



JUSTITIS MINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 25. februar 2013
Kontor: Statsretskontoret
Sagsbeh: Thomas Klyver
Sagsnr.: 2012-7650-0003
Dok.: 701365

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

forslag til lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET)

1. Høringen

Betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE, som blandt andet indeholder et udkast til forslaget til lov om Politiets Efterretningstjeneste, har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Statsadvokater, Rigspolitiet, Politidirektørforeningen, Politiforbundet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Advokatrådet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, Retssikkerhedsfonden, Retspolitisk Forening, Det Kriminalpræventive Råd, Amnesty International, Kommunernes Landsforening, Danske Advokater, Danske Regioner, Datatilsynet, Forsvarskommandoen, Hjemmeværnskommandoen, Forsvarets Efterretningstjeneste, Forsvarets Auditørkorps, Forsvarets Personeltjeneste, Beredskabsstyrelsen, Offentligt Ansattes Organisationer, Hærens Konstabel- og Korporalforening, Centralforeningen for Stampersonel, Akademikernes Centralorganisation, Hovedorganisationen af Officerer i Danmark, Foreningen af Forsvarets Auditørfuldmægtige, Centralorganisationen af 2010 – CO10 og Foreningen af Forsvarets Auditører.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

2. Høringssvarene

Der er modtaget høringssvar fra følgende myndigheder og organisationer mv.:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret (på vegne af byretspræsidenterne), Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Rigsadvokaten, Foreningen af Statsadvokater, Rigspolitiet, Politiforbundet, Advokatrådet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, Retssikkerhedsfonden, Retspolitisk Forening, Det Kriminalpræventive Råd, Danske Advokater, Datatilsynet, Forsvarskommandoen, Hjemmeværnskommandoen, Forsvarets Auditørkorps, Forsvarets Personeltjeneste og Beredskabsstyrelsen.

Nedenfor refereres bemærkningerne vedrørende udkastet til lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET). Justitsministeriets kommentarer hertil er anført *i kursiv*.

2.1. Generelt

Østre Landsret, Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret (på vegne af byretspræsidenterne), Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Rigspolitiet, Politiforbundet, Det Kriminalpræventive Råd, Datatilsynet, Forsvarskommandoen, Forsvarets Auditørkorps, Forsvarets Personeltjeneste og Beredskabsstyrelsen har ikke bemærkninger til betænkningen og lovudkastet.

Rigsadvokaten, der har deltaget i udvalgets arbejde, tilslutter sig udvalgets forslag med den bemærkning, at Rigsadvokaten tilslutter sig flertallets udtalelse om tilsynets reaktionsmuligheder i afsnit 5.10 i kapitel 11 om kontrollen med PET (side 432-433 i betænkningen).

Foreningen af Statsadvokater anfører, at man kan henholde sig til de anbefalinger, som flertallet af udvalgsmedlemmerne er fremkommet med. Foreningen kan således tilslutte sig, at de endelige administrative beføjelser på området – af de grunde der er anført af flertallet af udvalgets medlemmer – bør være placeret hos ministeren.

Advokatrådet finder overordnet set, at betænkningen er et gennemarbejdet grundlag for en drøftelse om en reform af efterretningstjenesterne. Advokatrådet kan tilslutte sig, at PETs opgaver og virkemidler bliver reguleret i lovform og ikke kun i administrative bestemmelser. Overordnet set kan Advokatrådet endvidere tilslutte sig de foreslåede bestemmelser i lovforslaget.

Danske Advokater bemærker, at man overordnet set finder det positivt, at der ved lov fastsættes nærmere regler om PETs opgaver og virksomhed.

Institut for Menneskerettigheder bemærker generelt, at man finder det positivt, at udvalget foreslår en lovgivning på områderne for PET og FE med henblik på at fastlægge de opgaver, som disse tjenester har, og de rammer, som tjenesterne opererer inden for, særligt for så vidt angår indsamling, behandling mv. af personoplysninger samt etablering af et egentligt lovgrundlag for det foreslåede tilsyns virksomhed. Institutet peger herefter på, at betænkningen ikke generelt behandler forholdet mellem terrorbekæmpelse og menneskerettigheder og anbefaler, at der foretages en vurdering af det danske terrorberedskabs indvirkning på menneskeret og retssikkerhed i Danmark. Institutet anbefaler endvidere, at der i videst muligt omfang sker nødvendige og relevante præciseringer i selve lovteksten (og ikke alene i lovudkastets bemærkninger), ligesom der bør indsættes en formålsbestemmelse om bl.a. forholdet til menneskeretten, således at der ingen tvivl kan herske om, at tilsynets legalitetstilsyn omfatter PETs overholdelse af menneskeretten.

Institut for Menneskerettigheder anfører endvidere, at betænkningen ikke behandler forholdet mellem Tilsynet med Efterretningstjenesterne og Folketingets Kontroludvalg. Institutet finder det tillige uhyre svært at gennemskue, hvilke dele af PETs virke, der falder uden for såvel Tilsynet med Efterretningstjenesternes som kontroludvalgets tilsyn og dermed overlades til Justitsministeriet, Ombudsmanden og/eller domstolene. Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor, at regeringen beskriver præcis, hvilke institutioner der fører tilsyn med forskellige aspekter af PETs virke, og at regeringen i samarbejde med Folketinget tager initiativ til en systematisk vurdering af det samlede tilsyn med PET, således at en etablering af et tilsynsorgan ikke bliver en lappeløsning, men derimod første skridt på vejen til en fuld modernisering af tilsynet med PET (og FE).

Retssikkerhedsfonden finder det generelt positivt, at der omsider lægges op til et egentligt lovgrundlag for efterretningstjenesterne, og at der med

betænkningen er gjort et vigtigt stykke arbejde med at udrede de eksisterende regler og retningslinjer, der har betydning for tjenesternes virke. Fonden peger på, at det også retssikkerhedsmæssigt er et fremskridt, at der etableres en egentlig klageordning for borgere, der gerne vil have undersøgt, om der uberettiget er registreret eller på anden måde behandlet oplysninger om vedkommende.

Fonden vil imidlertid gerne gøre opmærksom på, at det foreslåede retsgrundlag lider af alvorlige retssikkerhedsmæssige mangler, ligesom overensstemmelsen med Danmarks konventionsmæssige forpligtigelser ifølge fonden er tvivlsom. Fonden anfører, at betænkningens udkast til lovgrundlag er så bredt og generelt formuleret, at det kun i meget ringe omfang skaber klarhed eller opstiller grænser for efterretningstjenesterne. Det er et retssikkerhedsmæssigt problem, idet det bliver svært for borgerne at se, i hvilket omfang de kan risikere at blive berørt af efterretningstjenesternes aktiviteter, ligesom det kan være endog særdeles vanskeligt for det nyoprettede tilsyn at kontrollere aktiviteterne, når de retlige grænser er så diffust angivet i lovgrundlaget.

Retspolitisk Forening finder, at det arbejde, som udvalget har brugt megen tid på, yder et overordentligt væsentligt bidrag til forståelsen af efterretningstjenesternes virksomhed. Det ligger dermed i god forlængelse af redegørelsen i PET-kommissionens betænkning og bidrager sammen med denne til større indsigt i tjenesternes arbejde. Dette er i et demokratisk og pluralistisk samfund af afgørende betydning for borgernes accept af de dele af statsforvaltningens virksomhed, der i sagens natur må foregå under iagttagelse af en vis diskretion.

Denne diskretion må dog efter foreningens opfattelse ikke indebære, at der sættes begrænsninger for overholdelse af almindelige retsprincipper i tjenesternes arbejde med registrering, behandling, videregivelse og brug af oplysninger om borgerne, ligesom straffeprocessuelle indgreb som efterforskningsskridt og indgreb i meddelelshemmeligheden fortsat nøje må overholde de gældende regler i retsplejeloven. Foreningen finder det derfor væsentligt, at begge efterretningstjenesters virksomhed lovreguleres i videre omfang end hidtil sket.

Der er i de senere år sket en styrkelse af efterretningstjenesterne, som afspejler den trussel og den virkelighed, som Danmark står overfor. Bl.a. er der med et bredt flertal i Folketinget gennemført 2 terrorpakker.

En sådan styrkelse af efterretningstjenesterne må efter Justitsministeriets opfattelse gå hånd i hånd med klare og tidssvarende regler for efterretningstjenesternes virksomhed og en betryggende kontrol, herunder parlamentarisk kontrol, med dens udøvelse. Dette vil Justitsministeriets opfattelse medvirke til fortsat at sikre befolkningens tillid til tjenesterne.

Justitsministeriet finder, at en fremtidig regulering af PET på den ene side skal sikre, at PET fortsat effektivt kan løse sine meget vigtige opgaver med bl.a. at forebygge og modvirke terrorisme og andre alvorlige trusler mod samfundet. Reguleringen skal på den anden side sikre, at tjenesten ikke uden relevant og sagligt grundlag herfor indhenter, registrerer eller på anden måde behandler oplysninger om borgerne, herunder deres deltagelse i politisk virksomhed, samt at der er den i et demokratisk samfund fornødne åbenhed om og kontrol med tjenestens virksomhed og de vilkår, som den arbejder under, bl.a. det almindelige proportionalitetsprincip.

På denne baggrund har Justitsministeriet i det væsentligste kunnet tilslutte sig udvalgets overvejelser og forslag. Udvalgets lovudkast er således efter ministeriets opfattelse i det væsentligste udtryk for en passende balance mellem de involverede hensyn, ligesom betænkningen giver et solidt og gennearbejdet fundament for at kunne tage stilling til den fremtidige regulering af PET.

Udvalget har i betænkningens kapitel 13 foretaget en gennemgang af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) regler, herunder Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, af betydning for den virksomhed, der udøves af PET, og som reguleres med lovforslaget.

Justitsministeriet kan tilslutte sig udvalgets gennemgang af de pågældende regler, og det vil være en central del af PETs virksomhed at sikre, at de regler, der foreslås indført med lovforslaget, administreres under hensyn til de forpligtelser, som Danmark har efter internationale konventioner, navnlig EMRK.

Som det fremgår af pkt. 10 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er det Justitsministeriets opfattelse, at den foreslåede ordning i lovforslaget er i overensstemmelse med EMRK. Det er i den forbindelse ministeriets vurdering, at lovforslagets regulering af PETs behandling af personoplysninger vil leve op til konventionens krav til lovgrundlag, herunder klarhed og præcision, samt krav om nødvendighed og proportionalitet i forhold til

at værne rigets sikkerhed, forebygge meget alvorlige forbrydelser og beskytte danske borgeres rettigheder og friheder.

Justitsministeriet kan i den forbindelse bl.a. henvise til, at lovforslaget bygger på almindelige (kendte) persondataretlige principper og begreber, som med de fravigelser, der er nødvendige for at PET fortsat effektivt kan løse sine opgaver, sættes i kraft for PET.

Justitsministeriet finder ikke grundlag for at indsætte en formålsparagraf i lovforslaget om bl.a. forholdet til menneskerettighederne, idet PET som en del af det øvrige politi er omfattet formålsparagraffen i politilovens § 1. PET har således grundlæggende som sit formål at virke for tryghed, sikkerhed, fred og orden i samfundet. PET skal fremme dette formål gennem forebyggende, hjælpende og håndhævende virksomhed, jf. politilovens § 1.

Ligesom for det øvrige politi er det efter politilovens § 1 helt centralt, at PET ikke blot virker for den samlede tryghed, sikkerhed, fred og orden i samfundet, men også for den enkeltes tryghed og sikkerhed. PET skal således i sin virksomhed til stadighed have fokus på at sikre den enkeltes retssikkerhed og værne om de grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder den enkeltes ret til respekt for privat- og familieliv og til at gøre sine synspunkter gældende i den almindelige demokratiske samfundsdebat.

2.2. PETs opgaver

Advokatrådet finder det – for så vidt angår PETs opgave med at bistå det øvrige politi – hensigtsmæssigt at implementere en overordnet beskrivelse af samarbejdet i lovform, ikke mindst henset til forskellene i politiets og PETs anvendelse af agenter, indhentelse af teleoplysninger mv.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at det er vigtigt at opretholde en klar sondring mellem efterretningsarbejde og normalt politiarbejde, bl.a. fordi der er væsentlig forskel på regulering, beføjelser og arbejdsmetoder. Instituttet mener, at der er risiko for, at denne sondring udviskes, når efterretningstjenesterne i stigende grad tillægges arbejdsopgaver, som traditionelt udføres af normalt politi, og anbefaler således – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at det nærmere overvejes, hvorvidt PETs arbejdsopgaver igen kan begrænses til opgaver, der vedrører Danmarks sikkerhed, således at PET ikke forbliver en mastodont i det almindelige, danske politi.

Retssikkerhedsfonden finder, at opregningen af PETs opgaver i lovudkastets § 1, stk. 1, forekommer at være nærmest grænseløs. Det anføres, at der i bemærkningerne til lovudkastet henvises til de opgaver, som PET allerede har overtaget fra det tidligere NEC (alvorlig kriminalitet, gidseltagninger og farlige anholdelser). Fonden rejser det spørgsmål, om man ikke med fordel kan præcisere dette i selve lovteksten. Med justitsministerens beføjelser efter § 1, stk. 2, til at henlægge andre opgaver end de opregnede til PET, vil en præcisering efter Retssikkerhedsfondens opfattelse ikke forhindre nye opgaver, men kun sikre, at det ikke er PET selv, men justitsministeren, der skal afgøre, hvad der har saglig og relevant forbindelse til PETs opgaver i øvrigt. Endvidere anfører fonden, at justitsministerens beføjelser i medfør af lovudkastets § 1, stk. 2, ifølge bemærkningerne til lovudkastet rækker ud over beføjelsen til instrukser, hvilket rejser spørgsmålet, om anvendelsen af § 1, stk. 2, ikke bør forudsætte godkendelse fra eller i det mindste orientering af Folketingets kontroludvalg.

Retspolitisk Forening bemærker til opregningen af opgaver for PET (lovudkastets § 1), at udvalgets overvejelser vedrørende tjenestens samarbejde med udlændingemyndighederne forekommer noget summarisk i og med, at udvalget henviser dette til regulering i udlændingelovgivningen. Set i sammenhæng med at udvalget foreslår PETs virksomhed som national sikkerhedsmyndighed og rådgiver i sager om sikkerhedsspørgsmål lovfæstet, forekommer det ifølge foreningen ønskeligt, at der mere detaljeret redegøres for dette samarbejde samt i det mindste, at der i lovudkastet indføres en særlig bestemmelse om dette samarbejde. Dette ville, anfører foreningen, indebære, at efterretningstjenestens videregivelse af oplysninger til udlændingemyndighederne ville falde ind under det foreslåede kontrolorgans kompetence.

Lovudkastets fastlæggelse af PETs opgaver er udtryk for en kodificering og ikke ændring af gældende ret, jf. udvalgets bemærkninger til lovudkastets § 1.

Som det fremgår af pkt. 3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger kan Justitsministeriet tilslutte sig udvalgets overvejelser og forslag i forhold til PETs opgaver, og lovforslaget er i det væsentligste udformet i overensstemmelse hermed.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at PET grundlæggende er en velfungerende tjeneste, som efter de fastsatte instrukser udøver sin virksomhed

på en for samfundet hensigtsmæssig måde. Det er derfor ikke hensigten, at der med lovforslaget grundlæggende skal laves om på de opgaver, som PET har i dag. Hensigten er derimod at skabe større klarhed om rammerne for PETs aktiviteter og virkemåde.

Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at lovforslagets § 1 med tilhørende bemærkninger, som i det væsentligste svarer til § 1 i udvalgets lovudkast, giver en klar og præcis beskrivelse af PETs hovedopgaver og sætter de fornødne grænser for, hvilke opgaver PET lovligt kan varetage.

Udvalgets lovudkast indeholder i § 1, stk. 2, en bemyndigelse til, at justitsministeren kan bestemme, at andre opgaver, der har sammenhæng med de i lovudkastets stk. 1, nævnte, henlægges til PET. Som det fremgår af udvalgets bemærkninger til bestemmelsen, skal den forstås således, at eventuelt yderligere opgaver skal have en saglig og relevant forbindelse med de opgaver, som PET allerede varetager efter lovudkastet, og der kan således ikke administrativt overdrages opgaver til PET, som ikke ligger i naturlig forlængelse af de opgaver, som PET varetager efter § 1, stk. 1.

Justitsministeriet kan tilslutte sig udvalgets forslag om en bemyndigelsesbestemmelse, som er med i lovforslaget som § 1, stk. 2. Det er i den forbindelse forudsat, at justitsministeren underretter Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne (Kontroludvalget) om en beslutning om at give PET væsentligt nye opgaver, jf. bemærkningerne til lovforslagets § 1, stk. 2, og det samtidigt fremsatte forslag til ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester.

Når det gælder PETs opgaver efter udlændinge- og indfødsretslovgivningen kan Justitsministeriet også tilslutte sig udvalgets overvejelser herom. De opgaver, som PET har på dette område, bør således efter Justitsministeriets opfattelse fortsat være reguleret i den pågældende lovgivning.

2.3. PETs behandling af oplysninger

2.3.1. Generelle bemærkninger

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at lovforslaget følger princippet om, at PET som udgangspunkt skal være omfattet af persondataloven, og at et nyt regelsæt for PET i det mindste bevarer den beskyttelsesstandard, der i dag gælder efter Justitsministeriets instruks og retningslinjer af 7. december 2009. Det anbefales generelt, at det overvejes nærmere, om

der i højere grad kan fastsættes lovbestemmelser herom, herunder om de foreslåede bestemmelser kan udbygges og præciseres. Institutet understreger herefter, at PETs vurderinger af, om der er hjemmel til henholdsvis at indsamle, internt behandle eller videregive oplysninger, i alle tilfælde skal foretages i overensstemmelse med menneskeretten og anbefaler, at der i bemærkningerne til lovbestemmelserne om behandling af oplysninger indsættes afsnit om menneskerettens betydning for PETs konkrete vurderinger.

Institut for Menneskerettigheder påpeger endvidere, at lovudkastets §§ 6 og 7 som følge af kommissoriets afgrænsning kun regulerer behandling af oplysninger om personer, der er hjemmehørende i Danmark, og anbefaler, at lovens beskyttelse gælder for alle personer inden for dansk jurisdiktion og uden diskrimination.

Institut for Menneskerettigheder finder desuden, at der bør være adgang til genopretning, herunder erstatning mv., hvis PET uberettiget behandler oplysninger om en person, og denne behandling har påført en person økonomisk skade eller ikke-økonomisk skade. Det anføres, at det i den forbindelse også er af betydning, at der er adgang til at indhente de fornødne oplysninger for at understøtte et sådant krav om erstatning mv. Efter instituttets opfattelse bør der selvstændigt tages stilling til, hvorledes der kan sikres den enkelte borger genopretning, herunder ved f.eks. økonomisk kompensation, og anbefaler, at der sker en selvstændig regulering af, over for hvilken myndighed eventuelle genopretningskrav skal rejses.

Retssikkerhedsfonden støtter på det kraftigste forslaget om, at en ny PET-lov benytter begrebet ”behandling” i stedet for det tidligere ”registrering”, idet fonden går ud fra, at man herved har udelukket omgåelse i form af ”arbejdskartoteker” mv.

Retspolitisk Forening finder, at udvalgets overvejelser om forholdet til persondataloven kan tiltrædes, når det i betænkningen anføres, at PET så vidt muligt bør være omfattet af reglerne i denne lov. Det forekommer derfor ikke umiddelbart forståeligt for foreningen, når det herefter fastslås, at udgangspunktet ikke er, at PET er omfattet af persondataloven på samme måde som andre offentlige myndigheder, men at man særskilt ønsker enkelte bestemmelser i denne lov gjort gældende for PET, jf. lovudkastets §§ 6, stk. 1, og 7, stk. 2 (*lovforslagets § 7, stk. 1, og § 10, stk. 2*). Foreningen bemærker hertil, at det af betænkningens gennemgang af fremmed ret fremgår, at den svenske, tyske og britiske lovgivning fastslår, at databe-

skyttelseslovgivningen i disse lande også som udgangspunkt omfatter efterretningstjenesternes virksomhed, men at der i sagens natur er gjort en række undtagelser. Denne ordning forekommer foreningen mere logisk og bedst stemmende med dansk lovgivnings systematik.

Justitsministeriet har i det væsentlige kunnet tilslutte sig udvalgets forslag til regulering af PETs adgang til at behandle personoplysninger. Justitsministeriet har dog fundet, der på visse punkter – bl.a. i forhold til slettefrister og behandling af oplysninger om juridiske personer og om fysiske personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark – bør ske en udbygning af reguleringen i forhold til udvalgets lovudkast. Der henvises herom til afsnit III nedenfor og pkt. 2.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Som anført ovenfor under pkt. 2.2 er det ikke hensigten med lovforslaget, at der grundlæggende skal laves om på de opgaver eller den måde, som PET arbejder på i dag, herunder i forhold til de gældende muligheder for at indsamle, indhente eller på anden måde behandle oplysninger.

Lovforslaget indebærer således ikke en lempelse af de gældende kriterier for behandling af personoplysninger hos PET. Det bemærkes i den forbindelse, at de i lovforslaget (og lovudkastet) fastsatte kriterier for PETs adgang til at behandle personoplysninger bl.a. bygger de kriterier, som Folketinget i forbindelse med terrorpakke II fastsatte for visse former for behandling af personoplysninger hos PET (retsplejelovens § 116).

Hensigten med lovforslaget er derimod at skabe større klarhed om rammerne for PETs aktiviteter og virkemåde, herunder adgangen til at behandle personoplysninger.

Der foreslås således bl.a. indført en regulering af PETs adgang til at behandle personoplysninger, som bygger på almindelige (kendte) persondatarelige principper og begreber, herunder persondatalovens behandlingsbegreb (ikke det mere begrænsede registerbegreb), med de fravigelser, som er nødvendige for, at PET fortsat effektivt kan løse sine opgaver.

Behandlingsbegrebet omfatter enhver håndtering af oplysninger, der kan henføres til en person. Ud over registrering i PETs registre vil bl.a. PETs indsamling, indhentning, opbevaring, systematisering, samkøring, tilpasning, ændring, søgning, brug, videregivelse og sletning af oplysninger således være omfattet af reguleringen.

Lovforslagets regulering af PETs adgang til at behandle personoplysninger vil endvidere blive suppleret af administrativt fastsatte regler udstedt i medfør lovforslagets § 7, stk. 3, og § 8, stk. 3.

Som det fremgår af pkt. 10 i lovforslagets almindelige bemærkninger, vil det være en central del af PETs virksomhed at sikre, at de regler, der foreslås indført med lovforslaget administreres under hensyn til de forpligtelser, som Danmark har efter internationale konventioner, navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

For så vidt angår behandling af oplysninger om personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark, indebærer lovforslaget – i modsætning til udvalgets lovudkast – at reguleringen af PETs interne behandling og videregivelse af personoplysninger¹, herunder retten til indirekte indsigt, udvides til også at omfatte personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark. PETs adgang til at behandle oplysninger om personer, der f.eks. mere kortvarigt opholder sig i Danmark, omfattes således af lovreguleringen, og de pågældende vil også få adgang til at klage til tilsynet.

For så vidt angår forholdet til persondataloven, er udvalgets overvejelser mundet ud i, at udvalget ikke foreslår en model, hvorefter bestemmelsen i persondatalovens § 2, stk. 11, helt eller delvist ophæves, således at loven gælder for PET. I stedet foreslår udvalget, at der i en selvstændig lov om PET indsættes bestemmelser, der angiver, hvilke bestemmelser i persondataloven der finder anvendelse for PET, og angiver betingelserne for, at tjenesten kan behandle personoplysninger. Justitsministeriet er enig med udvalget heri.

For så vidt angår spørgsmålet om adgang til genopretning, herunder erstatning mv., i tilfælde, hvor PET uberettiget behandler oplysninger om en person, og denne behandling har påført personen økonomisk skade eller ikke økonomisk skade, kan der henvises til, at PET – ligesom det øvrige politi – er underlagt retsplejeloven kapitel 93 a om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning. Erstatning kan efter disse regler ydes for både økonomisk og ikke-økonomisk skade. Herudover gælder dansk rets almindelige erstatningsretlige regler for PET på samme måde som for andre offentlige myndigheder.

¹ PETs indsamling og indhentning af oplysninger om personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark er omfattet af udvalgets lovudkast.

Justitsministeriet kan i den forbindelse henvise til, at det følger af lovforslagets § 12, stk. 2 (lovudkastets § 9, stk. 2), at person har mulighed for at få hel eller delvis indsigt i oplysninger, som PET behandler om vedkommende, hvis særlige forhold taler derfor. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at den eksempelvis vil kunne anvendes i tilfælde, hvor en uberettiget behandling af personoplysninger har påført en person en væsentlig økonomisk eller ikke-økonomisk skade.

2.3.2. Tilvejebringelse af oplysninger

Institut for Menneskerettigheder er af den opfattelse, at forskellen mellem lovudkastets § 2 om indsamling og indhentelse af oplysninger og § 4 om indledning af undersøgelser (*lovforslagets §§ 3 og 5*) bør tydeliggøres.

Instituttet finder endvidere, at det bør overvejes, om der bør fastsættes regler i loven om PETs adgang til at anvende kontakter og meddelere. Det anføres, at sådanne regler – ved at opstilles som overordnede rammer uden at skade PETs virksomhed og beskyttelsen af kilder – kan sikre, at PET ikke ved brug af kontakter og meddelere kan omgå retsplejelovens regler om straffeprocessuelle indgreb. Endvidere bør administrative retningslinjer om PETs anvendelse af meddelere og kontakter ifølge instituttet så vidt muligt offentliggøres eller i hvert fald underlægges aktivt tilsyn.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler desuden, at der i bemærkningerne til lovudkastets § 2 (*lovforslagets § 3*) indsættes afsnit om virksomheders, organisationers og foreningers pligt til at videregive oplysninger til PET.

Udvalgets lovudkasts § 2 (lovforslagets § 3) indeholder en bestemmelse om, at PET skal kunne indsamle og indhente oplysninger, der kan have betydning for tjenestens virksomhed.

Bestemmelsen regulerer ikke den metode, som PET anvender til at indsamle eller indhente oplysninger, men bygger som anført i pkt. 4.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger på den forudsætning, at der administrativt fastsættes bestemmelser om PETs brug af kilder, herunder meddelere, kontakter mv., der på tilfredsstillende måde regulerer brugen af disse virkemidler.

Som det fremgår af pkt. 6.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er Justitsministeriet enig med udvalget i, at de nærmere regler for PETs vir-

kemidler forsvarligt kan ske administrativt. Justitsministeriet lægger i den forbindelse bl.a. vægt på, at PETs valg af virkemiddel reguleres af de forvaltningsretlige grundsætninger om saglig forvaltning og proportionalitetsprincippet. PET kan endvidere alene foretage tvangsindgreb i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i retsplejeloven og eventuelt politiloven, som også gælder for PET. De mest indgribende virkemidler, som PET kan tage i anvendelse over for borgerne, er således allerede udtrykkeligt reguleret i lovgivningen, herunder vil anvendelsen af tvangsindgreb som udgangspunkt umiddelbart kunne prøves af domstolene, og i en række tilfælde er der krav om forudgående domstolsprøvelse.

Som det endvidere fremgår af pkt. 6.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger forudsættes det, at der i forbindelse med udstedelsen af retningslinjer for PETs virkemidler særskilt tages stilling til, om retningslinjerne helt eller delvist kan gøres tilgængelige for offentligheden, eventuelt ved, at en beskrivelse af retningslinjerne overordnede indhold offentliggøres f.eks. på PETs hjemmeside.

Som anført i bemærkningerne til lovforslagets § 3 pålægger denne bestemmelse ikke tredjemand, f.eks. offentlige myndigheder, foreninger, organisationer og virksomheder, en pligt til at videregive oplysninger til PET. Betingelserne for, at en anden forvaltningsmyndighed har pligt til at videregive oplysninger til PET, fremgår af lovforslagets § 4. For andre, herunder foreninger, organisationer og virksomheder, kan en pligt til at afgive oplysninger efter omstændighederne følge af andre regler, herunder retsplejelovens regler om vidnepligt og edition.

Om forskellen mellem lovudkastets §§ 2 og 4 (lovforslagets §§ 3 og 5) kan der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 5.

Advokatrådet henviser til betænkningens side 215, hvoraf det fremgår, at det kan være nødvendigt for PET at behandle oplysninger om bipersoner, herunder f.eks. personer i den mistænkte omgangskreds, der ikke selv mistænkes for at være involveret i den eventuelle lovovertrædelse, der undersøges. Rådet anfører, at sådanne oplysninger senere kan bruges i en straffesag mod den pågældende biperson, bl.a. til at få vedkommende varetægtsfængslet, uanset at denne f.eks. ikke har den ringeste tilknytning til en bande. Advokatrådet mener derfor, at der bør manes til forsigtighed med indsamlingen, eller i hvert fald i brugen, af sådanne oplysninger i retssager.

Danske Advokater finder ligeledes, at der bør udvises stor forsigtighed i forbindelse med behandling, herunder brug i forbindelse med straffesager, af oplysninger om bipersoner.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der etableres en ramme for PETs adgang til at kræve oplysninger om bipersoner, herunder sletning af oplysninger uden konkret betydning for PETs aktuelle virke, samt at PET udviser forsigtighed med at indhente sådanne oplysninger.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater mener for så vidt angår behandlingen af oplysninger om bipersoner, at det er betænkeligt, at man registrerer og videregiver sådanne oplysninger om personers lovlige aktiviteter, og at der ikke er regler for, hvorledes oplysningerne bruges i forbindelse med strafforfølgning.

Udvalgets lovudkast finder anvendelse for PETs behandling af personoplysninger i enhver henseende og regulerer således også indhentning, videregivelse og sletning mv. af oplysninger om såkaldte bipersoner.

For så vidt angår spørgsmålet om anvendelse af oplysninger om bipersoner i forbindelse med strafforfølgning bemærkes det, at lovudkastets § 7 (lovforslagets § 10) om videregivelse af oplysninger bl.a. regulerer, hvornår PET kan videregive oplysninger til det øvrige politi, herunder til brug for straffesager.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at denne regulering af behandling af oplysninger om bipersoner er udtryk for en passende balance mellem de involverede hensyn.

Retssikkerhedsfonden anfører, at man har valgt at operere med nogle meget lave tærskler for informationsindsamling, nemlig at oplysningerne ”kan have betydning for tjenestens virksomhed” (egen informationsindsamling) eller ”må antages at have betydning” (oplysninger indhentet fra andre forvaltningsmyndigheder). Det er ifølge fonden ganske vidtgående, og det er ganske vanskeligt at forestille sig, hvordan det nyoprettede kontrolorgan i praksis skal kunne udfordre og dermed efterprøve efterretningstjenesternes fagkyndige skøn med så bredt definerede beføjelser. Fonden påpeger, at det af det nuværende kommissorium for Wamberg-udvalget fremgår, at efterretningstjenesten alene må behandle oplysninger om personer, organisationer eller virksomheder i det omfang, hvori dette er nødvendigt til varetagelse af efterretningstjenestens opgaver. Man overgår så-

ledes ifølge Retssikkerhedsfonden fra et nødvendighedskrav til et relevanskrav, hvilket Retssikkerhedsfonden finder betænkeligt.

Retssikkerhedsfonden finder tillige, at videregivelse af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder erfaringsmæssigt kan være et kontroversielt spørgsmål, og da det foreslåede tilsyn bl.a. har til opgave at kontrollere overholdelsen af denne bestemmelse, ville det være betryggende og egnet til at styrke befolkningens tillid til efterretningstjenesten, hvis der gives mulighed for, at den pågældende forvaltningsmyndighed kan anke PETs begæring til Tilsynet med Efterretningstjenesterne.

Retspolitisk Forening henviser til, at lovudkastets § 2 (*lovforslagets § 3*) fastlægger, at PET kan indsamle og indhente enhver oplysning, der kan have betydning for tjenestens virksomhed. Udvalget beskriver dette kriterium som et generelt relevanskriterium, der indebærer, at det ikke på forhånd kan udelukkes, at oplysningerne har relevans for tjenesten. Det anføres herefter, at bortset fra de specielle bemærkninger til den nævnte bestemmelse i lovudkastet, synes udvalget ikke at have gjort sig nærmere overvejelser om behovet for så vid en adgang til indsamling og indhentning af oplysninger. Man kan naturligvis gå ud fra, at denne aktivitet skal ligge indenfor tjenestens opgaveområde, men der vil efter foreningens opfattelse være meget få oplysninger, der ikke i en eller anden sammenhæng på et eller andet tidspunkt kan få betydning for tjenestens virksomhed. Foreningen finder, at indsamling mv. af oplysninger fortsat skal være knyttet til et relevanskriterium, men at der bør foretages en nøjere præcisering af denne relevans.

Udvalget foreslår en lovregulering af PETs behandling af personoplysninger, som bygger på de almindelige persondataretlige principper og begreber, herunder persondatalovens behandlingsbegreb (og ikke det hidtidige mere begrænsede registerbegreb), med de fravigelser, som er nødvendige for, at PET fortsat effektivt kan løse sine opgaver.

Udvalgets forslag indebærer, at PET vil kunne indsamle og indhente oplysninger efter mere lempelige kriterier, end hvad der følger af persondataloven.

Justitsministeriet kan tilslutte sig udvalgets forslag herom, og ministeriet bemærker i den forbindelse, at PET i dag er undtaget fra persondataloven. Det nødvendighedskriterium, der almindeligvis gælder som betingelse for

offentlige myndigheders adgang til uden samtykke at behandle bl.a. følsomme personoplysninger, gælder således ikke for PET.

Det anførte i Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for Politiets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger mv. (2009-retningslinjerne) om, at PET alene må behandle personoplysninger, i det omfang dette er nødvendigt, er således ikke udtryk for, at persondatalovens nødvendighedskriterium gælder for PET. Det er derimod udtryk for et princip om, at PET skal have adgang til at skaffe sig de oplysninger, som er nødvendige for, at PET effektivt kan løse sine opgaver, og det indebærer bl.a. adgang til at behandle personoplysninger efter mere lempelige kriterier end efter persondataloven. I overensstemmelse hermed er det i Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 til chefen for PET bestemt, at PET "skal indsamle og bearbejde oplysninger, der er eller kunne være af betydning" for løsningen af PETs opgaver.

Når PET er undtaget fra persondataloven, herunder nødvendighedskriteriet, har det navnlig sammenhæng med karakteren af de opgaver, som tjenesten varetager.

Efterretningsarbejde har ofte karakter af "at lægge et puslespil", hvor enkeltoplysninger ikke nødvendigvis har et belastende indhold, men hvor oplysningen, når den sammenkædes med andre oplysninger, kan have afgørende betydning for bl.a. det terrorforebyggende arbejde. Hvis PET effektivt skal kunne løse sine opgaver, er det således nødvendigt, at PET bl.a. kan indsamle og efterfølgende bearbejde personoplysninger efter en lavere tærskel end persondatalovens nødvendighedskriterium.

Som det fremgår af pkt. 2.4 i lovforslaget almindelige bemærkninger, er det ikke hensigten, at der grundlæggende skal laves om på de opgaver eller den måde, som PET arbejder på i dag, herunder i forhold til de gældende muligheder for at indsamle, indhente eller på anden måde behandle oplysninger.

Lovforslaget indebærer således ikke en lempelse af de gældende kriterier for behandling, herunder indsamling, af personoplysninger hos PET. Det bemærkes i den forbindelse, at de i lovforslaget fastsatte kriterier for PETs adgang til at behandle personoplysninger bl.a. bygger de kriterier, som Folketinget i forbindelse med terrorkpakke II fastsatte for visse former for behandling af personoplysninger hos PET (retsplejelovens § 116).

For så vidt angår PETs adgang til efter lovudkastets § 3 (lovforslagets § 4) at indhente oplysninger fra andre offentlige myndigheder kan der henvises til, at bestemmelsen er videreførelse af gældende ret, jf. retsplejelovens § 116, stk. 2. Det bemærkes i den forbindelse, at den gældende ordning, hvorefter Wamberg-udvalget med passende mellemrum orienteres om PETs anvendelse af bestemmelsen, videreføres i forhold til det nye tilsyn, som i øvrigt vil få til opgave at påse, at PET overholder bestemmelsen, jf. lovforslagets § 18.

Bl.a. i lyset heraf finder Justitsministeriet ikke grundlag for at indføre en egentlig klageadgang til tilsynet for andre offentlige myndigheder vedrørende PETs anvendelse af bestemmelsen.

2.3.3. Intern behandling af personoplysninger

Institut for Menneskerettigheder henleder for så vidt angår PETs interne behandling af personoplysninger opmærksomheden på, at det af den eksisterende instruks fra Justitsministeriet af 7. december 2009 fremgår, at »registrering af personoplysninger skal indskrænkes til det absolut påkrævede«, og at det endvidere af Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 for PETs behandling af personoplysninger mv. fremgår, at PET alene må behandle oplysninger om personer i det omfang, dette er nødvendigt for varetagelsen af PETs opgaver. Institut for Menneskerettigheder finder, at disse standarder bør tydeliggøres i lovudkastet, således at beskyttelsesstandarderne ikke sænkes i praksis.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler endvidere at termen »intern behandling« opdeles i »intern bearbejdelse« og »systematisk registrering« (i registre, systematiske databaser, journalsystemer mv.). Instituttet anbefaler også på dette punkt, at det i bestemmelser om PETs adgang til internt at behandle personoplysninger udtrykkeligt fremgår af bestemmelseernes ordlyd, at PET i hvert enkelt tilfælde, hvor PET ønsker at behandle personoplysninger internt, skal foretage en konkret vurdering af, om behandlingen må antages at have betydning henholdsvis er nødvendig for PETs arbejde. Institut for Menneskerettigheder anbefaler herudover at de overordnede principper i persondatalovens § 3, § 5, § 11, stk. 1, og §§ 41-42 indsættes i lovteksten.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler desuden, at der fastsættes nærmere bestemmelser om sletning i lovteksten. Institut for Menneskerettigheder anbefaler ligeledes, at det nærmere overvejes, om PET på lige fod

med det øvrige politi bør have rettens godkendelse til ikke at slette henholdsvis udsætte sletning af materiale fremkommet ved indgreb i meddelelseshemmeligheden, som ikke har ført til sigtelse.

Retssikkerhedsfonden anfører, at bemærkningerne til forslaget forudsætter, at de af justitsministeren fastsatte nærmere regler bl.a. indeholder sletningsbestemmelser, jf. EMRK art. 8. Fonden finder, at det for befolkningens tillid til efterretningstjenesten ville være gunstigt, om en sådan henvisning fremgik direkte af lovteksten.

Som det fremgår af pkt. 2.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger, indebærer lovforslaget ikke en lempelse af de gældende kriterier for behandling af personoplysninger hos PET. Det bemærkes i den forbindelse, at de i lovforslaget (og lovudkastet) fastsatte kriterier for PETs adgang til at behandle personoplysninger bl.a. bygger de kriterier, som Folketinget i forbindelse med terrorpakke II fastsatte for visse former for behandling af personoplysninger hos PET (retsplejelovens § 116).

Justitsministeriet finder ikke grundlag for at opdele termen ”intern behandling” i to underkategorier. Justitsministeriet finder endvidere ikke grundlag for at indsætte i lovteksten, at PET skal foretage en konkret vurdering af, om behandlingen må antages at have betydning henholdsvis er nødvendig for PET opgavevaretagelse, idet det allerede følger af de pågældende kriterier, at der skal foretages en sådan konkret vurdering.

Som anført ovenfor under pkt. 2.3.1 foreslår udvalget, at der i en selvstændig lov om PET indsættes bestemmelser, der angiver, hvilke bestemmelser i persondataloven der finder anvendelse for PET, og angiver betingelserne for, at tjenesten kan behandle personoplysninger. Justitsministeriet kan tilsluttes sig udvalgets overvejelser herom og finder ikke grundlag for de overordnede principper i persondatalovens § 3, 5, § 11, stk. 1, og §§ 41-42 indskrives i lovteksten.

For så vidt angår sletning af oplysninger indeholder lovforslaget – i modsætning til udvalgets lovudkast – en bestemmelse om sletning af oplysninger. Justitsministeriet finder dog ikke grundlag for at ændre retsplejelovens regler for sletning af oplysninger tilvejebragt ved indgreb i meddelelseshemmeligheden, der ikke har ført til sigtelse. Justitsministeriet finder både i forhold til det pågældende spørgsmål og mere generelt, at retsplejeloven indeholder en hensigtsmæssig regulering af politiets, herunder PETs, efterforskning af straffesager.

2.3.4. Videregivelse af oplysninger, herunder samarbejde med udenlandske partnere

Advokatrådet kan for så vidt angår PETs eventuelle samarbejde med stater, der kan antages at frembringe oplysninger ved anvendelse af tortur, tilslutte sig udvalgets anbefaling om, at der fastsættes regler og rutiner for på bedste vis at imødegå de risici, der måtte være knyttet til et sådant samarbejde.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater bemærker i forlængelse heraf, at det ville være ønskeligt, at sådanne regler ikke blot udfærdiges administrativt uden den fornødne debat herom.

Institut for Menneskerettigheder har ikke umiddelbart bemærkninger til PETs adgang til at videregive oplysninger til andre myndigheder og private. Instituttet anbefaler dog, at der gennemføres visse tekniske ændringer og præciseringer, herunder at »forsvarlighedsvurderingen« præciseres yderligere i bemærkningerne til lovudkastets § 7 (*lovforslagets § 10*), og at det præciseres i lovudkastets § 7, stk. 1 og 2, at PET i hvert enkelt tilfælde skal foretage en konkret vurdering af, om de pågældende oplysninger kan videregives.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler endvidere for så vidt angår PETs videregivelse af oplysninger til det øvrige politi, at det nærmere bør overvejes at begrænse den frie videregivelse af oplysninger tilvejebragt ved anvendelse af særlige beføjelser rettet mod særlige mål, således at grænserne mellem almindeligt politiarbejde og særligt efterretningsarbejde søges styrket.

Retssikkerhedsfonden anfører, at der ikke ses nogen begrundelse for, at kriteriet for videregivelse ikke kan være »må antages at have betydning« i stedet for laveste tærskel: »kan have betydning«. Om videregivelse af oplysninger til især udenlandske og internationale organisationer »må anses for forsvarligt« efter forslaget § 7, stk. 3, (*lovforslagets § 10, stk. 4*) har ifølge Retssikkerhedsfonden før vist sig at være et kontroversielt spørgsmål, hvor den egentlige kompetence snarere findes i f.eks. Udenrigsministeriet, Flygtningenævnet og Institut for Menneskerettigheder end i PET. Fonden foreslår herefter – da det formentlig er udelukket at inddrage disse institutioner – som et sikkerhedsfilter, at spørgsmålet skal forelægges Til-

synet med Efterretningstjenesterne, og at tilfælde af uenighed afgøres af justitsministeren.

Lovforslagets § 10 fastsætter kriterierne for, hvornår PET kan videregive oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder og internationale organisationer. Det ligger i de pågældende kriterier, at der i alle tilfælde – før videregivelse af oplysninger kan finde sted – skal foretages en konkret vurdering af, om betingelserne herfor er opfyldt, herunder om videregivelsen efter en konkret vurdering kan anses for forsvarlig. Justitsministeriet finder i øvrigt, at bemærkningerne til lovforslaget, der bygger på betænkningen, fyldestgørende beskriver indholdet af forsvarligheds-kriteriet.

For så vidt angår spørgsmålet om videregivelse af oplysninger til det øvrige politi henvises der til lovforslagets § 10.

For så vidt angår spørgsmålet om videregivelse af oplysninger til udenlandske myndigheder og internationale organisationer finder Justitsministeriet ikke grundlag for at betvivle, at PET har den fornødne kompetence til at vurdere, om videregivelse af oplysninger i en konkret situation er forsvarlig. Bl.a. af de principielle grunde, der er anført i betænkningen side 425 f, finder Justitsministeriet ikke, at der bør indføres en ordning, hvorefter videregivelse af oplysninger til udenlandske myndigheder og internationale organisationer skal forelægges Tilsynet med Efterretningstjenesterne til forudgående godkendelse. Tilsynet med Efterretningstjenesterne vil imidlertid – ligesom i forbindelse med andre former for behandling af personoplysninger – have kompetence til at efterprøve, om PETs videregivelse af oplysninger er sket i overensstemmelse med reglerne herfor, herunder om videregivelsen efter en konkret vurdering må anses for forsvarlig.

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 10, stk. 3, forudsættes det i øvrigt, at lovforslagets regler om videregivelse suppleres af regler af processuel karakter fastsat administrativt. Disse regler skal – i lighed med, hvad der i dag er fastsat i PETs interne retningslinjer om bl.a. samarbejdet med udenlandske efterretningstjenester – gå ud på, at videregivelse af oplysninger til bl.a. udenlandske myndigheder og internationale organisationer normalt skal godkendes på ledelsesniveau.

2.4. PETs behandling af oplysninger om lovlig politisk virksomhed

Advokatrådet bemærker, at det fremgår af betænkningen, at registrering af lovlig politisk virksomhed, på trods af det absolutte forbud herimod, fortsat bør kunne ske, hvis personregistreringen som følge af andet end denne virksomhed har et sagligt og relevant grundlag, henset til de opgaver, som PET varetager. Advokatrådet kan tilslutte sig, at sådanne elastiske undtagelser kan være nødvendige, men mener, at det bør fremhæves, at sådan en bestemmelse vil gøre det påkrævet, at der også bliver en effektiv kontrol med PETs registreringer og behandling af personoplysninger.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der fastlægges mere præcise kriterier i lovteksten for, i hvilke tilfælde registrering af lovlig politisk virksomhed kan ske, således at det snart 35 år gamle forbud moderniseres til at omfatte nutidens diskriminationsgrunde. Instituttet henviser i den forbindelse til EMRK artikel 14 og CPR artikel 26, hvoraf det fremgår, at der ikke må ske forskelsbehandling på baggrund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse eller ethvert andet forhold.

Retssikkerhedsfonden anfører, at det må betragtes som en retssikkerhedsmæssig styrkelse, at forbuddet mod registrering alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed efter forslaget ikke som i 1968-regeringserklæringen skal omfatte »danske borgere«, men »her i landet hjemmehørende personer«, og at det må forudsættes, at ændringen fra »alene på grundlag af« til »ikke i sig selv kan begrunde« er en rent sproglig ændring uden hensigt om realitetsændring.

Retssikkerhedsfonden finder, at der lægges op til en ganske vidtgående adgang til registrering og behandling af oplysninger om personer, der udøver lovlig politisk virksomhed, hvilket kan afholde nogen fra at engagere sig politisk og dermed være en anstødssten mod hele det fundament, som vores demokrati hviler på. En anden principiel betænkelighed knytter sig ifølge Retssikkerhedsfonden til det forhold, at betænkningen ikke lægger op til et (tilsvarende) forbud mod behandling af oplysninger på baggrund af f.eks. religiøs og filosofisk virksomhed.

Retssikkerhedsfonden foreslår desuden, at det i bemærkningerne anførte om, at oplysningerne slettes, hvis det viser sig, at virksomheden er lovlig, indskrives i selve lovforslaget.

Retssikkerhedsfonden finder for så vidt angår lovudkastets § 8, stk. 3 (*lovforslagets § 11, stk. 1*), at det er vanskeligt at finde nogen holdbar begrun-

delse for at registrere ledende medlemmer af lovlige politiske foreninger og organisationer, når der ikke er andre grunde end deres medlemskab af sådanne ledelser. Fonden finder, at det bør afklares, om registrering af disse personer kun omfatter deres navne, eller som hidtil også hjemler en personsag med alle mulige andre personlige oplysninger om de pågældende.

Retspolitisk Forening anser en lovfæstelse af forbuddet mod registrering af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer alene på grundlag af deres lovlige politiske virksomhed for en afgørende retssikkerhedsmæssig forbedring, der fjerner en uheldig uklarhed om retsstillingen for regeringserklæringen af 30. september 1968. Det anføres herefter, at udvalget imidlertid fastholder den hidtidige fortolkning af regeringserklæringen, om end kodificeringen gøres noget mere præcis ved anvendelsen af sprogbru- gen ”i sig selv ikke kan begrunde behandling af personoplysninger.” Der bør derfor efter foreningens opfattelse ske en kvalificering af forbuddet ved at tilføje et kriminalitetskriterium, der knytter sig til lovovertrædelser, der må anses for at udspringe af bestemte politiske opfattelser eller lovovertrædelser, der i en eller anden forstand kan forstås som sådan. Dette kan f.eks. ske ved en udtrykkelig reference til tjenestens opgaver som angivet i udkastets § 1, stk. 1, nr. 1-2 (*lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 1 og 2*).

Lovforslagets § 11, der svarer til § 8 i lovudkastet i betænkningen, indebærer, at forbuddet mod registrering af danske statsborgere og herboende udlændinge (i Danmark hjemmehørende personer) alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed lovfæstes.

Der er med den foreslåede bestemmelse foretaget enkelte justeringer i forhold til det gældende forbud. Der er således foretaget enkelte sproglige ændringer, bl.a. således at ordene ”alene på grundlag af” ændres til ”ikke i sig selv kan begrunde”. Disse sproglige ændringer indebærer ikke ændringer i retstilstanden.

Herudover er der foretaget den indholdsmæssige ændring, at forbuddet udvides fra alene at omfatte PETs registrering af borgere i tjenestens registre til at omfatte enhver form for behandling af personoplysninger, herunder indsamling, indhentning og videregivelse af oplysninger.

I den foreslåede bestemmelse er det således fastsat, at lovlig politisk virksomhed, der udøves af ”en her i landet hjemmehørende person”, ikke i sig selv kan begrunde, at PET behandler oplysninger om den pågældende.

Ligesom det gældende forbud mod registrering alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed gælder forbuddet i lovforslagets § 11 ikke undtagelsesfrist. PET vil således – ligesom det er tilfældet i dag – kunne behandle oplysninger om en persons politiske virksomhed med henblik på at afklare, om virksomheden er lovlig. PET vil også fortsat ved behandlingen af oplysninger politiske foreninger og organisationer kunne medtage oplysninger om, hvem der udgør ledelsen.

For så vidt angår spørgsmålet om at udvide forbuddet til f.eks. at omfatte lovlig religiøs eller filosofisk virksomhed bemærkes, at de behandlingsregler i persondataloven, som med lovforslaget foreslås sat i kraft for PET, vil føre til, at PET ikke kan behandle oplysninger om personer alene på grundlag af deres lovlige politiske, religiøse eller filosofiske virksomhed.

Når forbuddet mod behandling af oplysninger på grundlag af lovlig politisk virksomhed desuagtet fastsættes i en selvstændig bestemmelse hænger det sammen med, at regeringserklæringen fra 1968, hvormed forbuddet mod sin tid blev indført, er et resultat af omfattende politisk debat, og dens tilsikring af udøvelse af lovlig politisk virksomhed som en grundlæggende demokratisk ret er anset for at være af central betydning i spændingsfeltet mellem på den ene side PETs virksomhed og på den anden side politisk motiverede aktiviteter i samfundet. Der henvises til betænkningen, side 279-281, og pkt. 5.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

2.5. PETs virkemidler, herunder agenter

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at afgrænsningen mellem undersøgelse efter lovudkastets § 4 (lovforslagets § 5) og efterforskning efter retsplejeloven tydeliggøres i lovudkastets bemærkninger, og at det præciseres i ordlyden af lovudkastets § 4, at der kan indledes undersøgelse »med henblik på at indsamle eller indhente oplysninger om personerne«. Det er desuden instituttets opfattelse, at det ville være hensigtsmæssigt at præcisere i ordlyden af bestemmelsen, at PET i hvert enkelt tilfælde, hvor PET ønsker at iværksætte en undersøgelse, skal foretage en konkret vurdering af, om undersøgelsen må antages at have betydning henholdsvis er nødvendig for PETs arbejde.

Justitsministeriet finder ligesom udvalget, at PET skal kunne rette undersøgelser mod fysiske eller juridiske personer, hvis det må antages at have betydning (konkret relevanskriterium) for varetagelse af PETs opgaver

vedrørende overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 eller er nødvendigt for varetagelse af PETs øvrige opgaver, jf. lovforslagets § 5.

Justitsministeriet skal i den forbindelse bemærke, at det ligger i de pågældende kriterier, at der i alle tilfælde – før en undersøgelse kan indledes – skal foretages en konkret vurdering af, om betingelserne herfor er opfyldt.

Lovforslagets § 5 er på denne baggrund udformet i overensstemmelse med § 4 i udvalgets lovudkast.

Om afgrænsningen mellem undersøgelse efter lovudkastets § 4 (lovforslagets § 5) og efterforskning efter retsplejeloven kan der henvises til bemærkningerne til §§ 5 og 6 i lovforslaget.

Advokatrådet finder, at PETs brug af agenter og lignende bør være lovreguleret, og at denne del af PETs virksomhed også bør være undergivet den foreslåede tilsynsmyndigheds overordnede kontrol. Alternativt bør en regel om PETs anvendelse af agenter indsættes i retsplejeloven og dermed undergives domstolskontrol.

Danske Advokater mener, at også anvendelsen af agenter bør reguleres ved lov og undergives kontrol enten af det foreslåede nye kontrolorgan eller domstolene.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler i forhold til PETs brug af agenter, at retsplejeloven ændres, således at PET på lige fod med det øvrige politi skal indhente rettens godkendelse ved brug af agenter, og at der i den forbindelse fastsættes regler om mistankekrav, indikationskrav, kriminalitetskrav og provokationsforbud. Herudover anføres det, at den udvidede adgang til at anvende civile agenter kan fastholdes, hvis der er behov herfor, men at en sådan anvendelse efter Instituttets opfattelse ligeledes skal forudsætte retskendelse. Instituttet finder desuden, at administrative retningslinjer så vidt muligt bør offentliggøres.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater anfører, at man ikke er tryk ved, at de nødvendige regler, der skal fastsættes for efterretningstjenestens brug af civile agenter, alene fastsættes administrativt, men foretrækker, at området bliver lovreguleret og undergivet den nye tilsynsmyndigheds kontrol eller domstolskontrol. Det bemærkes endvidere, at det ved udarbejdelsen af reglerne skal sikres, at man ikke ved at indskyde forskellige – måske skjulte – mellemlid prøver at komme ud over de begrænsninger, der bør

gælde for anvendelsen af agenter, herunder kravet om at virksomheden ikke bør bevirke en forøgelse af lovovertrædelsens omfang og grovhed.

Retspolitisk Forening bemærker, at navnlig brugen af civile agenter bør påkalde sig stor opmærksomhed og særlig tilbageholdenhed. Erfaringerne fra den såkaldte Vollsrose-sag viser, at der bør sikres nøje kontrol med overholdelse af retsplejelovens forbud mod myndighedernes anstiftelse og forøgelse af omfanget af en forbrydelse, både hvad lovens bogstav og ånd angår. Disse erfaringer giver også foreningen anledning til at tage afstand fra udvalgets oplæg ad kap. 10 om, at det ved lov fastsættes, at der kan udbetales vederlag til meddelere mv., herunder også civile agenter, uden medfølgende pligt til at oplyse derom til skattemyndighederne, sociale myndigheder eller andre, og uden skattepligt eller inddragelse af sådanne oplysninger ved beregning af evt. sociale ydelser. Efter foreningens opfattelse ville en sådan ordning skabe en gråzone, hvor dubiøse motiver ville kunne finde en form for legitimering. Hvis der samtidig ingen offentlig indsigt etableres med PET's budget og regnskab, kan området blive aldeles ukontrollerbart.

Udvalget finder, at PETs anvendelse af agenter ved efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 samt §§ 111-115 og 118 fortsat bør være undergivet administrativ regulering. Udvalget tilslutter sig i den forbindelse de synspunkter, som Strafferetsplejeudvalget gav udtryk for i betænkning nr. 1023/1984. Justitsministeriet er enig med udvalget heri.

Justitsministeriet skal i den forbindelse bemærke, at PETs anvendelse af agenter – ud over de administrativt fastsatte regler – vil være undergivet almindelige retsprincipper, som domstolene vil kunne prøve overholdelsen af i forbindelse med straffesager. Der henvises til, at Højesteret i den såkaldte Vollsrose-sag (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2008, side 1587 H) tog stilling til, om PETs anvendelse af en agent i den pågældende sag overholdt almindelige retsprincipper.

Det bemærkes endvidere, at der lægges op til at styrke den parlamentariske kontrolordning i forhold til agenter. Det foreslås således i det samtidigt fremsatte lovforslag om ændring af lov om etablering af et udvalg ved forsvarrets og politiets efterretningstjenester, at regeringen årligt skal give udvalget en udførlig underretning om PETs brug af civile som agenter. Der henvises herom til det pågældende lovforslag.

2.6. Indsigt i oplysninger hos PET

Institut for Menneskerettigheder stiller sig tvivlende overfor, om den foreslåede indirekte indsigtsordning lever op til de menneskeretlige standarder, som gælder på området, herunder også vedrørende effektive retsmidler. Det er instituttets opfattelse, at retssikkerheden hos eventuelt ulovligt registrerede personer ikke nødvendigvis tilgodeses i tilstrækkeligt omfang. Det anføres, at den internationale menneskeret anerkender, at der kan være behov for at undtage individer fra indsigt i sager om deres forhold, men at det synes at være et almindeligt princip, at den enkelte – når det aktuelle sikkerhedshensyn ikke længere er til stede – kan informeres om tidligere registreringer osv. Instituttet har svært ved at se, at det skulle kunne gøre nogen skade, om en person på et senere tidspunkt også får oplysninger om, at der er begået en fejl over for den pågældende.

Det er instituttets opfattelse, at en direkte indsigtsret ville kunne bidrage til, at forkerte eller vildledende oplysninger korrigeres eller slettes. Instituttet respekterer, at der i sager, som behandles af PET, kan være ganske særlige grunde til at hemmeligholde oplysninger, som vil kunne afsløre efterretningstjenestens arbejdsmetoder og aktivitetsområder og muligvis dens agenter, og en sådan indsigtsret må nødvendigvis begrænses i en række nærmere angivne tilfælde. Det anbefales, at Justitsministeriet nærmere undersøger den menneskeretlige vinkel på dette emne, således at åbenheden om PETs forhold ikke begrænses unødigt. Samtidig er der efter instituttets opfattelse grund til i højere grad at have fokus på, i hvilke sager der kan gives underretning til en person om f.eks. overvågningsaktiviteter, når disse er ophørt.

Institut for Menneskerettigheder henviser endvidere til, at det fremgår af lovkastets § 11 (*lovforslagets § 14*), at justitsministeren kan bestemme, at persondatalovens kapitel 8-10 og forvaltningslovens kapitel 4-6 helt eller delvist kan finde anvendelse for PETs egne tjenestesager og i sikkerhedsgodkendelsessager. Instituttet finder dette positivt, da der kan være et særligt behov for indsigt i disse sager, og da hensynet til den enkelte efter omstændighederne kan veje tungere end hemmeligholdelse af oplysningerne.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater bemærker, at man i den offentlige debat særligt har koncentreret sig om registrering som følge af lovlige politiske aktiviteter, herunder om den registrerede selv skal have mulighed for at få aktindsigt, og henviser til, at udvalget som hovedregel ikke mener, at dette skal være muligt. Herefter anfører foreningen, at debatten om Sass

Larsens sag kunne føre til, at spørgsmålet blev revurderet, idet den berørte kan have en forståelig interesse i, at oplysningerne kommer til hans kendskab, således at der ikke bliver hængende en mistanke om, at det hele måske var meget være.

Retssikkerhedsfonden anfører, at det er meget prisværdigt, at der nu åbnes op for en egentlig klageadgang for borgere, der gerne vil have kontrolleret, om der uberettiget er behandlet oplysninger om dem. Fonden finder det for så vidt naturligt, at man har lagt op til en indirekte indsigtssystem på grund af de særlige hensyn til fortrolighed og hemmelighed, som efterretningstjenesterne opererer under. Derimod forekommer det fonden at være meget restriktivt, at den klagende borger ikke under nogen omstændigheder får mere udførlige informationer om udfaldet af hans klage. Af principielle og retssikkerhedsmæssige grunde bør der tilstræbes så udstrakt åbenhed som muligt – særligt i situationer, hvor efterretningstjenesten rent faktisk har handlet ulovligt. Dette kunne ifølge fonden f.eks. afhjælpes ved et princip om, at Tilsynet med Efterretningstjenesternes udtalelse til klageren skal være så fuldstændig og udførlig som mulig, uden at der dog videregives klassificerede oplysninger.

Fonden finder forslaget om, at borgerne, medmindre der foreligger særlige omstændigheder, ikke bliver informeret herom, hvis vedkommende har været uberettiget registreret, bemærkelsesværdigt og uantageligt af to grunde: For det første forekommer det kun rimeligt, at borgeren efter en uberettiget registrering, overvågning eller lignende orienteres om hvordan, i hvilken periode, på hvilket grundlag og hvorfor Tilsynet med Efterretningstjenesterne har fundet det uberettiget. For det andet er en praksis som forslået af udvalget ikke egnet til at skabe tillid til hverken tjenesten eller tilsynet. Desuden ville nærmere oplysninger om eventuelle tilfælde, hvor tilsynet underkender PET, være af afgørende betydning for offentlighedens og for den sags skyld Folketingets fornemmelse af hyppigheden af den slags tilfælde, og for hvor grænsen går for uberettiget behandling af personoplysninger.

Retssikkerhedsfonden bemærker endvidere, at den undtagelse, som giver Tilsynet med Efterretningstjenesterne mulighed for at pålægge PET at give borgeren indsigt i PETs behandling af personoplysninger om den pågældende, forudsætter, at tilsynet har kendskab til sådanne sager. Det vil efter forslaget blive helt vilkårligt, hvis tilsynets kontrol ud over anmodninger efter lovudkastets § 10, stk. 1 (*lovforslagets § 12*), som forudsat i lovudkastets § 16 (*lovforslagets § 20*) alene skal bygge på stikprøveudtagelse.

Retspolitisk Forening finder, at en direkte indsigtsret af retssikkerhedsmæssige grunde burde være hovedreglen. En sådan ret ville desuden kunne bidrage til, at forkerte eller vildledende oplysninger langt enklere kunne korrigeres eller slettes. Videre bemærkes, at PETs forebyggende virksomhed, herunder samtaler med personer eller grupper i bestemte miljøer, af sig selv giver oplysning om, at personer er registreret af tjenesten. Det må antages, at den forebyggende indsats yder et værdifuldt bidrag til PET's opgaveløsning. Foreningen anbefaler, at den af udvalget foreslåede indirekte indsigtsret erstattes af en hovedregel om direkte indsigtsret, som der så i visse nærmere angivne undtagelsestilfælde kan ske undtagelse fra.

Udvalget har nøje overvejet spørgsmålet om, hvorvidt der bør være ret til indsigt for en person i de oplysninger, som PET behandler om vedkommende.

Udvalget har imidlertid ikke fundet, at der bør være en sådan ret til indsigt for den pågældende selv (såkaldt direkte indsigt), medmindre der foreligger særlige omstændigheder.

Udvalget har i den forbindelse lagt vægt på, at PET også i fremtiden fuldt ud skal kunne varetage sine opgaver og på det særlige hensyn til fortrolighed, der knytter sig til efterretningstjenestens virksomhed.

Udvalget henviser til, at hensynet til aktuelle sager om undersøgelser med henblik på at forebygge og opklare forbrydelser med betydelig vægt taler for, at der ikke gives indsigt i efterretningstjenestens oplysninger. Dette hensyn gør sig ifølge udvalget også gældende i sager, hvor oplysningerne ikke længere skønnes at have interesse for PET, idet en ret til indsigt vil kunne give viden om PETs arbejdsmetoder, samarbejdspartnere, kilder mv. og vil kunne påvirke efterretningstjenestens fremtidige virksomhed i negativ retning. Indsigt i den enkelte sag kan måske forekomme ubetænkelig, men oplysninger fra flere sager vil kunne sammenholdes på en sådan måde, at oplysningerne giver information om f.eks. kilder og arbejdsmetoder.

Udvalget henviser endvidere til, at hensynet til udenlandske samarbejdspartnere efter udvalgets opfattelse også taler imod en indsigtsret. Samarbejdet med andre landes efterretningstjenester om udveksling af oplysninger bygger således generelt på, at oplysningerne behandles fortroligt. Udenlandske samarbejdspartnere vil blive tilbageholdende med at give op-

lysninger til den danske efterretningstjeneste, hvis der er risiko for, at modtagne personoplysninger ikke behandles fortroligt. Det siger ifølge udvalget sig selv, at PETs muligheder for i fremtiden at løse sine opgaver vil blive forringet, hvis udenlandske efterretningstjenester begrænser samarbejdet med tjenesten på grund af risiko for, at oplysningerne ikke kan behandles fortroligt.

Udvalget henviser desuden til, at hensynet til at beskytte tredjemand efter udvalgets opfattelse ligeledes taler mod en indsichtsret. Der vil således kunne være knyttet alvorlige skadevirkninger i forhold til en kilde eller lignende, hvis kilden kunne identificeres. Som en afledt virkning heraf ville PETs muligheder for i fremtiden at få personer til at bidrage med oplysninger af interesse for tjenesten kunne blive forringet. Selv om PET ikke skulle give navne på kilder mv. til en person, der søgte indsigt, ville der kunne være risiko for, at kilden kunne identificeres gennem andre oplysninger.

Udvalget finder imidlertid, at de hensyn, der taler for at give en person indsigt i de oplysninger, som PET behandler om vedkommende, i væsentligt omfang vil kunne varetages ved, at der gives den enkelte borger en indirekte indsichtsret. Udvalget foreslår, at indholdet af en sådan indsichtsret skal være, at tilsynet efter anmodning fra en borger, skal kunne undersøge, om PET behandler oplysninger om den pågældende. Tilsynsmyndigheden skal være borgerens garant for, at PET ikke uberettiget behandler oplysninger om borgeren. Heri ligger, at tilsynsmyndigheden skal kunne pålægge PET at slette oplysninger, som PET efter tilsynsmyndighedens opfattelse behandler med urette. Af tilsynets meddelelse til borgeren om den undersøgelse, der er foretaget på den pågældendes vegne, skal imidlertid alene kunne udledes, at der ikke uberettiget behandles oplysninger om borgeren, og ikke om der slet ikke behandles eller har været behandlet oplysninger, om der tidligere uberettiget har været behandlet oplysninger, eller om der berettiget behandles oplysninger.

Som det fremgår af pkt. 7.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er Justitsministeriet enig i udvalgets overvejelser og forslag.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt den foreslåede ordning er forenelig med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) er det Justitsministeriets opfattelse, at retstilstanden med bl.a. den foreslåede kompetence for Tilsynet med Efterretningstjenesterne er i overensstemmel-

se med EMRK, herunder konventionens artikel 13 om effektive retsmidler. Der henvises herom til pkt. 10 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

2.7. Midlertidig adgang til historiske oplysninger hos PET

Institut for Menneskerettigheder finder, at den af udvalget foreslåede historiske indsigt forekommer tilstrækkeligt afbalanceret, og at en sådan oplysningsordning må antages at kunne være medvirkende til at afmystificere tjenestens arbejdsmetode og registreringer i den pågældende periode.

Retssikkerhedsfonden finder ikke, at udvalgets begrundelse for afvisning af historisk indsigt, nemlig at de fleste registreringer fra tiden op til 1989 er slettet, og at det derfor ikke er et repræsentativt, men noget tilfældigt billede, der vil fremgå af de endnu eksisterende mellem et og to tusinde registreringer, forekommer at være nogen overbevisende begrundelse for ikke at give historisk indsigt. Det anføres herefter, at alene det, at PET har fundet det relevant at bevare disse personoplysninger fra den kolde krig helt frem til 1998, da sletningerne med nedsættelsen af PET-kommissionen blev sat i bero, gør dem interessante ikke bare for de pågældende personer, men også for offentlighedens billede af PETs opfattelse af sine opgaver. Desuden vil historisk indsigt kunne bidrage til at aflive myter blandt ikke-registrerede eller for længst slettede personer.

Retssikkerhedsfonden anbefaler herefter, at der etableres en historisk indsigtssystem for perioden 1945-1989 som skitseret i betænkningen og udmøntet i lovudkastets § 20. Selv om en stor del af personsagerne fra den kolde krig ikke længere eksisterer, har det for den enkelte en stor selvstændig værdi at få oplyst, at der ikke hos PET findes registrerede oplysninger om vedkommende, eller at få indsigt i de oplysninger, der stadig eksisterer.

Retspolitisk Forening anser en sådan adgang til historiske oplysninger for væsentlig og finder, at det af PET-kommissionen behandlede tidsrum fra 1945 til 1989 er passende for en sådan oplysningsordning.

Udvalget har overvejet mulighederne for en særlig historisk indsigtssystem i forhold til de bevarede personsager fra 1945-1989. Der har imidlertid ikke i udvalget kunnet opnås enighed om, hvorledes de modstridende hensyn for og imod en historisk indsigtssystem skal afvejes. Denne afvejning er efter udvalgets opfattelse i sidste ende af (rets)politisk karakter. Udvalget har valgt at lægge problemstillingen frem uden angivelse af de enkelte ud-

valgsmedlemmers stillingtagen. For det tilfælde, at det politisk besluttes at gennemføre en historisk indsigtsordning, har udvalget redegjort for, hvorledes en indsigtsordning kan begrundes og gennemføres, ligesom udvalget har udarbejdet et lovudkast til en sådan ordning.

Justitsministeriet har ligesom udvalget overvejet spørgsmålet om indførelse af en særlig historisk indsigtsret. Justitsministeriet har efter en afvejning af de hensyn, der også har indgået i udvalgets drøftelser, fundet, at der ikke bør indføres en sådan særlig ordning.

Justitsministeriet lægger i den forbindelse navnlig vægt på, at en historisk indsigtsordning kun ville give begrænset mening. Der eksisterer i dag kun ca. 1.500 sager fra den kolde krig (perioden 1945-1989) vedrørende danske statsborgere og herboende udlændinge. En historisk indsigtsordning vil derfor komme til at fremstå vilkårlig og illusorisk.

2.8. Kontrol med PET

2.8.1. Generelle bemærkninger

Advokatrådet har noteret sig, at der i andre lande findes en væsentlig mere indgående kontrol med efterretningstjenesten, end det, der lægges op til i betænkningen – uanset om flertallets eller mindretallets forslag følges. Advokatrådet anfører herefter, at man – vurderet ud fra et hensyn til borgernes retssikkerhed – gerne havde set, at betænkningen var gået langt videre i retning af at etablere en mere åben og transparent kontrol, navnlig af hensyn til at sikre den tillid, der er nødvendig for efterretningstjenestens arbejde.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Folketinget udpeger Tilsynet med Efterretningstjenesternes ”menige” medlemmer (bortset fra formanden) for at styrke tilsynets uafhængighed, retssikkerheden og den generelle tillid til tilsynet.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at lovudkastets § 13 (*lovforslagets § 16*) bestemmer, at tilsynet udøver sine funktioner i fuld uafhængighed, hvorved forstås, at tilsynet ikke er undergivet tjenestebefalinger fra anden administrativ myndighed med hensyn til dets virksomhed. Denne uafhængighed er efter instituttets opfattelse en forudsætning for varetagelsen af de opgaver, som tilsynet har.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater kan tiltræde, at der oprettes et kontrolorgan til afløsning af Wamberg-udvalget.

Retssikkerhedsfonden anfører, at det må anses som et vigtigt retssikkerhedsmæssigt fremskridt, at der med lovforslaget lægges op til oprettelsen af et uafhængigt tilsynsorgan med et selvstændigt sekretariat.

Fonden anfører endvidere, at udvalget foreslår, at de generelle retningslinjer for tilsynsorganets sammensætning og virksomhed fastsættes ved lov, idet udvalget derved ønsker at forhindre, at vilkårene for tilsynet kan væsentligt ændres eller ligefrem nedlægges rent administrativt. Dette betragtes af Retssikkerhedsfonden som en konsolidering af tilsynets uafhængighed. Omvendt ses der efter fondens opfattelse på den baggrund ingen begrundelse for at fastslå, at medlemmer af tilsynet har ret til genbeskikkelse for en anden periode.

Retspolitisk Forening anser en nyordning for den hidtidige kontrol gennem Wamberg-udvalget for påkrævet.

Udvalget foreslår, at der etableres af et nyt uafhængigt tilsyn med efterretningstjenesterne, der skal bestå af 5 medlemmer, som udpeges af justitsministeren efter forhandling med forsvarsministeren og efter drøftelse med Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne.

Tilsynet antager efter udvalgets forslag selv den fornødne sekretariatsbistand, herunder bistand med it-teknisk sagkundskab. Tilsynet vil således – i modsætning til Wamberg-udvalget – have sit eget sekretariat, som tilsynet selv vil kunne antage medarbejdere til. Sekretariatet vil ved udøvelsen af sit hverv alene være undergivet tilsynets instruktion.

Justitsministeriet kan tilslutte sig udvalgets forslag om tilsynets sammensætning mv., herunder at tilsynets medlemmer udpeges af justitsministeren efter forhandling med forsvarsministeren og drøftelse med Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne.

Justitsministeriet finder ikke, at det nye tilsyn har en sådan særlig karakter, at dets medlemmer bør udpeges af Folketinget. Det bemærkes i den forbindelse, at det ikke er almindeligt, at Folketinget udpeger medlemmer af administrative klage- og tilsynsorganer.

2.8.2. Tilsynets opgaver, beføjelser og ressourcer

Advokatrådet havde gerne set, at andre aktiviteter end PETs behandling af personoplysninger, som dog omfatter langt størstedelen af PETs virksomhed, måtte blive omfattet af kontrolorganets ansvarsområde, f.eks. anvendelsen af agenter.

Institut for Menneskerettigheder finder, at det bør overvejs, om Tilsynet med Efterretningstjenesternes opgaver skal udvides til at omfatte mere end den legalitetskontrol, som lovudkastet fastlægger. Samtidig anbefaler instituttet, at PET skal indberette fejl til en uafhængig myndighed, f.eks. Tilsynet med Efterretningstjenesterne, i tilfælde, hvor der er sket overtrædelse af national lovgivning eller menneskeretten.

Institut for Menneskerettigheder er af den opfattelse, at kontrolfunktionen styrkes ved lovudkastet, idet denne ikke »mudres« af en eventuel tidligere godkendt registrering på området, som også kan rejse habilitetsmæssige spørgsmål. Det understreges imidlertid, at den foreslåede ordning forudsætter tilførsel af ganske betydelige ressourcer for ikke at gøre kontrollen utilstrækkelig og illusorisk. Instituttet henviser til lovudkastets § 12, stk. 4 (*lovforslagets § 16, stk. 4*), hvoraf fremgår, at tilsynet antager den fornødne sekretariatsbistand. Afgørende for en efterfølgende kontrol er efter instituttets opfattelse tilstedeværelsen af et stærkt sekretariat og en stærk IT-enhed. Det anbefales således – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at det i tilknytning til Tilsynet med Efterretningstjenesterne foreslåede sekretariat tilføres tilstrækkelige økonomiske ressourcer for derved at kunne løfte den store opgave, som ligger i et effektivt tilsyn med tjenesten.

Institut for Menneskerettigheder mener også, at det på side 579 i betænkningen omtalte princip om »need to know« udgør en lille begrænsning i Tilsynet med Efterretningstjenesternes adgang til indsigt i kilder mv. Instituttet anbefaler, at tilsynets medlemmer kan modtage alle relevante informationer uden nogen form for indskrænkninger. Det anføres, at tilsynets medlemmer må forudsættes at være i stand til at modtage alle former for fortrolige informationer.

Retssikkerhedsfonden finder, at det er helt afgørende at gøre sig klart, at det skitserede tilsynsorgan kun får kompetence til at føre tilsyn med en begrænset del af PETs virksomhed, idet forslaget kun tillægger Tilsynet med Efterretningstjenesterne kontrolbeføjelser i forhold til behandling af personoplysninger. Dermed er væsentlige dele af efterretningstjenesternes

virksomhed (f.eks. brugen af agenter og meddelere, samarbejde med udenlandske efterretningstjenester, budget- og revisionskontrol) reelt stadig uden for ekstern kontrol. Retssikkerhedsfonden opfordrer herefter til, at regeringen og Folketinget benytter lejligheden til at udvide Tilsynet med Efterretningstjenesternes kompetenceområde og/eller snarest muligt tager stilling til en moderniseret og skærpet parlamentarisk kontrol som supplement til Tilsynet med Efterretningstjenesternes virke.

Retssikkerhedsfonden anfører, at det indirekte fremgår, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne i modsætning til Wamberg-udvalget ikke skal have forelagt alle nyregistreringer. Det forekommer fonden at være en unødigt og meget stærk begrænsning af tilsynets reelle mulighed for den kontrol, som tilsynet skal udøve. Det anbefales derfor, at tilsynet ligesom Wamberg-udvalget får ret til at få alle nyregistreringer/behandlinger af personoplysninger forelagt. Fonden bemærker endvidere, at Wamberg-udvalgets særlige beføjelser i forhold til støttedatabaser tilsyneladende ikke overføres til Tilsynet med Efterretningstjenesterne. Heller ikke den særlige opfølgning på efterretningstjenesternes udvidede beføjelser i medfør af terrorpakke 2 synes overført til Tilsynet med Efterretningstjenesterne. Endelig bemærkes det, at der ikke lægges op til, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne som Wamberg-udvalget skal inddrages i udarbejdelse af nærmere administrative retningslinjer for tjenesternes behandling af personoplysninger og i kontrollen heraf, selv om den mere specifikke regulering (i kraft af lovudkastets meget bredt formulerede bestemmelser) fortsat kommer til at blive fastsat administrativt.

Retssikkerhedsfonden finder det tilrådeligt, at der etableres en mere generel klageadgang og dermed klageordning vedrørende andre forhold end behandling af personoplysninger. F.eks. er det utilfredsstillende, at der ikke er adgang til at klage over afslag på sikkerhedsgodkendelser, man heller ikke klage over manglende optagelse på et lovforslag om statsborgerskab på baggrund af PETs anbefalinger, eller i øvrigt klage over påstået uretmæssigt adfærd fra PETs side, der ikke snævert handler om behandling af personoplysninger (men i stedet om f.eks. uretmæssig brug af agenter og meddelere, samarbejde med udenlandske efterretningstjenester, læk af fortrolige oplysninger mv.).

Retssikkerhedsfonden bemærker, at en effektiv og reel kontrol med PET i ganske vis udstrækning afhænger af, hvilke økonomiske og faglige ressourcer, der stilles til rådighed for Tilsynet med Efterretningstjenesterne. Af lovudkastets bestemmelser fremgår, at medlemmerne selv ikke nød-

vendigvis (ud over formanden, der skal være dommer) skal have særlig ekspertise inden for hverken det juridiske, det politiske eller det efterretningsmæssige område, og derfor bliver det meget desto vigtigere at sikre en stor og slagkraftig sekretariatsbistand, der besidder nogle af de relevante kvalifikationer. I f.eks. Norge og Sverige har sammenlignelige kontrolorganer store sekretariater med 6-8 fuldtidsansatte fagpersoner, primært jurister. Det er på denne baggrund afgørende for det nye kontrolorgans reelle muligheder for at udfylde sin rolle, at det udstyres med sammenlignelige ressourcer.

Retspolitisk Forening kan tilslutte sig, at en ordning med efterfølgende legalitetskontrol. Foreningen kan dermed i det hele bifalde udvalgets bemærkninger under pkt. 5.7 i betænkningen s. 426-429.

Udvalget foreslår, at opgaven for det nye tilsyn ikke som for Wamberg-udvalget vil være begrænset til nærmere opregnede spørgsmål vedrørende navnlig registrering af oplysninger om fysiske og juridiske personer. Tilsynet bliver derimod væsentligt udbygget, således at Tilsynet med Efterretningstjenesterne i enhver henseende vil skulle føre tilsyn med PETs behandling af sådanne oplysninger.

Ud over registrering i PETs databaser, fortegnelser mv. vil tilsynets således kunne føre tilsyn med bl.a. PETs indsamling, indhentning, opbevaring, systematisering, samkøring, tilpasning, ændring, søgning, brug, videregivelse og sletning af oplysninger. Tilsynet vil også kunne føre tilsyn med udveksling af oplysninger som led i et samarbejde med udenlandske partnere.

Tilsynets kontrol med PET vil efter udvalgets forslag i alle tilfælde være efterfølgende. Tilsynet inddrages altså ikke i forbindelse med selve beslutningsprocessen hos tjenesten. I modsætning til Wamberg-udvalget vil tilsynet således ikke få forelagt sager af PET.

Tilsynet vil efter udvalgets forslag have adgang til enhver oplysning og alt materiale hos PET af betydning for tilsynets virksomhed. Tilsynet vil – som alle andre, der beskæftiger sig med meget fortrolige efterretningsoplysninger – skulle være meget opmærksom på ikke at skaffe sig oplysninger, der ikke af betydning for tilsynets virksomhed ("need to know"). Det er tilsynet selv, der vurderer, hvilke oplysninger tilsynet ønsker adgang til, og tilsynet kan således modtage alle relevante informationer uden nogen form for indskrænkninger.

Tilsynet vil endvidere kunne afkræve PET skriftlige redegørelser om faktiske og retlige forhold i en sag. En lignende bestemmelse findes i ombudsmandslovens § 19, stk. 2. Tilsynet vil også have adgang til PETs arkiver og registre, lokaler, installationer og anlæg af enhver art, herunder adgang til tjenesternes it-systemer.

Justitsministeriet kan i det væsentligste tilslutte sig udvalgets forslag til opgaver, beføjelser mv.

Justitsministeriet er i den forbindelse enig med udvalget i, at tilsynets kompetence bør være at føre legalitetskontrol med, at PET behandler personoplysninger i overensstemmelse med de regler, der foreslås fastsat herfor i lovforslaget. Der lægges således ikke op til, at det nye tilsyn skal godkende og kontrollere PETs nærmere valg af virkemiddel til at indsamle og indhente oplysninger, herunder anvendelse af meddelere, agenter mv.

Justitsministeriet bemærker i den forbindelse, at PET også fremover vil være undergivet kontrol fra en række andre instansers side, herunder domstolene, Rigsrevisionen, Folketingets Ombudsmand og Den Uafhængige Politiklagemyndighed.

Det vil dog ikke være sådan, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne ikke skal kunne reagere, hvis de bliver opmærksom på uregelmæssigheder, som falder uden for tilsynets kompetence. Det er derfor i pkt. 9.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger understreget, at hvis tilsynet i forbindelse med sit virke bliver opmærksom på uregelmæssigheder, som falder uden for tilsynets kompetence, kan tilsynet – hvis forholdets karakter tilsiger dette – rette henvendelse til rette myndighed og gøre opmærksom herpå. Tilsynet kan forinden undersøge, om det umiddelbart kan afkræftes, at PET har handlet uden for rammerne af sin virksomhed, og kan i den forbindelse stille spørgsmål til PET herom.

Justitsministeriet finder ikke, at tilsynets kompetence skal udvides i forhold til f.eks. afslag på sikkerhedsgodkendelse. Justitsministeriet henviser i den forbindelse til, at PET sikkerhedsgodkender ansatte i politiet, og at disse afgørelser kan påklages til Justitsministeriet. PET træffer ikke i øvrigt afgørelse om sikkerhedsgodkendelse, men foretager en såkaldt personsikkerhedsundersøgelse og videregiver i fornødent omfang oplysninger herfra til den sikkerhedsgodkendende myndighed, der herefter træffer afgørelsen med klageadgang, hvis der er klageinstans for den pågældende myndig-

heds afgørelser. Tilsynet med Efterretningstjenesterne kan efter de foreslåede regler påse PETs behandling af personoplysninger i forbindelse med sikkerhedsgodkendelsessager og personsikkerhedsundersøgelser, herunder om der er foretaget den fornødne ajourføring af oplysningerne, og om PET har ført den fornødne kontrol for at sikre, at der bl.a. ikke videregives urigtige eller vildledende oplysninger, jf. herved persondatalovens § 5, stk. 4, som foreslås sat i kraft for PET.

Justitsministeriet finder således ikke behov for at udvide tilsynets kompetence i forhold til sikkerhedsgodkendelser.

Justitsministeriet er også enig med udvalget i, at tilsynets kontrol i alle tilfælde bør være efterfølgende. Justitsministeriet henviser i den forbindelse, at det ikke skal fremstå sådan, at tilsynet først godkender en registrering og derefter skal kontrollere selvsamme registrering, som tilsynet selv har været med til at godkende, f.eks. efter en anmodning om indirekte indsigt.

For at sikre tilsynet de bedste muligheder for at tilrettelægge sin kontrol med PET forudsættes i pkt. 9.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at PET løbende orienterer tilsynet om alle væsentlige spørgsmål vedrørende tjenestens behandling af oplysninger. Tjenesten vil således bl.a. skulle orientere tilsynet om den interne kontrol med behandling af personoplysninger, herunder i hvilket omfang tjenesten har selv har fundet uregelmæssigheder. PET vil endvidere skulle orientere tilsynet om anvendelsen af lovforslagets § 4, der viderefører 116, stk. 2, om forvaltningsmyndigheders pligt til at videregive oplysninger til PET, som blev indført med terrorklasse II. Der lægges således op til at videreføre den gældende orienteringsordning i forhold til Wamberg-udvalget på dette punkt.

Det forudsættes endvidere med lovforslaget, at Justitsministeriet drøfter regler om PETs behandling af personoplysninger med Tilsynet med Efterretningstjenesterne, inden de udstedes, jf. lovforslagets § 7, stk. 3, og § 8, stk. 3.

Som det fremgår af pkt. 11 i lovforslagets almindelige bemærkninger, forøges udgifterne til kontrollen med efterretningstjenesterne ganske betragteligt set i forhold til udgifterne til Wamberg-udvalget. Herunder får Tilsynet med Efterretningstjenesterne mulighed for at etablere et robust sekretariat med de nødvendige faglige kompetencer. Det er således Justitsministeriets opfattelse, at Tilsynet med Efterretningstjenester får tilført de ressourcer, som skal til for, at tilsynet kan føre en effektiv kontrol med PET.

Desuden tilføres PET ekstra ressourcer med henblik på bl.a. justering af PETs IT-systemer, som også vil understøtte tilsynets kontrol.

2.8.3. Tilsynets reaktionsmuligheder

Advokatrådet finder efter en samlet vurdering, at der nok er mest, der taler for at tiltræde betænkingsflertallets forslag om, at tilsynet ikke generelt skal kunne give påbud eller nedlægge forbud over for PET. Advokatrådet lægger herved især vægt på, at kontrollen med efterretningstjenesten, og eventuelle sager om misbrug af de vidtgående beføjelser, som tjenesten er tillagt, i videst muligt omfang bør foregå under offentlighedens bevågenhed og på et grundlag, der giver pressen, offentligheden og Folketinget mulighed for at fastholde ministeren retligt og politisk på ansvaret for PETs virksomhed. Advokatrådet lægger imidlertid samtidig til grund, at såvel udvalget som PET i de tilfælde, hvor Tilsynet med Efterretningstjenesterne måtte finde, at PET burde foretage eller afstå fra bestemte handlinger, og hvor PET ikke ønsker at følge tilsynets opfattelse, straks underretter justitsministeren om tilsynet og PETs divergerende opfattelse med henblik på, at ministeren tager stilling til en anvendelse af forbuds- og påbudsreglerne.

Institut for Menneskerettigheder henviser for så vidt angår Tilsynet med Efterretningstjenesterne reaktionsmuligheder til, at flertallets argumentation imod at tildele Tilsynet med Efterretningstjenesterne en egentlig afgørelseskompetence over for PET særligt er begrundet i, at hensynet til at fastholde ministerens endelige parlamentariske og retlige ansvar taler imod en sådan ordning. Instituttet finder ikke, at denne argumentation forekommer overbevisende. Det anføres, at en uafhængig, selvstændig kontrol med tjenesten herved synes at blive draget i tvivl, og det anbefales, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne skal kunne give påbud og nedlægge forbud.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater kan tilslutte sig mindretallets opfattelse, hvorefter det er en nødvendig bestanddel af et tidssvarende og effektivt tilsyn, at tilsynet tildeles en egentlig afgørelseskompetence, således at tilsynet kan give påbud og nedlægge forbud, hvis tilsynet finder, at efterretningstjenesterne har tilsidesat de regler, som tilsynet efter lovudkastet skal påse overholdt.

Retssikkerhedsfonden finder det meget beklageligt, at et flertal i udvalget bag betænkningen anbefaler, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne ikke

skal have adgang til at træffe bindende afgørelser over for PET. Det anføres, at en kompetence til at træffe afgørelser (og ikke blot afgive uforbindende udtalelser og henstillinger) synes at være en afgørende forudsætning for tilsynets gennemslagskraft, særligt fordi sagerne – på grund af hensynet til fortrolighed og rigets sikkerhed – ikke kan gøres til genstand for offentlig debat, hvis PET/Justitsministeriet undtagelsesvist undlader at efterkomme tilsynets henstillinger. Hvis Tilsynet med Efterretningstjenesterne alene tildeles adgang til at afgive uforbindende udtalelser over for Justitsministeriet og PET, er det ifølge fonden vanskeligt at se, hvori den klare styrkelse af kontrollen med PET, som blev bebudet ved betænkningens offentliggørelse, egentlig består. Det må ifølge fonden ubetinget henstilles til justitsministeren at følge mindretallets forslag.

Retspolitisk Forening finder, at det synes naturligt, at et tilsynsorgan får tillagt en afgørelseskompetence, der indebærer reaktioner i form af påbud og forbud. Retspolitisk Forening har noteret sig udvalgsflertallets argumentation mod en sådan ordning og finder ikke denne argumentation overbevisende, når hensynet til justitsministerens parlamentariske og retlige ansvar gøres gældende. En konsekvent brug af dette argument synes at føre til, at enhver kontrol med tjenesten, over- og underordningsforholdet til justitsministeren taget i betragtning, er tvivlsom.

For så vidt angår spørgsmålet om tilsynets reaktionsmuligheder har udvalget delt sig i et flertal og et mindretal. Mindretallet i udvalget finder, at tilsynet generelt skal have mulighed for at meddele retligt bindende påbud til PET, mens et flertal i udvalget finder, at tilsynet ikke – ud over de tilfælde, hvor tilsynet i forbindelse med den indirekte indsigtssystem kan pålægge PET at slette oplysninger – skal kunne give påbud eller nedlægge forbud over for PET.

Justitsministeriet er enig med udvalgets flertal. Som det fremgår af pkt. 9.4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, lægger Justitsministeriet i den forbindelse navnlig vægt på, at det er regeringen, der inden for lovgivningens rammer og under ansvar for Folketinget har det endelige ansvar for rigets sikkerhed mv. og dermed også for, at der træffes de fornødne foranstaltninger for at sikre samfundet mod meget alvorlige trusler og forbrydelser. Ved at tildele tilsynet kompetence til at forbyde PET at foretage nærmere bestemte former for behandling af oplysninger, som f.eks. at udveksle oplysninger i visse sammenhænge, vil tilsynet både principielt og efter omstændighederne også reelt have det endelige ansvar for, at foranstaltninger til beskyttelse af rigets sikkerhed mv. i en given situation ikke

blev foretaget, og Folketinget vil ikke på samme måde, som hvis regeringen selv havde det fulde og endelige ansvar, kunne gøre et ansvar gældende over for regeringen.

Justitsministeriet skal understrege, at det må antages, at det kun er i helt ekstraordinære situationer, at justitsministeren ikke vil følge en udtalelse fra tilsynet. Det er imidlertid i sådanne helt ekstraordinære situationer, at det er afgørende, at det er regeringen, der har det fulde ansvar for de dispositioner, der foretages.

I stedet for at tildele tilsynet adgang til at give påbud finder Justitsministeriet, at der bør skabes en mekanisme, som involverer den parlamentariske kontrol, der udøves af Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne. I det samtidigt fremsatte forslag til ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester foreslås det således bl.a. fastsat, at regeringen vil skulle underrette Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne, hvis der måtte opstå en sag, hvor en henstilling i en udtalelse fra Tilsynet med Efterretningstjenesterne ikke følges.

2.8.3. Tilsynets årlige redegørelse

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at den årlige redegørelse, som foreslås afgivet til justitsministeren om tilsynets virksomhed, tillige afgives over for Folketinget.

Retssikkerhedsfonden finder, at der, uanset kravene til tilsynets årlige redegørelse indarbejdes i lov om PET eller i den påtænkte særlige lov om tilsynet, bør stilles krav svarende til de årlige redegørelser fra det norske tilsynsorgan, herunder om antallet af nye personsager, antallet af sletninger, antallet af stikprøver og inspektioner samt af eventuelle underkendelser.

Retspolitisk Forening anfører, at det forekommer rigtigt og væsentligt, at tilsynet udsender en årsberetning.

Retspolitisk Forening anfører endvidere, at udvalget ikke har fundet anledning til at lovgive om, at efterretningstjenesten årligt, som det f.eks. sker i Tyskland, skal udsende en årlig beretning. Efter foreningens opfattelse bør der i et kommende lovforslag indføres en bestemmelse herom, da det er af stor interesse, at offentligheden kan følge med i tjenestens generelle aktiviteter. En sådan årsberetning vil kunne have et langt bredere sig-

te end årsberetningen fra tilsynet og dermed bidrage til den løbende offentlige debat om PET's forhold.

Udvalget lægger op til, at tilsynet vil skulle afgive en årlig redegørelse om sin virksomhed til justitsministeren. Redegørelsen offentliggøres. Det præciseres i lovforslaget, at tilsynet i den forbindelse – uden at tilsidesætte tavshedspligten – kan medtage oplysninger om, i hvor mange tilfælde tilsynet har fundet, at PETs behandling af personoplysninger ikke har været i overensstemmelse med reglerne, herunder i hvor mange tilfælde tilsynet har pålagt PET at slette oplysninger. Det vil i den forbindelse også naturligt at redegøre for antallet af stikprøver og inspektioner. Derimod finder Justitsministeriet ikke, at antallet af målpersoner (personer, der er genstand for undersøgelse) bør indgå i tilsynets årlige redegørelse. Sådanne oplysninger vil der kunne redegøres for i Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne.

Justitsministeriet finder ikke grundlag for, at tilsynets årlige redegørelser, der er offentlig tilgængelige, tillige skal afgives overfor Folketinget. Justitsministeriet foreslår derimod i det samtidigt fremsatte forslag til lov om ændring af lov om etablering af et udvalg vedrørende forsvarrets og politiets efterretningstjenester, at tilsynets redegørelse skal forelægges for Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne inden den offentliggøres. Udvalget kan i den forbindelse få et nærmere indblik i de forhold, der ligger til grund for redegørelserne, men som tilsynet ikke har mulighed for at orientere offentligheden om.

Ud over tilsynets årlige redegørelser finder Justitsministeriet endvidere, at PET også bør afgive en årlig redegørelse. Der henvises herom til lovforslagets § 2.

2.9. Øvrige bemærkninger

Advokatrådet finder det stærkt beklageligt, at udvalget ikke har fundet anledning til at komme med anbefalinger vedrørende forsvarerens og den tiltaltes adgang til aktindsigt i straffesager, herunder særligt i forhold til retsplejelovens § 729 c, hvorefter adgangen til aktindsigt kan begrænses, hvis særlige hensyn gør det påkrævet. Det anføres herefter, at det er vigtigt at holde sig for øje, at mangel på aktindsigt udgør et potentielt stort retsikkerhedsmæssigt problem, og Advokatrådet havde gerne set at problematikken var blevet drøftet. Advokatrådet finder fortsat, at der mangler en god begrundelse for, hvorfor det skulle være nødvendigt at forringe den til-

taltes retsstilling så voldsomt, at han risikerer, at materiale, der kunne tale til hans fordel, aldrig bliver ham (eller i det mindste vedkommendes forsvarer) bekendt. Advokatrådet peger også på, at der ifølge rådet ikke ses at være hjemmel til at hemmeligholde navnet på dommeren, embedet eller rettens sagsnummer i sager om straffeprocessuelle tvangsindgreb.

Danske Advokater henviser til Advokatrådets høringssvar, og bemærker i den forbindelse, at man er enig i, at der i den videre lovgivningsproces bør være fokus på en række temaer, som er behandlet i Advokatrådets høringssvar. Det gælder bl.a. med hensyn til begrænsninger i forsvarerens adgang til aktindsigt samt anvendelsen af hemmelige advokater og dommere.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater bemærker, at man under udvalgsarbejdet i lovgivningen har opgraderet PET til også at foretage efterforskning af alvorlig almindelig kriminalitet, ligesom PET har fået overført opgaver fra NEC. Det anføres i den forbindelse, at dette ikke er helt så uproblematisk, som udvalget tilsyneladende forudsætter. Dels har det indebåret en indskrænkning i forsvarerens og den tiltaltes adgang til aktindsigt i straffesager, som samarbejdet mellem PET og det øvrige politi kan give anledning til. Det kunne ifølge landsforeningen fortjene en gennemgang af problemstillingen, således at man forholdt sig til, om der er en saglig begrundelse for at forringe den sigtedes og tiltaltes retsstilling, således som det er sket i retsplejelovens § 729 c.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater bemærker endvidere, at der i samme bestemmelse også findes regler om en særlig kreds af tys-tys advokater, der beskikkes for den tiltalte uden mulighed for at kontakte denne. Herefter anføres, at det på det seneste er kommet frem, at der tilsyneladende også findes hemmelige domstole, idet den rigtige forsvarer, hvis han bliver gjort bekendt med indgrebet, ikke kan få at vide, hvilken domstol, der har afsagt kendelsen, hvilket landsforeningen finder formentlig er uhjemlet og i alle tilfælde dybt betænkeligt.

Institut for Menneskerettigheder finder, at der er et egentligt behov for, at personer, som arbejder med efterretningsarbejde, er tilstrækkeligt trænet i indholdet af relevante menneskerettigheder, og anbefaler derfor, at PET-ansatte undervises i grundlæggende menneskerettigheder.

Institut for Menneskerettigheder har i øvrigt i et særskilt høringssvar kommenteret en række forhold om PETs samarbejde med Folketingets Indfødsretsudvalg. Instituttet anfører, at udvalget ikke behandler dette

spørgsmål, men da der er en række menneskeretlige problemer forbundet med den praksis, der følges på området, har instituttet besluttet afgive et særskilt høringssvar herom. Instituttet anbefaler heri en række ændringer til den gældende ordning i forhold til behandling af sager om indfødsret bl.a. med henblik på at undgå krænkelser af menneskerettighederne.

Justitsministeriet skal bemærke, at PET med hensyn til efterforskning af formodede strafbare forhold, herunder brugen af tvangsindgreb som f.eks. aflytning og ransagning, med enkelte undtagelser er underlagt de samme regler og den samme domstolskontrol som det øvrige politi.

Justitsministeriet finder ikke, at der er behov for ændringer på det område, og det gælder også i forhold til retsplejelovens regulering af forsvareres aktindsigt mv.

Særligt for så vidt angår spørgsmålet om en forsvarers aktindsigt i navnet på dommeren, embedet og rettens sagsnummer i sager om straffeprocessuelle tvangsindgreb kan der henvises til, at Østre Landsret har fundet, at der er adgang (hjemmel) til at undtage de pågældende oplysninger fra en forsvarers aktindsigt.

Når det gælder PETs opgaver efter indfødsretslovgivningen kan Justitsministeriet tilslutte sig udvalgets overvejelser herom. De opgaver, som PET har på dette område, bør således efter Justitsministeriets opfattelse fortsat være reguleret i den pågældende lovgivning.

Justitsministeriet skal endelig bemærke, at størstedelen af de ansatte i PET er jurister og politiuddannede, og grundlæggende menneskerettigheder er en integreret del af de pågældendes uddannelse. Hertil kommer, at der, hvis lovforslaget bliver vedtaget, vil blive iværksat et uddannelsesprogram for medarbejderne i PET om den nye regulering af tjenestens virksomhed.

III. Lovforslaget

Det fremsatte lovforslag adskiller sig fra det udkast, der har været i høring, på navnlig følgende punkter:

1. PET skal afgive en årlig redegørelse om sin virksomhed til justitsministeren. Redegørelsen offentliggøres. Der henvises til lovforslagets § 2.

Sigtet med de årlige redegørelser fra PET er at give offentligheden generel information om PETs almindelige virksomhed. Redegørelsen skal således indeholde en overordnet gennemgang af PETs aktiviteter i årets løb og tjenestens økonomiske og administrative forhold. Ud over den årlige redegørelse skal PET fortsat – bl.a. på tjenestens hjemmeside – løbende orientere offentligheden om sin virksomhed, herunder om trusselsvurderinger, status på enkeltsager mv.

2. Reguleringen af PETs interne behandling og videregivelse af personoplysninger, herunder den registreredes ret til indirekte indsigt, udvides til også at omfatte personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark, jf. lovforslagets § 7, stk. 1.² Tilsynets kompetence udvides tilsvarende.

PETs adgang til at behandle oplysninger om personer, der f.eks. mere kortvarigt opholder sig i Danmark, omfattes således af lovreguleringen, og de pågældende vil også få adgang til at klage til tilsynet.

3. PETs interne behandling og videregivelse af oplysninger om juridiske personer (foreninger, organisationer mv.) reguleres i loven, således at adgangen til at behandle oplysninger om juridiske personer som udgangspunkt svarer til adgangen til at behandle personoplysninger, jf. lovforslagets § 8.³ Juridiske personer vil endvidere blive tillagt ret til indirekte indsigt, jf. lovforslagets § 13. Tilsynets kompetence udvides tilsvarende.

PETs adgang til at behandle oplysninger om f.eks. politiske partier omfattes således af lovreguleringen, og de pågældende partier mv. vil også få adgang til at klage til tilsynet.

4. Der indsættes en overordnet slettefrist for oplysninger indsamlet eller indhentet i forbindelse med undersøgelser og efterforskning rettet mod fysiske og juridiske personer, jf. lovforslagets § 9. I de tilfælde, hvor PET således mere målrettet og systematisk indsamler oplysninger om bestemte personer, vil PET senest skulle slette de tilvejebragte oplysninger, når der ikke er tilvejebragt nye oplysninger i sagen inden for de seneste 15 år.

5. Kilder, der modtager vederlag fra PETs særlige midler, skal ikke betale skat af vederlaget, ligesom det ikke skal indgå i beregningen af sociale

² Bestemmelsen i lovforslagets § 11 om forbud mod registrering alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed, der afspejler regeringserklæringen fra 1968, omfatter dog ikke personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark.

³ Bestemmelsen om forbud mod registrering alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed, der afspejler regeringserklæringen fra 1968, vil dog ikke omfatte juridiske personer.

ydelse mv. Der vil efter forslaget endvidere ikke være pligt til at give oplysninger om sådanne vederlag.

Det fastslås således, at PET ikke gennem indeholdelse af A-skat og lignende skal videregive oplysninger til andre om identiteten på kilder, og de pågældende kilder vil heller ikke selv være forpligtet hertil, jf. lovforslagets § 15.

6. Det fastsættes i loven, at PET, hvis tjenesten undtagelsesvist ikke vil følge en henstilling i en udtalelse fra Tilsynet med Efterretningstjenesterne, skal underrette tilsynet herom og forelægge sagen for justitsministeren, jf. lovforslagets § 19, stk. 3. Justitsministeren vil skulle orientere Kontroludvalget, hvis det besluttet ikke at følge tilsynets udtalelse, jf. det samtidigt fremsatte lovforslag om ændring af lov om etablering af et udvalg ved forsvarrets og politiets efterretningstjenester.

7. Det fastslås, at hvis tilsynet i forbindelse med sit virke bliver opmærksom på uregelmæssigheder, som falder uden for tilsynets kompetence, kan tilsynet – hvis forholdets karakter tilsiger dette – rette henvendelse til rette myndighed og gøre opmærksom herpå. Tilsynet kan forinden undersøge, om det umiddelbart kan afkræftes, at PET har handlet uden for rammerne for sin virksomhed, og kan i den forbindelse stille spørgsmål til PET. Der henvises til pkt. 9.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Der er herudover foretaget en række ændringer af sproglig og redaktionel karakter.