold til § 51, stk. 2, i lov nr. 372 af 13. juni 1973 om miljøbeskyttelse yder politiet miljømyndighederne bistand efter regler, der fastsættes efter forhandling mellem miljøministeren og justitsministeren. Der er tale om bistand med henblik på at skaffe adgang til offentlige og private ejendomme. Der er fastsat nærmere regler om bistanden i justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 29. september 1974. En regel svarende til miljøbeskyttelseslovens § 51, stk. 2, findes i lov nr. 299 af 8. juni 1978 om vandforsyning m.v. (§ 64, stk. 2) og i lov nr. 267 af 8. juni 1977 om blyindhold m.v. i motorbenzin (§ 3, stk. 2). Efter lovebekendtgørelse nr. 381 af 10. juni 1969 om luftfart § 140, stk. 4, kan havarikommissionen kræve politiets bistand "til undersøgelse i det omfang det skønnes fornødent". Byggeloven indeholder i § 20 en bestemmelse, hvorefter politiet yder kommunalbestyrelsen bistand til at opnå en i henhold til loven hjemlet adgang til en ejendom. Der kan i henhold til bestemmelsen fastsættes nærmere regler om denne bistand efter forhandling mellem boligministeren og justitsministeren. Efter § 49, stk. 2, i lov nr. 212 af 23. maj 1979 om kemiske stoffer og produkter yder politiet tilsynsmyndighederne bistand efter regler, der fastsættes efter forhandling mellem miljøministeren og justitsministeren. Der er tale om bistand til at skaffe adgang til offentlige og private ejendomme, lokaliteter og transportmidler. Lov nr. 310 af 6. juni 1973 om levnedsmidler m.m. indeholder i § 45, stk. 2, en tilsvarende bestemmelse.

I andre tilfælde angives politiets opgaver mere præcist, idet politiet skal foretage elle lade bestemte handlinger foretage.

I henhold til § 4, stk. 1, i lov nr. 129 af 31. marts 1960 om vaccination mod mund- og klovesyge skal en påbudt vaccination gennemføres ved politiets foranstaltning, såfremt en kreatur ejer (bruger) modsætter sig vaccinationen. En tilsvarende bestemmelse findes i lov nr. 42 af 20. februar 1960 om vaccination mod ondartede smitsomme pelsdyrsygdomme (§ 3, stk. 2). Efter § 4, stk. 2, i lov nr. 287 af 23. maj 1973 om bekæmpelse af kønsygdomme kan en person, der tilsidesætter et pålæg om at lade sig undersøge og behandle, fremstilles for en læge ved politiets hjælp til undersøgelse og behandling. Modsatte patienten sig undersøgelsen eller behandlingen, kan retten bestemme, at undersøgelsen eller behandlingen skal gennemføres ved politiets hjælp. Efter §

5 i lov nr. 118 af 13. april 1938 om sindssyge personers hospitalsophold skal politiet medvirke på begæring til iværksættelse af tvangsindlæggelser, når de for indlæggelsen fastsatte betingelser er opfyldt. Nærmere regler om politiets medvirken er fastsat i justitsministeriets cirkulære af 29. august 1978.

4.2.1.2.2. Politiet som forvaltningsmyndighed.

Politiet er inden for visse retsområder selv forvaltningsmyndighed. Der er i langt de fleste tilfælde tale om områder, der hører under justitsministeriet, og hvor det således forekommer naturligt og hensigtsmæssigt, at politiet er tillagt en række opgaver. Dette gælder f.eks. inden for færdselslovgivningen.

Efter færdselslovens § 55, stk. 1, kan politiet "til enhver tid kræve, at føreren af et køretøj eller rytter foretager en udåndingsprøve". Efter § 77 kan politiet "standse et køretøj og lade det undersøge for fejl og mangler samt kontrollere, at føreren opfylder betingelserne for lovligt at kunne føre køretøjet". Efter § 123 kan politiet foranledige køretøjer fjernet, såfremt de henstår på et af færdselsloven omfattet område og er henstillet i strid med parkeringsregler etc., er havareret eller ikke er forsynet med nummerplader. Efter § 63, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 161 af 26. april 1978 om registrering af motorkøretøjer m.v. inddrager politiet et køretøjs nummerplader, hvis det nægtes godkendt ved syn. En lignende betemmelse findes i bekendtgørelse nr. 480 af 22. august 1973 om ansvarsforsikring for motordrevne køretøjer m.v. (§ 16, stk. 1). Efter § 4 i lov nr. 74 af 7. april 1899 om sprængstoffer kan politiet undersøge forretningsbøger og oplag. Efter loven skal bøgerne være autoriseret af politiet og føres efter politiets nærmere forskrifter. Efter fyrværkeriloven - lov nr. 193 af 24. maj 1972 - må fyrværkeri ikke overdrages, erhverves eller anvendes uden tilladelse fra politiet, jfr. lovens § 2, stk. 1. Efter § 4 har politiet adgang til virksomheder, der indfører, fremstiller eller forhandler fyrværkeri og har herunder adgang til prøveudtagning.

Efter § 4, stk. 1, i lov nr. 63 af 3. marts 1948 om ydelse af juridisk bistand samt om inkasso- og detektivvirksomhed kan politiet stille nærmere angivne krav om bogføring over indtægter og udgifter. Efter § 4, stk. 2, har politiet adgang til bl.a. forretningsbøgerne. I henhold til § 2, stk. 2, i lov nr. 223 af 8. juni 1966 om handel med brugte genstande samt pantelånervirksomhed udstedes bevilling til sådan virksomhed af politiet. Efter lovens § 13 har politiet adgang til at foretage eftersyn af virksomhedernes forretningslokaler, vare-

lagre og forretningsbøger.

4.2.1.2.3. Politiet forvaltningsmyndighed sammen med en anden myndighed.

Der forekommer undertiden tilfælde, hvor politiet er forvaltningsmyndighed sammen med en anden eller andre myndigheder. Forholdet er her det, at politiet både kan optræde som primær forvaltningsmyndighed og som "gennemtvinger".

Efter lovbekendtgørelse nr. 658 af 28. december 1977 om vægtafgift af motorkøretøjer m.v. er ministeriet for skatter og afgifter øverste forvaltningsmyndighed i spørgsmålet om vægtafgift. Afgiften opkræves imidlertid på foranledning af Centralregisteret for Motorkøretøjer (Rigspolitichefen), og efter lovens § 12 skal "køretøjers nummerplader fjernes ved politiets foranstaltning", såfremt afgiften ikke erlagges rettidigt.

Luftfartsloven - lovbekendtgørelse nr. 381 af 10. juni 1969 - indeholder i kapitel 8 en række bestemmelser "om lufttrafik m.v." Der er efter reglerne mulighed for at udstede forskrifter om flyvning på bestemt måde eller på bestemte steder, om luftfartsdokumenter, om medbringelse af gods, bl.a. eksplosive stoffer og krigsmateriel, og om adgangen til at fotografere fra luftfartøjer. I de to sidstnævnte tilfælde fastsættes reglerne efter forhandling med forsvarsministeren og justitsministeren. Efter lovens § 89 har "luftfartsvæsenet og politiet ret til at undersøge et luftfartøj og kontrollere de dokumenter, som luftfartøjet og de tjenstgørende skal være forsynet med".

4.2.1.2.4. Myndigheder udstyret med "politimyndighed".

I nogle enkelte love siges det, at en forvaltningsmyndighed under udøvelsen af sin virksomhed er udstyret med "politimyndighed".

Efter § 63, stk. 3, i lov nr. 66 af 23. marts 1965 om ferskvandsfiskeri har fiskerikontrollens tjenestemænd politimyndighed under udøvelsen af deres virksomhed. I § 63, stk. 1 og 2, er det nærmere fastlagt, hvilke beføjelser tilsynet har. Der er bl.a. tale om adgang til at færdes over privat ejendom samt til prøveudtagning.

Regler af denne karakter skal formentlig fortolkes således,

at vedkommende myndighed har adgang til at gennemføre foranstaltninger på egen hånd uden retskendelse, jfr. afsnit 4.2.2.

4.2.1.3. Særligt om EF-Kommissionens adgang til at foretage tvangsindgreb.

4.2.1.3.1. Indledning. Hovedreglen.

Det er karakteristisk for samarbejdet i De europæiske Fællesskaber, at fællesskabsreglerne som alt overvejende hovedregel administreres af medlemstaternes myndigheder i et samvirke med nationale regler. Der er således hverken oprettet lokale fællesskabsmyndigheder, der i de enkelte lande skal administrere EF-retten, eller tillagt Kommissionen en beføjelse til i enkelttilfælde centralt at træffe afgørelse om fællesskabsrettens anvendelse for borgerne.

At denne arbejdsdeling mellem de regelskabende fællesskabsmyndigheder og de administrerende nationale myndigheder er udtryk for et grundlæggende princip, er anerkendt også af Kommissionen. Således udtalte kommissær Narjes i EF-parlamentet den 12. oktober 1981 under en debat om Kommissionens kontrol med staternes overholdelse af fællesskabsretten:

"Forslaget om, at Kommissionen selv overtager forvaltningen af fællesskabsretten og f.eks. selv godkendte slagterier for at sikre overholdelse af miljø- og sundhedsbestemmelser ville være en form for direkte indgriben i medlemsstaternes forvaltning, hvilket Kommissionen endnu ikke har indladt sig på. Der findes for øvrigt den grundholdning i traktaten, at Fællesskabet pålægger medlemsstaterne at gennemføre opgaver og ikke selv sideløbende er aktiv i medlemsstaterne. En direkte godkendelsesprocedure for slagterier og fjerkræopdræt ville støde herpå" (bilag til EFT nr. 276 s. 18).

Medlemsstaterne skal efter traktatens art. 5 træffe "alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat, eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner. De letter Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver." Af denne bestemmelse følger en pligt til at sørge

for, at fællesskabsretten administreres effektivt og loyalt, således at disse reglers efterlevelse kontrolleres ligeså godt som nationale regler og overtrædelser sanktioneres på lige fod med overtrædelse af tilsvarende nationale regler. Det kan herved være nødvendigt at skabe en særlig hjemmel ikke alene for den strafferetlige sanktion men også for anvendelsen af visse retsmidler i forbindelse med kontrollen og efterforskningen.

Et sådant behov kan navnlig tænkes i forbindelse med håndhævelse af reglerne om støtte fra eller opkrævning af afgifter til EF. Som eksempel kan nævnes lov nr. 595 af 22. december 1972 om administration af Det europæiske Fællesskabs forordninger om markedsordninger for landbrugsvarer med senere ændringer, der i § 7, stk. 1, giver landbrugsministeren adgang til at fastsætte regler om kontrol af de varer, der giver anledning til udbetaling af tilskud og lignende eller til opkrævning af afgifter. § 7, stk. 2, har følgende ordlyd:

"Den kontrollerende myndighed har mod behørig legitimation adgang til virksomheder, der oppebærer ydelser for eller erlægger afgifter af de i stk. 1 omhandlede varer, og er berettiget til uden erstatning at udtage prøver af varerne i det omfang, det er nødvendigt for at undersøge deres beskaffenhed. Vedkommende myndighed er endvidere berettiget til at efterse de pågældende virksomheders varebeholdning, forretningsbøger, øvrige regnskabsmateriale samt korrespondance m.v. Det påhviler virksomheden at yde den bistand, der er nødvendig for foretagelsen af kontrollen."

Hvis den nationale kontrol ikke formår effektivt at bekæmpe bedrageri m.v., vil staten efter omstændighederne kunne sagsøges af Kommissionen for overtrædelse af art. 5. Medlemsstaterne må herved antages også at have pligt til at forsyne Kommissionen med de oplysninger, der gør en vurdering af kontrollens effektivitet mulig.

4.2.1.3.2. Undtagelser . Tilfælde, hvor fællesskabsmyndigheder kan føre selvstændig kontrol.

Kommissionen har imidlertid på en række områder foreslået eller fået vedtaget, at dens embedsmænd kan foretage "kontrol på stedet", d.v.s. både kontrol af medlemsstaternes administration ved eftersyn i de enkelte styrelser eller ved besøg i virksomheder m.v. og kontrol af virksomhedernes overholdelse af fællesskabsretten.

Administrationen af konkurrence reglerne i EØFT art. 85 ff. er som det eneste område inden for EØF's rammer overdraget til Kommissionen. Med hjemmel i forordning 17/62 (første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86) har Kommissionen ikke alene en meget vid adgang til at afkræve virksomhederne oplysninger, men har også efter art. 14 en bødesanktioneret kompetence til at foretage kontrolundersøgelser hos virksomheder m.v. I den forbindelse har Kommissionen ret til "at kontrollere bøger og andre forretningspapirer; at tage afskrifter eller ekstraktudskrifter af bøger og forretningspapirer; at kræve mundtlige forklaringer på stedet; at få adgang til virksomhedens samtlige lokaler, grunde og transportmidler."

Kompetencen tilkommer Kommissionen som en selvstændig beføjelse uafhængig af nationale myndigheder, og Kommissionens beslutning om at foretage kontrol m.v. kan kun indbringes for EF-domstolen, ikke for f.eks. den nationale fogedret. Kommissionen har pligt til at underrette den kompetente nationale myndighed, der har eet til at være til stede, jfr. art. 14, stk. 4 og 5. Hvis virksomheden modsætter sig en kontrol, skal medlemsstaten bistå Kommissionen ved gennemførelsen af kontrollen, jfr. art. 14, stk. 6, og lov nr. 505 af 29. november 1972 om kontrol med overholdelsen af EF's forordninger om monopoler og konkurrencebegrænsninger.

Forordning 165/74 af 21. januar 1974 om fastsættelse af de af Kommissionen bemyndigede funktionærers beføjelser og forpligtelser i henhold til art. 14, stk. 5, i forordning 2/71 (EF-karnov s. 905) har til formål at fastsætte regler for kontrol med fastlæggelsen og overdragelsen af EF's egne indtægter.

Forordningen, der er baseret på art. 209 i EØFT, fastslår, at det er medlemsstaterne, der gennemfører kontrollen hos de betalingspligtige, d.v.s. virksomheder der skal betale told, landbrugsafgifter, moms m.v., men giver Kommissionen adgang til at deltage i den nationale kontrol.

Når Kommissionen ønsker at deltage i en kontrol, skal den tage kontakt med den nationale myndighed for at aftale de nærmere retningslinjer. Kommissionens tjenestemænd skal under udøvelse af kontrollen indtage en holdning, der er forenelig med de regler og sædvaner, som de nationale tjenestemænd er underregivet, iagttage tavshedspligt med hensyn til de indhentede oplysninger og kun være beføjede til at have kontakt med de betalingspligtige ved den ansvarlige nationale tjenstemands mellemkomst, idet det tilkommer den kompetente nationale administration at træffe bestemmelse om, hvor disse kontakter kan finde sted.

Da Kommissionens kontrolbeføjelse ikke har en selvstændig karakter, er der tilstrækkelig hjemmel i toldlovens § 78 til i givet fald at foretage husundersøgelser m.v., hvori Kommissionens ansatte deltager.

Forordning 3744/81 af 7. december 1981 om fællesskabsaktio-
ner inden for mikroelektronik (EFT 1981 L 376/38) indehol-
der regler om tildeling af økonomisk støtte fra EF til ud-
valgte projekter, således at Fællesskabet gennem øget forsk-
ning og produktudvikling kan bevare sin konkurrenceevne på
området.

For at sikre, at støtten anvendes til det tilsigtede formål,
åbnes der mulighed for, at Kommissionen kan foretage kontrol
på stedet af de finansierede projekter. Art. 5, stk. 7, har
følgende ordlyd:

"Med forbehold af de beføjelser, der i henhold til trak-
tatens artikel 209 a, stk. 3, tillægges Revisionsretten,
kan Kommissionen foretage kontrol på stedet eller under-
søgelser vedrørende de finansierede operationer på de

betingelser, der er angivet i kontrakterne om finansieringen af projekterne."

Bestemmelsen, der har til formål at beskytte EF's økonomiske midler, er usædvanlig, fordi den henskyder udfyldningen af kontrolbeføjelsen til kontrakten mellem EF og støttemodtageren. De nationale myndigheder er således ikke sikret hverken underretning om eller deltagelse i Kommissionens kontrolbesøg i virksomhederne. På den anden side er medlemsstaternes medvirken formentlig også unødvendig. Kontrakten mellem Kommissionen og den private virksomhed er af privatretlig karakter, og hvis virksomheden nægter at medvirke til et kontrolbesøg, vil Kommissionen nok kunne gøre en misligholdelsesindsigelse gældende og eventuelt kræve støtten tilbagebetalt.

Som led i etableringen af det fælles marked for landbrugsprodukter er der gennemført en harmonisering af medlemslandenes krav til animalske produkter, og der er samtidig indført et system med gensidig anerkendelse af et sundhedscertifikat, hvorved veterinærkontrollen med importerede produkter fra andre fællesskabslande i princippet afskaffes, idet kontrollen foretages i eksportlandet.

Et af disse harmoniseringsdirektiver indeholder bestemmelser, der åbner adgang for Kommissionen til at foretage veterinærkontrol på stedet. Art. 7, stk. 1, i direktiv 77/99 af 21. december 1976 om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med handel med kødprodukter inden for Fællesskabet (EFT 1977 L 26/85) har følgende ordlyd:

Sagkyndige fra medlemsstaterne og Kommissionen fører regelmæssig i de autoriserede virksomheder kontrol med, at disse overholder bestemmelserne i dette direktiv, særlig i bilag A, kap. I og II."

De to kapitler vedrører autorisationsbestemmelser for virksomheder, der tilvirker kødprodukter, og hygiejnebestemmelser for personalet, lokaler, inventar og værktøj i virksomhederne.

Da der er tale om et direktiv og ikke en forordning, er bestemmelsen transformeret til dansk ret ved landbrugsministeriets bekendtgørelse nr. 307 af 29. juni 1979 om udførsel af kødprodukter, der er udstedt i medfør af bl.a. lov nr. 220 af 26. april 1973 om kød. Efter bekendtgørelsens § 3, stk. 2, ansætter landbrugsministeren det fornødne kontrolpersonale på et autoriseret slagteri. Derimod er der ikke fastsat særlige regler om Kommissionens adgang til at foretage kontrol i slagterierne. Dette må formentlig forstås således, at Kommissionens kontrol forudsættes at ske i samarbejde med det faste kontrolpersonale, og at det er dette, der har beføjelse til at foretage tvangsindgrebet.

Vedrørende fremgangsmåden har Kommissionen den 15. februar 1984 for så vidt angår undersøgelser i henhold til traktaten om oprettelse af Det europæiske Kul og Stålfællesskab vedtaget følgende beslutning:

Artikel 1.

1. Kommissionens tjenestemænd og **befuldmægtigede**, som har til opgave at foretage de i traktatens artikel 47, stk. 1, fastsatte efterprøvelser i virksomhederne, er bemyndigede til:
 - a) at kontrollere de bøger og andre forretningspapirer, som er nødvendige med henblik på **efterprøvelsen**, herunder enhver automatiseret dokumentation, uanset hvor disse bøger og papirer er opbevaret;
 - b) at tage afskrifter, fotokopier eller udskrifter af bøgerne og **forretningspapirerne** samt af enhver form for oplysninger, der er lagret på edb;
 - c) at kræve mundtlige forklaringer på stedet;
 - d) at skaffe sig adgang til alle virksomhedens lokaler, grunde og transportmidler og eventuelt at henvende sig til tredjemand, hos hvem bøgerne og forretningspapirerne er deponeret, således at de på det tidspunkt, hvor de udvælger de bøger og dokumenter, der skal kontrolleres, kan udøve deres ret til at have indseende med, om disse bøger og dokumenter udgør et egnet og fuldstændigt materiale.
2. Virksomhederne er forpligtet til at bistå Kommissionens tjenestemænd og **befuldmægtige** i udøvelsen af deres hverv.

Artikel 2.

Kommissionens tjenestemænd og befuldmægtigede, der har til opgave at foretage efterprøvelserne, udøver deres beføjelser mod fremlæggelse af en skriftlig fuldmagt, som angiver formålet med efterprøvelsen.

Artikel 3.

Virksomhederne skal opfylde de forpligtelser, der følger af artikel 1 i denne beslutning, da de ellers ifalder bøder og tvangsbøder efter traktatens artikel 47, stk. 3; en individuel beslutning er således ikke nødvendig.

Artikel 4.

Denne beslutning træder i kraft på dagen for offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

Denne beslutning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

4.2.1.3.3. Karakteristik af kontrolforskrifterne.

De omtalte kontrolforskrifter kan systematisk opdeles i forskrifter, der tilsigter at gøre det muligt for Kommissionen at føre kontrol med borgernes (virksomhedernes) overholdelse af fællesskabsreglerne, og forskrifter, der skal effektivisere Kommissionens kontrol med de nationale myndigheder.

Konkurrenceretten og forordningen om mikroelektronik er eksempler på en varetagelse af det først nævnte hensyn.

Forskriften om kontrol med egne indtægter er et eksempel på varetagelsen af det andet hensyn, kontrol med medlemsstaterne. Dette afspejles navnlig i kontrollens, uselvstændige karakter, d.v.s. Kommissionens ret til blot at deltage i den nationale kontrol for at påse, at myndighederne udfører denne korrekt.

Veterinærkontrollens sigte er ikke ganske klart. Efter ordlyden af direktivets art. 7 skal de sagkyndige ganske vist føre kontrol med, at virksomhederne overholder bestemmelserne i direktivet, men reelt synes kontrollen som nævnt at være

uselvstændig og at skulle foretages i samarbejde med nationale myndigheder.

4.2.1.4. Private.

Der findes flere tilfælde, hvor private kan foretage tvangsindgreb uden for straf f eretsplejen. Der er her tale om, at man i et vist omfang lader foreteelser, som ikke er traditionelle forvaltningsmyndigheder, men som handler på lige fod med disse og i lignende egenskaber, operere side ved side med traditionelle forvaltningsmyndigheder. På denne baggrund er det ikke sært, at de har samme "tvangsmidler" som traditionelle forvaltningsmyndigheder.

Efter § 42 b, stk. .1, i lovebekendtgørelse nr. 6 af 7. januar 1977 om udstykning og sammenlægning m.m. af faste ejendomme har praktiserende landinspektører og landinspektørassistenter med beskikkelse ret til adgang til enhver ejendom for at foretage opmålinger, der vedrører skels beliggenhed, samt opmåling til kortlægningsopgaver for offentlige myndigheder. Efter lovebekendtgørelse nr. 365 af 28. juli 1983 (brandloven) skal der normalt være oprettet et kommunalt brandvæsen, men kommunalbestyrelsen kan dog i stedet indgå aftale med et privat brandvæsen, der herefter skal påtage sig rednings- og slukningsarbejdet ved brand i kommunen. Efter lovens § 21 har brandvæsenet i tilfælde af ildebrand ret til at skaffe sig adgang til privat grund om fornødent ved gennembrydninger og bortskaffelse af hindringer. Efter miljøbeskyttelseslovens § 51, stk. 1, har kommunalbestyrelsen, amtsrådet, miljøstyrelsen eller personer, der af disse myndigheder er bemyndiget til at foretage undersøgelser, "adgang til offentlige og private ejendomme for at tilvejebringe oplysninger . . ." Efter lovens § 60 kan ministeren for forureningsbekæmpelse meddele private laboratorier autorisation til varetagelse af nærmere angivne laboratorieopgaver i henhold til loven. Der er herved hjemlet adgang for private til at udøve beføjelserne efter § 51, stk. 1, og til at anmode om politiets bistand efter § 51, stk. 1, og til at anmode om politiets bistand efter § 51, stk. 2. Vandforsyningsloven (lov nr. 299 af 8. juni 1978) indeholder i § 64, stk. 1, en bestemmelse, hvorefter kommunalbestyrelsen, amtsrådet, miljøstyrelsen eller personer, der af disse myndigheder er bemyndiget til at foretage undersøgelser, samt vedkommende embedslægeinstitution uden retskendelse har adgang til offentlige og private ejendomme. Politiet yder bistand hertil, jfr. § 64, stk. 2. Efter lovens § 39 kan staten, amtskommunerne og kommunerne på fremmed grund lade foretage alle opmålinger, nivellementer, pejlinger og andre tekniske forarbejder,

som er nødvendige for udarbejdelse af planer for vandforsyningsanlæg eller for beskyttelsen af vandet mod forurening. Efter stk. 2 tilkommer samme ret "efter fornøden sikkerhedsstilling og efter bemyndigelse fra kommunalbestyrelsen private almene vandforsyningsanlæg". Lov nr. 66 af 23. marts 1965 om ferskvandsfiskeri indeholder i kapitel 13 regler om udfærdigelse af regulativer for fiskeri i vande, i hvilke flere er berettiget til at drive fiskeri. Regulativet skal vedtages af de berettigede og godkendes af fiskeriministeren. Der etableres en regulativbestyrelse, som ansætter en eller flere opsynsmænd. Valget af opsynsmænd skal godkendes af fiskeriministeren, der forsyner hver enkelt opsynsmand med fiskeripolitiskilt. Efter lovens § 63 udøver opsynsmænd ansat af en privat regulativbestyrelse tilsyn på lige fod med fiskerikontrollen og politiet har adgang til at færdes frit over jorder og private veje samt adgang til enhver klække- og opdrætningsanstalt. Opsynsmændene har politimyndighed, jfr. § 61, stk. 3. Opsynsmændene kan ikke foretage undersøgelser af varelagre og fiskefartøjer. Disse beføjelser er forbeholdt politiet og fiskerikontrollen, se § 61, stk. 2, 2. pkt.

I U 75/1118 skaffede fogeden en privat organisation (Elsam) adgang til en ejendom for at foretage opmålinger etc. med henblik på en eventuel senere ekspropriation. Der var hjemmel for den pågældende organisation til ekspropriation, og den var derfor omfattet af ekspropriationslovens § 3, jfr. § 1, hvorefter anlægsmyndigheden kan foretage de nødvendige forberedende opmålinger, nivellementer og andre tekniske forarbejder og undersøgelser. Under sagen blev det bl.a. drøftet, om en privat organisation kunne anses for at være omfattet af udtrykket "anlægsmyndighed". I U 77/1026, der er gengivet i afsnit 4.2.2.2. nedenfor, antoges det, at "Skiveegnens renovationsselskab" var omfattet af miljøbeskyttelseslovens § 51, stk. 1. Selskabet var et interessentskab oprettet af nogle kommuner.

4.2.2. Retskendelse.

Som nævnt i betænkningens afsnit 2 kan de indgreb, der er omfattet af grundlovens § 72, kun finde sted, hvis der indhentes retskendelse, medmindre kravet om retskendelse er fraveget i loven. Problemet er herefter, hvornår en retskendelse må anses for nødvendig. I de følgende afsnit redegøres

for, hvad der nu antages at gælde i denne henseende.

4.2.2.1. Kravet om retskendelse udtrykkeligt fraveget i loven.

Spørgsmålet om retskendelse er omtalt i mange af de berørte lovbestemmelser. **Karakteristisk** er, at det næsten aldrig angives, at retskendelse skal indhentes, hvorimod det ofte siges, at **foranstaltningerne** kan gennemføres uden retskendelse. Det synes desuden ikke umiddelbart at kunne påvises, at der i de tilfælde, hvor retskendelse ifølge loven ikke skal indhentes, er tale om "mindre indgribende foranstaltninger". Der synes ikke at være noget, der tyder på, at vendingen "uden retskendelse" i de enkelte lovbestemmelser er indsat/henholdsvis ikke indsat ved nogle bestemte typer af **foranstaltningerne** eller i øvrigt ved forfølgning af særligt "kvalificerede" formål. I nyere lovgivning forekommer vendingen oftere end i ældre lovgivning.

Som et sjældent eksempel på, at rettens samtykke efter loven skal indhentes, kan nævnes det tilfælde, hvor der mod patientens protest skal foretages tvangsmæssig undersøgelse eller behandling for kønssygdomme, jfr. lov nr. 287 af 23. maj 1973 om bekæmpelse af kønssygdomme § 2, stk. 2, 2. pkt.

Der findes et stort antal lovbestemmelser, hvor det positivt angives, at retskendelse er nødvendig:

I henhold til § 13 i lov nr. 220 af 18. maj 1977 om dyreforsøg skal den, der udfører dyreforsøg, til enhver tid give dyreforsøgsudvalget adgang til "uden retskendelse at besigtige **forsøgslokaler** og dyrestalde og til at overvære eventuelle forsøg". Efter lov nr. 299 af 8. juni 1978 om vandforsyning m.v. § 64 har miljømyndigheder m.v. "uden retskendelse mod forevisning af legitimation adgang til offentlige og private ejendomme" Efter § 47, stk. 2, i lov nr. 130 af 9. april 1980 om beskyttelse af havmiljøet kan forsvaret og fiskerikontrollen "uden retskendelse foretage eftersyn af et skib eller en platform og udtage prøver" Lov nr. 244 af 12. maj 1976 om sikkerhedsmæssige og miljømæssige forhold ved atomanlæg m.v. indeholder i § 7 og § 9 hjemmel til, at miljøstyrelsen og sundhedsstyrelsen uden retskendelse kan foretage adgang til at udøve tilsyn. Efter § 9 i lovekendtgørelse nr. 528 af 17. oktober 1978 om foranstaltninger mod forstyrrelse af radiomodtagning skal

bl.a. ejere og brugere af elektriske anlæg, herunder radio- og fjernsynsmodtagere, give "de af Danmarks Radio og post- og telegrafvæsenet bemyndigede tilsynsførende adgang til uden retskendelse at foretage undersøgelser og udtage prøver" Efter bygge-lovens § 19 (lovbekendtgørelse nr. 152 af 15. april 1982) kan kommunalbestyrelsen "uden retskendelse forlange adgang til en privat ejendom" Lov nr. 212 af 23. maj 1979 om kemiske stoffer og produkter hjemler i § 49 "uden retskendelse tilsynsmyndighederne m.v. adgang til offentlige og private ejendomme, lokaliteter og transportmidler" .

Efter lov nr. 293 af 8. juni 1978 om private registre m.v. § 22, stk. 3, har registertilsynets medlemmer og personale "mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til alle lokaler, hvorfra registeret administreres, eller kan benyttes, samt til lokaler, hvor registeret eller de tekniske hjælpemidler opbevares eller anvendes". En tilsvarende bestemmelse findes i § 26, stk. 2, i lov nr. 294 af 8. juni 1978 om offentlige myndigheders registre".

4.2.2.2. Loven indeholder bestemmelse om bistand fra politiet.

I mange tilfælde siges det, at politiet skal yde bistand eller skal være behjælpelig med foranstaltningernes gennemførelse. Sådanne bestemmelser må formentlig forstås således, at foranstaltningerne med politiets hjælp kan gennemføres uden retskendelse, jfr. Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave side 365 og Ross og Espersen, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave, side 635. Baggrunden herfor er, at politiets bistand indebærer en anvisning på umiddelbar magtanvendelse, hvilket må antages at betyde, at kravet om retskendelse er fraveget. Synspunktet er, at bestemmelserne hjemler politiets gennemtvinding uden retskendelse. Så meget mere må selve foranstaltningerne kunne foretages uden retskendelse. Dette må også gælde, hvis loven ikke selv hjemler gennemtvinding ved politiet, men indeholder hjemmel til, at sådan gennemtvinding fastsættes administrativt.

F.eks. må det antages, at en bestemmelse, hvorefter politiet yder bistand efter regler, der fastsættes af vedkommende fagminister i samarbejde med justitsministeren, indebærer en fravigelse af kravet om retskendelse.

Sammenhold herved afgørelsen i U 77/1026:

Ifølge miljøbeskyttelseslovens § 51, stk. 1, er der adgang til offentlige og private ejendomme for at tilvejebringe oplysninger til brug for beslutninger i henhold til loven eller regler udfærdiget med hjemmel i loven. Efter § 51, stk. 2, yder politiet bistand hertil efter regler, der fastsættes efter forhandling mellem ministeren for forureningsbekæmpelse og justitsministeren. Sådanne regler er fastsat i justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 24. september 1974, hvorefter det bl.a. er politiets opgave at yde nødvendig bistand til at skaffe vedkommende myndigheder adgang til private ejendomme. Spørgsmålet om retskendelse er ikke omtalt. I den konkrete sag var situationen den, at et af nogle kommuner oprettet interessentskab ønskede at udtage vandprøver på en gårdejers ejendom. Gårdejereren modsatte sig udtagningen, og politiet anmodede den stedlige byret om retskendelse. Byretten afsagde kendelse om, at gårdejereren skulle tåle prøveudtagningen. Gårdejereren kærede afgørelsen til landsretten, der - efter at have gengivet de ovennævnte regler - udtalte: "Herefter findes politiet - efter anmodning af Skive kommune - at kunne yde nødvendig bistand ved udtagelsen af vandprøver hos gårdejer C, Skive, uden retskendelse. Der ses i øvrigt ikke at være hjemmel til afsigelse af en sådan kendelse, hvorfor kendelsen vil være at ophæve og sagen at afvise fra domstolene."

Det skal nævnes, at der ikke var tale om en lokalitet, der var omfattet af grundlovens § 72, men kendelsens ordvalg tyder på, at dette ikke har haft nogen betydning for resultatet.

Kravet om retskendelse må formentlig anses for fraveget, uanset hvorledes adgangen til at kræve bistand fra politiet er formuleret i lovgivningen, hvis blot de materielle beføjelser er til stede.

Peter Genner har i Juristen 1967, s. 138-142, givet udtryk for en anden opfattelse, idet han mener, at det må kræves, at det udtrykkeligt skal fremgå af loven, at politiet skal yde bistand til bestemte foranstaltninger, og at en almindelig holdt bestemmelse i loven om politiets bistand derfor er utilstrækkelig. Se også Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave, side 366. Opfattelsen er formentlig urigtig,

men tvivlen om retsstillingen kan give anledning til overvejelser om mere præcist formulerede bestemmelser om politibistand.

Det bør nævnes, at en konkret fortolkning af de enkelte lovbestemmelser eventuelt kan føre til et andet resultat, jfr. Germer l.c. s. 140-141 og Max Sørensen side 366.

Et eksempel fra nyere lovgivning herpå er kommuneplanlovens § 53. Efter § 53, stk. 4, yder politiet kommunalbestyrelsen bistand til at opnå adgang til private ejendomme. Bistanden ydes efter regler, der kan fastsættes efter forhandling mellem miljøministeren og justitsministeren. I bemærkningerne til lovforslaget udtaltes det, at der med affattelsen af § 53 ikke var tilsigtet nogen fravigelse af grundlovens krav om retskendelse. Retsstillingen forekommer noget selvmodsigende, eftersom den tilsvarende bestemmelse i miljøbeskyttelseslovens § 51, stk. 2, antages at fravige kravet om retskendelse, jfr. U 77/1026.

4.2.2.3. Politiet som forvaltningsmyndighed.

I de tilfælde, hvor politiet er forvaltningsmyndighed, opstår spørgsmålet, om dette i sig selv bevirker, at retskendelse er unødvendig. Problemstillingen er den samme, hvis forvaltningsmyndigheden er tillagt politimyndighed, jfr. f.eks. ferskvandsfiskerilovens § 63, stk. 3, eller hvor politiet er tillagt nærmere angivne beføjelser til at frihedsberøve personer, og hvor en husundersøgelse kan være nødvendig i forbindelse hermed.

Germer besvarer i Juristen 1967, s. 143-144, spørgsmålet benægtende, idet det siges, at der må kræves retskendelse, medmindre der - som f.eks. i tilfælde med ferskvandsfiskeriloven - er konkrete holdepunkter for det modsatte. Se hermed Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave side 366-367.

Regler, hvorefter forvaltningsmyndigheder kan anmode om bistand fra politiet til gennemførelse af foranstaltningerne, antages som nævnt at medføre, at retskendelse er unødvendig. Det forekommer på denne baggrund rimeligt at antage, at politiet, hvor det selv er forvaltningsmyndighed, ikke behøver

at indhente retskendelse, medmindre en konkret fortolkning af vedkommende lov fører til et andet resultat. En regel om, at politiet skal yde bistand til politiet ville forekomme mærkelig.

I nogle ældre afgørelser er det i frihedsberøvelsestilfælde antaget, at retskendelse skulle indhentes, jfr. U 33/617 og U 42/423. Der kan næppe tillægges disse afgørelser afgørende vægt, idet de vedrørte de situationer, hvor ransagningshjemmelen ikke fremgik direkte af loven. I begge afgørelser undersøgte man da også, om der overhovedet var hjemmel til ransagning. Dette spørgsmål kan retten naturligvis altid tage stilling til.

4.2.2.4. Foranstaltningerne ikke omfattet af grundlovens § 72.

Såfremt de foranstaltninger, der er hjemlet, ikke er omfattet af begrebet "husundersøgelse" eller "beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer" eller er et "brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden", er det ikke en betingelse for gennemførelsen af foranstaltningerne, at der foreligger en retskendelse.

En gennemgang af de i afsnit 4.1. nævnte materielle beføjelser viser, at foranstaltningerne i de fleste tilfælde vil være omfattet af § 72. Det må her erindres, at bestemmelsen for så vidt angår husundersøgelse ikke er begrænset til den private bolig, men også omfatter andre ikke offentlige tilgængelige rum som f.eks. lagerrum, fabrikslokaler, kontorer etc. Der findes dog mange eksempler på, at man er uden for området for § 72. Dette gælder således med hensyn til adgangen til at færdes på fremmed grund (afsnit 4.1.1.2.4.) og normalt adgangen til at besigtige bestemte genstande (afsnit 4.1.1.2.5.). I de i afsnit 4.1.2.2. omtalte tilfælde, hvor adgangen til at foretage besigtigelse eller undersøgelse kun er forudsætningsvis hjemlet, kan der opstå den situation, at selve indgrebet - f.eks. frihedsberøvelsen - kan ske uden retskendelse, mens der eventuelt skal indhentes retskendelse for at kunne undersøge, om en person befinder sig et bestemt sted. De i afsnit 4.1.1.3. nævnte regnskabsunder-

søgelse m.v. vil som udgangspunkt være omfattet af § 72. Undtagelse må dog gøres med hensyn til legitimationspapirer, der er beregnet til forevisning. Prøveudtagning, jfr. afsnit 4.1.1.4. kan næppe karakteriseres som beslaglæggelse. Undersøgelse af personer (afsnit 4.1.1.5.) falder uden for grundlovsbestemmelsen, og det samme gælder de fleste af de i afsnit 4.1.1.6. omtalte "andre indgreb", dog ikke de i afsnit 4.1.1.6.2. nævnte indgreb.

Såfremt en fysisk foranstaltning ikke er omfattet af § 72, kan den gennemføres uden retskendelse. Det er naturligvis en forudsætning, at der er hjemmel til foretagelse af foranstaltningen. Gennemgangen i dette afsnit viser i øvrigt, at det i hvert fald i retspolitisk henseende ikke er særligt hensigtsmæssigt at arbejde med grundlovens afgrænsning af, hvilke foranstaltninger der kræver retskendelse. F.eks. forekommer det ikke rimeligt, at der eventuelt skal indhentes retskendelse for at kunne få adgang til en bestemt lokalitet og retskendelse for at kunne undersøge forretningspapirer og regnskabsmateriale, mens f.eks. prøveudtagning, frihedsberøvelse og tvangsvaccination kan foretages uden retskendelse.

4.2.2.5. Andre tilfælde, hvor retskendelse ikke er nødvendig.

4.2.2.5.1. Samtykke.

Der er i teorien enighed om, at retskendelse er unødvendig, såfremt der meddeles samtykke til gennemførelse af foranstaltningerne, jfr. Germer i Juristen 1967 side 139 med note 25. Retskendelse er kun nødvendig, hvis man ønsker at anvende beføjelserne mod protest.

4.2.2.5.2. Nødretilignende forhold.

Der findes i visse love temmelig præcise regler om, hvorledes foranstaltningerne skal gennemføres. Sådanne lovbestemmelser må ofte fortolkes således, at retskendelse ikke skal indhentes. Begrundelsen kan i nogle af tilfældene være den, at der

foreligger "periculum in mora" eller en tilsvarende særlig situation.

Efter § 21, stk. 1, i brandloven (lovbekendtgørelse nr. 365 af 28. juli 1983) har brandvæsenet i tilfælde af ildebrand ret til i det omfang, sluknings- og redningsarbejdet nødvendiggør det, at skaffe sig adgang til privat grund om fornødent ved gennembrydninger og bortskaffelse af hindringer. I henhold til § 84, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 381 af 10. juni 1969 om luftfart kan luftfartsmyndighederne, når hensynet til den offentlige orden og sikkerhed kræver det, pålægge et luftfartøj at lande. Efter § 84, stk. 3, kan "vedkommende myndighed med dertil egnede midler hindre luftfartøjets videre flyvning". I henhold til § 6, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 230 af 26. maj 1982 om forsvarrets organisation kan forsvarsministeren i tilfælde af krig eller under andre ekstraordinære forhold "træffe foranstaltninger som omhandlet i grundlovens § 72 over for telefonsamtaler og post- og telegraafforsendelser".

Der kan også forekomme andre særlige situationer, hvor indhentelse af retskendelse efter en almindelig forståelse af den pågældende lovbestemmelse synes unødvendig.

Efter § 2 i bekendtgørelse nr. 641 af 4. december 1983 om benyttelse af postvæsenet åbnes ubesørgede lukkede **forsendelser**, som ikke på anden måde kan bringes afsenderen i hænde, af poststyrelsen "af dertil udpegede tjernestemænd, som ved erklæring på ære og samvittighed har lovet ikke med deres vilje at læse andet af de uåbnede forsendelser end afsenderens eller adressatens navn og i øvrigt ikke at ville meddele uvedkommende noget, som ved denne virksomhed er kommet til deres kundskab".

4.2.2.6. Pligt til at yde bistand til forvaltningsmyndighederne ved foretagelse af foranstaltningerne.

Man kunne rejse det spørgsmål, om et eventuelt krav om retskendelse kan anses for fraveget i de tilfælde, hvor der er pligt til at bistå ved eftersyn m.v., jfr. afsnit 4.2.4. Spørgsmålet må formentlig besvares benægtende. Reglerne om medvirken er indsat for at gøre eftersynet så effektivt som muligt. Hvad nytter det, at man har adgang til at efterse regnskaber, hvis man ikke ved, hvor de findes? Reglerne om bistand skal med andre ord formentlig forstås således, at bistand kun skal ydes, hvis eftersynet m.v. i øvrigt foreta-

ges lovligt, d.v.s. efter forudgående retskendelse i de tilfælde, hvor dette er nødvendigt.

Germer har givet udtryk for en anden opfattelse, jfr. straks nedenfor i afsnit 4.2.2.7.

4.2.2.7. Straffebesltemmelers betydning.

Germer antager i Juristen 1967, s. 142-143, at bestemmelser, der pålægger straf for at modvirke forvaltningsmyndigheders adgang til at gennemføre foranstaltningerne eller for at undlade positivt at medvirke, hvor dette er foreskrevet, indebærer en undtagelse fra kravet om retskendelse. Generelt holdte straffebestemmelser i vedkommende lov indebærer derimod ikke nogen fravigelse.

Germers standpunkt beror på den forudsætning, at strafansvaret ikke er betinget af, at retskendelse er indhentet. Forudsætningen er tvivlsom. Det forekommer rimeligere at antage, at strafansvaret for modvirken og manglende medvirken må være betinget af, at der er anvendt en lovlig fremgangsmåde, og hvis retskendelse var nødvendig, har fremgangsmåden ikke været lovlig. Om fremgangsmåden har været lovlig, kan domstolene naturligvis efterprøve, og de kan derfor uafhængigt af straffebestemmelserne - tage stilling til, om retskendelse skulle være indhentet, jfr. U 76/184 H. Anklagemyndigheden tilkendegav under sagen, at en straffehjemmel ikke i sig selv indebar en fravigelse af et eventuelt krav om retskendelse. I selve dommen antoges det dog, at der lovligt kunne hjemles bødestraf, uanset om der i det konkrete tilfælde ikke var hjemlet adgang til husundersøgelse uden retskendelse.

Straffebestemmelser har derfor næppe nogen betydning for, om retskendelse er nødvendig. Det samme gælder bestemmelser, der hjemler tvangsbøder. Det forhold, at der er hjemlet tvangsbøder, udelukker formentlig i sig selv ikke fysisk gennemtvungelse.

4.2.2.8. Hvordan indhentes retskendelse.

4.2.2.8.1. De almindelige domstole eller fogedretten.

Hvis der skal indhentes retskendelse, opstår spørgsmålet, hvorledes dette skal ske. Der findes ikke regler, der angiver fremgangsmåden. I de sager, hvor spørgsmålet har været rejst, er der rettet henvendelse til den stedlige byret. Foranstaltningerne henføres jo ikke til strafferetsplejen, og derfor må udgangspunktet være, at den judicielle behandling af anmodninger om ransagninger m.v. skal ske i den borgerlige retsplejes former. Herefter skal der indleveres stævning til retten og en sådan "gennemtvingsessag" er i princip et en landsretssag, jfr. retsplejelovens § 226, stk. 1.

En anden mulighed er at rette henvendelse til fogedretten. Der er ingen tvivl om, at fogedretten er en domstol i grundlovens forstand, og at en kendelse fra fogedretten derfor vil opfylde kravet om retskendelse i grundlovens § 72.

I de tilfælde, hvor spørgsmålet har været fremme i praksis, har man øjensynlig rettet henvendelse til den almindelige byret uden at indgive stævning. I to tilfælde rettedes henvendelse til fogedretten.

I U 33/617 begærede politiet rettens kendelse for at kunne ransage lokaliteter med henblik på at gennemføre en frihedsberøvelse efter fremmedloven. I U 42/423 var ransagning foretaget for at søge efter en person, der agtedes interneret efter kommunistloven, og her anvendtes retsplejelovens regler om ransagning analogt. I U 75/1118 skaffede fogeden en elværksorganisation adgang til en ejendom for at foretage opmålinger m.v. med henblik på eventuel ekspropriation. I U 77/1026 rettede politimesteren henvendelse til byretten for at få afsagt kendelse om adgang til en ejendom efter miljøbeskyttelseslovens § 51. I U 84/425 rettede toldvæsenet henvendelse til fogedretten med henblik på udlevering af en revisionsprotokol i henhold til momslovens § 31.

Det skal nævnes, at spørgsmålet om retskendelse kan komme præjudicielt frem i straffesager, nemlig i tilfælde, hvor der nægtes adgang, og hvor der i den anledning rejses til-

tale enten for overtrædelse af straffelovens § 119 eller vedkommende særlov, hvis særlig straffehjemmel findes, jfr. U 76/184 H. Det er dog tvivlsomt, om en sag kan anlægges i strafferetsplejens former for at tilvejebringe retskendelse, jfr. herved retsplejelovens §§ 683-684, hvor det er angivet, hvilke sager, der anlægges i strafferetsplejens former.

Hvis man kort skal beskrive fremgangsmåden, når retskendelse er nødvendig, er den herefter muligvis således: Eftersom der ikke er tale om straffeprocessuelle indgreb, og da strafferetsplejens former i øvrigt ikke er anvendelige, jfr. §§ 683-684, må retskendelse tilvejebringes efter de civilprocessuelle bestemmelser. Der er her to muligheder, idet der enten kan anlægges en (landsrets)sag med påstand om f.eks. ret til at besigtige en ejendom, eller man kan søge at indhente kendelse fra fogedretten. De foreliggende sager, hvor politiet har været indblandet, tyder nærmest på, at man går frem, som om der var tale om en ransagning eller beslaglæggelse inden for strafferetsplejen.

4.2.2.8.2. Særligt om fogedrettens kompetence.

Anlæg af en retssag ved landsretten for at skaffe sig adgang til ejendom for at foretage en rutineundersøgelse vil ofte være en højst uhensigtsmæssig fremgangsmåde. Når kendelsen eller dommen herefter var afsagt, skulle den i princippet fuldbyrdes efter de almindelige regler om fuldbyrdelse, jfr. retsplejelovens kapitel 45-46 og 48, d.v.s. af fogedretten. Det skal i den sammenhæng nævnes, at fogeden i henhold til retsplejelovens § 498, stk. 2, kan anmode om politiets bistand til at anvende den for fuldbyrdelsen nødvendige magt. Dommen eller kendelsen skulle fuldbyrdes efter de nærmere regler i retsplejelovens §§ 530-532 og § 535.

Germer antager i Juristen 1967, s. 147, at politiet i disse tilfælde kan yde bistand, og han finder, at "forholdet ikke er omfattet af retsplejelovens regler om tvangsfuldbyrdelse". Dette er formentlig ikke rigtigt. Hvis man først går frem efter de processuelle bestemmelser og får en kendelse, må denne skulle fuldbyrdes efter de almindelige regler, jfr. herved § 478, stk.

1, nr. 1 ("domme og kendelser") og § 535, stk. 2, om politiets bistand.

Hvis der anmodes om bistand fra fogedretten, skal det være i form af en anmodning om foretagelse af en umiddelbar fogedforretning efter retsplejelovens § 609.

Det har i nyere teori været indgående drøftet, hvilken kompetence fogeden er i besiddelse af efter § 609, jfr. Gomard, Fogedret, 3. udgave side 301 ff. Hvis man kort skal karakterisere retsstillingen, som den formentlig er i dag, kan der - jfr. ordlyden af § 609 - for det første kun blive tale om indsættelse i fast ejendom, løsøre og børn, og desuden skal grundlaget for kravet, som skal være materielt berettiget, have den fornødne klarhed - i hvert fald i faktisk henseende. Størstedelen af de i afsnit 4.1. omtalte foranstaltninger vil herefter kunne fuldbyrdes under en umiddelbar **fogedforretning** (hvortil politiet jo også kan medvirke). De fleste af de i afsnit 4.1.1.2. nævnte besigtigelser vil kunne fuldbyrdes efter **retsplejelovens § 530** ("tilstede domhaverne en vis rådighed over den"), jfr. U 75/1118, hvor fogeden skaffede adgang, for at der kunne foretages opmålinger med henblik på eventuel senere ekspropriation. Endvidere vil de i afsnit 4.1.1.3. nævnte regnskabsundersøgelser formentlig kunne gennemtvinges efter § 531 ("udlevering af en rørlig ting"), jfr. U 84/425, hvor det antages, at toldvæsenet i henhold til momslovens § 31, stk. 3, kunne forlange sig indsat i besiddelse af en revisionsprotokol, og det samme må antages at gælde prøveudtagning. Det drøftes ganske vist i teorien, om § 531 kan anvendes på generisk bestemte ydelser, men prøveudtagning kan næppe karakteriseres som en generisk ydelse. Undersøgelse af personer (afsnit 4.1.1.5.) falder klart uden for fogedrettens kompetence, hvilke formentlig også må gælde de "andre indgreb", der er nævnt i afsnit 4.1.1.6.

Poul Sørensen antager i Juristen 1968, s. 232 og s. 240, at fogeden kun kan yde bistand til gennemtvindingen af offentligretlige krav, såfremt sag til opfyldelse kan anlægges i den borgerlige retsplejes former. Sådanne civilsager antages ikke at kunne anlægges, hvis det krav, der søges gennemført, er sanktioneret ved straf, og straf-

fedommen kan ifølge Poul Sørensen ikke fuldbyrdes af fogeden. Opfattelsen støttes på nogle lidt uklare afgørelser, og der henvises til, at afsnittet om tvangsfuldbyrdelse står i retsplejelovens afsnit om den civile retspleje. Henrik Tamm har i Juristen 1968, s. 307-308, imødegået opfattelsen, og har henvist til en utrykt kendelse fra Østre Landsret samt til, at retsplejelovens systematik ikke bør være afgørende. Se endvidere Thomas Philbert Nielsen i Juristen 1981, side 1 ff. I de tilfælde, der omtales i dette afsnit, opstår der ikke noget problem, idet en betingelse for strafansvar er, at retskendelse er indhentet, og det er det, man søger at gøre. Der opstår derimod problemer, hvis retskendelse er unødvendig eller er indhentet hos de almindelige domstole.

De ovennævnte problemer kunne eventuelt løses ved en bestemmelse i de enkelte love om, at fogeden yder bistand ved gennemtvungelse af foranstaltningerne.

Fordelen ved at anvende en umiddelbar fogedforretning er, at der er tale om et retsmiddel, hvor man "slår" kravet om retskendelse sammen med selve gennemtvungeisen in natura. Spørgsmålet er imidlertid, om fremgangsmåden er særlig praktisk, jfr. udvalgets overvejelser i afsnit 6.

4.2.3. Legitimation.

I mange af lovbestemmelserne siges det, at foranstaltningerne kun kan gennemføres mod "behørig legitimation", eller at "legitimation skal forevises på forlangende". Regler af denne karakter skal formentlig forstås således, at der skal forevises dokumentation for, hvilken myndighed man repræsenterer, og hvem man selv er. I enkelte tilfælde skal forevises fuldmagt.

4.2.3.1. Legitimation mod forlangende.

Hvis det siges, at legitimation skal forevises på forlangende, er situationen den, at foranstaltningerne som udgangspunkt kan gennemføres, uden at legitimation forevises.

I henhold til § 51, stk. 3, i lov nr. 663 af 16. februar 1982 om miljøbeskyttelse skal legitimation "forevises

på forlangende". En tilsvarende regel fiindes i byggeloven (lovbekendtgørelse nr. 152 af 15. april 1982 § 19, stk. 2), i lovbekendtgørelse nr. 6 af 7. januar 1977 om udstykning m.ra. af faste ejendomme (§ 42 b, stk. 1), i lov nr. 287 af 26. juni 1975 om kommuneplanlægning (§ 53, stk. 3) samt i lov nr. 175 af 7. maj 1975 om mælk og konsummælkeprodukter (§ 12, stk. 4).

Selv om legitimation "kun" skal forevises på forlangende, vil en sådan normalt blive forevist uopfordret. I folketingsudvalgets betænkning om kommuneplanloven udtaltes det, "at udvalget går ud fra som givet, at kommunens repræsentanter af sig selv foreviser legitimation i alle tilfælde, hvor det ikke er åbenbart overflødigt, f.eks. fordi de er den pågældende ejer personlig bekendt".

4.2.3.2. Obligatorisk forevisning af legitimation.

Såfremt der i lovene er fastsat bestemmelser om legitimation, er det normale, at legitimation skal forevises uopfordret. Forevisning af legitimation er en betingelse for overhovedet at kunne gennemføre foranstaltningerne.

Lov nr. 595 af 22. december 1972 om administrationen af EF's forordninger om markedsordninger for landbrugsvarer m.v. indeholder i § 7, stk. 2, en bestemmelse, hvorefter der "mod behørig legitimation" er adgang til bestemte virksomheder og adgang til prøveudtagning. I lov nr. 220 af 26. april 1973 om kød m.m. anvendes udtrykket "mod legitimation", jfr. lovens § 29, stk. 2. I det hele taget anvendes udtryk som "forevisning af behørig legitimation", "forevisning af legitimation" og "mod behørig legitimation i en lang række bestemmelser, se f.eks. lovbekendtgørelse nr. 435 af 1. september 1978 om naturfredning (§ 51, stk. 1, og § 65, stk. 1), lov nr. 299 af 8. juni 1978 om vandforsyning m.v. (§ 64, stk. 1), bekendtgørelse nr. 606 af 23. november 1982 om den landmobile radiotjeneste (§ 12, stk. 1), lovbekendtgørelse nr. 528 af 17. oktober 1978 om foranstaltninger mod forstyrrelse af radiomodtagning (§ 9), lov nr. 193 af 24. maj 1972 om fyrværkeri (§ 4), lov nr. 212 af 23. maj 1979 om kemiske stoffer og produkter (§ 49, stk. 1), lov nr. 293 af 8. juni 1978 om private registre m.v. (§ 22, stk. 3) og lov nr. 294 af 8. juni 1978 om offentlige myndigheders registre (§ 26, stk. 2). Efter § 9, stk. 3, i lov nr. 84 af 11. maj 1897 om telegrafer og telefoner skal de personer, der er beskæftiget med tilsynet "legitimere sig som sådanne

4.2.3.3. Forevisning af fuldmagt.

I nogle ganske enkelte tilfælde er man gået lidt videre end blot et krav om medbringelse af legitimation, idet en egentlig fuldmagt til gennemførelse af foranstaltningerne skal forevises.

Lov nr. 505 af 29. november 1972 om kontrol med overholdelsen af EF's forordninger om monopoler og konkurrencebegrænsninger indeholder regler om, hvem der skal udøve denne kontrol, og om hvordan kontrollen kan gennemføres. De nationale myndigheder skal yde Kommissionen bistand med hensyn til kontrol, og bistanden ydes i Danmark af monopoltilsynets direktorat. Direktoratet kan i forbindelse hermed bl.a. kontrollere bøger og andre forretningspapirer og få adgang til virksomhedernes samtlige lokaler, grunde og transportmidler, jfr. lovens § 2, stk. 1. Efter § 2, stk. 2, skal der ved undersøgelsen forevises en skriftlig fuldmagt fra direktoratet. Fuldmagten skal indeholde oplysning om Kommissionens anmodning og om kontrolundersøgelsens genstand og formål". Reglen i stk. 2 hænger sammen med reglen i stk. 3, hvorefter de pågældende virksomheder etc. kun har pligt til at lade sig underkaste undersøgelsen, hvis den foretages på grundlag af en kommissionsbeslutning. Lov nr. 564 af 21. december 1972 om kontrol med overholdelsen af EF's forordning nr. 11/1960 om afskaffelse af forskelsbehandling med hensyn til transportpriser og transportvilkår indeholder lignende regler, bortset fra at "kontrolinitiativet" ikke kommer fra Kommissionen, men fra monopoltilsynets direktorat. Efter lovens § 2, stk. 3, skal der ved kontrolundersøgelser, d.v.s. undersøgelse af forretningsbøger o.s.v., "forevises en skriftlig bemyndigelse fra direktoratet. Bemyndigelsen skal indeholde oplysning om undersøgelsens genstand og formål".

4.2.4. Pligt til at yde bistand til myndighederne ved foretagelse af foransaltninger.

Det er i en del tilfælde foreskrevet, at de virksomheder m.v., som er udsat for kontrol, skal yde myndighederne bistand i forbindelse hermed. Normalt er der tale om lovbestemmelser, hvor pligten til at yde bistand er beskrevet i generelle vendinger, men der findes også eksempler på en nærmere angivelse af bistandens karakter.

4.2.4.1. Pligt til at yde bistand generelt beskrevet.

Pligten til at yde bistand er her normalt formuleret således, at virksomheder m.v. skal yde "fornøden vejledning og hjælp ved foretagelsen af eftersyn" eller skal "yde den bistand, der er nødvendig for foretagelse af kontrollen". Der kan være tale om bistand både med hensyn til almindelig besigtigelse, regnskabsundersøgelser og prøveudtagning.

Reglerne om bistand må forstås således, at de pågældende virksomheder f.eks. skal være behjælpelig med at "fremvise", skal finde regnskabsbøger frem og "påvise" produkter, der kan være til genstand for prøveudtagning.

Efter § 25, stk. 3, i lovebkendtgørelse nr. 383 af 1. juli 1982 om registreringsafgift af motorkøretøjer m.v. skal virksomhedernes "indehavere og de i virksomhederne beskæftigede personer yde toldvæsenet fornøden vejledning og hjælp ved foretagelsen af de i stk. 1-2 omhandlede eftersyn". De eftersyn, der henvises til, er køretøjseftersyn og eftersyn af forretningsbøger m.v. Tilsvarende regler findes i lov nr. 174 af 7. maj 1975 om afgift af ansvarsforsikringer for motorkøretøjer m.v. (§ 7, stk. 2), momsloven (§ 31, stk. 2), lov nr. 413 af 20. august 1979 om afgift af lystfartøjsforsikringer (§ 8, stk. 2), lovebkendtgørelse nr. 371 af 1. juli 1982 om afgift af vin og frugtvin m.m. (§ 20, stk. 2), lovebkendtgørelse nr. 380 af 1. juli 1982 om afgift af parfumer, toiletmidler m.v. (§ 10, stk. 2) samt lovebkendtgørelse nr. 376 af 1. juli om afgift af konsum-is (§ 7, stk. 2).

Efter § 6, stk. 2, i lov nr. 595 af 22. december 1972 om administrationen af EF's forordninger om markedsordninger for landbrugsvarer m.v. påhviler det "virksomheden at yde den bistand, der er nødvendig for foretagelse af kontrollen". Tilsvarende regler findes i § 17, stk. 4, i lov nr. 186 af 30. marts 1973 om tilvirkning og forhandling en gros m.m. af mejeriprodukter samt i lov nr. 175 af 7. maj 1975 om mælk og konsummælkeprodukter (§ 12, stk. 2). Efter lov nr. 167 af 12. maj 1965 om kvalitetskontrol med fisk og fiskevarer § 23, stk. 3, er virksomhedens indehaver eller hans stedfortræder "pligtig at være de tilsynsførende behjælpelig ved udøvelsen af tilsynet". I henhold til § 13, stk. 4, i lov nr. 98 af 12. marts 1980 om skibes sikkerhed påhviler der "skibets reder, fører og maskinchef såvel som enhver, der handler på deres vegne, at yde skibstilsynet al fornøden bistand ved dets undersøgelser og give enhver oplysning i forbindelse hermed".

4.2.4.2. Pligt til at yde bistand mere præcist beskrevet.

I nogle enkelte love er det nærmere angivet, hvorledes bistanden til myndighederne ved foretagelsen af foranstaltningerne skal ydes.

Lov nr. 131 af 26. marts 1941 om foranstaltninger til udryddelse af oksebremselarven indeholder i § 2, stk. 3, en bestemmelse, hvorefter det "påhviler kreaturholderne at stille den fornødne medhjælp til rådighed ved de af kommunalrådene foranstaltede eftersyn og behandlinger for oksebremselarver. Er dyrene løsgående i hus eller på græs, er det kreaturholdernes pligt at "lade dyrene indfange og binde". Efter § 29, i lovebekendtgørelse nr. 381 af 10. juni 1969 om luftfart kan luftfartsmyndighederne ved undersøgelser af luftfartøjer "hos ejerne eller brugerne og besætningen kræve den medvirken, som findes fornøden". Luftfartøjet kan således kræves "klargjort til besigtigelse, ligesom prøveflyvning og andre nødvendige prøver kan kræves udført". Lov nr. 115 af 31. marts 1982 om biavl indeholder i § 2, regler, hvorefter myndighederne skal have adgang til at undersøge bistader og bifamilier samt alt til bigården hørende materiel og voksbygning. Efter bestemmelsen er ejeren "pligtig at forevise dette og lade udtage fornødne prøver".

4.2.5. Forudgående meddelelse om foranstaltningernes gennemførelse.

Det er ikke sædvanligt, at der i lovene er udtrykkelige regler om indkaldelse eller om meddelelse om tidspunktet for foranstaltningernes gennemførelse. I mange tilfælde - navnlig hvor der er tale om løbende kontrol - er det klart, at værdien af kontrollen netop beror på "det uanmeldte besøg". Dette er således tilfældet inden for afgiftslovgivningen (toldvæsenets kontrol) og inden for lovgivningen om plante- og dyrevæsen og veterinærvæsen samt inden for sundhedslovgivningen.

Det forekommer imidlertid, at der findes regler om forudgående underretning, og omvendt siges det i andre regler, at foranstaltningerne kan gennemføres uden forudgående varsel eller til enhver tid.

4.2.5.1. Forudgående underretning.

I de tilfælde, hvor forudgående underretning er foreskrevet, er der typisk tale om undersøgelser, som er hensigtsmæssige eller nødvendige til belysning af konkrete eller generelle sager, der er under behandling.

Efter lov nr. 186 af 4. juni 1964 om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom § 3, stk. 2, skal der, hvis forudgående opmålinger m.v. skal foretages, mindst 14 dage forinden gives de pågældende ejere og brugere særskilt meddelelse eller, hvis dette ikke er muligt, ske bekendtgørelse i et eller flere på egnen udkommende dagblade. Lov nr. 287 af 26. juni 1975 om kommuneplanlægning bestemmer i § 53, stk. 1, at kommunalbestyrelsen "efter forudgående underretning til ejerne" kan forlange adgang til en privat ejendom for at udføre opmålinger m.v. Efter naturfredningslovens § 65 kan fredningsmyndighederne "så vidt muligt efter forudgåendemeddelelse til ejerne eller brugerne foretage besigtigelser på vedkommende ejendom". Lovbekendtgørelse nr. 6 af 7. januar 1977 om udstykning og sammenlægning m.m. af faste ejendomme indeholder i § 42 b en bestemmelse, hvorefter landinspektører har adgang til enhver ejendom for at foretage visse opmålinger. Efter bestemmelsen skal der "så vidt muligt forud gives underretning til ejeren eller brugeren af ejendommen"

Kontrol eftersyn og lignende foretages normalt uanmeldt, jfr. bemærkningerne ovenfor, men der kan også forekomme tilfælde, hvor eftersynet skal anmeldes i forvejen.

Efter § 32 i lovbekendtgørelse nr. 455 af 23. september 1947 om vedligeholdelse af kirker og kirkegårde m.v. skal provsten og en af provstiuudvalget valgt bygningskyndig med ikke over 3 års mellemrum foretage "et fuldstændigt eftersyn af kirkebygningen med tilbehør samt kirkegården", jfr. lovens § 31. Provsten leder eftersynet og indkalder "menighedsrådet og ejeren af kirken eller dens midler til deltagelse i synet", jfr. lovens § 32. Det er i øvrigt foreskrevet, at forretningen skal "indføres i en af provsten ført for hele provstiet fælles synsprotokol".

4.2.5.2. Gennemførelse af foranstaltninger uden forudgående underretning.

I visse lovbestemmelser fremhæves det udtrykkeligt, at foranstaltningerne kan gennemføres uden forudgående underretning.

Sådanne bestemmelser har ikke nogen selvstændig betydning, idet foranstaltningerne - hvis eventuelle andre betingelser i øvrigt er opfyldt - må antages at kunne gennemføres uden varsel, medmindre et sådant krav fremgår af den enkelte lov.

Lovbekendtgørelse nr. 229 af 28. juni 1937 om tilvirkning af margarine m.m. bestemmer i § 16, stk. 3, at der med ubestemte mellemrum skal "udtages prøver og foretages kemisk analyse af de udtagne prøver, selv om der ikke haves nogen mistanke om begået eller tilsigtet lovovertrædelse". Lov nr. 245 af 8. juni 1977 om DSB indeholder i § 12, stk. 1, og § 18, stk. 2, regler, hvorefter DSB "til enhver tid" har ret til at undersøge, om indskrevet bagage og gods opfylder bestemmelserne i befordringsreglementet. I henhold til § 6, stk. 1, i lov nr. 139 af 7. maj 1937 om kontrol med tilvirkning af krigsmateriel m.m. har de kontrollerende myndigheder "ret til, når som helst det ønskes, at få adgang til de virksomheder, som er undergivet tilsyn".

4.3. Gennemtv ingelse af ma ter ie lle be føjelser .

I dette afsnit vil der blive nærmere redegjort for, hvorledes de materielle beføjelser kan søges gennemført, hvis der lægges hindringer i vejen, eller hvis det af andre årsager ikke er muligt at udøve beføjelserne.

Der vil blive redegjort for såvel middelbare retsmidler (tvangsbøder, tilbagekaldelse af godkendelse og straf) umiddelbare retsmidler (gennemtv ingelse in natura) hvorimod indirekte retsmidler, der ikke tager sigte på en gennemtv ingelse, ikke vil blive omtalt. Til denne gruppe henhører f.eks. processuel skadevirkning, der i en række tilfælde formentlig vil være den eneste sanktion.

4.3.1. Tvangsbøder.

Efter retsplejelovens § 997, stk. 3, kan der i domme, hvorved nogen tilpligtes at opfylde en forpligtelse over for det offentlige, som tvangsmiddel fastsættes en fortløbende bøde, der tilfalder statskassen. Bestemmelsen forudsætter således, at der er afsagt (straffe-) dom.

Forvaltningsmyndighederne har imidlertid i de enkelte love i mange tilfælde adgang til selv at fastsætte tvangsbøder over for den, der ikke opfylder en over for det offentlige bestående handle- eller undladelsespligt.

I enkelte tilfælde er der hjemmel for forvaltningsmyndighederne til at anvende tvangsbøder med henblik på at gennemtvinge adgangen til "ransagninger" uden for strafferetsplejen.

Dette gælder således med hensyn til kildeskatteloven (lovbekendtgørelse nr. 396 af 18. juli 1984). Ifølge lovens § 86, stk. 2, kan adgangen til eftersyn, fremlæggelsen af dokumenter og indsendelsen af regnskabsmateriale med bilag gennemtvinges "ved daglige bøder, der fastsættes af ministeren for skatter og afgifter eller den, han bemyndiger dertil". Efter § 37, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 513 af 24. september 1975 om apotekervæsenet skal der hvert år til sundhedsstyrelsen indsendes regnskab m.v. for det forløbne kalenderår, og efter § 37, stk. 2, skal der gives de oplysninger om apoteket og dets forhold, som det har betydning at kende. Ifølge § 37, stk. 3, kan forpligtelsernes efterlevelse "fremtvinges af sundhedsstyrelsen ved bøder på mindst 10 kr. pr. dag, jfr. retsplejelovens § 997, stk. 3". Monopolloven (lov nr. 102 af 31. marts 1955) indeholder i § 15 en bestemmelse, hvorefter monopoltilsynet er berettiget til at kræve meddelt alle oplysninger, som skønnes nødvendige for dets virksomhed.

Tilsynet kan herunder kræve indsendt forskelligt materiale og indkalde personer til mundtlig forklaring. Efter § 20 kan der pålægges en daglig eller ugentlig bøde, såfremt nogen bl.a. undlader at meddele "monopoltilsynet en i henhold til § 15 begæret oplysning. . . ."

4.3.2. Tilbagekaldelse af of f entlig godkendelse .

I mange tilfælde er det en betingelse for at kunne udøve et bestemt erhverv, at man har opnået godkendelse hertil fra det offentlige. Dette gælder f.eks. om adgangen til at udøve virksomhed som advokat, revisor, læge, ejendomsmægler, el-installatør etc. Såfremt man ikke overholder de betingelser for udøvelse af et sådant erhverv, som er fastsat i de respektive love, opstår spørgsmålet, om godkendelsen kan tilbagekaldes. En problemstilling af tilsvarende art opstår,

såfremt visse produkter skal godkendes for lovligt at kunne tages i anvendelse eller forhandles, eller såfremt en bestemt form for produktionsvirksomhed kræver godkendelse.

I enkelte tilfælde er der hjemlet adgang til tilbagekaldelse af godkendelse, såfremt en virksomhed nægter at lade forvaltningsmyndighederne udøve kontrol.

Lov nr. 451 af 6. august 1982 om lægemidler hjemler i § 9, stk. 2, sundhedsstyrelsen adgang til virksomheder, der har med lægemidler at gøre, og der kan udtages prøver og kræves oplysninger. Efter lovens § 7, nr. 1, kan sundhedsstyrelsen forbyde forhandling og udlevering samt pålægge fabrikanter og importører at tilbagekalde restlagre af et lægemiddel, som stammer fra en virksomhed, der "ikke vil medvirke ved sundhedsstyrelsens kontrol efter § 9". Lov nr. 54 af 25. februar 1976 om elforsyning bestemmer i §§ 3 og 4, at visse former for elproduktion kun må finde sted efter bevilling eller eneretsbevilling, der gives af handelsministeren med tilslutning af folketingets energipolitiske udvalg. Lovens § 12, stk. 2, hjemler adgang til at kræve oplysning m.v. i samme omfang som hjemlet i monopollovens § 15, d.v.s. indsendelse af oplysninger, afgivelse af mundtlige forklaringer, adgang til regnskabsbøger og regnskaber samt til at foretage undersøgelser på stedet. Efter lovens § 5, stk. 1, nr. 3, er meddelelse af bevilling bl.a. betinget af, at bevillingshaveren efter anmodning giver handelsministeren de oplysninger vedrørende den virksomhed, der udøves i henhold til bevillingen og i henhold til § 5, stk. 1, nr. 6, og af, at bevillingshaveren underkaster sig det tilsyn med overholdelsen af bevillingsvilkårene, som handelsministeren foreskriver. Efter § 7, stk. 2, kan handelsministeren med tilslutning af det energipolitiske udvalg bl.a. inddrage bevillingen eller eneretsbevillingen, såfremt de i § 5, stk. 1, fastsatte vilkår ikke overholdes.

Hvis der ikke er udtrykkelig hjemmel til at tilbageholde på grund af nægtet kontrol, men nok, når de regler, der skal kontrolleres, ikke overholdes, kan man ikke tilbagekalde blot på grund af nægtet kontrol.

4.3.3. Straf.

I omtrent alle forvaltningslove findes straffebestemmelser. I ældre lovgivning formuleredes straffebestemmelserne som regel generelt, idet det f.eks. udtryktes således, at "over-

trædelse af loven straffes med" I nyere lovgivning er man gået over til positivt at angive, hvilke af lovens regler det er strafbart at overtræde. I konsekvens heraf vil det forhold, at man modsætter sig gennemførelse af en "ransagning" uden for strafferetsplejen i henhold til ældre lovgivning normalt indebære en overtrædelse af vedkommende lov. En forudsætning herfor er naturligvis, at eventuelle andre strafbarhedsbetingelser er opfyldt. I nyere lovgivning, hvor de enkelte bestemmelser angives, er der sjældent hjemlet strafansvar for at modsætte sig gennemførelse af "ransagninger" etc. Derimod er der i de tilfælde, hvor der er pligt til at bistå forvaltningsmyndighederne med gennemførelse af foranstaltningerne, som regel knyttet et strafansvar til undladelsen heraf.

Det forhold, at man modsætter sig gennemførelsen af lovhjemlede foranstaltninger uden for strafferetsplejen, indebærer en overtrædelse af straffelovens § 119, stk. 3, hvorefter det er strafbart at hindre personer, der handler i offentlig tjeneste eller hverv, i at udføre deres tjeneste eller hverv, dog kun såfremt der er tale om en lovlig tjenestehandling. En særlig straffebestemmelse er derfor unødvendig i de enkelte love, jfr. f.eks. U 37/135 V, hvor der pålagdes straf for overtrædelse af § 119 for at hindre fiskerikontrol- len i at undersøge, hvad der fandtes under brædderne i nogle fiskefartøjer. Baggrunden for, at der i de enkelte love normalt er knyttet strafansvar til undladelse af at "medvirke aktivt", er formentlig, at "manglende aktivitet" næppe altid vil kunne straffes efter § 119.

I nogle enkelte bestemmelser er der dog udtrykkeligt foreskrevet straf for at modsætte sig gennemførelse af "ransagninger" etc. Grunden til, at der skal nævnes eksempler herpå, er, at selvstændig strafhjemmel muligvis kan have betydning ved vurdering af, om foranstaltningerne kan gennemføres uden retskendelse, jfr. afsnit 4.2.2.7.

Efter § 32 i lov nr. 220 af 26. april 1973 om kød m.m. straffes bl.a. overtrædelse af lovens § 29, stk. 2. Efter § 29, stk. 2, har enhver, "hvem det måtte påhvile

at føre tilsyn med de af denne lov omfattede virksomheder", til enhver tid mod legitimation adgang til at "besigtige disse". Lovbekendtgørelse nr. 229 af 28. juni 1937 om tilvirkning og forhandling af margarine m.m. indeholder i § 16, stk. 3, sidste pkt., en bestemmelse, hvorefter uberettiget "vægring ved at tilstede kontrollen adgang til varer og bøger samt ved at udlevere prøver og yde oplysning og bistand som nævnt straffes med bøder". Lov nr. 313 af 26. marts 1941 om foranstaltninger til udryddelse af oksebremselarven indeholder i § 8, stk. 1, en regel, hvorefter en "kreaturholder, der nægter at give de af kommunerådet udsendte mænd adgang til at foretage eftersyn af sine kreaturer eller til at foretage udryddelse af oksebremselarven, hvor udryddelsen ikke skal ske ved kommunens foranstaltning, straffes med bøde."

I det omfang, hvor en manglende opfyldelse af myndighedernes krav ikke er omfattet af straffelovens § 119, er det nødvendigt med strafhjemmel i den enkelte lov. Dette er tilfældet i de situation, hvor pligt til at meddele oplysninger ikke er kombineret med andre forpligtelser.

Efter arbejdsmiljølovens § 22, stk. 2, kan direktøren for arbejdstilsynet til statistisk brug forlange oplysninger af arbejdsgivere om bl.a. de ansattes køn, alder og sundhedsforhold, om maskiner, maskindele etc. Efter lovens § 76 har arbejdstilsynets medarbejdere adgang til offentlige og private arbejdssteder i det omfang, det er påkrævet, for at de kan varetage deres hverv. Efter § 82, stk. 1, nr. 4, straffes den, der "undlader at meddele oplysninger efter § 22, stk. 2". Der er derimod i arbejdsmiljøloven ikke strafansvar for at nægte at give arbejdstilsynets medarbejdere adgang efter § 76, men en sådan nægtelse vil kunne straffes efter straffelovens § 119, stk. 3.

4.3.4. Umiddelbar gennemtvungelse.

I dette afsnit skal retsstillingen søges fastlagt med hensyn til spørgsmalet om umiddelbar gennemtvungelse af beføjelserne.

Det skal indledningsvis fremhæves, at retsstillingen er temmelig uafklaret, hvilket formentlig hænger sammen med, at der inddrages forskellige retsområder, som umiddelbart ikke har nogen særlig tilknytning til hinanden, f.eks. forvaltningsretten og procesretten.

4.3.4.1. Begrænsning med hensyn til tvangsf uldbyrdelse som følge af beføjelsernes indhold ?

I afsnit 4.1.1.1. er omtalt en række tilfælde, hvor forvaltningsmyndighederne kan forlange at få meddelt oplysninger. Det siges enten helt generelt, at oplysninger kan kræves, eller at visse oplysninger kan kræves skriftligt eller mundtligt. Adgangen til at forlange oplysninger er ofte kædet sammen med videregående beføjelser, f.eks. besigtigelser, regnskabsundersøgelser og prøveudtagning. Hvis oplysningerne herefter ikke meddeles frivilligt, opstår naturligt spørgsmålet om at anvende de videregående beføjelser. Såfremt sådanne imidlertid ikke er hjemlet, eller såfremt disse ikke ønskes bragt i anvendelse eller ikke er egnede i den konkrete situation, er problemet, om der kan ske særskilt gennemtvungelse in natura af "beføjelsen til at kræve oplysninger".

For så vidt angår mundtlige oplysninger er det klart, at umiddelbar gennemtvungelse ikke kan komme på tale. Gennemtvungelse kan eventuelt ske middelbart enten gennem anvendelse af tvangsbøder, straf eller tilbagekaldelse af godkendelse. Der kan eventuelt også blive tale om § 1018-forhør.

Af afsnit 4.3.1. fremgår det, at tvangsbøder er hjemlet i visse tilfælde ved manglende meddelelse af oplysninger. Straf kan også komme på tale, jfr. afsnit 4.3.3. med omtale af arbejdsmiljølovens § 29, stk. 2, ligesom der kan opstå spørgsmål om tilbagekaldelse af godkendelse. § 1018-forhør er nævnt som en mulighed i § 60, stk. 2, i lovbekendtgørelse nr. 68 af 8. februar 1974 om erstatning til besættelsestidens ofre.

I de tilfælde, hvor det siges generelt, at oplysninger kan kræves, eller hvor skriftlige oplysninger kan kræves, må der imidlertid formentlig gælde det samme, således at umiddelbar gennemtvungelse er udelukket. Forvaltningsmyndighederne må henvises til at anvende de ovennævnte andre tvangsmidler i det omfang, der er hjemmel hertil. Hvis der ikke er hjemmel, kan der eventuelt blive tale om processuel skadevirkning.

Begrundelsen for, at der ikke kan ske gennemtvungelse in natura, er, at den materielle beføjelse er for upræcist formuleret, og opfyldelse in natura er normalt slet ikke forudsat.

Spørgsmålet om umiddelbar gennemtvungelse opstår derfor kun for så vidt angår de i afsnit 4.1.1.2. - 4.1.1.6. nævnte indgreb, d.v.s. besigtigelser, undersøgelse af regnskaber, forretningsbøger og korrespondance m.v., prøveudtagning, undersøgelse af personer samt andre indgreb.

4.3.4.2. Retskendelse er unødvendig, eller retskendelse er indhentet.

Såfremt forvaltningsmyndighederne har en materiel beføjelse, der kan gennemføres uden forudgående retskendelse, eller hvis retskendelse er indhentet, opstår som nævnt spørgsmålet om, hvorledes gennemførelsen kan ske.

4.3.4.2.1. Gennemførelse ved politiet.

Såfremt politiet i henhold til den enkelte lov skal yde bistand, må foranstaltningerne kunne gennemføres ved politiets umiddelbare magtanvendelse. Hvis der ikke er en regel om bistand fra politiet, er det tvivlsomt, om man efter retsplejelovens § 108 kan anmode herom. Efter denne bestemmelse er det bl.a. politiets opgave at påse overholdelsen af love og vedtægter. § 108 indeholder ikke selvstændig hjemmel til at gøre indgreb, men hjemmelen kan dog muligvis siges at fremgå af særloven, hvor forvaltningsmyndighedens beføjelser er nævnt.

Se herved Poul Sørensen i Juristen 1968, s. 239-240, der antager, at § 108 ikke kan anvendes, og at forvaltningsmyndigheden må anlægge sag i strafferetsplejens eller den borgerlige retsplejes former. Omvendt mener Germer i Juristen 1967, s. 140-142, at politiet - i mangel af positiv holdepunkter i lovgivningen - kan yde bistand.

I Kommenteret Retsplejelov, 3. udgave, 1982 (Bind I, side 94) antages det at § 108 ikke indeholder selvstændig hjemmel til at gøre indgreb i borgernes frihed eller ejendom, jfr. herved Poul Andersen, Forvaltningsret,

side 546-48. Afvigende Ross, Statsforfatningsret II, side 611, i tilslutning til U 1955. 173 0: Da en den 11. marts 1953 iværksat frihedsberøvelse ikke var led i en strafforfølgning, men en i medfør af § 108 iværksat frihedsberøvelse faldt den ikke ind under reglerne i retsplejeloven om anholdelse og oprejsning derfor.

Om § 108 se iøvrigt Erik Christensen i Juristen 1968 side 1 ff, E. Heide-Jørgensen i Juristen 1968 side 151 ff, Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave, side 344 og 350, Kockvedgaard og Gammeltoft-Hansen Lærebog i Strafferetspleje side 219 f og Gomard, Straffeprocessen, side 278 f, samt Pol. 1956, side 101 (E. Holch: Et grænsetilfælde for politiets indskriden), 1959, side 137 (N. Schaumburg: Politimyndighedens grænser) og 1962 side 81 (Sv. Aa. Hansen: Politiets pligter) og Betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen side 218-220.

Se endvidere U 1979. 660 V: M indfandt sig omkring midnat på en politistation i en sådan tilstand, at han efter politiets skøn - udøvet på grundlag af en erklæring fra en tilkaldt læge - kunne være til fare for sig selv og muligt for andre. Tvangstilbageholdelsen af M i detentionsen fandtes hjemlet ved retsplejelovens § 108, stk. 1, og fandtes efter oplysningerne om M's tilstand at have været rimeligt begrundet og ikke udstrakt længere end påkrævet. Politimesteren blev frifundet for M's krav om erstatning (Dissens for at anse tilbageholdelsen for hjemlet i nødretlige betragtninger).

Det skal nævnes, at man ved tvangsfuldbyrdelse normalt skal være i besiddelse af et tvangsfuldbyrdelsesgrundlag, f.eks. en dom, men at der i de tilfælde, hvor politiets bistand kan rekvireres, antages at være hjemlet en undtagelse fra dette princip, jfr. Poul Sørensen i Juristen 1968, s. 238. Poul Sørensen mener endvidere, at der i de tilfælde, hvor loven ikke hjemler politibistand, skal tilvejebringes tvangsfuldbyrdelsesgrundlag. Betragtningen er, at § 108 ikke i sig selv giver lovhjemmel for politiets magtindgreb. Man er herefter i den noget uheldige (og mærkværdige) situation, at der ikke skal indhentes retskendelse, at der er hjemmel til at udøve nogle materielle beføjelser, og at politiet ikke kan yde bistand.

4.3.4.2.2. Nødretslignende situationer.

I enkelte tilfælde, må det antages, at der er mulighed for

forvaltningsmyndighederne til at udøve en art selvtægt, jfr. de i afsnit 4.2.2.5.2. omtalte bestemmelser (f.eks. brandvæsenet ved ildebrand).

4.3.4.2.3. Gennemførelse ved fogedretten.

Fogedens rolle er at tvangsfuldbyrde i de tilfælde, hvor retskendelse er indhentet i form af en afsagt kendelse fra de almindelige domstole, eller hvor retskendelse ikke er nødvendig. De saglige begrænsninger i fogedens kompetence er omtalt i afsnit 4.2.2.8.2. Den begrænsning med hensyn til fogedens kompetence, som Poul Sørensen - dog ikke uimodsagt, jfr. det nævnte afsnit - antager er til stede, kan være relevant her, naturligvis kun i det omfang opfattelsen er korrekt. Forholdet er jo nemlig det, at man gennem kendelsen har fået "retskendelse", eller at retskendelse er unødvendig. Det vil herefter være strafbart at modsætte sig fuldbyrdelsen, og straffesag vil kunne anlægges. Men denne kan ikke fuldbyrdes af fogeden, og den "civile" kendelse kan ikke bruges som tvangsfuldbyrdesmiddel, og umiddelbar fogedforretning er uanvendelig, fordi den manglende efterlevelse skal forfølges i strafferetsplejens former, jfr. Poul Sørensen s. 233-234. Man kan også karakterisere det således, at retskendelsen, hvis denne er nødvendig, samt "modvirkehandlingen" er nødvendige retsfakta for at kunne straffe for f.eks. at nægte adgang til fast ejendom.

I U 76/184 H antoges det dog, at der lovligt kunne hjemles bødestraf, uanset at der i det konkrete tilfælde ikke var hjemlet adgang til husundersøgelse uden retskendelse.

Straffedommen kan ikke fuldbyrdes af fogeden, men må fuldbyrdes efter § 997, stk. 3, hvorefter tvangsbøder kan anvendes, jfr. Poul Sørensen s. 234-235. Spørgsmålet bliver sat på spidsen, såfremt det antages, at § 108 ikke kan anvendes i de tilfælde, hvor der er adgang til at udøve de materielle beføjelser uden retskendelse, men hvor der ikke er hjemlet adgang til at anmode om bistand fra politiet. Man vil her være i besiddelse af beføjelser, som muligvis ikke vil kunne gen-

nemtvinges in natura, idet der kan anlægges straffesag og derfor ikke civil sag, og straffedommen kan muligvis ikke fuldbyrdes af fogeden.

Man er med andre ord muligvis havnet i en situation, som Poul Sørensen har beskrevet i Juristen 1968, s. 243: "... Selv på trods af den samfundsmæssige betydning det har, at forvaltningen kan virke med tilstrækkelig kraft og hurtighed, synes løsningen således i dag snarest at være den, at forvaltningsmyndigheden i almindelighed må affinde sig med lovgivningens utilstrækkelighed i det konkrete tilfælde og så til gengæld med henblik på kommende situationer udnytte sine muligheder for at søge fornøden lovhjemmel tilvejebragt - det være sig i særlovgivningen eller som et led i en eventuel forvaltningsprocedurelov."

Afsnit 5. Norske Og svenske regler.

5.1. Norske regler.

5.1.1. Pålæg om at gi ve oplysninger.

Den norske forvaltningslov (lov af 10. februar 1967 om behandlingsmåten i **forvaltningssaker** som ændret ved lov af 27. maj 1977) indeholder i § 14 følgende bestemmelse:

"§ 14 (saksforberedelse og klage ved pålegg om å gi opplysninger)

Blir noen pålagt å gi opplysninger, skal heimelen for pålegget angis. Vedkommende har rett til å klage over pålegget dersom han mener at han ikke har plikt eller lovlig adgang til å gi opplysningene. Han skal gjøres oppmerksom på klageadgangen i forbindelse med pålegget. Klage, som kan være muntlig, må framsettes straks når den pålegget angår er til stede, og ellers innen 3 dager. Dersom vedkommende **forvaltningsorgan** finner det påtrengende nødvendig for å gjennomføre sine **oppgaver** etter loven, kan det kreve at opplysningene blir gitt før klagesaken er avgjort. For øvrig gjelder bestemmelsene i kapittel VI tilsvarende så langt de passer."

Bestemmelsen har fået sin nuværende affattelse ved lov af 27. maj 1977, jfr. Frihagen, Forvaltningsrett 1977, bind II, side 64. Den giver alene regler om klage over sagsbehandlingen i tilfælde, hvor myndighederne i medfør af andre regler har hjemmel til at kræve oplysninger. Dette fremgår af bestemmelsens 1. pkt., og det siges desuden klart i de oprindelige forarbejder til bestemmelsen, jfr. Innstilling fra justiskomiteén om lov om behandlingsmåten i **forvaltningssaker** (forvaltningsloven), **Insst. O II.** (1966-67), side 8.

"... (Man) kan merke sig at organet ikke har fått adgang til å pålegge den private plikt til å sørge for sakens opplysning. Justiskomiteén er enig i at det ikke er tilstrekkelig grunn til å fastsette at borgerne skal ha noen generell plikt til å gi forvaltningen opplysninger. Hjemmelen for å kreve opplysninger må hentes i den enkelte særlov. De **foreslåtte** bestemmelser gir således bare regler om hvorledes

myndighetene skal gå frem ved krav om oplysninger hvor slik hjemmel finnes."

Borgerne er således ikke pligtige at give oplysninger, med mindre myndighederne har hjemmel i lov til at kræve oplysningerne. Sådanne lovregler findes imidlertid inden for mange områder af forvaltningen, jfr. Frihagen, Forvaltningsloven (1967) side 121-122.

Efter loven har den pågældende ret til at påklage beslutningen med den begrundelse, at han ikke har "plikt eller lovlig adgang" til at give oplysningerne. Klagen kan være mundtlig og den skal fremsættes straks, når den pålægget vedrører er til stede og ellers inden 3 dage.

Efter loven er udgangspunktet, at klagen har opsættende virkning. Dette betyder, at den pålægget er rettet mod, ikke har pligt til at opfylde det, før klagen er behandlet. Myndighederne kan heller ikke gennemføre pålægget ved magt, f.eks. beslaglægge dokumenter ved politiets hjælp, før klagen er afgjort og eventuelt forkastet, jfr. Frihagen side 124. Baggrunden for, at der - i modsætning til hvad der normalt gælder efter forvaltningslovens § 42 - er opsættende virkning, er antagelig, at klagen ikke medfører nogen væsentlig forsinkelse af sagen, dels fordi, klagefristen er kort, dels fordi klagemyndigheden normalt hurtigt vil kunne tage stilling til, om pålægget om at meddele oplysningerne har hjemmel og i øvrigt er lovligt. Der kan imidlertid forekomme tilfælde, hvor en udsættelse af undersøgelsen for at afvente klagebehandlingen vil kunne lægge alvorlige hindringer i vejen for gennemførelsen af de målsætninger, som oplysningspligten skal varetage. I "Innstilling fra Komitéen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for en offentlige forvaltning (Justisdepartementet 1958)" (Forvaltningskomitéen) siges det således side 172 om kontrol som led i håndhævelsen af pris-valuta og rationeringsbestemmelser:

"Her er kontrollvirksomheten direkte rettet mot den enkeltes rettsstilling, og det er her man i praksis særlig har følt behov for saksbehandlingsregler og

en viss klageadgang for den enkelte. Men også på disse felter må man ikke glemme at det ligger i selve kontrollens begrep at dersom den skal ha noen hensikt, må den gjennomføres med en gang. En utsettelse vil regelmessig forspille hele formålet. En klage kan derfor ikke gis oppsettende virkning dersom det fremstiller seg som nødvendig å få opplysningene straks for å sikre at bevis ikke forspilles eller fordi opplysningene trengs til uoppsettelige tiltak."

Det er derfor i § 14 bestemt, at vedkommende forvaltningsorgan, hvis det findes påtrængende nødvendig, for at det kan gjennomføre sine oppgaver etter loven, kan kræve, at opplysningene bliver givet, før klagesagen er afgjort.

5.1.2. G r a n s k n i n g o g l i g n e n d e .

Forvaltningsloven indeholder i § 15 følgende bestemmelse:

"§ 15 (fremgangsmåten ved granskning o. l.).

Ved granskning, herunder husundersøkelse og bokettersyn, som ikke blir utført på et offentlig kontor eller annet bestemt tjenestested, skal den som leder forretningen, uten oppfordring legitimere sig, meddele formålet med forretningen og oppgi hjemmelsen for den. Dette gjelder likevel ikke når den som forretningen angår, kjenner vedkommende og ikke krever det.

Den som forretningen angår, skal ha rett til å ha et vitne til stede. Han skal gjøres oppmerksom på denne rett, med mindre det finnes åpenbart hensiktsløst. Navnet på de personer som er til stede, undersøkelsens gjenstand, formål og lovhjemmel skal skrives ned eller protokolleres.

Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder bare for så vidt de kan gjennomføres uten vesentlig ulempe eller uten at formålet med forretningen settes i fare.

Den som forretningen angår, har rett til å klage over beslutning om å fremme forretningen. Klage, som kan være muntlig, må framsettes straks når vedkommende er til stede, og ellers innen tre dager. Dersom vedkommende forvaltningsorgan finner det påtrængende nødvendig for å gjennomføre sine oppgaver etter loven, kan forretningen gjennomføres før klagesaken er avgjort. For øvrig gjelder bestemmelsene i kapittel VI tilsvarende så langt de passer."

§ 15 har ligesom § 14 fået sin nuværende affattelse ved lov af 27. maj 1977. Bestemmelsen giver ikke selvstændig hjemmel til at foretage undersøgelser. I justiskomiteéns indstilling siges det således side 8:

"Når det gjelder granskning o.l. er situasjonen som ved opplysningsplikten. I særlovgivningen er gitt visse bestemmelser, men det vil by på store problemer å innføre en almindelig granskningsadgang i forvaltningsloven."

Reglerne i bestemmelsen 1. og 2. led er nærmest af ordensmæssig karakter, men herom siges det dog af Forvaltningskomitéen side 443 at bestemmelsen "... nok også kan ha sin betydning for å trygge rettsstillingen til den forretningen rettes mot."

Reglerne i 1. og 2. led gjelder kun, hvis de kan gjennomføres uden væsentlig ulempe, eller uden at formålet med forretningen sættes i fare. I bestemmelsens oprindelige affattelse anvendes udtrykket "Dersom forretningen etter sin art ikke er til hinder...". Herom siges det af Forvaltningskomitéens side 443:

"Ved visse granskningsforretninger vil det være vanskelig eller svært omstendelig å praktisere disse bestemmelser, f.eks. ved tollvisitasjon eller valuta-kontroll av reisende eller ved tiltak i epidemifelle o.l. Forretningen vil da etter sin art være til hinder for at fremgangsmåten ved nr. 1 og 2 følges."

Det fremgår af § 15 sidste led, at der er adgang til at klage over beslutningen om at fremme **forretningen**. Klagereglerne er de samme som gjelder ved klager efter § 14. Dette betyder bl.a., at en klage over **gennemførelsen** af undersøgelsen har opsættende virkning, med mindre forvaltningsmyndigheden finder, at det er påtrængende nødvendigt straks at gennemføre undersøgelsen.

5.2. Svenske regler.

Den svenske grundlov, Regeringsformen, bestemmer i kapitel

2, § 6:

"6 §. Varje medborgare ar gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp även i annat fall an som avses i 4 och 5 §§. Han ar därjämte skyddad mot kroppsvsitation, husrannsaken och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan fortrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat fortroligt meddelande."

Kapitel 2 § 12, stk. 1-2, indeholder følgende bestemmelse:

"12 §. De fri- och rättigheter som avses i 1 § 1-5 samt i 6 och 8 §§ i 11 § andra stycket får, i den utsträckning som 13-16 §§ medgiver, begränsas genom lag eller genom annan författning efter bemyndigande i lag enligt 8 kap. 7 § första stycket 7 eller 10

Begränsning som avses i första stycket får goras endast for att tillgodose ändamål som ar godtagbart i ett demokratisk samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som ar nödvandigt med hansyn till det ändamål som har foranlett den och ej heller stracka sig så langt att den utgor ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får ej goras enbart på grund av politisk, religios, kultureli eller annan sådan åskådning."

Der kræves således lovhjemmel for at kunne foretage tvangsindgreb, og en sådan findes i vidt omfang, jfr. nedenfor.

5.2.1. Materielle beføjelser.

Der findes i svensk lovgivning en række tilfælde, hvor myndighederne er tillagt en række materielle beføjelser, der svarer til de beføjelser, som er hjemlet i dansk ret, jfr. betænkningens afsnit 4.1. Der er således i svensk ret regler om pligt at meddele oplysninger, adgang til at foretage besigtigelser af fast ejendom eller virksomheder, samt adgang til regnskabsundersøgelser og prøveudtagning etc.

5.2.1.1. Se således fra sundhedslovgivningen etc. § 10 i Smittskyddslag (Lag 1968:21), der lyder således:

"10 §. När allmänfarlig sjukdom inträffat, skall hälsovårdsnämnden vid behov ombesörja att smittrening på kommunens bekostnad sker av den sjukes bostad och annan lokal där han uppehållit sig samt av gang- och sängkläder och andra föremål, som kan befaras överföra smitta. Staten och landstingskommun svarar dock för smittrening av egna fordon.

Om det anses nödvändigt, får hälsovårdsnämnden mot utgivande av skälig ersättning låta förstora gång- och sängkläder samt andre föremål som avses i första stycket.

Den som fått hälsovårdsnämndens uppdrag att verkställa smittrening får ej vågras tilltrada till det utrymme där smittrening skall ske."

i

Se också § 26, stk. 1, i Livsmedelslag (Lag 1971:511):

"26 §. För tillsyn enligt 24 § ager tillsynsmyndighet tilltrada till område, livsmedelslokal eller annat utrymme och får göra undersökning eller ta prov. Tillsynsmyndighet har rätt att efter anfordran erhålla de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen."

5.2.1.2. Fra ve te r i nærlovg i vn i ng en kan nævnes § 3 i Epizootilag (Lag 1980:369) :

"3 §. Har en veterinär anledning misstänka att djur drabbats av en epizootisk sjukdom, skall han omedelbart göra en undersökning för att fastställa sjukdomens art.

Den som har djuren i sin vård är skyldig att tala det intrång och underkasta sig de åtgärder samt lämna det biträde som foranleds av undersökningen.

Om det är **nödvändigt** för undersökningen, får djur som har insjuknat avlivas utan ågarens samtycke."

5.2.1.3. Se fra miljøbeskyttelseslovgivningen § 22, stk. 1, i Renhållningslag (Lag 1958:663):

"22 §. För tillsynen har kommunal nämnd som är tillsynsmyndighet rätt att få tilltrada till byggnader, lokaler och områden."

Se också § 42 i Miljøskyddslag (Lag 1969:387), § 42:

"42 §. För att utöva tillsyn enligt denna lag har

tillsynsmyndighet rätt att vinna tillträde till fabrik eller annan anläggning vare sig den är i bruk eller ej, samt att företaga undersökning inom anläggningen eller område som hör till denna.

Behovs undersökning på annan plats, har myndigheten rätt att vinna tillträde dit för att utföra undersökningen. Detta gäller dock ej hus, tomt eller trädgård.

Första och andra styckena gäller även den som skall utföra undersökning som avses i 43 § andra stycket andra punkten."

Se endvidare § 18 a, 1. pkt., i Brandlag (Lag 1974:80):

"18 a §. Den som har att utöva tillsyn enligt denna lag eller enligt föreskrifter som avses i 27 § skal för fullgörande av tillsynen åga tillträde till byggnad och lågenhet samt upplag och annan anläggning ävensom rätt att där företaga undersökning eller utföra arbete, vartill hans åligganden ger anledning."

5.2.1.4. Fra skattelovgivningen kan nævnes Taxeringslag (Lag 1956:623):

§§ 56 - 57.

"56 §. 1 mom. För kontroll av att deklarations- och uppgiftsskyldighet enligt denna lag riktigt och fullständigt fullgjorts eller för att eljest bereda beskattningsmyndighet upplysning till ledning vid beslut om taxering eller eftertaxering må taxeringsrevision åga rum hos envar deklarations- eller uppgiftsskyldig, dock att sådan revision ej må åga rum hos myndighet eller annat organ, som avses i 46 § första stycket.

Taxeringsrevision må jämväl verkställas hos den som bedriver förmedlingsverksamhet eller annan verksamhet av sådan beskaffenhet, att uppgifter av betydelse för taxeringskontrollen kunna hämtas ur anteckningar eller andra handlingar, som föras vid verksamhetens bedrivande.

Vid taxeringsrevision må granskning ske av räkenskaper och anteckningar med därtill hörande verifierationer ävensom av korrespondens, protokoll och andra handlingar rörande verksamheten.

Taxeringsrevision får verkställas för kontroll även av det löpande beskattningens års räkenskaper och hand-

lingar.

Vid taxeringsrevision hos skattskyldig som ar bokforingskyldig enligt bokforingslagen (1976:125) eller skyldig att fora rakenskaper enligt jordbruksbokforingslagen (1979:

141) må aven verkställas kassainventering och granskning av varulager samt maskiner och andra for stadigvarande bruk avsedda inventarier.

2 mom. Den som har att verkställa taxeringsrevision ager ratt att genast taga del av handlingar som skola granskas.

Vid taxeringsrevision ar den, hos vilken revisionen sker, pliktig att tillhandahålla de handlingar och lamna de upplysningar, som erfordras for revisionens verkställande, att lamna tilträde till de lokaler, som användas i hans verksamhet, samt att lamna nodigt biträde for granskning av handlingar och varulager samt maskiner och andra for stadigvarande bruk avsedda inventarier och for kassainventering.

3 mom. Taxeringsrevision skall såvitt mojligt ske på sådant sätt och på sådan tid att den icke förorsakar hinder i verksamheten for den, hos vilken revisionen sker.

Skattechefen åger, når det finnes påkallat, bestämma tid och plats for revisionen. Denna må verkställas hos den, vars verksamhet skall granskas. Skall revisionen åga rum annorstådes, skola rakenskaper och andra handlingar, som skola granskas, på anfordran av den som skall verkställa revisionen mot kvitto överlämnas till denne.

Bocker och andra handlingar, som överlämnats for taxeringsrevision, må ej vare tillgängliga for annan an den som har att verkställa revisionen och honom underställt biträde åvensom tjänsteman, som har att övervaka revisionens verkställande. Handlingarna skola återställas så fort ske kan.

Meddelande om resultatet av revisionen skall snarast lämnas den, hos vilken revisionen skett, i vad ågår hans taxering.

4 mom. Den som verkställer taxeringsrevision må ta- ga del av handlingar av betydelse for revisionen utan hinder av att den, hos vilken revisionen sker, har att iakttaga tystnad om deras innehåll. Ar handlingens innehåll av beskaffenhet som nu sagts eller anser den, hos vilken revisionen sker, att särskilda omständigheter eljest kunna åberopas for att handlingens innehåll ej kommer till annans kännedom, må dock lånsrätten, på f rams tållning av den hos vilken revisionen sker, når synnerliga skål foranleda dårtill, besluta att handlingen skall undantagas från

revisionen.

Mot lånsrättens beslut må talan ej foras.

57 §. Beslut om taxeringsrevision meddelas av skattechefen eller tjänsteman som har erhållit uppdrag enligt 3 § andra stycket. Finner skattechefen taxeringsrevision bora verkställas i annat lån, skall han framställa begåran därom hos skattechefen i det länet.

Finner taxeringsnämnd taxeringsrevision vara erforderlig, har nämnden at gora framställning darom till den som får meddela beslut om taxeringsrevision.

Taxeringsrevision skall verkställas av tjänsteman, som den, som får meddela beslut om revision, därtill forordnar. Taxeringsrevision får aven uppdragas åt annan i bokforing och taxering sakkunning person, som dartil har godkänts av lansstyrelsen.

Tjänsteman vid lansstyrelse eller lokal skattemyndighet, som i taxeringsnämnd har deltagit i slutning handläggning av taxering, får utan hinder av 4 § första stycket 3 forvaltningslagen (1971:290) utfora taxeringsrevision rörande taxeringen om särskilda skål foreligger. Detsamma galler sådan tjänsteman som avses i 13 §.

Mot beslut om taxeringsrevision får talan ej foras. Lag 1978:316, som i denna del trått i kraft 1. januar 1979 och tillika innehåller:

3. Bestämmelsen i 57 § femte stycket galler ej beslut som har meddelats fore ikraftträdandet."

Se närmere om bestemmelsen Hermanson-Sandler-Svensson-Wennberg, Taxeringshandbok (2 u. 1981) s. 161-169.

5.2.1.5. Om lovgivningen vedrørende registre og lignende se Datalag (Lag 1973:289) §§ 16-17.

16 §. Datainspektionen har rätt att for tillsynen erhålla tillträde till lokal dår automatisk databehandling utfores eller dår datamaskin eller utrustning eller upptagning for automatisk databehandling forvaras. Inspektionen har vidare rätt att få tillgång till handling som rör automatisk databehandling samt foranstalta om korning av datamaskin.

17 §. Den registeransvarige skall lämna datainspektionen de uppgifter rörande den automatiska databehandlingen som inspektionen begår for sin tillsyn. Vad som sagts nu galler aven den som for register-

ansvarigs rakning handhar personregister."

Lignende bestemmelser findes i § 14 i inkassolag (Lag 1974:182) og § 16 i Kredittupplysningslag (Lag 1973:1173)

5.2.1.6. Fra arbejds miljølovgivningen kan nævnes Arbejds miljølag (Lag 1977:1160) §§ 3-4 og § 5, stk. 1, i lovens 7. kapitel:

"3 §. Tillsynsmyndighet har ratt att efter anfordran erhålla de upplysningar, handlingar och prov samt påkalla de undersökningar som behövs för tillsyn enligt denna lag.

4 §. Den som i sin verksamhet använder viss produkt eller har uppdragit åt annan att utföra visst arbete är skyldig att på tillsynsmyndighets begäran lämna upplysning om vem som har levererat produkten eller utfört arbetet.

5 §. För tillsyn enligt denna lag har tillsynsmyndighet tillträde till arbetsställe och får där göra undersökningar och taga prov. För uttaget prov utgår ej ersättning."

5.2.1.7. Fra energilovgivningen kan nævnes § 6 i Atomenergilag (Lag 1956:306):

"6 §. Tillsynsmyndigheten äger att efter anfordran erhålla de upplysningar och handlingar som erfordras för tillsynens utövande. Myndigheten äger ock meddela de föreskrifter som finnas erforderliga för att trygga efterlevnaden av uppställt villkor.

Den som har att ova tillsyn skal äga tillträde till anläggning eller plats, där verksamhet som avses i 1 eller 2 § bedrivs, samt äga ratt att göra sig underrättad om förhållande som är av betydelse för tillämpningen av denna lag eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter."

5.2.2. Gennemtvængeisen af materielle beføjelser.

5.2.2.1. Bistand fra politiet.

Mange af de i afsnit 5.1. nævnte materielle beføjelser kan gennemtvænges ved hjælp af politiet. Det er over for udvalget oplyst, at den normale fremgangsmåde er, at forvaltnings-

myndighederne begærer bistand fra politiet, hvis de nægtes afgang til at foretage de lovhjemlede tvangsindgreb.

Se således § 25 i Smittskyddslag (Lag 1968:231):

"25 §. Polismyndighet skall lämna handrackning på begäran av halsovårdsnämnd, om någon åsidosätter vad som åligger honom enligt 6 § eller 7 § första stycket, på begäran av halsovårdsnämnd om den åt vilken nämnden uppdragit att verkställa smittrening vagras tilltrade till utrymme där smittrening skall ske, på begäran av länsstyrelse eller läkare som utsetts enligt 2 § andra stycket för verkställande av beslut enligt 14 eller 15 §, på begäran av läkare som utsetts enligt 2 § andra stycket eller av overlakare eller motsvarande läkare vid sjukvårdsanstalt om någon som enligt 8 eller 16 § är skyldig att kvarstanna på sjukvårdsanstalt avviker från denna."

Se endvidere § 26, stk. 2, i Livsmedellag (Lag 1971:511):

"26 §. Det åligger polismyndighet att lämna den handrackning som behövs för utövande av tillsyn enligt denna lag."

Epizootilag § 13 (Lag 1980:369) bestemmer:

"13 §. Polismyndigheterna skall lämna den handrackning som behövs för att denna lag skall efterlevas."

§ 22, stk. 1, i Renhållningslag (Lag 1958:663) bestemmer:

"22 §. Det åligger polismyndighet att lämna det biträde som behövs för tillsynen."

Se endvidere § 47 i Miljöskyddslag (Lag 1969:387):

"Det åligger polismyndighet att lämna den handrackning som behövs för utövande av tillsyn enligt denna lag."

Regler om bistand fra politiet findes endvidere i § 18 a, 2. pkt., i Brandlag (Lag 1974:80):

"Vagras tilltrade utan godtagbart skal, skall handrackning lämnas av polisstyrelsen."

og i § 5, stk. 2, Arbejdslovsålg (Låg 1977:1160):

"Det åligger polismyndighet att lämna den handräckning som behövs för utövande av tillsyn enligt denna lag."

5.2.2.2. "Vitesförelåggende".

Der er i svensk offentligretlig lovgivning i vidt omfang adgang til at opkråve et pengebeløb (vite), hvis en person undlader at efterkomme et pålæg eller overtråder et forbud. Det er forvaltningsmyndighederne, der fastsætter beløbets størrelse. Det er ikke normalt, at loven indeholder beløbsmæssige begrænsninger. Der er tale om et psykisk tvangsmiddel, som har til formål, at påvirke den enkelte til selv at følge myndighedernes beslutning. I modsætning til straf(bøde) er det som nævnt myndigheden selv, der fastsætter vite. Den offentligretlige forpligtelse kan ikke efterkommes alene ved at betale vite. Der er alene tale om et tvangsmiddel der - bortset fra kompetenceforholdene - minder om tvangsbøder efter dansk ret, jfr. retsplejelovens § 997, stk. 3.

Hvis et vitesförelåggande viser sig ineffektivt, kan myndigheden meddele et nyt, eventuelt med et højere beløb. Et vitesforelåggede kan indbringes for domstolene der imidlertid kun kan tage stilling til, om det er lovligt, ikke om det har været nødvendigt eller rimeligt.

Om vite se i øvrigt Rune Lavin, Vitesförelåggandets adresse, 1975, og samme Offentligretligt vite I (1978) og II (1980).

Det er over for udvalget oplyst, at tvangsindgreb kun undtagelsesvis søges gennemtvunget gennem anvendelse af vite, idet det som ovenfor nævnt er normalt, at der indhentes bistand fra politiet.

Vite anvendes i langt større omfang til sikring af borgernes efterlevelse af lovgivningens "materie" og ikke så meget efterlevelsen af tilsynsbestemmelserne. Der findes dog eksemp-

ler på användelse af vite i forbindelse med udøvelse af tilsynsbeføjelser.

Se således § 51 i Miljöskyddslag (Lag 1969:387):

"51 §. Vill någon för att utreda verkningarna av miljöfarlig verksamhet som han utövar eller ämnar utöva företaga mätning eller annat undersökningsarbete på fast egendom som annan äger eller innehar, kan länsstyrelsen, om skal föreligger, föreskriva att tillträde till egendommen skall lämnas under viss tid. Behöver matapparat eller liknande instrument utsättas kan länsstyrelsen även föreskriva förbud vid vite att rubba eller skada instrumentet."

§ 58 i Taxeringslag (Lag 1956:623) innehåller följande bestämmelse:

"58 §. Underlåter någon, hos vilken taxeringsrevision enligt meddelat beslut skall äga rum, att fullgöra vad som åligger honom enligt 56 § 2 mom., må den som beslutat revisionen förelägga den forsumlige lämpligt vite. (Lag 1975:1030):

Se endvidare § 10 i Atomenergilag (Lag 1956:306):

"10 §. Har någon underlåtit att ställa sig till efterrättelse villkor, som avses i 4 §, eller att efterkomma anfordran eller föreskrift, som tillsynsmyndigheten meddelat med stöd av 6 §, äger tillsynsmyndigheten förelägga lämpligt vite."

AFSNIT 6. Udvalgets overvejelser og forslag.

6.1. Overvejelsernes genstand.

Som det fremgår af afsnit 1, har udvalgets kommissorium formentligt taget sigte på foranstaltninger, der opfyldte disse tre betingelser: de skulle svare til strafferetsplejens ransagninger og beslaglæggelser, de skulle ikke foretages i straffeprocessuelt øjemed, og de skulle være omfattet af grundlovens § 72.

Efter at have sat sig ind i det meget omfattende lovstof, der drejer sig om foranstaltninger fra forvaltningen, der minder mere eller mindre om ransagning og beslaglæggelse, har udvalget imidlertid fundet det mere hensigtsmæssigt at tage udgangspunktet i de faktisk hjemlede foranstaltninger, der er detaljeret beskrevet i afsnit 4.

Udvalget har derfor set det som sin opgave at overveje, hvad der bør gælde om sådanne foranstaltninger.

Udgangspunktet for overvejelserne i dette afsnit er herefter ret til at få meddelt oplysninger (afsnit 4.1.1.1.), besigtigelser og tilsvarende foranstaltninger (afsnit 4.1.1.2.), undersøgelse af regnskaber, forretningsbøger, korrespondance m.v. (afsnit 4.1.1.3.), prøveudtagning (afsnit 4.1.1.4.), undersøgelse af personer (afsnit (4.1.1.5.)), samt andre indgreb (afsnit 4.1.1.6.) .

Ikke alle disse foranstaltninger har dog samme interesse for udvalgets overvejelser. Formålet med foranstaltningerne har væsentlig betydning. Tvangsindgreb kan, som det er sket i afsnit 4.1.3., inddeles i fire hovedgrupper efter deres formål. Disse hovedgrupper er tvangsindgreb som kontrolforanstaltning, tvangsindgreb som oplysningsmiddel, tvangsindgreb som fuldbyrdelse og tvangsindgreb som udtryk for nødret. Som nævnt i det pågældende afsnit, er der ikke tale om nogen skarp

inddeling, idet en række af indgrebene systematisk kan placeres flere steder.

De følgende overvejelser angår først og fremmest de indgreb, der forfølger de to førstnævnte formål: kontrol og oplysninger. Indgreb med andre formål omtales kort nedenfor under 6.2.2.

Begrundelsen for denne afgrænsning finder udvalget i følgende betragtninger: Det er de indgreb, der forfølger de to førstnævnte formål, der er de praktisk væsentlige. Det er dem, der klarest ligger inden for kommissoriet. Og det er dem, som ligger indenfor den almindelige forvaltningsproces, som udvalget i betænkningen om begrundelse og administrativ rekurs i øvrigt har taget sig af.

6.2. Overvejelser vedrørende materielle beføjelser.

6.2.1. Indledning.

I sine drøftelser har udvalget valgt den fremgangsmåde først at vurdere i hvilket omfang, der bør hjemles adgang til at "hente" oplysninger etc., hvor der kan opstå spørgsmål om middelbar eller umiddelbar gennemtvungelse. Sagt på en anden måde har man taget stilling til rimeligheden af at hjemle de i afsnit 4.1.1. nævnte materielle beføjelser (besigtigelse, færden på fremmed ejendom, prøveudtagning, regnskabsundersøgelser o.s.v.). Man har herefter taget stilling til spørgsmålet om, hvilken fremgangsmåde, der bør følges, når en materiel beføjelse ønskes anvendt (d.v.s. legitimation, underretning, etc.). Endelig har man overvejet gennemtvungelsen af beføjelserne. Dette kan udtrykkes på den måde, at udvalget i sine overvejelser - i lighed med den måde gældende ret er beskrevet på - har sondret mellem den materielle ret til at ransage etc. og de processuelle regler om fremgangsmåden.

6.2.2. Materielle beføjelser.

Langt den overvejende del af de i afsnit 4.1. nævnte mate-

rielle beføjelser er tillagt forvaltningsmyndighederne i kontroløjemed. Dette gælder stort set samtlige de i afsnit 4.1.1. nævnte indgreb. Det eneste, der i realiteten adskiller indgrebene, er deres "intensitet", således at der i kontroløjemed kan anvendes flere typer foranstaltninger, der kan være mere eller mindre indgribende set fra borgerens synsvinkel. Andre af indgrebene er hjemlet med henblik på oplysning af konkrete sager. Dette gælder f.eks. de fleste af reglerne om besigtigelse af fast ejendom. For så vidt angår kontrolindgreb er de karakteriseret ved, at der i flere tilfælde er tale om kontrol med en udøvelse af en bestemt virksomhed eller kontrol med anvendelse eller salg af genstandene eller produkter, der er undergivet en offentlig regulering.

Kontrollen bør naturligvis være så effektiv som mulig. Effektiviteten kan søges styrket på mange måder. Man kan pålægge den regulerende selv at hjælpe med ved at foretage anmeldelse om påtænkte handlinger, ved at gøre optegnelser over sine handlinger eller opbevare bilag, ved på egen bekostning at installere kontrolmekanismer, f.eks. til registrering af spildevandets sammensætning etc. Man kan indsætte særlige sagkyndige forvaltningsmyndigheder til at overvåge. Og man kan forsøge at rykke overvågningen frem i tid og altså sætte ind, førend den regulerede handling udøves, og lægge initiativet til, at overvågningen sætter ind, på den regulerede. Denne situation søger retsordenen meget ofte at opnå ved at foreskrive, at en vis handling kun må udøves efter, at en forvaltningsmyndighed har taget stilling til, om den er i overensstemmelse med de generelle regler, der regulerer handlingen. Fremgangsmåden med den forudgående kontrol er dog langt fra altid anvendelig. For det første skal man være villig til at betale for opretholdelsen af myndigheder, der uværgeligt vil få et stort antal enkeltsager. For det andet må den handling, der skal kontrolleres forudgående, være et særlig **betydningsfuldt** led i en kæde af begivenheder, og den må være tidsmæssigt nogenlunde afgrænset. Man kan således kontrollere reglerne om huses opførelse eller skibes bygning forudgående, men ikke pligten til at vedligeholde bygninger eller reglerne om, hvilket redningsmateriel der til enhver tid skal være

om bord på et skib, og i hvilken stand det skal være.

Se herom Bent Christensen i Dansk Miljøret (1978), bind I side 43 og 49 ff.

Hvis man herefter af ovennævnte årsager ikke gennemfører en forudgående kontrolordning, er spørgsmålet herefter, hvorledes en efterfølgende kontrolordning kan gennemføres.

Den almindelige tese om, at det er bedre at forebygge end at helbrede, er udtryk for et almindeligt accepteret synspunkt, som formentlig ikke behøver nogen særlig dokumentation. Som eksempler kan dog nævnes, at det er bedre at undgå færdselsuheld, end det er at straffe de personer, der er ansvarlige for færdselsuheld og pålægge dem erstatningspligt, ligesom det er bedre at undgå ildebrand, end det er at straffe og pålægge erstatningspligt for manglende overholdelse af brandlovgivningen. Selve det forhold, at straf og erstatningspligt pålægges, må dog i sig selv antages at have en vis generalpræventiv effekt. Det må imidlertid antages, at en kontrolordnings effektivitet normalt bliver væsentligt større, hvis der anvendes kontrolforanstaltninger, der ikke alene træder i kraft, når en overtrædelse er konstateret.

En kontrolordning bør være indrettet således, at man tilgodeser den nødvendige handlefrihed for de personer *etc.*, der er omfattet af ordningen. Ordningen skal endvidere have en vis grad af effektivitet. Endelig skal der tages hensyn til, hvilke ressourcer det anses for rimeligt eller muligt at anvende på kontrolordningen.

Sammenholdes disse synspunkter, må det antages, at den tilfældige kontrol og/eller det regelmæssige eftersyn kan være en acceptabel løsning. De personer *etc.*, der er undergivet kontrollen, behøver ikke at blive påført særlige gener i det daglige. En stikprøvekontrol må antages at have præventiv effekt og kan gennemføres med begrænsede ressourcer. En ordning med regelmæssige eftersyn vil - rigtigt udformet - have de samme egenskaber som den tilfældige kontrol, dog forment-

lig således, at kontrollen er mere effektiv. Den er imidlertid mere ressourcekrævende. Et eksempel fra færdselslovgivningen kan illustrere dette: Hvis samtlige køretøjer skulle undersøges hver måned, ville behovet for anvendelse af landevejssyn af køretøjer mindskes. En gennemførelse af periodisk syn med et interval på en måned vil imidlertid være så ressourcekrævende og upraktisk, at den næppe vil kunne gennemføres.

Hvis man herefter af ovennævnte årsager vælger den tilfældige kontrol, er det klart, at beskrivelsen af det retsfaktum, som skal foreligge for at kunne udøve beføjelserne, nødvendigvis ikke kan være præcis. Det er jo netop tilfældigheds-elementet, der karakteriserer ordningen og giver den værdi. Hvis man inddrager diskussionen om retskendelse, ser man, at det i virkeligheden er et spørgsmål om kompetencefordelingen mellem forvaltningsmyndigheder og domstole: Er det forvaltningen eller domstolene, der skal have det overordnede ansvar for kontrolordningen? Selve tvangen - den fysiske gennemtvungelse - bliver under alle omstændigheder et sekundært problem, idet der under alle omstændigheder, hvis kontrollen skal have mening, må foretages stikprøver etc. i et rimeligt omfang. Problemet er i virkeligheden reduceret til, om man helt skal opgive at anvende tilsyns- og kontrolordninger, som de kendes i dag, og alene - i det omfang dette er muligt - anvende optimale forudgående godkendelsesordninger og efterfølgende midler, der anvendes, når en lovovertrædelse er konstateret som f.eks. straf. Dette vil i praksis oftest medføre, at kontrollen alene består i strafferetlige reaktioner, og spørgsmålet er, om dette er en i effektivitetsmæssig henseende acceptabel løsning.

Man kan således sige, at adgangen til at foretage kontrolindgreb set fra det offentliges side er en afvejning mellem på den ene side ønsket om at kontrollere, at gældende regler overholdes, og på den anden side ønsket om at gøre dette på en så lidt ressourcekrævende måde som muligt. Disse ønsker skal sammenholdes med hensynet til de personer, der kan blive udsat for indgrebene. Det skal dog i den forbindelse frem-

hæves, at meget udførlige forudgående kontrolordninger af den enkelte formentlig i mange tilfælde vil blive opfattet som en langt mere indgribende foranstaltning, uanset at der ikke er tale om tvangsindgreb.

Det fremgår af afsnit 4, at der er tale om en særdeles omfattende lovgivning. Denne lovgivning regulerer en lang række ofte meget forskelligartede forhold inden for samfundslivet. Udvalget har på denne baggrund ikke ment at kunne tage stilling til, om man inden for de enkelte områder har kunnet nøjes med mindre indgribende indgreb, end der rent faktisk er hjemmel til. Man ønsker dog at henlede opmærksomheden på, at det i forbindelse med ny og ændret lovgivning bør vurderes, om de beføjelser der ønskes tillagt myndighederne, er nødvendige. Udvalget vil endvidere henlede opmærksomheden på, at en materiel hjemmel naturligvis ikke bør anvendes, med mindre det er nødvendigt. Hvis man f.eks. kan klare sig med at indhente oplysninger på andre måder, f.eks. gennem telefoniske eller skriftlige henvendelser, er det ikke nødvendigt at møde uanmeldt op for at foretage kontrol. Den proportionalitetsgrundsætning, der antages at være gældende inden for strafferetsplejen, jfr. afsnit 3.2.3.3., må også antages at gælde for indgreb uden for strafferetsplejen, både i relation til, hvilke beføjelser, der bør tillægges myndighederne gennem lovgivningen, og udnyttelsen af de lovhjemlede beføjelser.

Tvangsindgreb som oplysningsmiddel har et lidt andet sigte end kontrolindgrebene. Det, der imidlertid er karakteristisk for disse indgreb, er, at der er tale om undersøgelser af genstande og lignende, om hvilke der skal træffes administrative beslutninger, f.eks. vedrørende ekspropriation af fast ejendom. Udvalget finder det naturligt, at der i disse tilfælde normalt også er hjemlet adgang til at besigtige de nævnte genstande etc., idet man i modsat fald ofte må henvises til at træffe afgørelser på et ufuldstændigt grundlag.

Tvangsindgreb med andre formål har udvalget som nævnt ikke gjort til genstand for særlige overvejelser. Dels falder disse indgreb uden for kernen af kommissoriet, dels er der inden

foe to af de vigtigste områder, hvor sådanne tvangsindgreb kendes, for kort tid siden gennemført nye regler efter et grundigt forarbejde, og inden for et andet område er der nedsat et udvalg til at overveje de gældende regler.

Ved lov nr. 130 af 31. marts 1982 er der således gennemført en række ændringer i bistandsloven afsnit VIII om hjælpeforanstaltninger over for børn og unge uden forældrenes samtykke. Lovændringen er gennemført med henblik på at styrke barnets og forældrenes retssikkerhed, og der er derfor foretaget en stramning af de formelle og processuelle regler, der danner ramme om de sociale udvalgs behandling af disse sager.

Eftersom formålet med bestemmelserne om hjelpeforanstaltninger uden samtykke i første række er at beskytte børn og unge mod overgreb, er der derimod ikke gennemført ændring af reglerne om, på hvilket reelt grundlag en anbringelse uden for hjemmet kan finde sted. Det afgørende kriterium er, om der foreligger en velfærdstruende situation for barnet eller den unge.

Da der imidlertid er tale om alvorlige indgreb, dels i forældrenes udøvelse af forældremyndigheden, dels i barnets eller den unges personlige forhold, er det fundet rimeligt, at der sikres forældrene juridisk bistand, således at der ved behandlingen af sager, hvor anbringelse uden for hjemmet kan blive aktuel, gives forældrene tilbud om at få stillet en advokat til rådighed.

Som yderligere retssikkerhedsgaranti er der gennemført en væsentlig forkortelse af fristen for de foreløbige afgørelses forelæggelse for det sociale udvalg, samt at udvalget i alle tilfælde, hvor der træffes afgørelser efter dette afsnit, skal suppleres med en dommer og pædagogisk-psykologisk konsulent.

I foråret 1983 har justitsministeren nedsat et udvalg vedrørende sindslidendes retsstilling.

Udvalget skal overveje, hvorvidt der bl.a. ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn er behov for at ændre sindssygeloven og de hertil knyttede administrative forskrifter samt i givet fald udarbejde udkast til nye regler.

Udvalget skal endvidere overveje spørgsmålet om anvendelse af tvang i forbindelse med behandlingen af sindslidende.

6.3. Overvejelser vedrørende fremgangsmåden .

6.3.1. Hvem bør tillægges adgang til at bestemme om tvangsindgreb.

Som det fremgår af afsnit 4.2.1. er adgangen til at foretage tvangsindgreb tillagt en bred vifte af offentlige myndigheder. Det normale er naturligvis, at kompetencen er tillagt de myndigheder, der træffer afgørelser i sager, der henhører under den pågældende myndigheds sagsområde i øvrigt. Det er myndigheden selv, der er nærmest til at vurdere, hvilke indgreb der bør foretages. Et særligt spørgsmål er i den forbindelse, om der eventuelt skal indhentes retskendelse. Dette spørgsmål drøftes i afsnit 6.3.2. men det skal her blot fremhæves, at udvalget ikke finder grundlag for at foreslå de gældende regler ændret med hensyn til hvem, der tager initiativ til anvendelsen af beføjelserne.

Der er som nævnt i afsnit 4.2.1.4. i visse tilfælde tillagt private adgang til at foretage tvangsindgreb. Det er ganske fast antaget i den forvaltningsretlige litteratur, at overladelse af offentligretlig afgørelseskompetence til private enheder forudsætter udtrykkelig lovhjemmel, og en sådan hjemmel findes i de regler, som er omtalt i afsnit 4.2.1.4.

Udvalget finder ikke at kunne kritisere disse regler, idet der - som ved de offentlige myndigheder - er den samme enhed, der træffer afgørelse i sagen og som kan foretage tvangsindgreb.

Udvalget forudsætter dog i den sammenhæng, at de offentlige

myndigheder og private, der kan foretage tvangsindgreb, har den fornødne sagkundskab til at vurdere, om de givne tvangsmæssige beføjelser bør bringes i anvendelse. Den fornødne sagkundskab kan f.eks. tilvejebringes gennem uddannelse, vejledning og/eller instruks fra overordnede myndigheder eller fra overordnede embedsmænd inden for samme myndighed.

Politiet medvirker i et vist omfang ved gennemførelsen af materielle beføjelser, enten selv som forvaltningsmyndighed eller som bistandsyder til andre myndigheder, jfr. afsnit 4.2.1.2. Udvalgets overvejelser vedrørende disse spørgsmål findes i afsnit 6.3.

Som nævnt i afsnit 4.2.1.3. er EF - kommissionen i et vist omfang tillagt adgang til at foretage tvangsindgreb. Der er tale om kontrolforanstaltninger, der enten tilsigter at gøre det muligt for Kommissionen at føre kontrol med borgernes (virksomhedernes) overholdelse af fællesskabsreglerne og forskrifter, der skal effektivisere Kommissionens kontrol med de nationale myndigheder.

Udvalget finder, at der ikke kan indvendes noget imod Kommissionens beføjelser på områder, hvor inspektionsretten typisk er modstykket til den kontrol, der skulle være udført af nationale myndigheder, hvis de havde været ansvarlige for området, men ikke er det. Dette gælder f.eks. EF's konkurrenceregler, jfr. afsnit 4.2.1.3.2. Har Kommissionen ikke ansvaret for administrationen af reglerne, forekommer en selvstændig kontrol fra Kommissionens side over for borgerne på områder, hvor ansvaret for administrationen tilkommer medlemsstaterne, at være i strid med grundprincippet om magtfordelingen mellem fællesskabsmyndighederne og de nationale myndigheder.

Ud fra en retssikkerhedsmæssig overvejelse er det dog nok så relevant, at borgernes eneste mulighed for at anfægte en kommissionsbeslutning om ransagning m.v. består i et søgsmål ved EF-domstolen. Navnlig for små virksomheder m.v. vil denne mulighed formentlig forekomme uoverstigelig vanskelig, hvor-

til kommer, at et søgsmål skal indgives inden en kort frist (2 måneder) og ikke har opsættende virkning.

6.3.2. Retskendelse.

6.3.2.1. Indledning.

Som nævnt i afsnit 2 er det tvivlsomt, om grundlovens § 72 finder anvendelse uden for strafferetsplejen. Udvalget har under hensyntagen til denne tvivl i beskrivelsen af gældende ret i afsnit 4 valgt at forudsætte, at bestemmelsen også gælder uden for strafferetsplejen. Det skal i den forbindelse fremhæves, at § 72 alene indeholder et krav om, at retskendelse eventuelt skal indhentes, altså et krav om, at man skal følge en bestemt fremgangsmåde, hvorimod bestemmelsen ikke indeholder begrænsninger i adgangen til at indføre materielle regler om husundersøgelser etc. I forbindelse med overvejelserne om, hvorvidt retskendelse skal indhentes, har udvalget ligeledes forudsat, at § 72 finder anvendelse uden for strafferetsplejen.

6.3.2.2. Udvalgets synspunkter vedrørende betydningen af forudgående retskendelse.

Udvalget finder, at spørgsmålet om, hvorvidt retskendelse bør indhentes, retspolitisk hænger nøje sammen med spørgsmålet om hvad domstolene kan efterprøve. Sagt på en anden måde hænger værdien af et krav om retskendelse sammen med beskrivelsen af de retsstiftende kendsgerninger (retsfaktum), der skal være opfyldt, for at indgrebet kan foretages. Inden for strafferetsplejen kan en række af indgrebene, herunder de mest indgribende, normalt kun foretages efter retskendelse. Til belysning af sammenhængen mellem retsfaktum og retskendelse har udvalget gennemgået retsfaktumbeskrivelsen inden for en række straffeprocessuelle tvangsindgreb og herefter sammenholdt denne med retsfaktumbeskrivelsen ved indgreb uden for strafferetsplejen (jfr. afsnit 4.1.2.).

6.3.2.2.1. Rets faktumbeskrivelse inden for strafferetsplejen.

Inden for strafferetsplejen er der - i det omfang tvangsindgrebene er hjemlet i retsplejeloven - normalt en forholdsvis præcis beskrivelse af, under hvilke betingelser indgrebene kan foretages. Udgangspunktet er, at jo mere indgribende en foranstaltning er, jo strengere betingelser skal være opfyldt.

Eksempler på tvangsindgreb.

Politiet kan efter § 780, stk. 1, foretage besigtigelser, "hvor dets pligter med hensyn til efterforskningen medfører det".

Efter § 794 kan ransagning af en sigtets bolig ske for at søge efter spor af forbrydelsen eller for at finde ting, der kan beslaglægges. Der skal enten være tale om en statsadvokatsag eller være påviselig grund til at antage, at ransagningsformålet vil blive opfyldt. Uden retskendelse kan ransagning efter § 797, stk. 2, kun gennemføres, når der foreligger øjensynlig fare for, at øjemedet ville forspildes. Desuden skal der være påviselig grund til at tro, at ransagningsformålet vil blive opfyldt. Sagen skal være en statsadvokatsag eller, hvis ransagning foretages hos en sigtet, en sag, der angår en forbrydelse, for hvilken der er foreskrevet højere straf end bøde. Hvis samtykke foreligger fra den, hos hvem ransagning foretages, er retskendelse ikke nødvendig, men betingelserne i § 794 skal være opfyldt, jfr. § 797, stk. 1.

Efter § 782 kan beslaglæggelse ske af ting, som antages at være af betydning som bevismidler, eller som vil kunne konfiskeres eller vindiceres. Beslutning om beslaglæggelse skal efter § 783 som udgangspunkt tages af retten. Politiet kan dog foretage en foreløbig beslaglæggelse, hvis rettens beslutning ikke uden fare kan afventes. Beretning om den foreløbige beslaglæggelse skal uden ophold og senest inden 24 timer forelægges retten, der afgør, om beslaglæggelsen skal opretholdes.

Med hensyn til telefonaflytning stilles endnu strengere betingelser, idet der i henhold til § 787, stk. 1, stilles et kvalificeret krav til forbrydelsens karakter. Hvis aflytning ønskes gennemført af politiet uden retskendelse, skal yderligere betingelser være opfyldt, jfr. § 787, stk. 2, og meddelelse herom skal straks gives til retten, der afgør, om aflytningen kan fortsættes, jfr. stk. 3. Hvis retskendelse ikke foreligger inden 24 timer, skal aflytningen ophøre.

Anholdelse kan i henhold til § 755, stk. 1, ske, såfremt en person med rimelig grund mistænkes for et strafbart forhold, der er undergivet offentlig påtale. Der skal desuden foreligge en særlig anholdelsesgrund. Politiets anholdelse kan højst udstrækkes til 24 timer, jfr. § 760, stk. 2, og grundlovens § 71, stk. 3. Afgørelse om anholdelse træffes normalt af politiet, men kan på begæring af politiet træffes af retten, jfr. § 755, stk. 5. Efter § 759 kan der foretages ransagning af et hus for at eftersøge en mistænkt, der skal anholdes, når der er grund til at antage, at han opholder sig der, og ransagning ikke står i misforhold til sagens betydning. Beslutning herom træffes normalt af retten, men efter § 759, stk. 2, kan politiet bl.a. i tilfælde af, at øjemedet ville forspildes, foretage ransagning uden retskendelse. Varetægtsfængsling forudsætter en konkret mistanke om en vis kvalificeret lovovertrædelse, og der skal foreligge en særlig fængslingsgrund, jfr. § 762.

Almindelig kar akter istik af tvangs indgrebene .

Den korte gennemgang af de ovennævnte straffeprocessuelle tvangsindgreb viser, at de er karakteriseret ved, at fire hovedbetingelser normalt skal være opfyldt: For det første kræves der en vis formodning eller mistanke om et strafbart forhold. Kravene til mistantankens styrke afhænger oftest af indgrebets intensitet. For det andet udelukkes tvangsindgreb ofte i mindre alvorlige sager. For det tredje kan tvangsindgreb som udgangspunkt kun gennemføres efter retskendelse, men politiet kan som regel gennemføre dem på egen hånd, hvis

der foreligger fare ved at afvente retskendelse, men beslutningen om indgrebet skal i visse tilfælde forelægges efterfølgende for retten. Endelig må foranstaltningerne aldrig være mere indgribende, end formålet med strafforfølgningen tilsiger (proportionalitetsgrundsætningen).

De strafprocessuelle indgreb foretages som led i efterforskning af forbrydelser. Efter § 743 har efterforskningen til formål at klarlægge, om betingelserne for at pålægge strafansvar eller anden strafferetlig retsfølge er til stede, og at tilvejebringe oplysninger til brug for sagens afgørelse samt forberede sagens behandling ved retten. Retten spiller af retssikkerhedsmæssige årsager en central rolle i straffeprocessen, og det er derfor naturligt, at den har denne rolle allerede under efterforskningen. Desuden er betingelserne for foretagelse af tvangsindgreb formuleret på en sådan måde, at der er en reel mulighed for efterprøvelse af politiets skøn. Retten skal undersøge, om visse bestemte omstændigheder må antages at være til stede. Der er med andre ord tale om en - velbegrundet - temmelig præcis beskrivelse af retsfaktum.

Hvis man sammenligner straffeprocessen med forvaltningsprocessen, ses det, at der er tale om forfølgningen af forskellige formål. Det fremgår af afsnit 4.1.3.2., at tvangsindgreb uden for strafferetsplejen i langt de fleste tilfælde er hjemlet som kontrolmidler til sikring af overholdelsen af gældende bestemmelser eller for at skaffe oplysninger til en forvaltningsafgørelse, der ofte ikke har karakter af en reaktion mod retsstridig adfærd. Der skal ikke foreligge antagelse om en strafbar handling, og kontroleftersyn har karakter af et forudgående retsmiddel, medens straffeprocessuelle tvangsindgreb forudsætter en allerede begået handling. Domstolene spiller ikke den samme centrale rolle inden for forvaltningsprocessen som inden for straffeprocessen. Forvaltningsafgørelsen træffes uden domstolenes mellemkomst, hvorimod straf normalt kun kan pålægges af domstolene. At den straffeprocessuelle forudsætning - den præcise beskrivelse af retsfaktum - ikke gælder ved tvangsindgreb uden for

strafferetsplejen fremgår af afsnit 4.1.2., jfr. straks nedenfor i afsnit 6.3.2.2.2.

6.3.2.2.2. Retsfaktumbeskrivelse ved forvaltningens tvangsforanstaltninger, som har kontrol- eller oplysningsformål.

Det fremgår af afsnit 4.1.2., at der i almindelighed ikke er nogen retsfaktumbeskrivelse eller en beskrivelse, der er så ubestemt, at den næppe har selvstændig betydning. Dette er ikke unaturligt. Langt de fleste indgreb er begrundet i kontrolhensynet, ofte stikprøvekontrol. Som nævnt i afsnit 6.2.2. er det netop det stikprøvemæssige - og dermed uforudsigeligheden - der giver ordningen værdi. På denne baggrund kan retsfaktumbeskrivelsen i disse tilfælde vanskeligt være præcis. Hvis der er tale om tvangsindgreb som oplysningsmiddel, er de retsstiftende kendsgerninger (betingelser) næsten altid enkle og let konstaterbare. Et krav om retskendelse vil efter udvalgets opfattelse derfor ofte være et unødigt omsvøb, der vil belaste domstolene med unødige sager og svækker forvaltningsmyndighedens kontrolmuligheder, uden at der reelt er vundet noget i retssikkerhedsmæssig henseende. Som tidligere nævnt er problemet i sidste ende, om det er domstolene eller forvaltningsmyndighederne, der skal have det overordnede ansvar for lovgivningens overholdelse.

Udvalget finder derfor, at man i tilfælde, hvor tvangsindgreb er hjemlet af kontrolhensyn eller som oplysningsmiddel bør undlade at stille krav om retskendelse. Man finder dog at måtte henlede opmærksomheden på, at udvalget opfatter retskendelsesspørgsmålet som et led i fremgangsmåden ved udnyttelsen af en allerede hjemlet materiel beføjelse. Udvalget synspunkt er, at man i forbindelse med overvejelserne om indførelse af hjemmel til tvangsindgreb nøje bør tage stilling til, om det er nødvendigt at der bør gives materielle beføjelser. Findes det at være tilfældet, er der efter udvalgets opfattelse i almindelighed ikke reelt indhold i et krav om retskendelse.

Som det fremgår af afsnit 4.2.2. er der en vis usikkerhed

med hensyn til spørgsmålet om, hvornår kravet om retskendelse kan anses for fraveget. Udvalget finder at man i lovgivningen i hvert enkelt tilfælde udtrykkeligt bør tage stilling, om retskendelse alligevel er nødvendig.

Se til ovenstående Gomard: "Studier i den danske Straffeprocess", s. 265, hvor det siges, at et krav "om forudgående retskendelse ville navnlig ved eftersyn af rutinemæssig karakter kun kunne føre til en værdiløs rutinemæssig ekspedition fra rettens side". Se i samme retning Max Sørensen: Statsforfatningsret, 2. udg., s. 362. I modsat retning Germer i Juristen 1967, s. 135-136. Germer finder at det kan være "rimeligt at give domstolene mulighed for at påse, at en eventuel adgang til at foretage husundersøgelse uden for straf f eretsplejen ikke misbruges til at foretage ransagning i anledning af en formodning om lovovertrædelser, der ikke er således underbygget, at der efter retsplejelovens regler ville kunne opnås rettens tilladelse til ransagningens foretagelse. Endelig kan det i de tilfælde, hvor der er hjemmel til at foretage husundersøgelse m.v. i forbindelse med et rutinemæssigt eftersyn eller som led i en stikprøvekontrol, være rimeligt at stille krav om forudgående retskendelse som et værn imod personfølgelse og andre former for magtfordrejning. Domstolene må i sådanne tilfælde kunne nægte at give tilladelse til husundersøgelsens foretagelse, hvis det ikke godtgøres, at der er hengået længere tid siden sidste eftersyn hos den pågældende, eller at husundersøgelsen er et led i en større, systematisk planlagt kontrol." I Juristen 1975, s. 99, er Germer gået et skridt videre, idet det siges: "Administrative husundersøgelser uden forudgående retskendelse bør kun tillades, når der er et særligt behov derfor, og domstolene bør ikke uden videre lægge lovgivningsmagtens vurderinger til grund, men bør foretage en tilbundsgående prøvelse."

1 retsplejelovens § 1018, stk. 2, siges det, at for så vidt "der uden for straf f eretsplejen er hjemmel for anvendelse af sådanne forholdsregler som de i 4. bog, 2. afsnit, omhandlede for andre offentlige formåls skyld, berøres de derom gældende regler ikke af denne lov." Se endvidere straffeprocessudkastet af 1875, motiverne s. 61: "Bestemmelsen i § 111, stk. 2 (rpl. § 1018, stk. 2) er i og for sig selvfølgelig ... Dens optagelse har nærmest sin grund deri, at en miskjendelse af de heromhandlede (se i rpl. 4. bog, 2. afsnit) bestemmelsers naturlige område ofte ligger nær, og at en sammenblanding jævnlig har fundet og finder sted. Også må det mærkes, at de grundlovmæssige bestemmelser om husundersøgelse m.v. ikke alene sigte til disse forholdsregler i straffepolejen, og at der også heri ligger nogen opfordring til udtrykkelig at udtale, at denne lov ikke har et lige-

så udstrakt område De ransagninger, der hjemles for fiskale øjemed eller for almindelige politiøjemed (offentlig orden, visse næringsveje, sundhedspolitik) o.s.v. vedkomme ikke strafferetsplejen. Disse ransagninger ere led i en offentlig kontrol, som vilde være nødvendig, selv om lovovertrædelsen ikke var eller er strafbar, eller om straf i det konkrete tilfælde ikke er forskyldt; de ere i mange tilfælde aldeles ikke betingede af nogen særlig mistanke om stedfunden lovovertrædelse de skulle endog i flere tilfælde foretages til regelmæssig tilbagevendende tider. De herom gjældende bestemmelser bliver altså bestående uanfægtede af nærværende lov"

6.3.3. Legitimation.

Udvalget finder det naturligt, at der i de enkelte love indsættes bestemmelser, efter hvilke myndighederne uopfordret har pligt til at forevise legitimation, jfr. afsnit 4.3.2.2. jfr. herved den i afsnit 4.2.3.1. refererede udtalelse fra folketingsudvalgets betænkning om kommuneplanlægningsloven.

6.3.4. Bistand til myndighederne.

Udvalget finder, at der af lovbestemmelserne bør fremgå, at borgerne har pligt til at yde vejledning og hjælp til myndighederne, når beføjelserne udnyttes. Efter udvalgets opfattelse bør man i lovbestemmelserne indsætte en sådan regel om, at den fornødne vejledning m.v. skal ydes, jfr. afsnit 4.2.4.1. Hvis der eventuelt ønskes en videregående bistand (se ovenfor afsnit 4.2.4.2.) skal det fremgå udtrykkeligt af lovbestemmelsen. En regel om "udvidet" bistand vil efter omstændighederne kunne have karakter af et selvstændigt indgreb, f.eks. prøveudtagning, se afsnit 4.1.1.4.

6.3.5. Forudgående meddelelse.

Kontrol eftersyn foretages normalt uanmeldt. Som tidligere fremhævet er det ofte den tilfældige kontrol, der giver kontrollen værdi. Man kan derfor ikke anbefale, at der i disse tilfælde indsættes et krav i lovene om forudgående underretning, idet øjemedet derved ofte ville forspildes. I andre tilfælde er det efter udvalgets opfattelse derimod rimeligt,

at der fastsættes et sådant krav, jfr. nærmere afsnit 4.2.5.1.

6.3.6. Andre regler om trengangsmåden.

Udvalget har overvejet, om der eventuelt bør fastsættes andre formelle regler om gennemførelsen af indgrebene. Efter § 15 i den norske forvaltningslov skal den, der foretager en husundersøgelse etc. normalt uden opfordring legitimere sig, meddele formålet med forretningen og opgive lovhjemlen for den. Den, som forretningen angår, har i almindelighed ret til at have et vidne til stede og skal gøres opmærksom på denne ret, og undersøgelsens genstand, formål og lovhjemmel skal skrives ned eller protokolleres, jfr. nærmere afsnit 5.1.

Udvalget har overvejet, om en tilsvarende regel bør gennemføres i de enkelte love, hvor tvangsindgreb hjemles. Man finder imidlertid ikke grundlag for at stille forslag herom, idet man i øvrigt anser for det for en selvfølge at formålet med forretningen og lovhjemlen herfor bliver oplyst under forretningen, hvis omstændighederne taler herfor.

Om den norske bestemmelse er det i Woldskomiteens betænkning side 172-173 iøvrigt særligt fremhævet, at så forskellige og mangeartede, som forholdene er inden for forvaltningen, må det antagelig overlades til hver enkelt administrationsgren at fastsætte regler for den fremgangsmåde, der skal følges på de forskellige forvaltningsområder. At give generelle lovbestemmelser for disse forhold er meget vanskeligt.

Alt efter indgrebets mere eller mindre indgribende karakter kan det overvejes, om der skal foreskrives en særlig kvalificeret fremgangsmåde, når der træffes beslutning om gennemførelse af tvangsindgreb. Dette kan f.eks. ske gennem interne forskrifter om, at afgørelse herom skal træffes af overordnede embedsmænd. Det kan endvidere i særlige tilfælde forekomme, at der skønnes at være behov for advokatbeskikkelse, jfr. ovenfor afsnit 6.2.2. om bistandslovens regler vedrørende hjælpeforanstaltninger over for børn og unge uden forældrenes samtykke.

6.4. Gennemtvængelse af materielle beføjelser.

I afsnit 4.3. er der nærmere redegjort for, hvad der må antages at være gældende ret for så vidt angår gennemtvængelsen af de materielle beføjelser. Som det fremgår af afsnittet, kan der i visse tilfælde anvendes middelbare tvangsmidler som tvangsbøder, straf eller tilbagekaldelse af godkendelse. De særlige problemer der opstår, vedrører især den umiddelbare gennemtvængelse af foranstaltningerne. Dette skyldes, at de beføjelser, som myndighederne er tillagt, efter deres indhold i meget vidt omfang netop går ud på, at myndighederne har adgang til at foretage handlinger, der kan krænke private beskyttelsesinteresser på en måde, hvor anvendelse af fysisk magt kan være nødvendig. Dette - sammenholdt med, at beføjelserne naturligvis må anses for at være hjemlet for i givet fald at kunne udnyttes - taler efter udvalgets opfattelse for, at der i de enkelte tilfælde fastsættes klare regler om, hvorledes gennemtvængelse kan ske. Synspunktet hænger nøje sammen med udvalgets grundsynspunkt, efter hvilket det mest afgørende er, om en materiel beføjelse bør hjemles, og ikke hvilken fremgangsmåde, der bør følge ved anvendelse af beføjelsen. Man kan sammenfatte synspunkterne på den måde, at der efter udvalgets opfattelse bør hjemles adgang til umiddelbar gennemtvængelse i de tilfælde, hvor beføjelsen efter sit indhold giver mulighed herfor. Om der herudover også bør kunne anvendes de middelbare tvangsmidler som f.eks. straf og tvangsbøder må afhænge af en bedømmelse af forholdene på netop dette forvaltningsområde. Det følgende tager derfor sigte på den umiddelbare gennemtvængelse.

Spørgsmålet er, hvem der skal kunne foretage tvangsgennemtvængelse, og efter hvilke regler det skal ske.

Af beskrivelsen af gældende ret i afsnit 4.3.4. fremgår det, at det i mange tilfælde er tvivlsomt, om der kan anvendes fysisk tvang og i givet fald hvem der skal kunne gøre det; myndigheden selv, fogedretten eller politiet.

Udvalget finder, at det bortset fra de i afsnittet særligt fremdragne **nødretssituationer** (brandvæsenet ved ildebrand o.lign.)f ikke bør være myndigheden **selv**, der gennemfører **foranstaltningerne** ved tvang. Der ville i så fald være tale om et brud med dansk retstradition, hvor der sondres mellem materielle krav og **tvangsfuldbyrdelsen** heraf gennem særlige **tvangsfuldbyrdende** myndigheder (politiet og domstolene). Der er efter udvalgets opfattelse ikke grundlag for at foreslå en udvidelse af området for lovlig selvtægt særligt for offentlige myndigheder.

Valget står herefter mellem politiet og domstolene (fogedretten). Det særlige ved tvangsindgreb som **kontrolforanstaltning** og som oplysningsmiddel er, at der kun meget sjældent opstår spørgsmål om lovligheden af indgrebet. En domstolskontrol ville alene gå ud på at konstatere, om man er inden for det område, som loven afstikker, hvorimod det normalt ikke vil komme på tale at afgøre, om anmodningen er konkret rimelig. Domstolenes muligheder ved rutinemæssige eftersyn og stikprøvekontrol forekommer overordentlig små. Det kan efter udvalgets opfattelse ikke som foreslået af Germer kræves, at det godtgøres, at der er hengået længere tid siden sidste eftersyn hos den pågældende, idet dette vil gøre værdien af stikprøver illusorisk. Ejheller synes der store chancer for, at domstolene forudgående vil kunne gribe ind i **personforfølgelsen** eller andre former for magtfordrejning, når henses til, at der er tale om rutinesager i stort tal, og at det ofte ikke vil være muligt at tilsige den private borger til retsmøder om sagen, hvis ikke formålet skal forspildes.

Udvalget finder derfor ikke, at gennemtvangeisen af tvangsindgrebene skal henlægges til domstolene. Af afsnittet om gældende ret fremgår det, at der i mange tilfælde er regler om, at politiet yder bistand til **forvaltningsmyndighederne** ved **gennemførelsen** af tvangsindgreb. Uden udtrykkelige regler herom må det anses for tvivlsomt, om politiet kan yde bistand med hjemmel i retsplejelovens § 108. Efter udvalgets opfattelse er betingelserne i lovgivningen for anvendelsen

af de materielle beføjelser i kontrol- eller oplysningsøjemed som nævnt af en sådan beskaffenhed, at en mellemliggende judiciel kontrol er unødvendig. På denne baggrund finder man det ubetænkeligt med regler om, at politiet yder bistand til gennemtvungelse uden domstolenes mellemkomst. Det foreslås derfor, at der i de enkelte love, hvor der gives adgang til at foretage tvangsindgreb, der efter deres indhold kan gennemføres *in natura*, indsættes udtrykkelige regler om politibistand. For at sikre en koordination af politiets opgaver i denne sammenhæng med politiets øvrige opgaver foreslås det, at politiet yder bistand efter regler, der nærmere fastsættes af justitsministeren efter forhandling med vedkommende fagminister. Til disse regler vil det eventuelt kunne præciseres, at politiet ikke bør medvirke til gennemførelse af forretninger, hvor der kan forekomme at være rimelig tvivl om, hvorvidt betingelserne for gennemførelse er til stede, jfr. f.eks. U 84/425 og til sammenligning Gomard, Føgedret 3. udg. side 223. Her antages det, at den kompetence som politiet har efter retsplejelovens § 535, stk. 2, til gennemtvungelse af en fuldbyrdsdom ikke bør anvendes, hvis sagen frembyder faktisk eller retlig tvivl.

6.5. Forholdet til straffere tspl ej en .

I beskrivelsen af gældende ret har udvalget lagt til grund, at sondringen mellem foranstaltninger inden for og uden for strafferetsplejen beroede på, om der var konkret mistanke om en strafbar handling, jfr. ovenfor.

Når man skal overveje, hvorledes retsreglerne bør være indrettet, kan man imidlertid ikke nøje sig med denne formelle afgrænsning.

Problemet opstår, hvor en forvaltningsmyndighed under udøvelsen af sine beføjelser får mistanke om et strafbart forhold. Skal det gøre nogen forskel? Skal den retlige situation fra dette tidspunkt ændres, og da hvordan? Et praktisk vigtigt underspørgsmål er i hvilket omfang politiet, efter at det har påbegyndt efterforskning af et strafbart forhold, kan

få bistand fra vedkommende forvaltningsmyndighed under anvendelse af denne myndigheds beføjelser.

Over for udvalget er det oplyst, at politiet ofte modtager anmodninger fra forvaltningsmyndigheder, der udfører tilsyn, om iværksættelse af politimæssig efterforskning, og at det i disse tilfælde er normalt, at inen fra politiets side anmoder myndigheden om yderligere oplysninger. Disse oplysninger indhentes af tilsynsmyndigheden efter de almindelige tilsynsregler.

Der kan opstilles flere forskellige løsningsmuligheder med hensyn til hvorledes den retlige situation bør være. En løsning kunne være at lade de straf f eprocessuelle regler gælde fra det tidspunkt, hvor en mistanke om en lovovertrædelse har en sådan styrke, at der må antages at foreligge en sigtelse i straffeprocessuel henseende. En anden mulighed ville være at lade de straffeprocessuelle regler gælde fra det tidspunkt, hvor der efter tilsynsmyndighedens opfattelse er konstateret en lovovertrædelse. Det kunne også overvejes at lade straffeprocessens regler være gældende fra det tidspunkt, hvor der indledes politimæssig efterforskning eller indgives politianmeldelse. Endelig kunne man forestille sig, at de ikke-straffeprocessuelle indgreb kan anvendes, uanset at der foreligger en sigtelse, eller der er indgivet politianmeldelse eller indledt efterforskning.

Udvalget har i afsnit 6.5.1. - 6.5.4. gennemgået disse forskellige løsningsmuligheder.

Udvalgets overvejelser findes i afsnit 6.5.5.

6.5.1. Alene straffeprocessuelle regler fra sigtelsestidspunktet.

Man kunne som nævnt tænke sig en regel, hvorefter indgreb ikke kunne foretages efter den offentligretlige lovgivning, men alene i henhold til straffeprocessuelle regler, såfremt mistanken havde en sådan styrke, at den pågældende i straffe-

processuel henseende måtte anses for sigtet. En yderligere tilbagerykning af tidspunktet, f.eks. til det tidspunkt, hvor der er en blot mistanke om et strafbart forhold, vil det næppe være muligt at anvende, jfr. **nedenfor**.

Retsplejeloven indeholder ikke regler om, hvornår en person skal anses for sigtet.

Retsvirkningerne af, at man er sigtet er bl.a. at man efter retsplejelovens § 729 anses for "part" i sagen. Herigennem får sigtede adgang til personligt at følge sin sag og til at forsvare sig mod de fremsatte anklager. I almindelighed udøves den sigtedes forsvar af en særlig beskikket (eller valgt) advokat, hans forsvarer. Men det er dog af stor betydning, såvel principielt som rent praktisk, at den sigtede selv har adgang til at følge processen.

De beføjelser, som retsplejeloven tillægger ham, kan sammenfattes i tre grupper: Retten til at overvære retsmøder m.v. (indenretlig partsoffentlighed), retten til at få kendskab til sagens dokumenter m.v. (aktindsigt) og retten til at udtale sig under sagen (kontradiktion m.v.).

Det er endvidere et princip i den gældende straffeprocessuelle ordning, at den sigtede ikke har pligt til at medvirke aktivt til sin egen domfældelse gennem afgivelse af forklaringer eller fremskaffelse af bevis i øvrigt. Han kan med andre ord forholde sig passiv på alle sagens stadier, jfr. §§ 750 752, stk. 1, **868**, stk. 1 og 928. Det er herved en selvfølge, at der ikke må anvendes tvang for at fremkalde en forklaring, § 750, jfr. herved § 752, stk. 4, om at afhøringen ikke må forlænges for at fremskaffe en tilståelse. Den sigtede skal udtrykkeligt gøres opmærksom på, at han ikke er forpligtet til at udtale sig (§ 752, stk. 1). Han er berettiget til at tage en eventuel erkendelse af sigtelsens rigtighed tilbage på ethvert trin af sagen.

At den sigtede således ikke har pligt til at medvirke aktivt til sagens oplysning, er ikke ensbetydende med, at hans tavs-

hed i sig selv kan anses som endeligt eller tilstrækkeligt bevis mod ham, se dog § 934 om visse mindre politisager. Dette betyder dog ikke, at hans unkladelse heraf ikke kan komme ham til skade. Hans unkladelse kan være et bevisdatum imod ham, ligesom den kan medføre sagens forhaling og derigennem pådrage ham særlige omkostninger. Den kan også bevirke, at varetægtsfængsling må forlænges.

Spørgsmålet om, hvornår man er sigtet, afhænger efter gældende ret af den mistanke, der retter sig mod den pågældende. Er der tvivl om, hvilken person blandt flere mulige der har begået en forbrydelse, bør sigtelse rejses, når kredsen af mistænkte indskrænkes til et par mulige. Er personkredsen ubestemt, men kun en enkelt person kendt og under aktuel mistanke (f.eks. fordi han er udpeget af en anmelder), må han anses for sigtet. Er det uklart, hvorvidt der er begået en forbrydelse, men klart hvem gerningsmanden i givet fald er (f.eks. i forbindelse med undersøgelser af et muligt under-slæb), vil den mistænkte normalt have behov for partsbeføjelser, forsvarerbeskikkelse m.v., og bør følgelig betragtes som sigtet. - Foreligger der tvivl om, hvorvidt en person skal anses for sigtet, er formodningen **for**, at de rets-garantier og beføjelser, som knytter sig til sigtelsens rejsning, bør indføres. Se i øvrigt rigsadvokatens cirk. nr. 285 af 27. december 1932, afsnit I om afhøringer; Harne, U 1944 B s. 45ff, Hurwitz, Den danske **Strafferetspleje**, 3. udgave, s. 177ff, og **Koktvedgaard** og **Gammeltoft Hansen**, Lærebog i Strafferetspleje s. 143ff og Kommenteret retsplejelov 3. udgave, 1982, bind III s. 76.

Til støtte for en regel om, at alene strafferetsplejens regler skal kunne anvendes, når en person må anses for sigtet, kan anføres, at retsordenen her af retssikkerhedsmæssige hensyn har tillagt den pågældende en række beføjelser jfr. ovenfor. Det kunne i forlængelse heraf anses for naturligt, at tvangsindgreb i så fald alene skal kunne foretages, hvis de strafprocessuelle betingelser herefter er opfyldt. Som et eksempel på tilfælde, hvor denne problemstilling bliver sat på spidsen, kan nævnes den straffeprocessuelle regel om, at

sigtede aldrig - ejheller indenretligt - har pligt til at udtale sig eller iøvrigt at medvirke til sin egen domfældelse, er i modstrid med den ofte strafsanktionerede pligt til at meddele oplysninger til tilsynsmyndighederne jfr. afsnit 4.1.1.1. Det ville her kunne forekomme stødende, at den pågældende ikke har pligt til at udtale sig til politiet eller i retten under strafforfølgingen og ovenikøbet skal have dette meddelt udtrykkeligt, men samtidig og i samme sag have pligt til at udtale sig til tilsynsmyndighederne.

Der kan imidlertid efter udvalgets opfattelse anføres væsentlige betænkeligheder vedrørende en sådan regel. For det første vil reglen være retsteknisk uklar, idet der som ovenfor nævnt ikke findes en præcis definition af begrebet "sigtet". I "almindelige" straffesager synes dette dog ganske vist ikke at give anledning til større problemer, men dette hænger formentlig sammen med, dels at der i "almindelige" straffesager ikke er den "dobbelthed", som kendes i forbindelse med tvangsindgreb i og uden for straf f eretsplejen, dels at der i praksis, hvis der er tvivl, hvorvidt en person må anses for sigtet, har udviklet sig en mellemform, hvorefter en mistænkt person afhøres med en sigtets rettigheder, herunder oplysning om, at han ikke er forpligtet til at udtale sig. I sager, hvor der anvendes tvangsindgreb, der er hjemlet af kontrolhensyn, ville det i praksis ofte være overladt til forvaltningsmyndighedens skøn, om en person må anses for sigtet, hvilket formentlig ville gøre afgrænsningen vanskeligere at arbejde med i praksis, idet de pågældende myndigheder - bortset fra de tilfælde, hvor der er mulighed for at vedtage administrativt fastsatte bøder (skatte- og toldlovgivningen) - ikke kan forventes at have samme forudsætninger som politiet for at vurdere sigtelsesspørgsmålet. Grænsedragningen mellem sigtet/ikke-sigtet og dermed vurderingen af, om de ikke-straffeprocessuelle indgreb (fortsat) kan anvendes, vil herved blive endnu vanskeligere.

En udelukkelse af anvendelsen af tvangsindgreb uden for straf feretsplejen i tilfælde, hvor der foreligger en sigtelse (eller eventuelt fra et endnu tidligere tidspunkt f.eks. ved

en mindre bestyrket mistanke), vil efter udvalgets opfattelse endvidere i mange tilfælde kunne være upraktisk og medføre helt urimelige resultater. Hvis f.eks. toldmyndighederne ønsker at undersøge en indrejsendes bagage, bør der ikke gælde forskellige regler afhængig af, om man har konkret mistanke om, at den pågældende medbringer ulovlige varer (mere restriktive regler), eller om man ingen konkret mistanke har (lempeligere regler). Inden for de områder, hvor problemet især kan tænkes at opstå, toldlovgivningen og skattelovgivningen, er der endvidere hjemmel til at vedtage administrativt fastsatte bøder, hvilket må forudsætte, at myndighederne har adgang til fortsat at undersøge en sag og anvende de beføjelser, der er tillagt myndighederne, selv om den pågældende må anses for sigtet.

6.5.2. Alene straf f eprocessuelle regler fra det tidspunkt, hvor der efter tilsynsmyndighedens opfattelse er konstateret en lovovertrædelse.

En mulighed vedrørende afgrænsningsspørgsmålet kunne være at lade de ikke-straffeprocessuelle regler gælde fuldt ud, indtil det efter tilsynsmyndighedens opfattelse er konstateret, at der i objektiv forstand er realiseret et strafbart gerningsindhold, d.v.s. begået en lovovertrædelse. Den videre behandling af sagen, nemlig spørgsmålet, hvorvidt de øvrige strafbarhedsbetingelser er opfyldt, skulle således fra dette tidspunkt foretages af politiet efter straffeprocessuelle regler. Som begrundelse for en sådan afgrænsning kan anføres, at tilsynsmyndighederne alene skal kontrollere, at gældende regler er overholdt. Med henblik på at konstatere, om dette er tilfældet, er det både naturligt og rimeligt, at de anvender de materielle beføjelser, der er tillagt dem. Derimod er gennemførelsen af en strafferetlig forfølgning henlagt til politiet og anklagemyndigheden efter et særligt regelsæt.

Denne løsning vil imidlertid kunne medføre de samme urimelige resultater som nævnt i afsnit 6.5.1. I iretsteknisk henseende vil der endvidere næppe være tale om nogen landvinding.

Hvis tilsynsmyndigheden er af den opfattelse, at der er begået en lovovertrædelse, vil der normalt også være en sigtet, jfr. afsnit 6.5.1., og ofte vil forholdet blive anmeldt til politiet, jfr. afsnit 6.5.3.

6.5.3. Alene straffeprocessuelle regler fra anmeldelsestidspunktet eller fra det tidspunkt hvor efter forskning indledes.

En tredje løsning ville være at lade tidspunktet for en anmelde til politiet, eller hvor politiet iøvrigt indleder efterforskning, være afgørende for, om de ikke-straffeprocessuelle indgreb kan anvendes. En sådan regel kunne udformes på den måde, at beføjelserne ikke kan anvendes fra dette tidspunkt, jfr. retsplejelovens § 742. Synspunktet skulle i så fald være, at når politiet inddrages i sagen, må den videre behandling af sagen ske efter de regler, der gælder for politiets virksomhed i forbindelse med efterforskning af straffesager, det vil sige reglerne om de straffeprocessuelle tvangsindgreb, jfr. afsnit 3.

Efter retsplejelovens § 742, stk. 1, indgives anmeldelse om strafbare forhold til politiet. Efter § 742, stk. 2, iværksætter politiet efter anmeldelse eller af egen drift efterforskning, når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået. En politimæssig efterforskning kan således indledes enten ved, at der foreligger en anmeldelse, eller ved, at politiet selv iværksætter efterforskning. En regel om at gennemførelsen af tvangsindgreb fra tilsynsmyndigheden med henblik på belysning af det pågældende forhold kun skulle kunne foretages efter strafferetsplejens regler fra anmeldelsestidspunktet, eller tidspunktet, hvor efterforskning indledes, måtte efter udvalgets opfattelse være begrænset til tilfælde, hvor der foreligger anmeldelse fra tilsynsmyndigheden, eller hvor tilsynsmyndigheden er bekendt med, at politiet har indledt en egentlig strafferetlig efterforskning. Hvis enhver anmeldelse eller indledning af politimæssig efterforskning skulle have denne virkning, ville resultaterne i praksis blive helt tilfældige, alt efter, om f.eks. en privat har indgivet anmeldelse.

deise, eller om politiet af egen drift har udarbejdet en rapport om sagen. Det, der kunne begrunde en regel, hvorefter tilsynsmyndighedens anmeldelse skulle have den nævnte virkning, kunne være, at myndigheden i disse tilfælde må foretage et valg. Er myndigheden af den opfattelse, at der foreligger en overtrædelse, som bør strafforfølges, og mener man, at nu er tidspunktet kommet, hvor politiet skal inddrages, må myndigheden samtidig acceptere, at de sædvanlige kontrolbeføjelser m.v. i den konkrete sag bortfalder. Fra dette tidspunkt er det politiet, der overtager ledelsen af efterforskningen og gennemfører den efter de regler, der gælder for politiets virksomhed i denne henseende. Til støtte for en sådan regel kunne endvidere anføres, at der i langt den overvejende del af sagerne samtidig med anmeldelsen vil foreligge en sigtelse, hvorved de retssikkerhedsmæssigt begrundede beføjelser for den pågældende indtræder.

En regel med et sådant indhold ville efter udvalgets opfattelse imidlertid kunne medføre de samme urimelige resultater som nævnt i afsnit 6.5.1. Som tidligere nævnt er det over for udvalget oplyst, at politiet ofte modtager anmodninger fra tilsynsmyndighederne om at iværksætte politimæssig efterforskning, og at det er i disse tilfælde normalt, at man fra politiets side anmoder myndigheden om yderligere oplysninger. Disse oplysninger indhentes herefter af tilsynsmyndigheden efter de almindelige tilsynsregler. Hvis det afgørende bliver, om den pågældende er sigtet, eller om anmeldelse er indgivet, vil sagerne i mange tilfælde ikke være tilfredsstillende oplyst, når politiet skal iværksætte en nærmere undersøgelse af, om der skal indledes strafferetlig forfølgning. I mange tilfælde kan oplysningerne formentlig kun indhentes ved anvendelse af den sagkundskab, som tilsynsmyndigheden er i besiddelse af. Hertil kommer, at der i mange af de nævnte tilfælde er tale om politisager, hvor anvendelsen af strafferetsplejens tvangsindgreb er begrænset, hvilket - alene som følge af anmeldelse til politiet - ville kunne medføre, at sagerne ikke oplyses tilfredsstillende.

6.5.4. Anvendelse af tvangsindgreb uden for strafferetsplejen uanset sigtelse, politimæssig efterforskning eller anmeldelse til politiet.

Endelig kunne man tænke sig, at de ikke-straffeprocessuelle indgreb kan anvendes, uanset at der foreligger en sigtelse, er indledt politimæssig efterforskning eller indgivet anmeldelse til politiet.

Denne løsning er retsteknisk klar. Den medfører, at tvangsindgreb inden for og uden for strafferetsplejen kan anvendes samtidig. Herved bliver der større muligheder for at få oplyst sagerne. I mange tilfælde er det formentlig helt nødvendigt, at begge regelsæt kan anvendes samtidig. Som et eksempel herpå kan nævnes, at toldmyndighederne i kraft af sine almindelige beføjelser bør have adgang til at undersøge en mistænkt rejsendes bagage og at politiet - hvis mistanken er tilstrækkelig bestyrket, jfr. herved retsplejelovens § 755, stk. 1 (" ... en person, der med rimelig grund mistænkes") samtidig bør have mulighed for at foretage anholdelse.

En uindskrænket anvendelse af begge regelsæt samtidig vil kunne være retssikkerhedsmæssig uheldig, idet der kan tænkes at blive foretaget egentlige systematiske efterforsknings-skridt med hjemmel i den offentligretlige lovgivning, hvilket kan synes at forekomme som en omgåelse af strafferetsplejens regler. I sin yderste konsekvens kunne dette medføre, at politiet i en sag, hvor man f.eks. ikke har kunnet opnå rettens tilladelse til at foretage en ransagning, senere sammen med tilsynsmyndigheden gennemfører den samme foranstaltning med hjemmel i særlovgivningen, jfr. herved byrettens afgørelse i U 65.410 H. En systematisk efterforskning med hjemmel i særlovgivningen vil endvidere kunne medføre, at den pågældende ikke opnår mulighed for at udøve de beføjelser, der tilkommer en sigtet f.eks. vedrørende spørgsmålet om forsvarerbeskikkelse i henhold til retsplejelovens § 732.

6.5.5. Udvalgets overvejelser.

Udvalget har efter at have gennemgået de ovennævnte forskellige løsningsmuligheder ikke fundet at kunne anbefale, at der generelt gennemføres regler om, at de ikke-straffeprocessuelle beføjelser fra et bestemt fastsat tidspunkt ikke længere skal kunne anvendes, således at ransagninger etc. alene kan gennemføres efter straffeprocessuelle regler.

De følgende bemærkninger tager alene sigte på, hvorledes lovgivningen efter udvalgets opfattelse fremtidig bør indrettes.

Hvis man fulgte den i afsnit 6.5.1. nævnte regel, hvorefter det afgørende skulle være, om der foreligger en sigtelse i straffeprocessuel henseende, ville man efter udvalgets opfattelse løbe ind i en række vanskelige afgrænsningsspørgsmål med hensyn til, hvornår tilsynsmyndighederne er afskåret fra at anvende deres beføjelser. Som fremhævet i afsnittet vil det i mange tilfælde være overladt til forvaltningsmyndighederne at udøve et ofte vanskeligt skøn over, om der foreligger en straffeprocessuel sigtelse. Hertil kommer, at reglerne vil kunne medføre urimelige resultater, idet alene det forhold, at en myndighed mener, at noget er galt, vil kunne bevirke, at sagens oplysning vanskeliggøres. De samme indvendinger gør sig efter udvalgets opfattelse også gældende vedrørende den i afsnit 6.5.2. nævnte afgrænsning, hvorefter de straffeprocessuelle regler skal gælde fra det tidspunkt hvor der efter tilsynsmyndighedens opfattelse er konstateret en lovovertrædelse.

De samme betæneligheder gør sig gældende hvis man, som det er drøftet i afsnit 6.5.3., lader de straffeprocessuelle regler gælde fra anmeldelsestidspunktet eller fra det tidspunkt, hvor efterforskning indledes. Hertil kommer, at det efter udvalgets opfattelse bør tillægges betydelig vægt, at man kan bevare den tidligere nævnte praksis, hvorefter politiet har mulighed for at drage nytte af den sagkundskab, som tilsynsmyndigheden er i besiddelse af ved at kunne anmode om

yderligere oplysninger, uden at strafferetsplejens regler skal følges.

En mulig anvendelse af begge regelsæt samtidig, jfr. afsnit 6.5.4., kan efter udvalgets opfattelse misbruges til at foretages en systematisk straffeprocessuel efterforskning med hjemmel i den offentligtretlige lovgivning.

Udvalgets resultat er derfor, at hvis en tilsynsmyndighed har en begrundet mistanke om et strafbart forhold, og forholdet er anmeldt til politiet, bør udgangspunktet i fremtidig lovgivning være, at de ikke-straffeprocessuelle indgreb ikke længere kan anvendes vedrørende det anmeldte forhold. Der er derimod intet til hinder for, at myndighederne fortsat anvender beføjelserne med hensyn til varetagelsen af tilsynet iøvrigt over for den pågældende. De tilsynsmæssige beføjelser udelukkes således kun i det forhold, som der er indgivet anmeldelse om. De tilsynsmæssige beføjelser udelukkes endvidere ikke, hvis man fortsat ønsker at anvende beføjelserne, men således at det er med henblik på at opnå en anden retsfølge end straf. Hvis der således søges gennemført en straffesag for overtrædelse af et vilkår i henhold til miljølovgivningen, kan de tilsynsmæssige beføjelser fortsat anvendes i det samme forhold f.eks. med henblik på eventuelt fastsættelse af nye vilkår. Ligeledes kan skattemyndighederne anvende beføjelserne efter skattekontrolloven med henblik på den løbende skattemæssige ligning, uanset om en strafferetlig forfølgning for et bestemt forhold er indledt.

Udgangspunktet - anmeldelse til politiet udelukker anvendelsen af de materielle beføjelser - bør dog efter omstændighederne kunne fraviges af lovgivningsmagten. Efter udvalgets opfattelse kan der navnlig være grund til at fravige udgangspunktet i sager, hvor en manglende mulighed for anvendelse af materielle beføjelser vil kunne medføre, at der opstår farelignende situationer f.eks. udbredelse af smittefarlige sygdomme, spredning af sundhedsfarlige levnedsmidler, miljøforurening, altannedstyrtninger etc. Udgangspunktet bør endvidere kunne fraviges af ressourcemæssige årsager. Inden for

særlovgivningen er forholdet ofte det, at tilsynsmyndighederne har en særlig sagkundskab, som politiet ikke har mulighed for at være i besiddelse af. I mange tilfælde ville det være urimeligt ressourcekrævende, hvis tilsynsmyndighederne, selv om anmeldelse er indgivet, ikke på egen hånd skulle kunne indhente yderligere oplysninger til brug for den politimæssige efterforskning.

Fraviges det nævnte udgangspunkt, bør det alt afhængig af indgrebets karakter overvejes at overføre nogle af strafferechtsplejens regler til tilsynslovgivningen, f.eks. adgang til forsvarerbeskikkelse.

Som det fremgår af beskrivelsen af gældende ret i afsnit 4.1.1., er de beføjelser, der er tillagt tilsynsmyndighederne, af meget forskellig karakter - spændende fra meddelelse af oplysninger til brud på post-telegraf- og **telefonhemmeligheden**. Udvalget finder ikke i øvrigt at kunne give en entydig beskrivelse af, hvornår man bør undlade at anvende de almindelige **tilsynsbeføjelser**, når en strafferetlig forfølgning er under opsejling eller eventuelt påbegyndt. Man kan dog supplerende pege på, at anvendelsen af beføjelserne skal være nødvendigt af hensyn til kontrollen med at gældende bestemmelser overholdes. Beføjelserne må således ikke anvendes i videre omfang end "nødvendigt", og heri må ihvertfald kunne indlægges, at en omgåelse af strafferechtsplejens regler ikke må forekomme. De beføjelser, hvor sådanne problemer formentlig især vil kunne opstå, er meddelelse af oplysninger, jfr. afsnit 4.1.1.1. ("selvinkriminering") og undersøgelse af regnskaber, **forretningsbøgerkorrespondence** m.v., jfr. afsnit 4.1.1.3. Disse problemer opstår især i skatte- og **toldsager**, hvor de oplysninger, der indhentes med henblik på lignings- og afgiftsmæssige afgørelser, normalt er de samme, der danner grundlag for vurderingen af, om der bør rejses strafferetlig tiltale. Ved de øvrige indgreb er problemet næppe stort.

Det må således være udelukket at omgå de straffeprocessuelle regler og anvende de almindelige tilsynsregier i tilfælde,

hvor man rent faktisk har forsøgt at anvende straffeprocessuelle indgreb, men ikke har kunnet opnå rettens tilladelse hertil. En omgåelse vil endvidere kunne forekomme i tilfælde, hvor de faktiske forhold ligger klart, men hvor problemet alene er, om en handling kan tilregnes den pågældende som strafbar. Det vil i et sådant tilfælde således være uantageligt, hvis man f.eks. anvender særlovgivningens regler om pligt til at meddele oplysninger til at søge fremskaffet en forklaring fra en senere tiltalt, der efter straffeprocessuelle regler ikke har pligt til at udtale sig.

Som nævnt ovenfor bør udgangspunktet efter udvalgets opfattelse være, at tilsynsbeføjelserne ikke længere kan anvendes, når der er indgivet anmeldelse til politiet. Man kan efter udvalgets opfattelse sammenfatte "nødvendigheds"- og omgælsessynspunkterne på denne måde: Tilsynsmyndigheden må på den ene side ikke udskyde indgivelse af anmeldelse til politiet, når man er klar over, at sagen ønskes strafforfulgt. På den anden side behøver tilsynsmyndigheden ikke at anmelde et strafbart forhold, hvis den skønner, at anvendelse af andre retsmidler er tilstrækkelige. Det kan f.eks. tænkes, at man i stedet udsteder et påbud om berigtigelse af et ulovligt forhold, jfr. f.eks. kommuneplanlovens § 54, stk. 2. I skatte- og toldsager kan det tænkes, at myndighederne søger sagen afgjort med et administrativt bødeforelæg. I begge de nævnte tilfælde må det i lovgivningen anses for forudsat, at anmeldelse til politiet af strafbare forhold ikke nødvendigvis behøver at ske, selv om der foreligger en stærkt begrundet mistanke om et strafbart forhold.

Udvalget har som nævnt overvejet, om der burde foreslås generelle regler om spørgsmålet. Man har imidlertid ikke fundet at kunne foreslå regler, der skal kunne anvendes i forhold til hele tilsynslovgivningen. Der er som tidligere fremhævet tale om en uhyre omfattende lovgivning, der regulerer vidt forskellige af **samfundslivets** forhold. En regel om, at man ikke har pligt til at meddele oplysninger fra et bestemt fastsat tidspunkt er måske rimelig i nogle tilfælde, men måske urimelig i andre, men udgangspunktet bør dog som nævnt være,

at fra anmeldelsestidspunktet overgår sagen til behandling efter straffeprocessuelle regler.

Udvalget finder, at de nævnte problemer bør overvejes i forbindelse med det enkelte lovkompleks, når det bliver aktuelt at ændre lovene.

Udvalget har endelig overvejet, om man burde forslå særlige regler med henblik på prøvelse af, om der er blevet anvendt tilsynsmæssige beføjelser i videre omfang end rimeligt efter ovennævnte retningslinier. Man finder imidlertid, at prøvelsen heraf på tilfredsstillende måde kan gennemføres efter de gældende regler, hvilket bl.a. vil sige gennem klager til overordnede myndigheder og eventuelt til folketingets ombudsmand.

Hvad angår de gældende regler må deres rækkevidde afklares ved en konkret fortolkning. Der kan formentlig påvises tilfælde, hvor en fortolkning af reglerne fører til, at begge sæt regler kan anvendes samtidig, og der kan påvises tilfælde, hvor dette ikke kan antages. F.eks. kan der ikke være forskel på toldvæsenets adgang til at efterse bagage afhængig af, om man har en mistanke om, at ulovlige varer medbringes. På den anden side må det f.eks. antages, at der ikke kan straffes for at nægte at give oplysninger, jfr. afsnit 4.1.1.1., hvis den pågældende må anses som sigtet i straffeprocessuel henseende.

6.6. Nogle mulige konkrete forslag.

Udvalget finder ikke, at der bør gennemføres generelle lovregler om tvangsindgreb uden for strafferetsplejen. Gennemgangen af gældende ret i afsnit 4 viser, at der er tale om et meget stort og indholdsmæssigt forskelligartet retsområde, der - netop på grund af forskellighederne i den materielle lovgivning - ikke hensigtsmæssigt lader sig regulere ved generelle regler.

Udvalget har i stedet opstillet en "model", efter hvilken

reglerne i de enkelte love eventuelt kan affattes.

I den forbindelse er det vigtigt, at indholdet af den materielle beføjelse beskrives meget omhyggeligt for at undgå efterfølgende fortolkningstvivel om beføjelsens omfang.

En kontrolbestemmelse kan f.eks. affattes således:

"Tilsynsmyndigheden har, hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til (...beskrivelse af den ønskede materielle beføjelse)"

Ved eftersyn, hvor tilfældighedsmomentet er uden betydning, samt ved indgreb som led i oplysningen af en sag, kan bestemmelsen ændres således, at der i stedet for "til enhver tid" indsættes "efter forudgående underretning". Der kan eventuelt i de enkelte love indsættes en bestemt tidsfrist, inden hvilken underretning skal gives.

En regel om, at der af den enkelte skal ydes bistand til myndighederne ved udøvelse af beføjelserne, kan f.eks. affattes således:

"Indehaveren og de i virksomheden beskæftigede personer skal yde tilsynsmyndigheden fornøden vejledning og hjælp ved ..."

En regel om, at politiet yder tilsynsmyndigheden bistand, kan f.eks. affattes således:

"Politiet yder tilsynsmyndigheden bistand til. . . . Justitsministeren kan efter forhandling med ...ministeren fastsætte nærmere regler herom."

FORTEGNELSE

OVER

BESTEMMELSER, DER HJEMLER TVANGSINDGREBUDEN FOR

STRAFFERETSPLEJEN.

I. STATS- OG FORVALTNINGSLOVE.

Lov nr. 230 af 26. maj 1982 om forswarets organisation m.v.

§ 6, stk. 1, nr. 1

§ 6, stk. 1, nr. 2 - 3.

Bekendtgørelse nr. 235 af 28. april 1976 om pligt til under krig eller andre ekstraordinære forhold at stille ejendom til rådighed for det militære forsvar.

§ 4, stk. 1.

Lov nr. 337 af 21. september 1939 angående tilvejebringelse af befdringsmidler til brug for krigsmagten og ved beskyttelsen af civilbefolkningen mod følgerne af luftangreb.

§ 1, stk. 1 - 2 .

§ 33.

Lov nr. 253 af 21. maj 1981 om civilforsvaret.

§ 28.

Bekendtgørelse nr. 371 af 19. august 1950 om borgernes pligt til at stille deres ejendom til rådighed for civilforsvaret.

§ 5, stk. 1.

Bekendtgørelse nr. 39 af 6. februar 1951 om bedriftsværn.

§ 15.

Bekendtgørelse nr. 365 af 24. august 1951 om karréværn.

§ 12.

Lov nr. 186 af 4. juni 1964 om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom.

§ 3.

Bekendtgørelse nr. 665 af 16. december 1982 om ekspropriation til spildevandsanlæg (udstedt med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 20).

§ 8.

Bekendtgørelse nr. 5 af 4. januar 1980 om ekspropriation til vandforsyningsanlæg (udstedt med hjemmel i vandforsyningslovens § 8 og miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 3).

§ 8, stk. 1 - 2.

Lovbekendtgørelse nr. 585 af 20. november 1975 om offentlige veje.

§ 45.

Lovbekendtgørelse nr. 587 af 20. november 1975 om private fællesveje.

§ 39, stk. 3.

Lov nr. 245 af 8. juni 1977 om DSB.

§ 52.

Lov nr. 321 af 26. juni 1975 om revisionen af statens regnskaber m.m.

§§ 13 - 14.

Bekendtgørelse nr. 337 af 24. juni 1977 om afholdelse af kasse- og beholdningseftersyn ved statens kasser m.fl.

II • LOVGIVNING OM UND ER VISNING OG FORSKNING M.V.

Lov nr. 261 af 2. oktober 1956 om lærlingeforhold.

§ 24, stk. 6.

III. KIRKELOVE.

Lovbekendtgørelse nr. 455 af 23. september 1947 om vedligeholdelse af kirker og kirkegårde m.v.

§§ 31 - 32.

Anordning nr. 136 af 11. april 1953.

IV. SOCIALLOVGIVNING.

Lovbekendtgørelse nr. 413 af 5. juli 1984 om social bistand.

§§ 123 - 125.

Lov nr. 498 af 23. december 1970 om udlevering til et andet nordisk land i anledning af visse beslutninger om forsorg eller behandling.

§ 6.

Lov nr. 79 af 8. marts 1978 om arbejdsskadeforsikring.

§ 20.

Lovbekendtgørelse nr. 68 af 8. februar 1974 om erstatning til besættelsestidens ofre.

§ 60.

Lovbekendtgørelse nr. 543 af 6. oktober 1982 om arbejdsmar-
kedets t illægspension.

§ 27, stk. 2.

v. SK ATTE- OG AFGIFTSLOVE.

Lovbekendtgørelse nr. 551 af 6. oktober 1982 om opkrævning
af indkomst- og formueskat f o r personer m . v . (k i l d e s k a t) .

§ 86.

Lov b e k e n d t g ø r e l s e n r . 401 af .6. juli 1984 om skatt e k o n t r o l .

§ 6.

Lovbekendtgørelse nr. 437 af 14. august 1984 om vurdering
af landets faste ejendomme.

§ 30, stk. 2.

§ 35.

Lovbekendtgørelse nr. 409 af 8. august 1984 om vægtafgift
af motorkøretøjer m . v .

§ 12, stk. 1.

Lovbekendtgørelse nr. 38 af 30. januar 1984 om reg i s t r e r i n g s -
afgift af motorkøretøjer m . v .

§ 25.

L o v n r . 6 2 8 a f 8 . d e c e m b e r 1982 om afgift af b e n z i n .

§§ 17 - 18.

Lov nr. 174 af 7. maj 1975 om afgift af ansvarsforsikringer for motorkøretøjer m.v.

§ 7.

Lov nr. 413 af 20. august 1976 om afgift af lystfartøjsforsikringer.

§ 8.

Lovbekendtgørelse nr. 369 af 1. juli 1982 om almindelig omsætningsafgift.

§§ 31 - 32.

Lovbekendtgørelse nr. 378 af 1. juli 1982 om forbrugsbegrænsende foranstaltninger.

§ 19.

Lovbekendtgørelse nr. 379 af 1. juli 1982 om forskellige forbrugsafgifter.

§ 17.

Lovbekendtgørelse nr. 373 af 1. juli 1982 om afgift af øl.

§ 50, stk. 2 - 3.

Lovbekendtgørelse nr. 371 af 1. juli 1982 om afgift af vin og frugtvin m.m.

§§ 20 - 21.

Lovbekendtgørelse nr. 380 af 1. juli 1982 om afgift af parfumer, toiletmidler m.v.

§ 10.

Lovbekendtgørelse nr. 374 af 1. juli 1982 om tobaksafgifter.

§ 25.

Lovbekendtgørelse nr. 376 af 1. juli 1982 om afgift af konsum-is.

§ 7, stk. 2.

Lovbekendtgørelse nr. 370 af 1. juli 1982 om afgift af spiritus m.m.

§§ 23 - 25.

Lovbekendtgørelse nr. 372 af 1. juli 1982 om kontrol med omsætningen af spiritus og vin.

§ 9.

Lovbekendtgørelse nr. 375 af 1. juli 1982 om afgift af chokolade og sukkerverer m.m.

§ 19.

§§ 23 - 24.

Lovbekendtgørelse nr. 377 af 1. juli 1982 om afgift af sukker m.m.

§§ 19 - 20.

Lovbekendtgørelse nr. 381 af 1. juli 1982 om afgift af charterflyvning.

§ 11.

Lov nr. 50 af 8. februar 1984 om afgift af elektricitet.

§ 12.

Lovbekendtgørelse nr. 441 af 23. august 1984 om afgift af visse olieprodukter.

§§ 19 - 20.

Lovbekendtgørelse nr. 382 af 1. juli 1982 om afgift af visse detailsalgspakninger.

§§ 15 - 16.

Lovbekendtgørelse nr. 519 af 28. oktober 1983 om afgift af gas.

§§ 17 - 18.

Lovbekendtgørelse nr. 659 af 15. december 1982 om told.

§ 70.

§ 71.

§ 73.

§ 74.

§ 78.

§ 86, stk. 7 - 8.

§ 98, stk. 3.

§ 113.

Lov nr. 29 af 18. februar om stempelafgift af topografiske kort.

§ 4, stk. 1.

Bekendtgørelse nr. 547 af 7. december 1979 om stempeling af topografiske kort.

§ 1, stk. 1.

VI. BESKÆFTIGELSESLØVE.

Lovbekendtgørelse nr. 358 af 25. juli 1983 om arbejdsformid-
ling og arbejdsløshedsforsikring.

§§ 88 - 89.

Lov nr. 681 af 23. december 1975 om arbejdsmiljø.

§ 22, stk 2.

§ 76.

Lovbekendtgørelse nr. 62 af 14. februar 1983 om arbejderboliger på landet.

§ 20.

VII. LOVE OM LANDBRUG ETC.

Lov nr. 218 af 31. maj 1963 om udførelse af jordbundsanaly-
ser.

§ 6.

Lov nr. 55 af 27. marts 1903 om foranstaltninger mod udbre-
delse af rustsvanige.

§ 3.

Lovnr. 148 af 24. april 1975 om bekæmpelse af flyvehavre.

§ 1.

Lovbekendtgørelse nr. 335 af 8. juli 1983 om værn for dyr.

§ 14.

Lov nr. 220 af 18. maj 1977 om dyreforsøg.

§ 13.

Lov nr. 534 af 13. december 1972 om handel med frø, såsød, læggekartofler og planter .

Bekendtgørelse nr. 381 af 17. juli 1981 om handel med grønsagsfrø.

§ 33, stk. 4.

Bekendtgørelse nr 122 af 19 . marts 1981 om handel med sædekorn.

§ 30, stk. 3.

§ 31.

Lov nr. 595 af 22. december 1972 om administration af EF' s forordninger om markedsordninger for landbrugsvarer m.v.

§ 6, stk. 2.

§ 7, stk. 2.

§ 12.

Lov nr. 596 af 22. december 1972 om administrationen af EF's forordninger om markedsordninger for fragt og gartneriprodukter m.v.

§ 6.

§ 7, stk. 2.

§ 12.

Lov nr. 220 af 26. april 1973 om kød.

§ 29, stk. 2.

§ 32.

Lov nr. 186 af 30. marts 1973 om tilvirkning og forhandling en gros m.m. af mejeriprodukter.

§ 17.

Lovbekendtgørelse nr. 49 af 16. februar 1966 om forhandlingen, udførsel og indførsel af æg og ægprodukter m.m.

§ 12, stk. 3 - 4.

Lov nr. 175 af 7. maj 1975 om mælk og konsummælkeprodukter.

§ 12.

Lovbekendtgørelse nr. 229 af 28. juni 1937 om tilvirkning og forhandling af margarine.

§ 16, stk. 1 - 3.

Lov nr. 41 af 26. januar 1977 om handel med gødning og grundforbedringsmidler.

§ 21, stk. 1.

Lov nr. 340 af 26. juni 1975 om foderstoffer.

§ 22, stk. 1 - 2.

Lov nr. 156 af 14. april 1920 om smitsomme sygdomme hos husdyr.

§ 9, stk. 7.

Lov nr. 129 af 31. marts 1960 om vaccination mod mund- og klovesyge.

§ 4.

Lov nr. 214 af 31. maj 1968 om bekæmpelse af enzootisk leukose.

§ 2.

Bekendtgørelse nr. 70 af 28. februar 1979 om bekæmpelse af
enzootisk leukose hos kvæg.

§ 8.

Lov nr. 131 af 26. marts 1941 om foranstaltninger til udryd-
delse af oksebremselarven.

§ 2.

§ 8.

Lov nr. 42 af 20. februar 1960 om vaccination mod ondartede
smitsomme pelsdyrsygdomme.

§ 3.

Lov nr. 197 af 7. maj 1948 om markeder for heste og kreaturer.

§ 3.

Lov nr. 115 af 31. marts 1982 om biavl.

§ 2.

Bekendtgørelse nr. 666 af 16. december 1982 om udryddelse
af rotter.

§ 3.

vin. MILJØLOVE: .

Lov nr. 287 af 26. juni 1975 om kommuneplanlægning.

§ 53.

Lov nr. 213 af 23. maj 1979 om bygningsfredning.

§ 32.

Lovbekendtgørelse nr. 435 af 1. september 1978 om naturfredning.

§ 49, stk. 4.

§ 51.

§ 65.

Lovbekendtgørelse nr. 663 af 16. december 1982 om miljøbeskyttelse.

§ 51.

Bekendtgørelse nr. 177 af 29. marts 1974 om tilsyn med spildevandsanlæg og med forurening af vandområder.

§ 5 - 6.

Bekendtgørelse nr. 410 af 27. juli 1977 om olieaffald m.v.

§ 7.

Lov nr. 299 af 8. juni 1978 om vandforsyning m.v.

§ 39.

§ 64.

Bekendtgørelse nr. 6 af 4. januar 1980 om vandkvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæg.

§ 27.

Lov nr. 130 af 9. april 1980 om beskyttelse af havmiljøet.

§ 44.

§ 47.

Lov nr. 237 af 8. juni 1917 om råstoffer.

§ 21.

Lov nr. 135 af 26. april 1972 om begrænsning af svovlindhold m.v. i brændsel.

§ 1, stk. 3.

Bekendtgørelse nr. 436 af 25. august 1976 om begrænsning af svovlindhold i olier til fyrings- og transportformål.

§ 6.

Lov nr. 267 af 8. juni 1977 om blyindhold m.v. i motorbenzin.

§ 2 - 3.

Lov nr. 170 af 16. maj 1962 om nukleare anlæg (atomanlæg).

§ 7.

Bekendtgørelse nr. 278 af 27. juni 1963 om beskyttelsesforanstaltninger mod uheld i nukleare anlæg (atomanlæg).

§ 8.

Lov nr. 244 af 12. maj 1976 om sikkerhedsmæssige og miljømæssige forhold ved atomanlæg m.v.

§ 7.

IX. FISKERILOVE.

Lov nr. 195 af 26. maj 1965 om saltvandsfiskeri.

§§ 30 - 31.

Lov nr. 221 af 23. maj 1979 om regulering af fiskeriet.

§ 11.

Lov nr. 66 af 23. marts 1965 om ferskvandsfiskeri.

§ 63.

Lov nr. 167 af 12. maj 1965 om kvalitetskontrol med fisk og fiskevarer.

§ 23.

X. LOVE OM FÆRDSEL OG KOMMUNIKATION.

Lov nr. 287 af 10. juni 1976 om færdsel.

§ 55.

§ 56.

§ 77.

§ 78.

§ 123.

Bekendtgørelse nr. 723 af 23. december 1982 om registrering af motorkøretøjer m.v.

§ 63.

Bekendtgørelse nr. 540 af 7. november 1974.

§ § 1 - 2 .

Bekendtgørelse nr. 480 af 22. august 1973 om ansvarsforsikring for motordrevne køretøjer m.v.

§ 16.

Lov nr. 245 af 8. juni 1977 om DSB.

§ 12.

§ 18, stk. 1 - 2 .

Lovbekendtgørelse nr. 381 af 10. juni 1969 om luftfart.

§ 29.

§ 52, stk. 1 - 2 .

§ 84.

§ 89.

§ 140.

§ 145.

§ 146.

Lovbekendtgørelse nr. 395 af 16. august 1983 ompost.

§ 13.

Bekendtgørelse nr. 641 af 9. december 1983 om benyttelse af
postvæsenet.

§ 2.

Lov nr. 84 af 11. maj 1897 om telegrafer og telefoner.

§ 9, stk. 3.

Lov nr. 574 af 19. december 1969 om radiokommunikation.

§ § 3 - 4 .

Bekendtgørelse nr. 606 af 23. november 1982 om landmobile
radiotjenesterm.v.

§ 12.

Bekendtgørelse nr. 213 af 30. maj 1975 om privatradioanlæg.

§ 18.

Lovbekendtgørelse nr. 528 af 17. oktober 1978 om foranstaltninger mod forstyrrelse af radiomodtagning.

§ 9.

Lov nr. 421 af 15. juni 1973 om radio- og fjernsynssikkerhed.

§ 5.

Bekendtgørelse nr. 481 af 8. september 1981 om fællesantenneanlæg.

§ 13.

X^r. BYGGE- OG BOLIGLOVE.

Lovbekendtgørelse nr. 152 af 15. april 1982 om byggelov.

§ 19.

§ 20.

§ 31 A.

Bekendtgørelse nr. 223 af 14. maj 1984 om kontrolmåling, justering og rensning af mindre oliefyrsanlæg.

§ 3.

Lov nr. 237 af 8. juni 1979 om leje.

§ 112, stk. 3.

Lov ne. 238 af 8. juni 1979 om midlertidig regulering af boligforholdene.

§ 41, stk. 1.

XII. LOVE OM BRANDVÆSEN OG SPRÆNGSTOFFER.

Lovbekendtgørelse nr. 365 af 28. juli 1983. Brandlov.

§ 21.

§ 23.

§ 33.

Bekendtgørelse nr. 23 af 18. januar 1980 om eftersyn af brandfarlige bygninger m.v.

Bekendtgørelse nr. 30 af 25. januar 1977 om rensning af skorstene m.v. samt om brandsyn.

Lov nr. 74 af 7. april 1899 angående sprængstoffer.

§ 4.

Lov nr. 193 af 24. maj 1972 om fyrværkeri.

§ 2.

§ 4.

XIII. SUNDHEDSLOVE.

Lov nr. 182 af 23. juni 1932 om sundhedsvæsenets centralstyrelse.

§ 3, stk. 2.

Lov nr. 381 af 13. juni 1971 om embedslægeinstitutioner.

§ 8, stk. 5.

Lov nr. 114 af 21. marts 1979 om foranstaltninger mod smittsomme sygdomme.

§§ 4 - 5 (se også §§ 6 - 12).

Lov nr. 287 af 23. maj 1973 om bekæmpelse af køns sygdomme.

§§ 3 - 4.

Lov nr. 118 af 13. april 1938 om sindssyge personers hospitalsophold.

§ 2, stk. 2.

§§ 4 - 5.

Justitsministeriets cirkulære nr. 133 af 28. juni 1938 om politiets medvirken ved tvangsindlæggelse.

Justitsministeriets cirkulære nr. 146 af 29. august 1978 om politiets virksomhed i forbindelse med tvangsindlæggelse af sindssyge.

Lovbekendtgørelse nr. 513 af 24. september 1975 om apoteker-væsenet.

§ 36.

§ 39.

Lovbekendtgørelse nr. 451 af 6. august 1982 om lægemidler.

§ 9.

Bekendtgørelse nr. 496 af 12. september 1977 om fremstilling, kontrol, lagerhold og forhandling af lægemidler.

§ 21.

Bekendtgørelse nr. 81 af 19. februar 1979 om svangerskabsforebyggende midler.

§ 9.

Lov nr. 212 af 23. maj 1979 om kemiske stoffer og produkter.

§§ 49 - 50.

Lov nr. 310 af 6. juni 1973 om levnedsmidler.

§ 45.

XIV. STRAFFE- OG POLITILOVE M.V.

Lov nr. 246 af 8. juni 1978 om visse foranstaltninger mod tyveri fra det kgl. bibliotek.

§ 1.

Lov nr. 139 af 7. maj 1937 om kontrol med tilvirkning af krigsmateriel m.m.

§ 1.

§ 4.

§ 6.

Lov nr. 119 af 20. april 1926 om tilsyn med de af eksekutorer behandlede dødsboer.

§ 5, stk. 2.

X V. LOVE OM FAST EJENDOM.

Lovbekendt gøre l se nr . 6 af 7. januar 1977 om udstykning og sammenlægning m .m. af faste ejendomme.

§ 42 b.

XVI. LOVE OM PENGE OG KREDITVÆSEN.

Lovbekendtgørelse nr. 35 af 30. januar 1981 om banker og sparekasser.

§ 50.

Lov nr. 156 af 2. maj 1934 om visse spare- og udlånsvirksomheder.

§ 10.

Lov nr. 220 af 7. juni 1972 om Københavns fondsbørs.

§ 23.

Bekendtgørelse nr. 525 af 10. november 1983 om Københavns fondsbørs.

§ 26.

XVII. SØFARTSLOVE.

Lov nr. 98 af 12. marts 1980 om skibes sikkerhed m.v.

§ 13.

§ 16.

Lov nr. 364 af 22. december 1954 om måling af skibe.

§ 9.

Lov nr. 203 af 18. maj 1977 om skibsmåling.

§ 7.

Lov nr. 48 af 31. januar 1973 om mønstring af søfarende m.v.

§ 7.

XVIII. FORSIKRINGSLOVE M.V.

Lov nr. 630 af 23. december 1980 om forsikringssvirksomhed.

§ 240.

Lovbekendtgørelse nr. 4 af 12. januar 1984 om tilsyn med pensionskasser.

§ 21, stk. 1.

Lov nr. 355 af 1. juli 1940 om tilsyn med begravelseskasser og ligbrændingsforeninger.

§ 10, stk. 1.

XIX. ERHVERVS- OG FORBRUGSLOVE.

Lov nr. 252 af 8. juni 1977 om mærkning og skiltning med pris
m.v.

§ 11.

Lov nr. 102 af 31. marts 1955 om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger.

§ 15.

Lov nr. 59 af 15. febr uar 1974 om priser og avancer.

§ 13.

Lov nr. 216 af 8. juni 1966 om licitation m.v.

§ 6.

Lov nr. 505 af 29. november 1972 om kontrol med overholdelse
af EF's forordninger om monopoler og konkurrencebegrænsninger.

§ 2.

Lov nr. 564 af 21. december 1972 om kontrol med overholdelsen
af EF's forordning nr. 11/1960 om afskaffelse af forskelsbe-
handling med hensyn til transportpriser og transportvilkår.

§ 2.

XX. FORSYNINGSLØVE.

Lovbekendtgørelse nr. 669 af 28. december 1977 om elektrisk
stærkstrømsanlæg.

§ 2 a.

§ 2 b.

Lov nr. 294 af 7. juni 1972 om naturgasforsyning.

§ 3.

Lov nr. 250 af 8. juni 1978 om gasinstallationer og installationer
i forbindelse med vand- og afløbsledninger.

§ 17.

XXI. LOVE OM SÆRLIG ERHVERVSVIRKSOMHED.

Lov nr. 63 af 3. marts 1948 om ydelse af juridisk bistand samt om inkasso- og detektivvirksomhed m.v.

§ 4.

Lov nr 223 af 8. juni 1966 om handel med bragte genstande samt pantelånervirksomhed.

§ 2, stk. 2.

§ 13.

§ 15.

Lov nr . 499 af 29. november 1972 om kontrol med arbejder af ædle metaller m.v.

§§ 9 - 10.

XXII. REGISTERLOVE.

Lov nr. 293 af 8. juni 1978 om private registre.

§ 22.

Lov nr . 294 af 8 . juni 1978 om offentlige myndighedsregistre.

§ 26.

