

marts til 31. maj 1988. Der henvises herom til betænkningens bilag 2.

I dette kapitel foretages i afsnit 1.2. en gennemgang af reglen i grundlovens § 72, der indeholder en overordnet styring af lovgivningen om ransagning. Derefter gennemgås i afsnit 1.3. forarbejderne til retsplejelovens bestemmelser om ransagning. Endelig gives i afsnit 1.4. en kortfattet gennemgang af de gældende regler om ransagning. Udvalgets nærmere overvejelser og forslag findes i kapitlerne 2 til 6 og i udvalgets lovudkast.

Uanset at retsplejelovens regler om ransagning i alt væsentligt har været uændrede siden lovens vedtagelse i 1916, har reglernes udformning kun på enkelte punkter givet anledning til kritik. Reglerne er imidlertid kommet til verden på et tidspunkt, da de sociale forhold og den rådende teknik var ganske anderledes end i dag.

For at omstille reglerne til nutidens og fremtidens forhold vil det derfor være nyttigt med en lovreform på området. Herved vil reglerne om ransagning tillige kunne indpasses i det lovreformprogram, som er gennemført inden for strafferetsplejen i de sidste 20 år.

1.2. Grundlovens § 72.

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 særegen undtagelse, alene ske efter en retskendelse."

Bestemmelsen hører sammen med grundlovens § 71 (vedrørende den personlige frihed) og § 73 (vedrørende ejendomsrettens ukrænkelighed) til den del af grundlovens frihedsrettigheder, som skal sikre det enkelte individ et såkaldt "fredet område", hvori statsmagten kun kan gøre indgreb i overens-

stemmelse med de i grundlovsbestemmelserne opstillede betingelser. Den retlige betydning af disse bestemmelser ligger i den indskrænkning i lovgivers almindelige kompetence i henhold til grundlovens § 3, som reglerne indebærer.

§ 72 omfatter tre grupper af indgreb, nemlig:

- a. husundersøgelse,
- b. beslaglæggelse af breve og papirer og
- c. brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden.

For så vidt angår den historiske baggrund for bestemmelsen i grundlovens § 72 (Junigrundlovens § 86) og boligens beskyttelse i dansk ret før Junigrundloven henvises til Christian Boye Jacobsen, Juristen 1968, side 457 ff.

Den nærmere afgrænsning af begrebet "husundersøgelse" giver bl.a. på grund af indledningsordene om boligens ukrænkelighed anledning til tvivl.

Det antages i den statsretlige litteratur, at bestemmelsen især omfatter undersøgelse af private lokaliteter, som anvendes til beboelse, men at også andre rum, der ikke er offentligt tilgængelige, som f.eks. butiks-, fabriks- og lagerlokaler, kontorer, garager, stalde, lader og kahytsrum, er omfattede af bestemmelsen, jf. således Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret 1980, side 627, Max Sørensen, Statsforfatningsret 1979, side 359, Poul Andersen, Statsforfatningsret 1954, side 620, og Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret, 5. bind, Menneskerettigheder, 1986, side 244 og 247.

Det antages, at grænsetilfælde navnlig må afgøres under hensyn til bestemmelsens formål, se således Alf Ross og Max Sørensen, a.st.

Det fremhæves af Max Sørensen, a.st., at undersøgelser af transportmidler, som f.eks. en bils bagagerum eller lasten i et skib, normalt ikke er omfattet af begrebet husunder-

søgelse i grundlovens § 72. Hvis det derimod drejer sig om en beboelsesvogn eller et "lukaf", finder § 72 anvendelse.

Breve og andre papirer er beskyttet såvel mod undersøgelse som mod beslaglæggelse. Breve og andre papirer omfatter private, d.v.s. ikke offentliggjorte meddelelser og noter. Ud fra en formålsfortolkning antages § 72 imidlertid også at beskytte undersøgelse af f.eks. en erhvervsvirksomheds EDB-førte regnskaber, debitorfortegnelser eller lignende, jf. Peer Lorenzen, Juristen 1972, side 431, og Max Sørensen, a.st., side 359.

Med hensyn til undersøgelse af værdipapirer og legitimationspapirer, som f.eks. pas og kørekort, der jo netop er bestemt til at skulle forevises for offentlige myndigheder, antages - også her ud fra en formålsfortolkning - at bestemmelsen ikke yder beskyttelse, jf. således Alf Ross, a.st., side 628, Max Sørensen, a.st., side 360, og Poul Andersen, a.st., side 621. Anderledes Henrik Zahle, a.st., side 249, som mener, at det faktum, at dokumentet hidrører fra det offentlige, næppe i sig selv kan begrunde en undtagelse fra grundlovens § 72.

Ved grundlovsrevisionen i 1953 blev grundlovens § 72 udvidet til også at omfatte "brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden". Det antages, at en formålsfortolkning også her må føre til en vis udvidelse, betinget af den tekniske udvikling, således at reglen f.eks. også omfatter overførelse af meddelelse pr. telex og anden form for datatransmission, jf. Peer Lorenzen, Juristen 1972, side 431, og Max Sørensen, a.st., side 260.

Spørgsmålet om, hvorvidt grundlovens § 72 finder anvendelse uden for strafferetsplejen, har i den statsretlige litteratur givet anledning til tvivl. Det er dog den overvejende opfattelse, at § 72 finder anvendelse, jf. således Henrik Zahle, a.st., side 251 ff, Max Sørensen, a.st., side 360 ff, Poul Andersen, a.st., side 621 ff, og betænkning nr. 1039/1985, side 19-20, der anser spørgsmålet for tvivlsomt og uafklaret, men i sin fremstilling har valgt

at forudsætte bestemmelsens anvendelse uden for strafferechtsplejen. I Dansk Statsforfatningsret, Alf Ross, 3. udgave 1980 ved Ole Espersen, side 626 ff, gives der imidlertid udtryk for tvivl om, hvorvidt § 72 finder anvendelse uden for strafferetsplejen. Se også Peter Germer, Juristen 1967, side 137, og Juristen 1975, side 100.

Grundlovens § 72 udtaler sig ikke om, hvilke krav der stilles til den materielle hjemmel til at foretage et af bestemmelsen omfattet indgreb. Der er således ikke i § 72 noget, der svarer til det **kvalificerede hjemmelskrav**, som findes i grundlovens § 71, stk. 2, hvorefter frihedsberøvelse kun kan finde sted med hjemmel i loven. Det antages derfor, at det almindelige princip om lovmæssig forvaltning - legalitetsprincippet - finder anvendelse ved indgreb, der er omfattet af § 72. Det vil sige, at hjemlen ikke behøver være udtrykkelig og utvetydig, men - alt efter indgrebets intensitet - også godt kan fremgå af en friere fortolkning eller søges i retssædvane og almindelige retsgrundsætninger, jf. således Henrik Zahle, a.st., side 245 og 253 ff, Alf Ross, a.st., side 632-633, og Poul Andersen, a.st., side 621, og den der nævnte retspraksis. Anderledes Max Sørensen, a.st., side 363-364, der ud fra teorien om, at lovhjemmel eller dermed ligestillet hjemmel må kræves til ethvert indgreb i borgernes "frihed og ejendom", antager, at hjemlen må kunne udledes af lov eller dermed ligestillet retssædvane. Se tillige Hans Gammeltoft-Hansen, Straffeprocessuelle tvangsindgreb, 1981, side 23 ff, navnlig side 25, hvor det generelt afvises, at straffeprocessuelle tvangsindgreb kan foretages med hjemmel i sædvane.

Det antages med støtte i retspraksis, jf. bl.a. U 1933.617 0 og U 1983.485 0, endvidere, at der kan udledes en indirekte hjemmel til at foretage husundersøgelser i tilfælde, hvor der er hjemmel til et videregående indgreb - typisk frihedsberøvelse - men hvor dette videregående indgrebs formål kun kan opnås ved eftersøgning i lokaliteter, der er omfattet af beskyttelsen i grundlovens § 72. Husundersøgelse med henblik på eftersøgning betragtes da som et

mindre - indeholdt - indgreb i forhold til den overordnede hjemmel til frihedsberøvelse. Se hertil Alf Ross, a.st., side 633, og Henrik Zahle, a.st., side 266 ff.

Grundlovens § 7 2 henlægger kompetencen til at træffe beslutning om iværksættelsen af et af bestemmelsen omfattet indgreb til domstolene, medmindre det ved lov er bestemt, at retskendelse ikke er nødvendig. § 72 forudsætter imidlertid, at en undtagelse skal have hjemmel i loven og er begrænset til at angå et afgrænset sagsområde, jf. nærmere Henrik Zahle, a.st., side 245 og 253 ff, Alf Ross, a.st., side 634-635, Max Sørensen, a.st., side 364 ff, og Poul Andersen, a.st., side 621-624.

Retsbeskyttelsen i § 72 består således udelukkende i kravet om judiciel kompetence, og denne beskyttelse er endda af begrænset værdi, idet lovgivningsmagten har frihed til at gøre undtagelse herfra, jf. ordene "særegen undtagelse".

Disse ord antages at betyde, at der ikke ved lov kan indføres en ordning, som generelt lader domstolenes kompetence træde tilbage for andre myndigheder. Det kan f.eks. ikke bestemmes, at husundersøgelse altid kan foretages efter politiets bestemmelse. Det fremhæves i denne forbindelse, at retsplejelovens regler om ransagning nøje angiver, i hvilke tilfælde, der kan ses bort fra kravet om forudgående retskendelse, altså i hvilke tilfælde, der skal gælde en "særegen undtagelse". Det erkendes - og kritiseres ikke - i samme forbindelse, at retsplejelovens hovedregel nok formelt er, at ransagning kræver forudgående retskendelse, men at denne hovedregel brydes af vidtrækkende undtagelsesregler, ifølge hvilke politiet i de praktisk vigtigste tilfælde kan iværksætte ransagning på egen hånd, jf. retsplejelovens § 797, stk. 2 (periculum in mora) og § 759, stk. 2, nr. 2, (forfølgning i umiddelbar tilknytning til en lovovertrædelse). Det antages endvidere, at grundlovens § 72 kræver, at domstolenes kompetence formelt opretholdes som hovedregel, således at det f.eks. ikke kan bestemmes, at husundersøgelse i straffesager altid kan bestemmes af

politiet, jf. Poul Andersen, a.st., side 621, Alf Ross, a.st., side 634, og Max Sørensen, a.st., side 364. Se tillige Henrik Zahle, a.st., side 254 ff, der giver udtryk for, at kravet om, at lovgivningen skal disponeres således, at den judicielle kompetence skal være hovedreglen, og at undtagelse fra hovedreglen skal have hjemmel i lov, næppe har fået den praktiske betydning, som man skulle have ventet.

1.3. Forarbejderne til retsplejeloven.

De gældende regler om ransagning og besigtigelse findes i retsplejelovens kapitel 73 og 75 a (betænkningens bilag 7).

Bestemmelserne er i det væsentlige uændrede siden retsplejelovens gennemførelse ved lov nr. 90 af 11. april 1916, der trådte i kraft den 1. oktober 1919.

1916-retsplejelovens regler bygger på to udkast, som blev udarbejdet af henholdsvis proceskommissionen af 1868 (den 1. proceskommission) og proceskommissionen af 1892 (den 2. proceskommission).

1. proceskommission.

Den 1. proceskommissions udkast til lov om strafferetspleje er gengivet i Rigsdagstidende 1880-81, tillæg A, sp. 3685 ff. Fremlæggelse og forhandlinger findes samme sted, Forhandlingerne, sp. 1227 og 2117.

Andet afsnit i lovudkastet (sp. 3733 ff) handler "Om Midlerne til opnaaelse af Straffesagers Formaal".

Området for anvendelsen af de i afsnittet indeholdte regler om bl.a. ransagning og besigtigelse afgrænses i to indledende bestemmelser, som lyder således:

"§ 110.

Forsaavidt de i dette Afsnit omhandlede Midler til