

Advokatrådet

ADVOKAT 
SAMFUNDET

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10

1216 København K

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98
FAX 33 36 97 50

DATO: 8. februar 2013
SAGSNR : 2013 - 185
ID NR.: 221890

jm@jm.dk + ote@jm.dk

Høring - over forslag til lov om styrkelse af den parlamentariske kontrol og indsigt

Ved e-mail af 14-01-2013 har Justitsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte forslag.

Advokatrådet har følgende bemærkninger:

Formålet med det foreliggende lovforslag er at styrke den parlamentariske kontrol, som udøves af Folketingets udvalg vedrørende efterretningstjenester.


Advokatsamfundet kan generelt tilslutte sig lovforslaget men skal bemærke, at den foreslåede styrkelse af den parlamentariske kontrol som udgangspunkt beror på, hvilke oplysninger, der bliver afgivet fra PET, og forslaget har ikke karakter af en egentlig kontrol med PET. For en egentlig styrkelse af kontrollen med PET henvises til Advokatsamfundets høringssvar af 1. juni 2012 vedr. betænkning nr. 1529/2013 om PET og FE.

Advokatsamfundet finder det positivt, at regeringen fremover årligt skal give udvalget en orientering om efterretningstjenesternes virksomhed, og at udvalget skal underrettes om det årlige budget.

Udvalget skal efter forslaget forud for udstedelsen af retningslinier for PET underrettes om indholdet af disse, ligesom henlæggelse af væsentlige nye opgaver til PET skal ske efter underretning af udvalget. Endvidere skal udvalget underrettes, hvis en henstilling fra Tilsynet med efterretningstjenesterne ikke følges. Særligt det sidste forslag indebærer en vis styrkelse af kontrollen med PET. Advokatsamfundet skal dog påpege, at udvalget ikke har nogen beføjelser, såfremt udvalget underrettes om, at en henstilling fra Tilsynet ikke følges. Der er derfor mere tale om en styrkelse af informationsniveauet om PET for udvalget, hvad der i sig selv kan være af vigtighed.

Advokatrådet ser gerne, at udvalget afgiver en beretning til Folketinget, som offentliggøres. I forslaget er det anført, at der kan afgives en beretning, som kan offentliggøres, men såfremt beretningen skal offentliggøres, vil dette være en yderligere styrkelse af offentlighedens indsigt med PET.

Med venlig hilsen


Torben Jensen

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Att. Statsretskontoret

KRONPRINSESSEGADE 28
1306 KØBENHAVN K
TLF. 33 96 97 98
FAX 33 36 97 50

Forsvarsministeriet
Holmens Kanal 42
1060 København

DATO: 1. juni 2012
SAGSNR. 2012 - 748
ID NR.: 178980

Høring - over betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE

1. Indledning

Ved e-mail af 24. februar 2012 har Justitsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte.

Advokatrådet finder overordnet set, at betænkningen er et gennemarbejdet grundlag for en drøftelse om reform af efterretningstjenesterne.

Advokatrådets høringssvar vil primært beskæftige sig med en gennemgang af PET's opgaver og virkemidler, lovforslaget vedrørende PET og kontrollen med PET.

2. Arbejdsopgaver og forhold til det almindelige politi:

Der findes ingen særlig lovgivning om de to efterretningstjenester. FE og PETs virksomhed er reguleret af nogle generelle instrukser udstedt af henholdsvis forsvars- og justitsministeren. PETs opgaver er omtalt i betænkningens kapitel 4.

Af Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 (se betænkningen s. 91) fremgår det, at PET's arbejdsopgaver bl.a. inkluderer

".. At forebygge, efterforske og modvirke handlinger, der udgør eller vil kunne udgøre en fare for Danmark som et selvstændigt og demokratisk og sikkert samfund.

Ansvarsområdet for Politiets Efterretningstjeneste er i første række forbrydelser omhandlet i straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og kapitel 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de overste statsmyndigheder, terrorisme m.v.)

Politiets Efterretningstjeneste skal løse sine opgaver ved efterretningsindhentning, overvågning og efterforskning og forebyggende foranstaltninger.

Efterretningstjenesten skal sikre, at der til stadighed er et fyldestgørende billede af de aktuelle og sikkerhedsmæssige trusler mod landets indre sikkerhed, sådan at tjenesten på relevant og afpasset måde kan gribe ind over for de pågældende trusler.

Politiets Efterretningstjenestes ansvarsområde omfatter også den alvorligste organiserede kriminalitet, hvor Efterretningstjenesten navnlig har til opgave at udarbejde efterforskningsoplæg og videregive disse oplæg til politikredsene."

Udvalget lægger denne beskrivelse af PET's arbejdsopgaver til grund for det videre arbejde. Udvalget fremhæver dog, (s. 124), at PET's hovedopgave bør være at "overvåge og efterforske handlinger, som kan udvikle sig til at blive en fare for rigets selvstændighed (...)" .

I 2006 overførte regeringen som led i terrorpakke II dele af Det Nationale Efterforskningsstøttecenter (NEC) til PET og udvidede således PETs ansvarsområde til også at omfatte anden form for alvorlig kriminalitet ud over den i straffelovens kapitel 12 og 13 nævnte. NEC blev etableret som et center under Rigspolitechefen i 1998 med det formål på nationalt plan at indsamle og behandle alle typer informationer om kriminalitet og at koordinere lokale efterforskningsmæssige aktiviteter samt at yde rådgivning og assistance til det øvrige politi. PET yder således en omfattende operativ bistand til politikredsene. Bistanden er primært af teknisk art, men inkluderer også bistand til agentoperationer (s. 131).

Udvalget finder, at det bør fremgå udtrykkeligt af en lovbestemmelse, at det er en central opgave for PET at bistå det øvrige politi, men at det nærmere samarbejde bør reguleres i administrative bestemmelser.

Advokatrådet finder det hensigtsmæssigt, at implementere en overordnet beskrivelse af samarbejdet i lovform ikke mindst henset til forskellene i politiets og PET's anvendelse af agenter, indhentelse af teleoplysninger mv.

3. Forsvarerens aktindsigt

Udvalget påpeger (s. 33), at med indførslen af "Rocker-pakken" i 2003, blev mulighederne for forsvarerens adgang til aktindsigt væsentligt forringet. Aktindsigt kan således begrænses, hvis hensynet til fremmede magter, statens sikkerhed, sagens opklaring, tredjemands liv eller helbred, efterforskning af andre sager eller beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder gør det påkrævet (se også retsplejelovens § 729 c).

Udvalget finder ikke anledning til at komme med anbefalinger på dette område, idet man synes at lovgivningsmagten allerede har taget stilling til de spørgsmål, som forsvarerens og den tiltaltes adgang til aktindsigt i straffesager (affødt af samarbejdet mellem PET og det øvrige politi) kan give anledning til.

Advokatrådet finder denne mangel på anbefalinger på området stærkt beklagelig. De nævnte muligheder for begrænsning af den tiltaltes aktindsigt, er efter Advokatrådets opfattelse ikke sagligt begrundet i lovmotiverne til rockerloven. Denne henviser i stedet blot til, at den organiserede kriminalitet er blevet meget mere alvorlig i de senere år. Det er vigtigt at holde sig for øje, at mangel på aktindsigt udgør et potentielt stort retssikkerhedsmæssigt problem og Advokatrådet havde gerne set at problematikken var blevet drøftet.

På trods af, at der ikke hersker nogen tvivl om, at arten af den organiserede personfarlige kriminalitet er blevet værre i de seneste 20 år, finder Advokatrådet fortsat at der mangler en god begrundelse for, hvorfor det skulle være nødvendigt at forringe den tiltaltes retsstilling så voldsomt, at han/hun kan risikere, at materiale der kunne tale til hans fordel, aldrig bliver ham/hende (eller i det mindste vedkommendes forsvarer) bekendt.

4. Hemmelige advokater og hemmelige dommere:

I retsplejelovens § 729 c findes, udover hjemlen til i visse tilfælde at undtage en forsvarer fra aktindsigt, også bestemmelsen om den særlige kreds af såkaldte "tys tys advokater", der i stedet for en traditionel forsvarer skal udpeges i sager vedrørende rigets sikkerhed mv. Advokaten fungerer om en slags ad hoc advokat for den tiltalte, men må ikke kontakte klienten.

Udover de hemmelige advokater, har det for nyligt vist sig, at der i lang tid også har været praktiseret en ordning med "hemmelige domstole" i sådanne indgrebssager. Det betyder at det ikke er muligt for en forsvarer at få oplyst hverken navnet på dommeren, embedet eller rettens sagsnummer. Dette medfører, at forsvareren ikke har mulighed for at undersøge om f.eks. en kendelse om telefonaflytning er givet på fyldestgørende grundlag.

Advokatrådet ser ikke, at retsplejeloven rummer hjemmel til en hemmeligholdelse, herunder delvist, af kendelser fra en ret. Tværtimod står der i motiverne til den nugældende § 729 c i retsplejeloven, at ved retsmøder, der bliver afholdt med henblik på at træffe afgørelse efter § 729 c, skal retslisten ikke indeholde oplysninger om navnet på sigtede eller tiltalte, den særligt beskikkede advokat eller sagens indhold, men alene indeholde oplysninger om tid og sted, karakteren af retsmødet og dommerens navn.

I en kendelse fra Østre Landsret (U 2007.1128) blev spørgsmålet om hemmeligholdelse af rettens sagsnummer og dommerens navn behandlet. Landsretten tillod hemmeligholdelse. Anklagemyndigheden havde begrundet ønsket om de hemmelige dommere og sagsnumre med, at der var et hensyn til de dommere, der medvirkede i behandlingen af PET's anmodning om kendelser i sager om overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13, der talte for, at deres identitet ikke blev almindeligt kendt ved udlevering af materiale fra PET. Baggrunden for

anklagemyndighedens anmodning var, at såfremt disse oplysninger blev almindeligt kendt, ville det udgøre en oplagt mulighed for en utilbørlig påvirkning af de pågældende personer, med henblik på eventuelt at kunne opnå adgang til klassificerede oplysninger.

Dette argument forekommer forståeligt ved indførelse af hemmelige advokater, da det efter det oplyste kun er et meget lavt antal advokater (ti), der behandler disse sager (betænkningens s. 307). Der er imidlertid ikke oplyst noget om, hvor mange dommere, der behandler denne sagstype. Ud fra argumentationen at dømme, må det betyde, at det altid er den samme ret og den samme (eller et fåtal) dommer der behandler disse kendelser. Dette ses dog ikke nærmere behandlet i betænkningen.

Såfremt det som antaget kun er et fåtal af dommere, der behandler kendelser om aflytning m.v. i de meget alvorlige sager, kan hemmeligholdelsen af disses identitet og embedets identitet være velbegrunder. Det er imidlertid Advokatrådets opfattelse, at der bør skabes en klar hjemmel til at hemmeligholde en dommers navn og embedets sagsnummer, og at der bør sikres en verifikationsprocedure af disse kendelser.

5. Indhentning, behandling og videregivelse af oplysninger:

Udvalget beskæftiger sig i kapitel 5 og 6 indgående med PET's indhentning, behandling og videregivelse af oplysninger og registreringer af personer og organisationer. Betænkningen omtaler ydermere (s. 215), at det også kan være nødvendigt for PET at indsamle oplysninger om bipersoner, der ikke selv er mistænkt for at være involveret i en lovovertrædelse, men det er derimod bipersonens omgangskreds. Oplysningerne om omgangskredsen og bipersoner er nødvendige for PET for at kunne "lægge et puslespil". Oplysninger om en persons omgangskreds anvendes også af det almindelige politi, f.eks. registrerer politiets bandeenhed ofte - måske endda ved hjælp af PET - at et ungt menneske er set med et bandemedlem. Sådant en oplysning kan imidlertid senere bruges i en straffesag mod den pågældende biperson, bl.a. til at få vedkommende varetægtsfængslet, uanset denne ikke har den ringeste tilknytning til en bande. Advokatrådet mener derfor, at der bør manes til forsigtighed med indsamlingen, eller i hvert fald af brugen, af sådanne oplysninger i retssager.

Det er særligt registreringen og videregivelse af oplysninger om personers lovlige politiske virksomhed, der giver anledning til mange overvejelser i betænkningen. Der er enighed i udvalget om, at det aldrig bør være tilladt for PET at registrere en person udelukkende på baggrund af en persons politiske tilhørsforhold. Det er kernen i et demokrati, at en borger skal kunne udøve sine politiske rettigheder uden at være bange for hemmelig registrering, som den siddende regering kan misbruge.

Heroverfor står hensynet til at registrere personer med ekstremt ekstremistiske synspunkter, der kan have rod i et politisk parti.

Udvalget har afvejet disse to hensyn mod hinanden og finder at der bør være nogle undtagelser til det absolutte forbud. Registrering af lovlig politisk virksomhed bør således fortsat kunne ske, hvis personregistrering som følge af andet end denne virksomhed har et retmæssigt sagligt og relevant grundlag, henset til de opgaver, som PET varetager. Advokatrådet kan tilslutte sig, at sådanne elastiske undtagelser kan være nødvendige, men det bør fremhæves, at sådan en bestemmelse vil gøre det påkrævet, at der også bliver en effektiv kontrol med PET's registreringer og behandling af personoplysninger. Dette afspejles i det foreslåede lovforslag, som omtales senere.

Hvad angår videregivelse af de af PET registrerede oplysninger til den pågældende person, behandles dette indgående i betænkningens kapitel 8. Udvalget mener som udgangspunkt ikke, at det skal være muligt for en person at få adgang til PET's registreringer om den pågældende, medmindre særligt tungtvejende grunde gør sig gældende eller der er tale om sikkerhedsgodkendelsessager. Med f.eks. "Sass Larsen-sagen" i erindring er der områder, hvor den pågældende har en stor interesse i at få disse oplysninger for om muligt at "rense" sig overfor offentligheden. Efter det foreslåede lovforslag skal en person imidlertid kunne henvende sig til den nye tilsynsmyndighed og bede denne se på, om der er foretaget ulovlige registreringer af den pågældende.

I kapitel 7 omtales PET's brug af samarbejdspartnere, herunder samarbejde med stater der kan antages at frembringe oplysninger ved anvendelse af tortur (s. 298). For at sikre at PET kan beskytte befolkningen mod terrorangreb og lignende, er det efter udvalgets opfattelse afgørende nødvendigt at PET kan samarbejde med andre landes efterretningsvæsener, uanset om disse anvender oplysninger der kan være baseret på brug af tortur. Udvalget anbefaler dog, at der fastsættes regler og rutiner for på bedste vis at imødegå de risici, der måtte være knyttet til et sådant samarbejde.

Advokatrådet kan tilslutte sig denne anbefaling.

6. Efterforskning:

PET gør brug af en række indgreb i forbindelse med sin efterforskning, herunder ransagning, indgreb i meddelelshemmeligheden, observation, dataaflæsning og forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation. I det omfang PET ønsker at gøre brug af den slags indgreb, foregår det efter reglerne i retsplejeloven. Det er dog, som omtalt ovenfor, en advokat fra det særlige korps af hemmelige advokater, der varetager den mistænktens interesser og ikke en almindelig beneficeret advokat som i andre sager.

I retsplejelovens regler findes også bestemmelser om politiets brug af agenter. Agentvirksomhed må som udgangspunkt alene udføres af polititjenestemænd. Politiet må ikke som led i efterforskningen af en lovovertrædelse foranledige, at der

tilbydes bistand eller træffes foranstaltninger med henblik på at tilskynde nogen til at udføre eller fortsætte en lovovertredelse, med mindre der allerede er en begrundet mistanke om, at lovovertredelsen er ved at blive begået eller forsøgt, og at brug af en agent må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen af en alvorlig forbrydelse.

PET benytter sig også af forskellige former for agenter, kilder, meddelere m.v., en PET's anvendelse af agenter antages ikke at være reguleret af reglerne om politiets brug af agenter i retsplejeloven (s. 535).

Udvalget skriver (s. 302 og 535), at en agent er en person, der i samarbejde med politiet tilbyder bistand til eller træffer foranstaltninger med henblik på at tilskynde nogen til at udføre eller fortsætte en lovovertredelse. Hvis dette tages bogstaveligt, skulle det være lovligt for PET at anvende en civil person til at tilskynde at en lovovertredelse begås. Det må imidlertid antages, baseret på højesteretsdommen U 2008.1587, at PET skal følge principperne i retsplejelovens bestemmelser om brug af agenter, således at PET ikke må anvende agenter til at opstarte en forbrydelse, kun medvirke til at bistå ved en planlagt eller påbegyndt forbrydelse. I modsætning til politiet må PET derimod gerne anvende civile som agenter. Dette kan være problematisk af flere grunde, bl.a. fordi en civil person måske ikke kan overskue risikoen ved at arbejde som agent, eller være ude på et hævnøgt overfor den person, han skal forsøge at få til at fuldbyrde en forbrydelse.

Advokatrådet vil ikke afvise, at PET bør have adgang til at benytte sig af civile agenter i arbejdet men vil finde det hensigtsmæssigt, bl.a. af de netop nævnte grunde, at PET's brug af agenter bliver lovreguleret og undergivet den foreslåede tilsynsmyndigheds overordnede kontrol.

7. Kontrollen med PET

I kapitel 11 behandler udvalget spørgsmålet om kontrollen med PET. I dag udøves den af det såkaldte Wamberg-udvalg, samt af domstolene i det omfang de er involveret i kendelser om indgreb i meddeleleshemmeligheden. Hertil kommer den kontrol med tjenesten der påhviler den ansvarlige minister, samt Folketingets mulighed for at udøve både den almindelige og den særlige parlamentariske kontrol. Sidstnævnte via Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne (nedsat ved lov nr. 378 af 6. juli 1988).

Udvalget anfører (s. 419), at en efterretningstjenestes varetagelse af sine opgaver indebærer, at der i betydeligt omfang behandles meget følsomme oplysninger om enkeltpersoner. Dertil kommer, at en væsentlig del af efterretningstjenestens arbejde efter sin karakter må hemmeligholdes. Som følge heraf, kan der derfor være et særligt behov for kontrol med efterretningstjenester. Udvalget finder, at der af disse grunde bør være en særlig kontrol med PET og foreslår derfor, at der oprettes et særligt kontrolorgan til afløsning af Wamberg-udvalget. Mere konkret skal kontrolorganet bestå af 5 medlemmer, der skal være uvildige og uafhængige i forhold

til PET. Opgaven skal efter udvalgets opfattelse udelukkende være at føre tilsyn med PET's overholdelse af de foreslåede regler om PET's behandling af oplysninger om her i landet hjemmehørende personer. Kontrollen skal være efterfølgende.

Hvad tilsynets reaktionsmuligheder angår, deler udvalget sig i et flertal og et mindretal. Flertallet finder, at tilsynet kun skal rapportere eventuelt fundne uregelmæssigheder i PET's behandling af personoplysninger til den ansvarlige minister. Mindretallet finder, at det er en nødvendig bestanddel af et tidssvarende og effektivt tilsyn med en efterretningstjeneste, at tilsynet tildeles en egentlig afgørelseskompetence overfor PET således at tilsynet kan give pålæg og nedlægge forbud, hvis tilsynet finder, at PET har tilsidesat de regler som tilsynet efter lovudkastet skal påse overholdt.

Advokatrådet har meget nøje drøftet betænkningens forslag til den fremtidige kontrol med efterretningstjenesten, og Advokatrådet har herunder 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 flertallet eller mindretallets forslag følges.

Advokatrådet havde - vurderet ud fra et hensyn til borgernes retssikkerhed - gerne 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. Advokatrådet havde også gerne set, at andre aktiviteter end PET's behandling af personoplysninger, som dog omfatter langt størstedelen af PET's virksomhed, måtte blive omfattet af kontrolorganets ansvarsområde, f.eks. anvendelsen af agenter, jf. pkt. 8 nedenfor.

Advokatrådet finder umiddelbart, at den praktiske forskel mellem flertallet og mindretallets anbefalinger i relation til beføjelsen til at meddele forbud og påbud er begrænset. Følges flertallets anbefaling, vil udvalget fortsat kunne henstille til justitsministeren, at der gribes ind over for PET, hvis udvalget finder, at der er behov herfor. Følges mindretallets anbefaling, vil PET fortsat være underlagt ministerens instruktionsbeføjelse og dermed fortsat i al væsentlighed være en del af ministerens ansvarsområde, såvel politisk som juridisk.

Det springende punkt mellem forslagene synes at være en vurdering af, om det er mest hensigtsmæssigt at lægge beføjelserne til særligt at udstede påbud eller forbud til PET hos et uafhængigt organ (mindretallet) eller hos justitsministeren (flertallet).

Advokatrådet har således på den ene side overvejet, om en ordning, der baserer sig på en parlamentarisk kontrol (idet ministeren vil kunne drages til ansvar juridisk og politisk for sine beslutninger), vil indebære, at kontrollen i for vid grad vil kunne præges af politiske dagsordener eller "studehandler" og dermed være retssikkerhedsmæssigt betænkelig for den enkelte. På den anden side har Advokatrådet overvejet om overdragelsen af disse beføjelser vil indebære, at

ministeren i for høj grad vil kunne fralægge sig ansvaret med henvisning til, at kompetencen henhører under et uafhængigt udvalg.

Efter en samlet vurdering af disse hensyn er der efter Advokatrådets opfattelse nok mest, der taler for at tiltræde betækningsflertallets forslag. 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 mulig 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 PET's virksomhed.

Advokatrådet lægger imidlertid samtidig til grund, at såvel udvalget som PET i de tilfælde, hvor udvalget måtte finde, at PET burde foretage eller afstå fra bestemte handlinger, og hvor PET ikke ønsker at følge udvalgets opfattelse, straks underretter justitsministeren om udvalgets og PETs divergerende opfattelser, med henblik på at ministeren tager stilling til en anvendelse af forbuds- og påbudsreglerne.

8. Lovforslaget:

I kapitel 15 findes udvalgets forslag til lov om PET.

Advokatrådet kan tilslutte sig, at PETs opgaver og virkemidler bliver reguleret i lovform og ikke kun i administrative bestemmelser. Overordnet set kan Advokatrådet tilslutte sig de foreslåede bestemmelser i lovforslaget. Dog mener Advokatrådet, at PETs brug af agenter og lignende også bør være lovreguleret, og at denne del af PET's virksomhed også bør omfattes af det foreslåede kontrolorgan, jf. ovenfor. Alternativt bør en regel om PETs anvendelse af agenter indsættes i retsplejeloven og dermed undergives domstolskontrol.

Med venlig hilsen


Torben Jensen

Fra: Kirsten Arvesen [ka@ac.dk]
Sendt: 8. februar 2013 11:00
Til: Justitsministeriet
Cc: Ole Terkelsen
Emne: Vedr. høring over forslag om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarrets og politiets efterretningstjenester

Til Justitsministeriet
Att.: Anette Arnsted og Ole Terkelsen

Vedr. høring over forslag om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarrets og politiets efterretningstjenester (Styrkelse af den parlamentariske kontrol og indsigt).

Det skal herved meddeles at AC Ikke har bemærkninger til ovenstående høring.

Med venlig hilsen

Kirsten Arvesen
Sekretær

M 2535 4132
E ka@ac.dk

AKADEMIKERNES
CENTRALORGANISATION

T +45 3369 4040
E ac@ac.dk
W www.ac.dk



Udvalgsforslaget: Styrkelse af den parlamentariske kontrol med efterretningstjenesterne?

Regeringen har sendt et forslag om styrkelse af den parlamentariske kontrol med PET i høring. Forslaget indebærer, at Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne, der udgør Danmarks parlamentariske tilsyn med efterretningstjenesterne, får en række nye lovfæstede kompetencer. I vidt omfang videreføres den gældende ordning, hvor Udvalgets primære opgave er at holde sig informeret om, og om fornødent tilkendegive sin opfattelse af efterretningstjenesternes overordnede virksomhed, mens man som udgangspunkt ikke foretager nogen bedømmelse af tjenesternes behandling af konkrete sager. Der introduceres således ikke nye effektive tiltag, som kan styrke den parlamentariske kontrol med PETs virksomhed, eksempelvis af PETs tvangsindgreb efter reglerne i retsplejeloven. Det fremgår heller ikke af forslaget hvordan Udvalgets rent kontrollerende funktion reelt styrkes, ligesom Udvalget ikke tilføres reelle tilsynskompetencer eller reaktionsmuligheder på nær retten til at afgive fortrolige tilkendegivelser overfor regeringen.

Det foreslås, at

- Udvalget bør kunne føre tilsyn med hele PETs virksomhed, herunder tvangsindgreb, og ikke blot den overordnede virksomhed. Endvidere bør Udvalget have kompetencen til at kræve indsigt i konkrete sager og dokumenter, hvis Udvalget anser det for nødvendigt dog således, at PET og FE i helt særlige tilfælde vil kunne nægte sådan udlevering.
- regeringens årlige redegørelse om tvangsindgreb skal indeholde en udførlig redegørelse vedrørende antallet af foretagne tvangsindgreb, efterfølgende domfældelser, og i hvilket omfang disse indgreb sker på baggrund af forudgående eller efterfølgende retskendelser. Den årlige redegørelse vedrørende tvangsindgreb bør offentliggøres i anonymiseret form.
- Tilsynet bør have pligt til løbende at rapportere til Udvalget, og bør have pligt til af egen drift at informere Udvalget om regeringens manglende efterlevelse af Tilsynets henstillinger.
- Udvalget bør have en pligt til at afgive en årlig beretning til Folketinget.

1. Indledning

Regeringen sendte den 15. januar 2013 forslag til lov om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester (Styrkelse af den parlamentariske kontrol og indsigt) i høring ("Udvalgsforslaget").¹

Udvalgsforslaget tildeler Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne ("Udvalget") en række nye kompetencer og rettigheder.

Justitsministeren og forsvarsministeren har den 13. januar 2013, i forbindelse med Udvalgsforslaget, fremlagt forslag til lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET) ("PET-Forslaget").

¹ <https://bdkv2.borger.dk/Lovgivning/Hoeringsportalen/Sider/Fakta.aspx?hpid=2146004213>

Det nye PET-Forslag har til formål at gennemføre en samlet og tidssvarende lovregulering af Politiets Efterretningstjenestes ("PET") virksomhed og etablere et nyt særligt Tilsyn med Efterretningstjenesterne ("Tilsynet") til styrkelse af bl.a. kontrollen med PETs behandling af oplysninger om såvel fysiske som juridiske personer.

Dette notat beskriver indledende Udvalgets nuværende funktion samt Udvalgsforslaget og de kompetencer og rettigheder, som Udvalget tildeles i forhold til PET, som følge af Udvalgsforslaget. Endvidere beskrives andre europæiske tilsyn og deres kompetencer.

Til sidst fremlægges konkrete forslag til, hvordan der kan ske en styrkelse af kontrollen med (i) tvangsindgreb foretaget af PET efter reglerne i retsplejeloven ("Tvangsindgreb") og udviklingen i anvendelsen af disse og (ii) PET-ansattes overskridelser af beføjelser, samt en nedbrydning af Informationsasymmetrien mellem Udvalget og befolkningen (på den ene side) og regeringen og PET (på den anden side). Anbefalingerne i dette notat skal ses i lyset af den begrænsede kompetence, Tilsynet får, hvilken som udgangspunkt alene omfatter personoplysninger. I det omfang Tilsynet blev tildelt kompetence til at føre retligt tilsyn med hele PET (og relevante dele af FE's) virksomhed, og fik mulighed for af egen drift og direkte at orientere Udvalget, ville Udvalgsforslagets klare fokus på orientering fremfor egentlig kontrol være mindre betænkeligt.

2. Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne

Udvalget udgøres af fem folketingsmedlemmer udpeget af de folketingspartier, som har sæde i Folketingets Præsidium. Regeringen (ved justitsministeren) underretter Udvalget om indholdet af de retningslinjer, der er gældende for efterretningstjenesternes virksomhed. Endvidere holder regeringen Udvalget orienteret om væsentlige omstændigheder af sikkerhedsmæssig karakter eller om udenrigspolitiske spørgsmål, som er af betydning for efterretningstjenesternes virksomhed. Denne orientering sker under hensyntagen til de særlige forhold, som gør sig gældende for efterretningsvirksomhed.

Udvalgets primære opgave består i at holde sig informeret om og om fornødent tilkendegive sin opfattelse af efterretningstjenesternes overordnede virksomhed Udvalget foretager således som udgangspunkt ikke nogen bedømmelse af tjenesternes behandling af konkrete sager.²

3. Udvalgets kompetencer og rettigheder som følge af Udvalgsforslaget

Udvalgsforslaget har til formål at styrke den parlamentariske kontrol med PET og Forsvarets Efterretningstjeneste ("FE"), som udøves af Udvalget. Dette skal være med til at sikre, at efterretningstjenesterne fungerer betryggende, og at der er tillid til PET og FE i befolkningen.

Udvalgsforslaget medfører en række nye tiltag som gennemgås og beskrives mere detaljeret i **bilag I**.

Udvalget får bl.a. retten til (i) en årlig orientering om efterretningstjenesternes virksomhed, (ii) en årlig orientering om tvangsindgreb, (iii) til løbende orientering, (iv) at anmode om oplysninger om efterretningstjenesternes virksomhed, herunder særligt om anvendelsen af civile agenter (v) at anmode om PET- og FE-chefernes tilstedeværelse, (vi) at blive underrettet om retningslinjer og

² Beretning afgivet af Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne, den 26. november 2010, s. 5.

(vii) en underretning om manglende efterlevelse af Tilsynets henstillinger. Endvidere kan Udvalget afgive beretning om sin virksomhed, f.eks. en årlig beretning, der offentliggøres.

Udvalget får ikke til opgave at føre egentlig kontrol med PETs Tvangsindgreb på trods af, at adskillige andre europæiske tilsyn har denne kompetence (se bilag III).

4. Sammenligning med andre europæiske parlamentariske tilsyn

I 2011 udgav Europa-Parlamentet en undersøgelse af parlamentariske og ikke-parlamentariske tilsynsheders tilsyn med efterretningstjenester i EU.³ Undersøgelsen indeholder en række oplysninger om, hvilke kompetencer og indsigtsmuligheder diverse tilsyn har i EU.⁴

I bilag II gengives skema 2, 4 og 5 i Europa-Parlamentets undersøgelse (om tilsynskompetencer og indsigtsmuligheder, der eksisterer i EU), og hvilke tilsynskompetencer og indsigtsmuligheder Udvalget i Danmark på nuværende tidspunkt har. Derudover tages der stilling, hvilke yderligere kompetencer m.v. Udvalget får som følge af Udvalgsforslaget. Sammenfattende kan det konkluderes, at:

- Af skema 2 fremgår ni kategorier af efterretningsaktiviteter (bl.a. indsamling af oplysninger via tvangsindgreb, og anvendelsen af personoplysninger), som parlamentariske tilsyn i EU fører tilsyn med. Af disse ni aktiviteter fører Udvalget kun tilsyn med to (anvendelsen af personoplysninger og analyser af information og produktion af rapporter), imens det finske parlamentariske tilsyn førte tilsyn med alle ni aktiviteter. Derudover førte de bulgarske, tyske, polske og rumænske parlamentariske tilsyn et tilsyn med syv af aktiviteterne. Vedtages Udvalgsforslaget, vil Udvalget således kun få én kompetence mere end på nuværende tidspunkt (drøftelser om udpegnings af medlemmer til Tilsynet (se bilag I, J)).
- Af skema 4 fremgår Udvalgets adgang til 10 kategorier af fortrolige oplysninger, som parlamentariske tilsyn i EU fører tilsyn med. Ud af disse 10 informationskategorier havde Udvalget fire begrænsede adgange, og slet ingen adgang i de resterende seks kategorier. Til sammenligning havde de bulgarske og lettiske parlamentariske tilsyn ubegrænset adgang i alle 10 kategorier, og det estiske parlamentariske tilsyn havde ubegrænset adgang i syv kategorier, og begrænset adgang i tre kategorier. Såfremt Udvalgsforslaget bliver vedtaget, vil Udvalget få adgang til tre yderligere kategorier af informationer (underretning om budget (se bilag I.I) - der omfatter to kategorier i skema 4) og underretning om retningslinjer (se bilag I.f)), således at Udvalget har begrænset adgang til fire kategorier (som nu) samt adgang til budgetinformationer og udstedte retningslinjer.
- Af skema 5 fremgår ni kategorier af kompetencer og midler, som diverse europæiske parlamentariske tilsyn besidder (undersøgelsens skema 5 om kompetencer og midler som specialiserede tilsynsmyndigheder besidder), samt hvilke af disse Udvalget besidder. Ud af ni kategorier havde Udvalget kun to kompetencer og midler (modtagelse og gennemgang af årlige rapporter samt periodiske møder med efterretningstjenesterne). Til

³ Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs – "Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union", 2011.

⁴ Det bemærkes at CEPOS ikke har haft mulighed for at efterprøve indholdet af denne undersøgelse, ligesom de forskellige kategorier kan overlappes.

sammenligning havde det ungarske parlamentariske tilsyn syv af de ni kompetencer, og de estiske, italienske og tyske parlamentariske tilsyn havde seks af kompetencerne. Såfremt Udvalgsforslaget bliver vedtaget, vil Udvalget få tildelt én yderligere kompetence (anmodning om PET- og FE-chefernes tilstedeværelse (se bilag I.e)) således, at Udvalget har tre ud af de ni kompetencer.

Under punkt 5 og i bilag III fremgår udvalgte eksempler på, hvilke kompetencer udvalgte europæiske og skandinaviske tilsyn har, herunder at de to hollandske parlamentariske tilsyn, det schweiziske parlamentariske GPD og det tyske parlamentariske PKGr fører tilsyn med efterretningsaktiviteternes (herunder Tvangsindgrebenes) lovlighed og har adgang til fortroligt materiale.

5. Udvalgte landes parlamentariske og ikke-parlamentariske tilsyn

I **bilag III** bliver en række individuelle kompetencer hos udvalgte europæiske tilsyn fremhævet. Heraf fremgår det (i form af det tyske PKGr, de hollandske parlamentariske komitéer og det schweiziske GPD) bl.a., at europæiske parlamentariske tilsyn

- fører tilsyn med tvangsindgreb og efterretningsaktiviteternes lovlighed,
- har ret til at anmode om oplysninger, og
- afgiver en årlig rapport.

6. Tilsyn med Tvangsindgreb

Hverken Udvalget eller Tilsynet skal udtrykkeligt eller af egen drift føre tilsyn med PETs Tvangsindgreb, herunder de Tvangsindgreb, som blev indført eller udvidet via Terrorpakke I og II⁵. Dette har man i den politiske aftale⁶ begrundet med, at PET er underlagt den samme domstolskontrol som det øvrige politi. Udvalget får alene adgang til at anmode om oplysninger og statistikker om Tvangsindgreb, og på trods af at Tilsynet får omfattende indsigt i PETs virksomhed er dets kompetence begrænset til personoplysninger. Endvidere skal regeringen, ifølge Udvalgsforslaget, give Udvalget en årlig orientering om tvangsindgreb, men hverken Udvalget eller Tilsynet får en lovfæstet opgave om at føre tilsyn med Tvangsindgreb.

Der introduceres således ikke nye effektive tiltag vedrørende automatisk parlamentarisk eller anden kontrol med bl.a. dataaflysning, hemmelige (gentagne) ransagninger, indgreb i meddelelshemmeligheden, forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation og adgangen oplysninger om teletrafik (logning).

I 2005 blev der fremlagt et forslag til folketingsbeslutning⁷ om udarbejdelse af en årlig offentligt tilgængelig statistik over indgreb i meddelelshemmeligheden. Forslaget blev begrundet med, at der ikke forelå statistik over antallet og omfanget af indgreb i meddelelshemmeligheden, domstolens kontrol eller effekten heraf for politiets efterforskning. Det kunne, ifølge forslaget, være med til, at der bredte sig den opfattelse, at domstolene blev betragtet som et

⁵ L 378 af 2002 og L 542 af 2006.

⁶ Politisk aftale mellem regeringen, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Venstre om en ny styrket regulering af PETs virksomhed og den parlamentariske kontrol med efterretnings tjenesterne, 11. januar 2013.

⁷ 2005/1 BSF 84.

gummistempel for politiet. Det kunne endvidere være svært for dommerne at give afslag, når politiet f.eks. begrundede et indgreb med risikoen for terror, hvilket kunne være med til at udhule beskyttelsen af meddelelshemmeligheden. Forslaget bortfaldt.

Folketingets retsudvalg har ved flere lejligheder stillet spørgsmål til justitsministrene om anvendelsen og omfanget af PETs Tvangsindgreb. Disse spørgsmål har primært vedrørt politiets anvendelse af indgreb som følge af Terrorpakke I og II⁸, herunder hemmelige ransagninger⁹, aflytninger og dataaflysninger¹⁰. Justitsministrenes svar på disse spørgsmål har generelt været, at det ikke var hensigtsmæssigt eller muligt i en folketingsbesvarelse at redegøre for PETs Tvangsindgreb.

Rigsadvokaten har offentliggjort en statistik over indgreb i meddelelshemmeligheden og ransagninger i perioden 2009 til 2011.¹¹ Om ransagninger viser statistikken, at der blev foretaget 6619 i 2009, 7419 i 2010 og 7749 i 2011. Det oplyses dog, at politikredsene ikke anser tallene for fyldestgørende, og at disse ikke inkluderer PETs indgreb. I 2009 blev der foretaget 3328 indgreb i meddelelshemmeligheden. Dette tal var 4609 i 2010 og 8947 i 2011. Tallene viser dog ikke de indgreb, der er foretaget af PET.

Der foreligger således flere eksempler på et parlamentarisk ønske om indsigt i anvendelsen af Tvangsindgreb, og statistikken viser en betydelig stigning i antallet af indgreb i meddelelshemmeligheden, herunder en stigning på 268 % ved en sammenligning mellem 2009 og 2011.

7. Forholdet mellem Udvalget og Tilsynet

Udvalget sikres Indsigt i Tilsynets virksomhed ved, at Udvalget får forelagt de årlige redegørelser, som Tilsynet afgiver om sin virksomhed. Endvidere sikres udvalget indsigt i PETs virksomhed via (i) den årlige redegørelse om sin virksomhed, som PET skal afgive til justitsministeren, (ii) regeringens pligt til løbende at underrette Udvalget samt (iii) den underretning Udvalget skal modtage, hvis der helt ekstraordinært skulle opstå en sag, hvor en henstilling fra Tilsynet til PET ikke følges af regeringen.

Tilsynet forpligtiges ikke til at orientere Udvalget løbende, og det er regeringen - og ikke Tilsynet selv - der skal underrette Udvalget om regeringens manglende efterlevelse af Tilsynets henstillinger. Endvidere skal Tilsynet ikke føre tilsyn med PETs tvangsindgreb, hvilket medfører, at Udvalget ikke modtager information herom fra andre myndigheder end PET og regeringen selv.

Udvalgets forhold til Tilsynet er således generelt begrænset til den årlige redegørelse, som Tilsynet og PET afgiver om deres virksomhed, samt orientering fra regeringen, såfremt Tilsynets henstillinger ikke efterkommes. Udvalget får ikke en adgang til at orientere sig om Tilsynets løbende virksomhed, og det er ikke intentionen, at Udvalget skal undersøge konkrete sager.

⁸ Spørgsmål nr. 33 fra Folketingets Retsudvalg, 26. oktober 2006.

⁹ Spørgsmål nr. 2 fra Folketingets Retsudvalg (vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Sporing af skjult udbytte og andre aktiver, forældelse af konfiskationskrav, hemmeligbeslaglæggelse m.v.) (L 54), 23. november 2010.

¹⁰ Spørgsmål nr. 254 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg, 30. november 2011.

¹¹ Rigsadvokaten, "Statistik over indgreb i meddelelshemmeligheden og ransagninger", 2009-2011.

8. Anbefalinger

Effektiv parlamentarisk kontrol med PET (og FE) forudsætter, at Udvalget og Folketinget har en tilstrækkelig indsigt i PETs (og FEs) aktiviteter og omfanget heraf.

Udvalgsforslaget har til formål at styrke den parlamentariske kontrol. I forbindelse med Udvalgets nye ret til at anmode om oplysninger (bilag I.d) fremgår det imidlertid af Udvalgsforslaget, at man ønsker at fortsætte den gældende ordning, hvor Udvalgets primære opgave er at holde sig informeret om, og om fornødent tilkendegive sin opfattelse af efterretningstjenesternes overordnede virksomhed, mens man som udgangspunkt ikke foretager nogen bedømmelse af tjenesternes behandling af konkrete sager. Udvalget har således traditionelt ikke haft til opgave at kræve indsigt i emner af særlig interesse men må alene henholde sig til regeringens og Tilsynets årlige orientering, hvilket kan skabe en så stor informationsasymmetri mellem PET og regeringen (på den ene side) og Udvalget (på den anden side), at Udvalgets kontrolfunktion må antages at kunne blive stærkt begrænset.

Udvalgsforslaget må antages fortsat at placere Danmark blandt de lande i EU med den mindst omfattende parlamentariske kontrol med efterretningstjenesterne.

Som det fremgår af punkt 4 og bilag II, samt punkt 5 og bilag III, så indebærer Udvalgsforslaget ikke nogen væsentlig styrkelse eller udvidelse af den parlamentariske kontrol, hvis man sammenligner med antallet af indsigtsmuligheder og kompetencer, som findes hos andre parlamentariske tilsyn i Europa. Det schweiziske parlamentariske GPD har en ubegrænset adgang til oplysninger. Endvidere fører GPD, de hollandske parlamentariske tilsyn, og det tyske parlamentariske PKGr tilsyn med efterretningsaktiviteternes (herunder Tvangsindgrebenes) lovlighed.

Ved en gennemgang af Udvalgets nye kompetencer i bilag I må det overordnet antages, at Udvalget forbliver et rent informationsmodtagende organ i overensstemmelse med den allerede gældende ordning, ligesom de informationer, som Udvalget skal tage stilling til, som udgangspunkt kun vedrører PETs overordnede virksomhed. Det fremgår ikke af Udvalgsforslaget, hvordan Udvalgets rent kontrollerende funktion reelt styrkes, og Udvalget tilføres ingen reelle tilsynskompetencer eller reaktionsmuligheder på nær den eksisterende ret til at afgive tilkendegivelser om PETs overordnede virksomhed.

Den parlamentariske kontrol svækkes endvidere af Udvalgsmedlemmernes absolutte tavshedspligt. Det må antages, at den parlamentariske kontrol ikke bliver stærkere af, at Udvalgets medlemmer modtager informationer af overordnet karakter, som ikke kan videregives til Folketinget.

Udvalgsforslaget medfører heller ikke en lovfæstet automatisk parlamentarisk eller anden form for effektiv kontrol med omfanget af og udviklingen i Tvangsindgreb på trods af gentagne parlamentariske forsøg på at få indsigt i omfanget og anvendelsen af disse Tvangsindgreb, og på trods af stigningen i politiets anvendelse af indgreb i meddelelseshemmeligheden og ransagninger. I det omfang, at Tilsynet blev tildelt en kompetence til at føre retligt tilsyn med hele PETs (og relevante dele af FE's) virksomhed samt mulighed for af egen drift og direkte at orientere Udvalget - og Udvalget fik mulighed for at informere Folketinget og i fornødent omfang offentligheden om uoverensstemmelser mellem Tilsynet og PET/regeringen - ville Udvalgets begrænsede kompetencer ikke være så betænkelige. Anbefalingerne nedenfor skal således ses i

lyset af netop Tilsynets begrænsede kompetence, samt den relativt begrænsede mulighed for interaktion mellem Tilsynet og Udvalget.

Det er i retssikkerhedens og tremagtsdelingens interesse, at der føres tilsyn med både PET og domstolene i forhold til omfanget af tilladte Tvangsindgreb, og hvor ofte disse foretages på baggrund af forudgående eller efterfølgende retskendelse. Både parlamentariske og ikke-parlamentariske tilsyn i Norge, Sverige, Tyskland, Holland og Schweiz fører alle tilsyn med de respektive efterretningstjenesters tvangsindgreb (se bilag III).

Følgende foreslås:

1. *Det bør indsættes i Udvalgsforslaget, at Udvalget fører tilsyn med hele PETs virksomhed, og ikke blot den overordnede virksomhed. Endvidere bør tilsynet have kompetencen til at kræve indsigt i konkrete sager hvis Udvalget anser det for nødvendigt.*

De parlamentariske tilsyn i Tyskland, Holland og Schweiz fører alle tilsyn med de respektive efterretningstjenesters aktiviteterets lovlighed. Udvalgets kontrolfunktion bør være effektiv og have en præventiv effekt, og derfor ikke kun begrænse sig til PETs overordnede virksomhed. Endvidere bør Udvalget have en tilstrækkelig adgang til at undersøge, om PETs og Tilsynets virksomhed og redegørelser er tilstrækkelige, samt få adgang til konkrete sager, hvis Udvalget anser det for nødvendigt.

Udvalget bør på linje med de hollandske parlamentariske tilsyn, det schweiziske parlamentariske GPD og det tyske parlamentariske PKGr kunne føre tilsyn med Tvangsindgreb og efter anmodning have adgang til PETs fortrolige materiale, herunder korrespondance, bøger, papirer og dokumenter, dog med en begrænset mulighed for at PET kan modsætte sig dette af hensyn til tvingende omstændigheder.¹²

Endvidere bør Udvalget have indsigt i anvendelsen af Tvangsindgreb, hvilken kompetence bl.a. PKGr og GPD er tillagt.¹³ Effektiv kontrol må antages kun at kunne føres, såfremt informationsasymmetrien mindskes, hvilket antageligt ikke vil ske ved fortsættelsen af tilsynet med kun den overordnede virksomhed.

Retten til at anmode om oplysninger i Udvalgsforslagets nye § 2, stk. 3 bør således suppleres med en ret til indsigt i konkrete sager samt alt fortroligt materiale hos PET, hvis Udvalget anser det for nødvendigt.

2. *Det bør fremgå af Udvalgsforslagets § 2, at regeringens årlige redegørelse om tvangsindgreb (bilag I.b) skal indeholde en udførlig redegørelse vedrørende antallet af foretagne*

¹² Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs – "Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union", 2011, s. 219 . Se endvidere CEPOS analysenotat: "Den juridiske og parlamentariske kontrol med PET og FE er for svag og bør styrkes" af 21.6.2009 på http://www.cepos.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/Den_juridiske_og_parlamentariske_kontrol_med_PET_og_FE_er_for_svag_og_boer_styrkes.pdf

¹³ Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs – "Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union", 2011, s. 131 og 220.

Tvangsindgreb, efterfølgende domfældelser og i hvilket omfang disse indgreb sker på baggrund af forudgående eller efterfølgende retskendelser.

I Udvalgsforslaget tildeles Udvalget kompetencen til at anmode om statistiske oplysninger, om blandt andet visse typer af Tvangsindgreb, herunder om antallet af sager, hvor der er meddelt afslag på at foretage en bestemt type Tvangsindgreb (bilag I.d). Endvidere skal Udvalget årligt gives en udførlig orientering om efterretningstjenesternes virksomhed (punkt bilag III.a). Dette skal ske ved siden af den løbende orientering. Det fremgår tillige af bemærkningerne, at regeringen årligt skal orientere Udvalget om de tilfælde, hvor Justitsministeriet i medfør af retsplejelovens regler herom er blevet underrettet om, at PET har foretaget tvangsindgreb, som domstolene ikke har godkendt (bilag I.b).

Det forudsættes dog i Udvalgsforslaget, at der sker en videreførelse af den gældende ordning, hvorefter det er Udvalgets primære opgave at holde sig informeret om, og om fornødent tilkendegive sin opfattelse af efterretningstjenesternes overordnede virksomhed, mens man som udgangspunkt ikke foretager nogen bedømmelse af tjenesternes behandling af konkrete sager. Endvidere fremgår det af den politiske aftale, at man ikke ønsker at ændre forholdene for så vidt angår parlamentarisk kontrol med Tvangsindgreb.

Domstolskontrol med Tvangsindgreb er et fundamentalt værn mod vilkårlige Tvangsindgreb og magtmisbrug. Men domstolskontrollen sikrer imidlertid ikke Folketingets, Udvalgets eller Tilsynets indsigt i (i) omfanget af og udviklingen i Tvangsindgreb, (ii) om betingelserne for Tvangsindgreb er tilstrækkelige, eller (iii) om domstolene fører en tilstrækkelig holdbar praksis i forhold til afsigelse af retskendelser. Bevares den nuværende ordning, vil muligheden for en fortsat informationsasymmetri mellem PET og regeringen (på den ene side) og Udvalget (på den anden side) antageligt medføre, at Udvalgets kontrolfunktion forbliver stærkt begrænset.

Både Udvalget og Tilsynet bør via den årlige redegørelse om Tvangsindgreb (bilag I.b) sikres en tilstrækkelig adgang til at føre tilsyn med Tvangsindgreb. Det bør fremgå af Udvalgsforslagets forslag til en ny § 2, at den årlige redegørelse skal indeholde antallet af Tvangsindgreb, hvorvidt disse er foretaget på baggrund af forudgående eller efterfølgende retskendelser, samt forholdet mellem foretagne Tvangsindgreb og efterfølgende sager og domfældelser ved domstolene.

En omfattende anvendelse af tvangsindgreb, der tillades af domstolene, men som ikke fører til domfældelse, vil kunne udgøre en indikator for, om PETs virksomhed og domstolenes kendelser er retssikkerhedsmæssigt forsvarlige.

3. Den årlige redegørelse vedrørende Tvangsindgreb bør offentliggøres i anonymiseret form.

Domstolskontrol med Tvangsindgreb er et fundamentalt værn mod vilkårlige tvangsindgreb og magtmisbrug. Det sikrer imidlertid ikke parlamentarisk indsigt i omfanget af og udviklingen i Tvangsindgreb eller, om domstolene fører en tilstrækkelig holdbar praksis i forhold til afsigelse af retskendelser. Tavshedspligten for både Udvalget og Tilsynet modvirker yderligere den parlamentariske kontrol.

Folketinget og befolkningen bør sikres en tilstrækkelig adgang til at føre tilsyn med antallet af Tvangsindgreb og vurdere, om der eksisterer et rimeligt forhold mellem foretagne Tvangsindgreb og efterfølgende sager og domfældelser ved domstolene.

Regeringens årlige redegørelse vedrørende tvangsindgreb (bilag I.b) kan indgå i PETs årlige redegørelse, jf. Udvalgsforslagets forslag til en ny § 2 a, stk. 6, i Tilsynets redegørelse, jf. Udvalgsforslagets forslag til en ny § 2 a, stk. 2, eller i Udvalgets beretning jf. Udvalgsforslagets forslag til en ny § 3, stk. 2.

4. *Tilsynet bør have pligt til løbende at rapportere til Udvalget, og bør have pligt til at informere Udvalget om regeringens manglende efterlevelse af Tilsynets henstillinger.*

Der bør, med henblik på effektiv kontrol, indsættes en pligt for Tilsynet til løbende at orientere Udvalget, og det bør i Udvalgsforslagets forslag til ny § 2 a, stk. 3 være Tilsynet, som skal underrette Udvalget om regeringens manglende efterlevelse af Tilsynets henstillinger. Det bør således ikke være regeringen selv, der rapporterer om sin egen manglende efterlevelse af henstillinger. Endvidere bør det fremgå af Udvalgets redegørelse, i hvor mange tilfælde Tilsynet har indrapporteret PET og regeringens manglende efterlevelse af Tilsynets henstillinger, samt hvorvidt Udvalget er enig med Tilsynet eller PET og regeringen. En sådan redegørelse skal dog ikke nævne det konkrete indhold af de underliggende sager.

5. *Udvalget bør have en pligt til at afgive en årlig beretning til Folketinget.*

Den britiske Intelligence and Security Committee ("ISC") er forpligtiget til hvert år at afgive en rapport om dens virksomhed, ligesom den kan afgive rapporter løbende.¹⁴ Denne rapport afgives til premierministeren, som forelægger den for parlamentet. Medlemmerne af ISC udpeges af premierministeren efter parlamentets nomineringer og en konsultation med formanden for oppositionen. Rapporterne gennemgår bl.a. udviklingen i terrortrusler og efterretningsvirksomhed og forholder sig (kritisk) til tiltag indenfor national sikkerhed og efterretningsvirksomhed. Det parlamentariske tyske PKGr, schweiziske GPD, og det norske EOS-Utvalget (hvis medlemmer udpeges af parlamentet) afgiver tillige rapporter og årsrapporter.

En lignende årlig beretning fra det parlamentariske Udvalg vil – sammen med regeringens og Tilsynets redegørelser - sikre Folketinget en vis parlamentarisk indsigt.

Udvalgsforslagets forslag til en ny § 3, stk. 2 bør indeholde en *pligt* for Udvalget til at afgive en årlig beretning.

9. Konklusion

På trods af at Kontroludvalget tildeles nye kompetencer, udgør Udvalgsforslaget i vidt omfang en videreførelse af den tidligere retstilstand, hvorefter Udvalget i altovervejende grad orienteres uden mulighed for at føre egentlig og løbende kontrol og uden egentlige

¹⁴ Rapporterne er tilgængelige på <http://isc.independent.gov.uk/committee-reports/annual-reports>

reaktionsmuligheder. Med henblik på at styrke den lovgivende magts mulighed for at føre kontrol med efterretningstjenesterne foreslås det, at

- Udvalget bør kunne føre tilsyn med hele PETs virksomhed, herunder tvangsindgreb, og ikke blot den overordnede virksomhed. Endvidere bør Udvalget have kompetencen til at kræve indsigt i konkrete sager, hvis Udvalget anser det for nødvendigt dog således, at PET og FE i helt særlige tilfælde vil kunne nægte sådan udlevering.
- regeringens årlige redegørelse om tvangsindgreb skal indeholde en udførlig redegørelse vedrørende antallet af foretagne tvangsindgreb, efterfølgende domfældeiser, og i hvilket omfang disse indgreb sker på baggrund af forudgående eller efterfølgende retskendelser.
- Den årlige redegørelse vedrørende tvangsindgreb bør offentliggøres i anonymiseret form.
- Tilsynet bør have pligt til løbende at rapportere til Udvalget, og bør have pligt til af egen drift at informere Udvalget om regeringens manglende efterlevelse af Tilsynets henstillinger.
- Udvalget bør have en pligt til at afgive en årlig beretning til Folketinget.

Bilag I – Udvalgets kompetencer som følge af Udvalgsforslaget

Udvalgsforslaget medfører en række nye tiltag, som gennemgås nedenfor.

a. Retten til årlig orientering - ny § 2, stk. 1.

Regeringen foreslår, at Udvalget årligt gives en udførlig orientering om efterretningstjenesternes virksomhed. Denne orientering skal afgives af regeringen og skal ske ved siden af den løbende orientering.

Orienteringen skal udførligt underrette udvalget om PETs brug af civile agenter, og som minimum oplyse om (i) antallet af tilfælde, hvor PET har anvendt civilagenter, (ii) områder inden for straffelovens kapitel 12 og 13 hvor PET har anvendt civilagenter, f.eks. om der er tale om terrorisme, ekstremisme, spionage eller spredning af masseødelæggelsesvåben og (iii) eksempler på konkrete sager, der involverer civilagenter. Dette skal ske under hensyntagen til de særlige forhold, der gør sig gældende på efterretningsområdet.

Udvalget skal derudover oplyses om retningslinjerne for aflønning af kilder, herunder civilagenter.

b. Orientering om tvangsindgreb – bemærkningen til den nye § 2, stk. 1.

Regeringen skal (ifølge Udvalgsforslagets bemærkninger) endvidere en gang årligt orientere Udvalget om de tilfælde, hvor justitsministeriet i medfør af retsplejelovens regler herom er blevet underrettet om, at PET har foretaget tvangsindgreb, som domstolene ikke har godkendt.

c. Retten til løbende orientering - ny § 2, stk. 2.

Regeringen skal holde Udvalget orienteret om væsentlige omstændigheder af sikkerhedsmæssig karakter eller udenrigspolitiske spørgsmål, som er af betydning for efterretningstjenesternes virksomhed. Dette er en fortsættelse af gældende ret.

d. Retten til at anmode om oplysninger - ny § 2, stk. 3.

Der indføres en pligt for regeringen til på anmodning at give Udvalget oplysninger om efterretningstjenesternes virksomhed, herunder statistiske oplysninger. Det forudsættes i den forbindelse, at der sker en videreførelse af den gældende ordning, hvorefter det er Udvalgets primære opgave at holde sig informeret om, og om fornødent tilkendegive sin opfattelse af, efterretningstjenesternes overordnede virksomhed, mens man som udgangspunkt *ikke* foretager nogen bedømmelse af tjenesternes behandling af konkrete sager.

Oplysningerne kan f.eks. være

- om PETs indhentning af oplysninger fra andre offentlige myndigheder, jf. PET-Forslaget,
- statistik om visse typer af Tvangsindgreb,
- om visse typer af Tvangsindgreb, f.eks. dataaflysning, herunder om antallet af sager, hvor der er meddelt afslag på at foretage en bestemt type Tvangsindgreb,
- om antallet af personer, der er genstand for undersøgelse hos PET,

- om det antal sager, hvor PET har foretaget en sikkerhedsundersøgelse, herunder antallet af sager hvor undersøgelsen har resulteret i videregivelse af belastende oplysninger,
- om FE's behandling af oplysninger om personer, som er hjemmehørende i Danmark.

e. Anmodning om PET- og FE-chefernes tilstedeværelse - ny § 2, stk. 4.

Udvalget kan anmode justitsministeren og forsvarsministeren om at foranledige, at cheferne for henholdsvis PET og FE er til stede i forbindelse med et udvalgsmøde med henblik på at bistå ministrene med at besvare spørgsmål fra Udvalget.

f. Underretning om retningslinjer - ny § 2, stk. 5.

Regeringen skal underrette Udvalget om indholdet af de retningslinjer, der er gældende for efterretningstjenesternes virksomhed. De omfattede retningslinjer er dem, som er udstedt med hjemmel i PET-Forslaget (eller det tilsvarende forslag om regulering af FE) eller forudsat i bemærkningerne til forslagene. Underretningen skal ske forud for udstedelsen.

Endvidere skal Udvalget forudgående underrettes når der sker henlæggelse af væsentlige nye opgaver til PET.

g. Forudgående forelæggelse af PETs redegørelse - ny § 2, stk. 6.

PET-Forslaget medfører at PET afgiver en årlig redegørelse om sin virksomhed til justitsministeren, som skal offentliggøres. Udvalget skal have forelagt den årlige redegørelse før den offentliggøres.

h. Forudgående forelæggelse af Tilsynets redegørelse - ny § 2 a, stk. 2.

Udvalget sikres indsigt i Tilsynets virksomhed, ved at Udvalget får forelagt de årlige redegørelser, som Tilsynet afgiver om sin virksomhed. Forelæggelsen skal ske før offentliggørelsen af redegørelserne.

i. Underretning om manglende efterlevelse af Tilsynets henstillinger - ny § 2 a, stk. 3.

Der skal ske underretning af Udvalget, hvis der helt ekstraordinært skulle opstå en sag, hvor en henstilling fra Tilsynet til PET eller FE ikke følges af regeringen. Det er regeringen som skal underrette udvalget.

j. Drøftelser om udpegning af medlemmer til Tilsynet - ny § 2 a, stk. 1.

Udpegning af medlemmerne af Tilsynet (med undtagelse af formanden) sker efter drøftelse med Udvalget. Udvalget har i forbindelse med drøftelserne mulighed for at komme med indsigelser i forhold til de foreslåede personer og fremsætte alternative forslag til medlemmer.

k. Udvalgets beretninger - ny § 3, stk. 2.

Udvalget kan afgive beretning om sin virksomhed, f.eks. en årlig beretning, der offentliggøres. Udvalget kan inden for rammene af den særlige tavshedspligt angive, hvilke emner der har været behandlet i udvalget. Det kan f.eks. være, at udvalget har drøftet PET's praksis med hensyn til telefonaflytninger. Beretningerne afgives med henblik på offentliggørelse.

1. Underretning om budget – nyt 3. pkt. i § 4.

Regeringen skal underrette Udvalget om PETs og FEs årlige budget, og eventuelt give detaljerede oplysninger om budgetmæssige forhold på de enkelte opgaveområder.

Bilag II - Sammenligning med andre europæiske parlamentariske tilsyn

I 2011 udgav Europa-Parlamentet en undersøgelse af parlamentariske og ikke-parlamentariske tilsynsenheders tilsyn med efterretningstjenester i EU.¹⁵ I denne undersøgelse inddrages Udvalgets nuværende tilsynskompetencer og sammenlignes med andre Europæiske tilsyns kompetencer. Enkelte skemaer i denne undersøgelse gennemgås nedenfor.

Af undersøgelsens skema 2 fremgår ni kategorier af efterretningsaktiviteter, som parlamentariske tilsyn i EU fører tilsyn med.

Disse ni kategorier, og Udvalgets kompetencer, var:

Aktivitet	Aktiviteter Udvalget fører tilsyn med
Indsamling af information ved brug af specielle beføjelser (tvangsindgreb)	
Indsamling af information fra åbne offentligt tilgængelige kilder	
Anvendelse af persondata	x
Informationsdeling mellem tjenester på nationalt plan	
Informationsdeling med fremmede tjenester	
Informationsdeling og samarbejdsaftaler med fremmede regeringer og tjenester	
Analyser af information og udarbejdelse af rapporter	x
Udnævnelse af ledende medarbejdere	
Udnævnelse af tilsynsenheder indenfor tjenesterne	

Af disse ni aktiviteter førte Udvalget kun tilsyn med to, imens det finske parlamentariske tilsyn førte tilsyn med alle ni aktiviteter. Derudover førte de bulgarske, tyske, polske og rumænske parlamentariske tilsyn et tilsyn med syv af aktiviteterne.

Vedtages Udvalgsforslaget, vil Udvalget få én mere kompetence end på nuværende tidspunkt (drøftelser om udpegning af medlemmer til Tilsynet (bilag I.j)). Dog vil retten til at anmode om oplysninger (bilag I.d) kunne overlappes visse af aktiviteterne, afhængigt af hvor dybdegående en adgang, Udvalget får til oplysninger vedrørende den daglige virksomhed samt samarbejdet og udveksling af oplysninger mellem PET eller FE og udenlandske regeringer og efterretningstjenester. Det bliver nemlig Udvalgets primære opgave er at holde sig informeret om, og om fornødent tilkendegive sin opfattelse af, efterretningstjenesternes overordnede virksomhed, mens man som udgangspunkt ikke foretager nogen bedømmelse af tjenesternes behandling af konkrete sager.

Af undersøgelsens skema 4 fremgår Udvalgets adgang til 10 kategorier af fortrolige oplysninger:

Typen af information	Udvalgets adgang
Fremtidige operationer	Begrænset
Igangværende operationer	Begrænset
Færdiggjorte operationer	Begrænset

¹⁵ Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs – "Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union", 2011, tilgængelig på <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110927ATT27674/20110927ATT27674EN.pdf>.

Ministerielle instruktioner/direktiver til tjenester	Begrænset
Budget og planlagte udgifter for tjenester	Ingen
Tidligere udgifter	Ingen
Aftaler med fremmede regeringer, tjenester og internationale organisationer	Ingen
Information modtaget fra andre nationale tjenester	Ingen
Information modtaget fra fremmede regeringer og sikkerhedstjenester	Ingen
Information modtaget fra internationale organisationer (f.eks. FN, EU eller NATO)	Ingen

Ud af disse 10 informationskategorier har Udvalget fire begrænsede adgange, og slet ingen adgang i de resterende seks kategorier. Til sammenligning havde de bulgarske og lettiske parlamentariske tilsyn ubegrænset adgang i alle 10 kategorier, og det estiske parlamentariske tilsyn havde ubegrænset adgang i syv kategorier og begrænset adgang i tre kategorier.

Såfremt Udvalgsforslaget bliver vedtaget, vil Udvalget få adgang til tre yderligere kategorier af informationer (underretning om budget (bilag I.I) (der omfatter to kategorier i skema 4) og underretning om retningslinjer (bilag I.f)) således, at Udvalget har begrænset adgang til fire kategorier (som nu) samt adgang til budgetinformationer og udstedte retningslinjer. Dog vil retten til at anmode om oplysninger (bilag I.d) kunne overlappes visse af kategorierne, afhængigt af hvor dybdegående en adgang Udvalget vil få til oplysninger vedrørende operationer samt om samarbejdet og udveksling af oplysninger mellem PET eller FE og udenlandske regeringer og efterretningstjenester. Det bliver nemlig Udvalgets primære opgave er at holde sig informeret om, og om fornødent tilkendegive sin opfattelse af, efterretningstjenesternes overordnede virksomhed, mens man som udgangspunkt ikke foretager nogen bedømmelse af tjenesternes behandling af konkrete sager.

Af undersøgelsens skema 5 fremgår ni kategorier af kompetencer og midler, som diverse europæiske parlamentariske tilsyn besidder, samt hvilke Udvalget besidder:

Kompetencer og midler	Udvalgets kompetencer og midler
Modtage og gennemgå årlige rapporter fra tjenester	X
Periodiske møder med ledelserne i tjenesterne	X
Invitere ledelserne til at afgive vidneudsagn på andre tidspunkter	
Invitere eksterne eksperter	
Invitere personer fra offentligheden	
Stævne ansatte i tjenesterne til at afgive vidneudsagn	
Stævne personer fra den udøvende magt til at afgive vidneudsagn	
Stævne tjenester til at fremlægge bevis	
Inspektion af tjenesternes lokaler	

Ud af ni kategorier havde Udvalget kun to kompetencer og midler (modtagelse og gennemgang af årlige rapporter samt periodiske møder med efterretningstjenesterne). Til sammenligning havde det ungarske parlamentariske tilsyn syv af de ni kompetencer, og de estiske, italienske og tyske parlamentariske tilsyn havde seks af kompetencerne. Ingen parlamentariske tilsyn havde adgang til at stævne ansatte i tjenesterne og personer fra den udøvende magt til at afgive vidneudsagn.

Rangerer man tilsynene ud fra antallet af tilsynskompetencer per tilsyn lå Udvalget (blandt 18 parlamentariske tilsyn¹⁶) på næstsidstepladsen sammen med Østrigs parlamentariske tilsyn (begge med to kompetencer), mens Sveriges, Frankrigs og Grækenlands parlamentariske tilsyn lå sidst med kun én kompetence.

Såfremt Udvalgsforslaget bliver vedtaget, vil Udvalget få tildelt én yderligere kompetence (anmodning om PET- og FE-chefernes tilstedeværelse (bilag I.e)), således at Udvalget har tre ud af de ni kompetencer.

Under punkt 5 og bilag III fremgår udvalgte eksempler på hvilke kompetencer udvalgte europæiske og skandinaviske tilsyn har.

¹⁶ Skema 5 angiver i alt 20 parlamentariske tilsyn, dog har Polen og Rumænien to parlamentariske tilsyn hver.

Bilag III - Udvalgte landes parlamentariske og ikke-parlamentariske tilsyn

i dette bilag vil en række individuelle kompetencer hos udvalgte europæiske tilsyn blive fremhævet.

Tyskland

Tysklands kontrol med efterretningstjenester består af det parlamentariske Parlamentarische Kontrollgremium ("PKGr") og det ikke-parlamentariske G10. PKGr har ret til at modtage information om tvangsindgreb og om håndteringen af personoplysninger.¹⁷ Den føderale regering er underlagt en omfattende pligt til at rapportere til PKGr om generelle aktiviteter og væsentlige operationer. Endvidere skal den rapportere om andre operationer, hvis det kræves af PKGr, og PKGr kan tillige kræve adgang til fysiske og elektroniske filer, og foretage interviews af ansatte i tjenesterne, regeringerne og den føderale regering samt andre offentligt ansatte.¹⁸ Tjenesterne har dog en mulighed for at modsætte sig videregivelsen af oplysninger, hvis væsentlige grunde berettiger dette.

G10-kommission fører et særligt tilsyn med overvågningsforanstaltninger i forhold til korrespondance, post og telekommunikation.¹⁹ G10 skal give tilladelse til hvert enkelt indgreb i korrespondance, post og telekommunikation. Dens tilsyn omfatter derudover indsamlingen, behandlingen (herunder analyser) og anvendelsen af personoplysninger og meddelelse til den pågældende. G10 behandler og undersøger endvidere klager over indgreb i korrespondance, post og telekommunikation og har ret til at modtage enhver information, der anmodes om, herunder al dokumentation alle filer samt adgang til tjenesternes lokaler.

Hver sjette måned afgiver den føderale regering en rapport om overvågning af post og telekommunikation til PKGr, og PKGr rapporterer til parlamentet i midten og slutningen af hver parlamentsperiode og afgiver årligt én rapport.

Sverige

Sveriges kontrol med efterretningstjenester består af to parlamentariske komiteer (der kan indkalde vidner), ombudsmanden og Säkerhets- och Integritetsskyddsämnden ("SIN"). SIN har to hovedopgaver i form af at sikring af lovligheden ved hemmelige tvangsindgreb og tilsyn med personoplysninger.²⁰ Endvidere kan personer anmode SIN om indsigt i, hvorvidt de har været genstand for overvågning, og om der er sket lovlig behandling af deres personoplysninger. SIN har ret til at modtage information fra de myndigheder, der er underlagt dets tilsyn, og det kan indhente ekspertviden og invitere personer til møder. Endvidere kan SIN foretage inspektioner af tjenesternes lokaler.

Parlamentet vælger medlemmerne af SIN, og SIN afgiver årligt en rapport til regeringen, som offentliggøres. I denne rapport har SIN mulighed for at udtrykke dets mening om f.eks. utilstrækkelig lovgivning. Endvidere kan SIN afgive specielle rapporter. Hvis SIN er overbevist om,

¹⁷ Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs – "Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union", 2011, s. 220.

¹⁸ Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs – "Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union", 2011, s. 220.

¹⁹ Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs – "Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union", 2011, s. 222 samt <http://www.ennir.be/germany/intelligence-review-germany>.

²⁰ <http://www.sakint.se/Ny-sida.html> og Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs – "Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union", 2011, s. 280 og 285.

at der er sket en lovovertrædelse eller mangelfuld behandling af oplysninger, skal SIN videregive sagen til den relevante myndighed med henblik på videre behandling.

Holland

Hollands kontrol med efterretningstjenester består af to parlamentariske komiteer og af den ikke-parlamentariske Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Vellighheidsdiensten ("CTIVD"). De parlamentariske komiteer kan føre tilsyn med bl.a. effektivitet, budget og aktiviteternes lovlighed, og kan begge anmode om at få udleveret de oplysninger, de anser for nødvendige for at udøve deres virksomhed. Endvidere rådgiver CTIVD ministre både på eget initiativ og ved anmodning, og fungerer som en intern behandler af klager, som den ansvarlige minister modtager.

CTIVD foretager individuelle dybdegående undersøgelser, som resulterer i offentlige rapporter, og det overvåger en række af efterretningstjenestens aktiviteter, herunder behandlingen af personoplysninger, selvom det ikke er en lovfæstet opgave. CTIVD overvåger systematisk tjenesternes tvangsindgreb og har en ubegrænset adgang til hemmelig information. Det kan afhøre alle ansatte i tjenesten, som er forpligtigede til at afgive al relevant information. Det kan endvidere inspicere lokaier og afhøre vidner (under ed) samt eksperter.²¹ CTIVD afgiver årligt én rapport.

Norge

Norges kontrol med efterretningstjenester består af EOS-Utvalget, hvis medlemmer udpeges af parlamentet. EOS-Utvalget fører tilsyn med behandlingen af personoplysninger, tvangsindgreb og overholdelse af retssikkerhed og individets rettigheder.²² Det skal sikre, at ingen person underkastes strengere indgreb end nødvendigt.

EOS-Utvalget udøver dets tilsyn via inspektioner, undersøgelser af klager eller sager, der rejses af egen drift. Det kan stævne (i) ansatte i EOS-tjenesterne, (ii) andre ansatte i den offentlige administration samt (iii) private personer til at afgive mundtligt bevis. Der har endvidere retten til at indkalde eksperter og en bred ret til at inspicere arkiver, registre og lokaler. EOS-Utvalget afgiver årligt én offentlig rapport.

Schweitz

Schweitz' kontrol med efterretningstjenester består af den parlamentariske Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) ("GPD"), der er sammensat af medlemmer fra de to kamre af det schweiziske parlament. GPD har ubegrænset adgang til al hemmeligholdt information og vurderer efterretningstjenestens aktiviteter lovlighed, egnethed og effektivitet.²³ Ved mistanke om uregelmæssigheder kan GPD igangsætte undersøgelser, som ender i rapporter, der ofte offentliggøres. GPD udgiver en årlig rapport til de to kamre i parlamentet, og den kommer med forslag til lovgivning og løsning af problemstillinger, som den identificerer som led i dens virksomhed.

²¹ Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs – "Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union", 2011, s. 256.

²² <http://www.eos-utvalget.no/hXGXCTgZfKSR.35.idium> og <http://www.ennir.be/norway/intelligence-review-norway>

²³ <http://www.parlament.ch/e/organe-mitglieder/delegationen/geschaeftspruefungsdelegation/Documents/gpdel-factsheet-oberaufsicht-e.pdf>.

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Sendt til: jm@jm.dk og ote@jm.dk

11. februar 2013

Datatilsynet
Borgergade 28, 5.
1300 København K

CVR-nr. 11-88-37-29

Telefon 3319 3200
Fax 3319 3218

E-mail
dt@datatilsynet.dk
www.datatilsynet.dk

J.nr. 2013-111-0032
Sagsbehandler
André Dybdal Pape
Direkte 3319 3223

Vedrørende høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester (Styrkelse af den parlamentariske kontrol og indsigt) - Justitsministeriets j.nr. 2012-100-0033

Ved e-mail af 14. januar 2013 har Justitsministeriet anmodet om Datatilsynets eventuelle bemærkninger til ovennævnte udkast.

Udkastet giver ikke umiddelbart Datatilsynet anledning til bemærkninger.

Med venlig hilsen

André Dybdal Pape



Justitsministeriet
Slotholmsgade 10
1216 København K

Høring over forslag til lov om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarrets og politiets efterretningstjenester (Styrkelse af den parlamentariske kontrol og indsigt)

11. februar 2013

Ved e-mail af 14. januar 2013 har Justitsministeriet anmodet Det Kriminalpræventive Råd om eventuelle bemærkninger til ovennævnte udkast til lovforslag.

DKR-nummer:
13-131-0022

DKR har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Sagsbehandler:
Kbh
Direkte tlf.:
45 15 36 62
kbh@dkr.dk

Venlig hilsen

Marjun á Lað
Forebyggelseschef



dommerfuldmægtigforeningen

Justitsministeriet
Sikkerheds- og Forebyggelseskontoret

København, den 6. februar 2013

Vedr. Høring over forslag til lov om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarrets og politiets efterretningstjenester (Styrkelse af den parlamentariske kontrol og indsigt), Deres sagsnr. 2012-100-0033

Justitsministeriet har ved e-mail af 14. januar 2013 anmodet om Dommerfuldmægtigforeningens eventuelle bemærkninger til forslag til lov om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarrets og politiets efterretningstjenester (Styrkelse af den parlamentariske kontrol og indsigt).

Foreningen skal i den anledning meddele, at foreningen ikke finder at burde udtale sig om forslaget.

Dette høringssvar sendes elektronisk til: jm@jm.dk med kopi til ote@jm.dk.

På foreningens vegne,

Stine Nielsen
Høringsansvarlig
Dommerfuldmægtigforeningen

Domstolsstyrelsen



Justitsministeriet
Politi- og Strafferetsafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Store Kongensgade 1-3
1264 København K
Tlf. +45 70 10 33 22
Fax +45 7010 4455
post@domstolsstyrelsen.dk
CVR nr. 21-65-95-09
EAN-nr.5798000161184

Sendt pr. e-mail til jm@jm.dk med kopi til ote@jm.dk

J. nr. 2013-4101-0012-2
Sagsbeh. Winnie Bøgelund
Norvold
Dir.tlf. 99684281
Mail
WBN@domstolsstyrelsen.dk

7. februar 2013

Høring over forslag til lov om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester (Styrkelse af den parlamentariske kontrol og indsigt)

Justitsministeriet har ved mail af 14. januar 2013 anmodet om Domstolsstyrelsens eventuelle bemærkninger til forslag til lov om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester (Styrkelse af den parlamentariske kontrol og indsigt).

Domstolsstyrelsen har ikke bemærkninger til forslaget.

Med venlig hilsen

Winnie Bøgelund Norvold

Justitsministeriet
Politi- og Strafferetsafdelingen
Sikkerheds- og Forebyggelseskontoret
jm@im.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE 32698869

HSC@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

J. NR. 540.10/28538/HSC/JCH

11. FEBRUAR 2013

**HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM
ÆNDRING AF LOV OM ETABLERING AF ET UDVALG
OM FORSVARETS OG POLITIETS
EFTERRETNINGSTJENESTER (STYRKELSE AF DEN
PARLAMENTARISKE KONTROL OG INDSIGT)**

Justitsministeriet har ved e-mail af 14. januar 2013 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester (kontroludvalgsloven). Lovforslaget har til formål at styrke den parlamentariske kontrol med efterretningstjenesterne.

Lovforslaget er en delvis udmøntning af en politisk aftale indgået mellem regeringen, Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti om en ny styrket regulering af Politiets Efterretningstjenesters (PET's) virksomhed og den parlamentariske kontrol med efterretningstjenesterne. Aftalen er offentliggjort den 11. januar 2012.

Som led i aftalen vil justitsministeren endvidere i februar fremsætte et forslag til en ny lov om PET, som har til formål at regulere PET's opgaver og behandling af personoplysninger og etablere et særligt tilsynsorgan. Det fremgår af den politiske aftales bilag 1, at det påtænkte forslag til en lov om PET i det væsentlige svarer til det udkast, som fremgik af betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE. Af aftaleteksten fremgår, at de ændringer, lovforslaget om PET vil indeholde, blandt andet vedrører at også personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark, og juridiske personer kan bede om indirekte indsigt, at der indsættes en overordnet slettefrist, og at PET skal afgive en årlig redegørelse for sin virksomhed til Folketinget.

Det fremgår af aftalens bilag 1, at der skal udarbejdes en rapport om erfaringerne af den nye lovgivning, som skal oversendes til Folketinget fem år efter lovforslagernes ikrafttræden den 1. januar 2014.

1. Sammenfatning

Instituttets anbefalinger kan sammenfattes således:

- Instituttet anbefaler fortsat, at regeringen i samarbejde med Folketinget tager initiativ til en kortlægning og systematisk vurdering af det samlede tilsyn med PET (og FE).
- Instituttet anbefaler fortsat, at der etableres uafhængige og effektive tilsyn og kontroller med hele PET's (og FE's) virksomhed.
- Instituttet anbefaler, at Kontroludvalget får kompetence til at kunne anmode tilsynet om at undersøge nærmere angivne områder af PET's (og FE's) virksomhed.
- Instituttet anerkender, at den foreslåede ændring - hvorefter udpegning af medlemmerne til tilsynet (med undtagelse af formanden) sker efter drøftelse med udvalget - styrker tilsynets uafhængighed, men instituttet anbefaler fortsat, at Folketinget udpeger tilsynets medlemmer.
- Instituttet anerkender, at den foreslåede ændring - hvorefter regeringen underretter Kontroludvalget, hvis regeringen beslutter sig for ikke at følge en henstilling fra tilsynet - styrker Kontroludvalgets indsigt og efter omstændighederne kan anses som tilstrækkelig omend ikke optimal.
- Instituttet anbefaler, at forslaget til nyt stk. 2 i kontroludvalgslovens § 3 ændres til "Udvalget *afgiver en årlig* beretning til Folketinget om sin virksomhed, herunder om hvilke emner der har været under behandling i udvalget. Beretningen *offentliggøres*".

2. Instituttets generelle bemærkninger

Instituttet afgav den 8. juni 2012 et ganske omfattende og detaljeret hørings svar vedrørende betænkning nr. 1529/2012. Seniorforsker Eva Ersbøll udarbejdede et særskilt hørings svar om PET's samarbejde med Folketingets Indfødsretsudvalg. Begge hørings svar vedhæftes som filer.

Instituttet fremkom i sit hørings svar af 8. juni 2012 med en række konkrete anbefalinger til det lovforslag, som udvalget havde foreslået på baggrund af udvalgs kommissoriet af 22. april 1998, herunder en

vurdering af, om forslaget – på de områder, det regulerer - lever op til gældende menneskeretlige standarder. Institutet foreslog herunder, at menneskerettighederne indarbejdes i en formålsparagraf for PET's virke, ligesom der også bør indsættes en formålsbestemmelse for PET-tilsynets legalitetstilsyn, hvoraf fremgår, at tilsynet også omfatter PET's overholdelse af menneskeretten.

Institutet fremhævede særligt to overordnede hensyn, som bør varetages ved reguleringen af PET's virksomhed:

1. Danmark skal have en effektiv bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet, og begge hovedopgaver skal løses i overensstemmelse med menneskerettigheder og retssikkerhedsprincipper, og
2. Tilsynet med PET skal samlet set være effektivt og dækkende.

Institutet bemærkede i den forbindelse, at betænkningen kun tager delvise skridt i retning af at varetage disse hensyn.

Udvalgskommissoriet rækker tilbage til 1998, og der er i den efterfølgende periode sket ganske væsentlige ændringer i den sikkerhedspolitiske situation på baggrund af blandt andet terrorangrebet den 11. september 2001, de efterfølgende terrorangreb i Madrid og London samt genoptrykningen af Muhammed-tegningerne i 2008. Endvidere var det på tidspunktet for kommissoriets afgivelse forudsat, at der ville komme et lovinitiativ til en styrket demokratisk kontrol med efterretningstjenesterne, hvilket ikke er sket.

Institutet foreslog på denne baggrund, at der foretages en samlet beskrivelse af præcis hvilke institutioner, der fører tilsyn med forskellige aspekter af PET's 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 PET-tilsyn ikke bliver en lappeløsning, men derimod første skridt på vejen til en fuld modernisering af tilsynet med PET (og FE).

Det kan imidlertid allerede nu konstateres - ud fra den politiske aftaletekst - at der ikke vil blive gennemført en gennemgribende regulering af området for tilsyn og kontrol med efterretningstjenesternes virke. Reguleringen og kontrollen med PET vil være begrænset til bestemte områder for PET's virksomhed og dermed - efter instituttets opfattelse - ikke leve op til internationale anbefalinger

for en uafhængig og effektiv kontrol med efterretningstjenesterne i et moderne retssamfund. Der kan i den forbindelse henvises til Martin Scheinin, "Good Practises", Practice 10, hvorefter et kontrolorgan bør have "capacity to issue binding decisions" og domspraksis fra Den Europæiske-Menneskerettighedsdomstol, hvorefter de nationale kontrolsystemer skal indeholde tilstrækkelige og effektive garantier til beskyttelse mod misbrug. Der henvises til instituttets høringsvar fra 8. juni 2011.

- Instituttet anbefaler fortsat, at regeringen i samarbejde med Folketinget tager initiativ til en kortlægning og systematisk vurdering af det samlede tilsyn med PET (og FE).
- Instituttet anbefaler fortsat, at der etableres uafhængige og effektive tilsyn og kontroller med hele PET's (og FE's) virksomhed.

3. Styrkelse af Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne (Kontroludvalget)

3.1 Større indseende med PET og FE – ændring af kontroludvalgslovens § 2

Det foreslås lovfæstet, at regeringen én gang årligt giver Kontroludvalget en orientering om efterretningstjenesternes virksomhed. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at udvalget i den forbindelse - som et minimum - underrettes om PET's brug af civile som agenter, herunder antal tilfælde, hvilke områder samt gives eksempler på konkrete sager, hvor civile har været brugt som agenter. Herudover skal Kontroludvalget underrettes om retningslinjer for aflønning af kilder, herunder civile agenter. Disse minimumskrav kan udvides til flere oplysninger om agenter efter aftale mellem Kontroludvalget og regeringen. Også sager, hvor PET har foretaget tvangsindgreb, som domstolene ikke har godkendt, skal udvalget orienteres om.

Samtidigt indføres der en pligt for regeringen til efter anmodning at give udvalget oplysninger om efterretningstjenesternes virksomhed, herunder statistiske oplysninger, f.eks. om antal tvangsindgreb efter retsplejeloven eller om antallet af personer, som er genstand for undersøgelse hos PET.

Det understreges i bemærkningerne, at den hidtil gældende ordning videreføres, hvorefter udvalget primært holder sig informeret om og om fornødent tilkendegiver sin opfattelse af efterretningstjenesternes overordnede virksomhed, mens man som udgangspunkt ikke foretager nogen bedømmelse af tjenesternes behandling af konkrete sager. For at styrke udvalgets indseende med efterretningstjenesterne kan cheferne for efterretningstjenesterne på anmodning fra udvalget være til stede ved møderne. Det foreslås endvidere, at udvalget skal have forelagt den årlige PET-redegørelse inden offentliggørelsen. Endelig foreslås udvalget underrettet forud for udstedelse af nye retningslinjer for efterretningstjenesternes virksomhed, således at udvalgets eventuelle synspunkter kan indgå. Også henlæggelse af væsentlige nye opgaver til PET skal ske efter underretning til udvalget. Endvidere underrettes udvalget om efterretningstjenesternes budgetter.

Instituttets bemærkninger

Instituttet bemærker, at lovforslaget alene indeholder en styrkelse af den orientering, som udvalget modtager, herunder mulighed for at anmode cheferne for efterretningstjenesterne om at deltage i møder. Der er således ikke tale om, at udvalget udstyres med en selvstændig kontrolfunktion, ligesom udvalget også fremover vil være afhængigt af de informationer, som meddeles dette fra efterretningstjenesterne.

Samtidigt vil der - på grund af medlemmernes tavshedspligt - ikke kunne ske offentliggørelse af anbefalinger på baggrund af de forhold, der afdækkes af udvalget. Der vil derfor fortsat ikke være nogen egentlig og uafhængig kontrol med den del af PET's virksomhed, som vedrører andet end behandlingen af personoplysninger. En stor del af PET's virksomhed, herunder PET's brug af f.eks. civile agenter, PET's brug af tvangsindgreb, f.eks. hemmelige ransagninger, brugen af indgreb i meddelelshemmeligheden og aflytninger og samarbejde med fremmede stater vil fortsat foregå uden en effektiv og uafhængig kontrol.

- Instituttet anbefaler, at udvalget får kompetence til at kunne anmode tilsynet om at undersøge nærmere angivne områder af PET's (og FE's) virksomhed.

3.2 Udpegning af medlemmer til Tilsynet med Efterretningstjenesterne – ny § 2 a, stk. 1

Det foreslås i en ny § 2 a, som vedrører Tilsynet med Efterretningstjenesterne, at udpegning af medlemmerne til tilsynet – med undtagelse af formanden – sker efter drøftelse med udvalget. Formanden udpeges efter indstilling fra præsidenterne for Østre Landsret og Vestre Landsret, jf. PET-lovforslagets § 16.

Drøftelsen vedrører ifølge lovforslagets bemærkninger de kriterier, der skal gælde ved udpegning af tilsynets medlemmer. Når regeringen herefter - på baggrund af kriterierne - har besluttet, hvilke medlemmer som skal udpeges, meddeles udvalget navnene på disse kandidater, og herefter sker der en ny drøftelse med udvalget, hvor udvalget kan komme med indsigelser eller fremkomme med alternative forslag. Den endelige beslutningskompetence ligger imidlertid fortsat hos justitsministeren for så vidt angår de menige medlemmer, idet det er ministeren, som udpeger medlemmerne.

Instituttets bemærkninger

Instituttet har i sit hørings svar vedrørende betænkning nr. 1529/2012 anbefalet, at Folketinget udpeger PET-tilsynets medlemmer for at styrke tilsynets uafhængighed, retssikkerheden og den generelle tillid til PET-tilsynet.

- Instituttet anerkender, at den foreslåede ændring styrker tilsynets uafhængighed, men instituttet anbefaler fortsat, at Folketinget udpeger tilsynets medlemmer.

3.3 Særlig underretning af Kontroludvalget - ny § 2 a, stk. 3

I lovforslaget til en ny PET-lov indeholdt i betænkning nr. 1529 foreslås i udkast til § 15, at PET-tilsynet som led i sin virksomhed kan afgive udtalelse over for PET. Et mindretal i udvalget vedrørende PET og FE fandt, at det er "en nødvendig bestanddel af et tidssvarende og effektivt tilsyn med en efterretningstjeneste som PET, at PET-tilsynet tildes en egentlig afgørelseskompetence over for PET, således at tilsynet kan give pålæg og nedlægge forbud, hvis tilsynet finder, at PET har tilsidesat de regler, som tilsynet efter lovudkastet skal påse overholdt.

...

Udstyres PET-tilsynet alene med en kompetence til at afgive uforbindende udtalelser, kan PET/Justitsministeriet derfor i princippet undlade at efterkomme sådanne udtalelser om regelbrud, uden at dette i almindelighed kommer til offentlighedens kundskab og kan indgå i den almindelige demokratiske debat i Folketinget".

Af den politiske aftale mellem regeringen, Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti, bilag 1, fremgår, at flertallets forslag følges, således at PET-tilsynet ikke vil kunne give påbud eller nedlægge forbud.

Det foreslås derfor i en ny § 2 a, stk. 3, at regeringen underretter Kontroludvalget, hvis regeringen beslutter sig for ikke at følge en henstilling fra tilsynet. Instituttet forudsætter herved, at tilsynet orienteres herom.

Instituttets bemærkninger

- Instituttet anerkender, at denne ændring styrker Kontroludvalgets indsigt og efter omstændighederne kan anses som tilstrækkelig omend ikke optimal.

3.4 Udvalgsberetning

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at udvalget siden etableringen i 1988 har afgivet 8 beretninger. Denne ordning foreslås nu lovfæstet, således at udvalget ifølge bemærkningerne f.eks. kan udgive en årlig beretning. Beretningerne afgives med henblik på offentliggørelse.

Instituttets bemærkninger

Instituttet bifalder, at det nu lovfæstes, at udvalget kan afgive beretning til Folketinget om sin virksomhed.

- Instituttet anbefaler, at forslaget til nyt stk. 2 i kontroludvalgslovens § 3 ændres til "*Udvalget afgiver en årlig beretning til Folketinget om sin virksomhed, herunder om hvilke emner der har været under behandling i udvalget. Beretningen offentliggøres*".

Der henvises til j.nr. 2012-100-033.

Venlig hilsen

Louise Holck
Vicedirektør

Justitsministeriet
Statsretskontoret
E-mailes til jm@jm.dk

STRANDGADE 56
DK-1401 KØBENHAVN K
TEL. +45 32 69 88 88
FAX +45 32 69 88 00
CENTER@HUMANRIGHTS.DK
WWW.MENNESKERET.DK
WWW.HUMANRIGHTS.DK

DATO 8. juni 2012
J.NR.
540.10/27157/PVK/
SWG/RFJ/HSC

Høring over betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE

Justitsministeriet har ved e-mail af 24. februar 2012 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE. Instituttet har efter aftale med ministeriet fået udsat fristen for afgivelse af høringssvar til fredag den 8. juni 2012.

Seniorforsker Eva Ersbøll udarbejder et særskilt høringssvar om PETs videregivelse af oplysninger til udlændingemyndighederne og Folketingets Indfødsretsudvalg. Dette oversendes til Justitsministeriet mandag den 11. juni 2012. Der henvises hertil.

Som bilag 1 er vedlagt en kort redegørelse for centrale menneskeretlige spørgsmål.

Instituttet har af tidsmæssige årsager ikke gennemgået lovudkastet vedrørende FE nærmere. Instituttet henviser generelt til det anførte nedenfor om forslaget til PET-loven, som også i et vist omfang gør sig gældende i relation til en ny lov om FE.

Instituttet forudsætter, at der foretages selvstændig høring over de forslag til lov for henholdsvis PET og FE, som senere måtte blive fremsat i Folketinget.

1. Sammenfatning

Institut for Menneskerettigheders anbefalinger af mere principiel karakter kan sammenfattes således:

- Instituttet anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at det af regeringen varslede udvalg, der skal vurdere det

samløbe danske terrorberedskabs effektivitet og omkostninger – hvor PET og FE spiller en afgørende rolle – også foretager en vurdering af det danske terrorberedskabs indvirkning på menneskeret og retssikkerhed i Danmark.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – 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 PET-tilsyn ikke bliver en lappeløsning, men derimod første skridt på vejen til en fuld modernisering af tilsynet med PET (og FE).
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at der indsættes en formålsparagraf i lovudkastet, hvor det understreges, at formålet med PETs virke blandt andet er at sikre menneskerettighederne og retssikkerhed.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – 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.

Instituttet har i øvrigt en række konkrete anbefalinger i anledning af lovudkastet.

2. Instituttets generelle bemærkninger til lovudkastet vedr. PET

Institut for Menneskerettigheder 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, tjenesterne opererer indenfor, særligt for så vidt angår indsamling, behandling m.v. af personoplysninger samt etablering af et egentligt lovgrundlag for det foreslåede PET-tilsyns virksomhed. Betænkningen yder samtidig et værdifuldt bidrag til belysning af tjenesternes virksomhed.

Instituttet skal indledningsvis fremhæve to overordnede hensyn, som bør varetages ved reguleringen af PETs virksomhed.

1. Danmark skal have en effektiv bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet, og begge hovedopgaver skal løses i overensstemmelse med menneskerettigheder og retsikkerhedsprincipper, og
2. Tilsynet med PET skal samlet set være effektivt og dækkende.

Det er instituttets opfattelse, at betænkningen kun tager delvise skridt i retning af at varetage disse hensyn, navnlig fordi betænkningens område er begrænset.

For det første behandler betænkningen ikke generelt forholdet mellem terrorbekæmpelse og menneskerettigheder. Det er – som fremhævet af regeringen i dens årlige redegørelse til Folketinget af 22. maj 2012 om indsatsen mod terrorisme – ”afgørende for regeringen, at sikkerhed og retssikkerhed går hånd i hånd. International ret, menneskerettigheder og retssikkerhed er de vigtigste – og mest effektive – våben i kampen mod terrorisme.” En effektiv terrorbekæmpelse må, som det anføres i redegørelsen, ”ske med fuld efterlevelse af retssikkerhed og menneskerettigheder.”

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at det af regeringen varslede udvalg, der skal vurdere det samlede danske terrorberedskabs effektivitet og omkostninger – hvor PET og FE spiller en afgørende rolle – også foretager en vurdering af det danske terrorberedskabs indvirkning på menneskeret og retssikkerhed i Danmark.

For det andet behandler betænkningen ikke forholdet mellem PET-tilsynet og Folketingets Kontroludvalg, ligesom det er uhyre svært at gennemskue, hvilke dele af PETs virke, der falder uden for såvel PET-tilsynets som kontroludvalgets tilsyn og dermed overlades til Justitsministeriet, Ombudsmanden og/eller domstolene. Det blev allerede i forbindelse med udvalgets nedsættelse i 1989 overvejet at styrke Folketingets Kontroludvalg, men dette er ikke sket systematisk.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor – med henblik på det fremme den enkeltes menneskerettigheder – 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 PET-tilsyn ikke bliver en lappeløsning, men derimod første skridt på vejen til en fuld modernisering af tilsynet med PET (og FE).

3. Instituttets konkrete bemærkninger til lovudkastet vedr. PET

3.1. *Indsættelse af en formålsparagraf*

Som beskrevet indledningsvis og som anført i regeringens terrorredegørelse af 22. maj 2012 til Folketinget må en effektiv terrorbekæmpelse "ske med fuld efterlevelse af retssikkerhed og menneskerettigheder."

PETs virke med at tilvejebringe sikkerhed må således ske under hensyntagen til og med respekt for menneskeretlige standarder. Sikkerhed og retssikkerhed er ikke to modsatrettede hensyn, men derimod hensyn der understøtter og supplerer hinanden.

Den norske regulering af deres efterretningstjeneste indeholder en formålsbestemmelse af samme indhold, ligesom det anføres i § 2 i den danske forsvarslov, at formålet med det danske forsvar blandt andet er at "fremme en fredelig udvikling i verden med respekt for menneskerettighederne."

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at der indsættes en formålsparagraf i lovudkastet, hvor det understreges, at formålet med PETs virke blandt andet er at sikre menneskerettighederne og retssikkerhed.

3.2. *PETs mandat (lovudkastets § 1)*

PETs opgaver beskrives i § 1 i lovudkastet. Det fremgår heraf, at PET blandt andet skal forebygge m.v. 1) forbrydelser mod statens sikkerhed, 2) andre alvorlige forbrydelser, der truer den nationale eller internationale samfundsorden, 3) udarbejde trusselvurderinger og 4) bistå det øvrige politi m.v.

PET er således ikke alene tillagt opgaver i forhold til beskyttelse af den nationale sikkerhed, som er kerneopgaven for en efterretningstjeneste. PET skal ifølge lovudkastet arbejde med en række opgaver uden tilknytning til Danmarks sikkerhed, men som vedrører normal kriminalitetsbekæmpelse.

Det er vigtigt at opretholde en klar sontring mellem efterretningsarbejde og normalt politiarbejde, blandt andet fordi der er væsentlig forskel på regulering, beføjelser og arbejdsmetoder. Der er risiko for, at denne sontring udviskes, når efterretnings tjenesterne i stigende grad tillægges arbejdsopgaver, som traditionelt udføres af normalt politi.

Der er internationale erfaringer for, at det er vanskeligt at opretholde vandtætte skotter mellem forskellige dele af en institutions virke, og det anbefales derfor fra international side, at efterretningstjenesters virke begrænses til efterretningsvirksomhed og ikke udvides til at udføre almindelig efterforskning. FNs Specialrapport Martin Scheinin har således anbefalet :*"The mandates of intelligence services are narrowly and precisely defined in a publicly available law. Mandates are strictly limited to protecting legitimate national security interests as outlined in publicly available legislation or national security policies, and identify the threats to national security that intelligence services are tasked to address. If terrorism is included among these threats, it is defined in narrow and precise terms."*

Det er i sagens natur umuligt for omverden at vide, hvorvidt PETs opgaver smelter sammen, herunder hvordan der flyder informationer mellem den ene og den anden del af PETs virke.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler desuagtet – 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.

3.3. Generelle bemærkninger om PETs indsamling, behandling og videregivelse af oplysninger

Bortset fra visse regler i retsplejeloven er der ikke i dag fastsat særlige lovregler om, hvilke oplysninger PET må indsamle, anvende og opbevare som led i sin virksomhed. Regelgrundlaget for PETs behandling af oplysninger består i dag først og fremmest af administrative bestemmelser fastsat af justitsministeren eller PET selv. Justitsministeriet har således udstedt instruks af 7. december 2009 til chefen for PET samt retningslinjer af samme dato for PETs behandling af personoplysninger. PET har udstedt interne fortrolige retningslinjer om PETs registrering og behandling af personoplysninger.

Det understreges i betænkningen, at PET fremover som udgangspunkt bør være omfattet af reglerne i persondataloven, men med det foreslåede lovudkast vil PET reelt blive undtaget fra størsteparten af persondataloven. Desuden er der i flere tilfælde, hvor der i lovudkastet fastsættes bestemmelser med henblik på databeskyttelse, anvendt en lavere beskyttelsesstandard end i persondataloven.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – 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.

Såfremt ét af disse udgangspunkter ønskes fraveget, bør det i lovforslaget begrundes konkret og præcist samt i forhold til hver enkelt bestemmelse, hvorfor PET skal undtages, eller hvorfor PET skal følge et lavere databeskyttelsesniveau end i persondataloven.

Se også nedenfor om lovudkastets § 6 om intern behandling af personoplysninger.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler generelt – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at det overvejes nærmere, om der i højere grad kan fastsættes lovbestemmelser om PETs behandling af oplysninger, herunder om de foreslåede bestemmelser kan udbygges og præciseres.

Se også nedenfor om lovudkastets enkelte bestemmelser.

Instituttet skal endvidere understrege, 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, herunder navnlig EMRK artikel 8. PET må som følge heraf i hvert enkelt tilfælde foretage en konkret vurdering af, om en tilsigtet behandling af oplysninger udgør et indgreb i retten til respekt for privatlivet, og om indgrebet (behandlingen) i så fald er saglig og proportional i forhold til formålet med indgrebet, jf. herved bilag 1.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at der i bemærkningerne til lovbestemmelserne om behandling af oplysninger indsættes afsnit om menneskerettens betydning for PETs konkrete vurderinger.

3.4. Konkrete bemærkninger om PETs indsamling, behandling og videregivelse af oplysninger (lovudkastets §§ 2-8)

3.4.1 Indsamling og indhentning af oplysninger (lovudkastets § 2)

Efter lovudkastets § 2 kan PET indsamle og indhente oplysninger, der kan have betydning for PETs virksomhed.

Kriteriet "kan have betydning" indebærer, at PET kan indsamle og indhente oplysninger, hvis det ikke på forhånd kan udelukkes, at oplysningerne har relevans for PET (betingelse om 'generel relevans'). Tærsklen "kan have betydning" er lavere end tærsklen "må antages at have betydning" (betingelse om 'konkret relevans') i lovudkastets §§ 3-4 og § 6, stk. 2, nr. 2, og lavere end tærsklen "er nødvendig" ('nødvendighedsbetingelse') i lovudkastets § 6, stk. 2, nr. 3, og persondatalovens beskyttelsesstandard, jf. persondatalovens §§ 6-8.

Institut for Menneskerettigheder har ikke umiddelbart bemærkninger til det fastsatte kriterium ("kan have betydning") for PETs adgang til at indhente og indsamle oplysninger.

Instituttet skal i den forbindelse henlede opmærksomheden på Europarådets Ministerkomités anbefaling til medlemsstaterne om regulering af brugen af persondata i politisektoren (rekommendation nr. R (87) 15), hvoraf følgende fremgår af princip 2.1.:
"The collection of personal data for police purposes should be limited to such as is necessary for the prevention of a real danger or the suppression of a specific criminal offence. Any exception to this provision should be the subject of specific national legislation".

Forholdet mellem § 2 og andre bestemmelser

Det fremgår af bemærkningerne til lovudkastets § 2, at PET kan indhente oplysninger ved brug af kontakter, meddelere og agenter. "Kontakt" betegner en person, der regelmæssigt giver PET oplysninger af interesse for PETs virksomhed. "Meddeler" betegner en person uden for politiet, der i et vist systematisk omfang efter aftale med PET gennem nogen tid giver informationer til PET om andre personers planlagte eller begåede kriminalitet eller i øvrigt om personer, der tilhører et kriminelt miljø. "Agent" betegner en person, der i samarbejde med politiet tilbyder bistand til eller træffer foranstaltninger med henblik på at tilskynde nogen til at udføre eller fortsætte en lovovertrædelse. En agent kan være en politimand eller en civil person.

Efter lovudkastets § 4 kan PET indlede undersøgelser mod fysiske og juridiske personer, hvis undersøgelserne må antages at have betydning (betingelse om 'konkret relevans') for varetagelse af PETs opgaver vedrørende bekæmpelse af forbrydelser mod statens sikkerhed m.v., jf. straffelovens kapitel 12 og 13, eller er nødvendige ('nødvendighedsbetingelse') til varetagelse af PETs øvrige opgaver. Betingelserne for at gennemføre en undersøgelse er altså strengere end for at indsamle/indhente oplysninger efter § 2. Ved undersøgelse forstås en aktivitet rettet mod særligt udvalgte fysiske eller juridiske personer med henblik på at indsamle eller indhente oplysninger om dem.

Det fremgår af bemærkningerne til § 4, at undersøgelser blandt andet kan ske ved infiltration, hvorved der sker indplantning eller hvervning af en person med henblik på at indsamle eller indhente oplysninger om en organisation eller personer i organisationen. Det fremgår endvidere, at PET kan anvende blandt andet meddelere og agenter i forbindelse med en undersøgelse.

Der er efter instituttets opfattelse behov for at tydeliggøre i lovudkastet og dets bemærkninger, hvad forskellen er mellem lovudkastets § 2 og § 4.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at forholdet mellem lovudkastets § 2 og § 4 tydeliggøres i lovtæksten, f.eks. ved at indsætte ", jf. dog § 4" sidst i § 2, og at der i lovudkastets bemærkninger redegøres mere udførligt for forskellen mellem § 2 og § 4.

For eksempel kan der spørges; hvor grænsen mere præcist mellem indsamling/indhentning af oplysninger og en undersøgelse egentlig går? Hvad er forskellen på at anvende en meddeler med henblik på at indsamle/indhente oplysninger, jf. lovudkastets § 2, og at foretage infiltration, jf. § 4, og forudsætter anvendelse af en agent ikke altid, at der er udvalgt en eller flere personer?

Også afgrænsningen mellem virkemidler med henblik på at indsamle og indhente oplysninger efter § 2 og efterforskning/tvangsindgreb efter retsplejeloven bør beskrives udførligt i lovudkastets bemærkninger.

Særligt om kontakter/meddelere

Det bør også overvejes, om der bør fastsættes regler i § 2 om PETs adgang til at anvende kontakter og meddelere. Reglerne kan ved at opstilles som overordnede rammer uden at skade PETs virksomhed og beskyttelsen af kilder sikre, at PET ikke ved brug af kontakter og meddelere kan omgå retsplejelovens regler om strafprocessuelle indgreb. Desuden bør administrative retningslinjer om PETs anvendelse af meddelere og kontakter så vidt muligt offentliggøres eller i hvert fald underlægges aktivt tilsyn.

Instituttet skal i øvrigt henlede opmærksomheden på Martin Scheinin, "Good practices", *Practice 21: "National law outlines the types of collection measures available to intelligence services; the permissible objectives of intelligence collection; the categories of persons and activities which may be subject to intelligence collection; the threshold of suspicion required to justify the use of collection measures; the limitations on the duration for which collection measures may be used; and the*

procedures for authorizing, overseeing and reviewing the use of intelligencecollection measures."

Særligt om agenter

Særligt med hensyn til brug af agenter er der i retsplejeloven fastsat særlige betingelser for politiets adgang til at anvende disse, herunder krav om retskendelse, mistankekrav, indikationskrav, kriminalitetskrav og provokationsforbud, jf. retsplejelovens §§ 754 a-d. Disse regler gælder ikke for PETs anvendelse af agenter i forbindelse med efterforskning af forbrydelser mod statens sikkerhed m.v., jf. straffelovens kapitel 12, §§ 111-115 og 118, jf. retsplejelovens § 754 e. Retsplejelovens regler om begrænset adgang til at anvende civile agenter gælder heller ikke for PET. PET kan således uden videre anvende både politiagenter og civile agenter i sager vedrørende statens sikkerhed m.v.

Med lovudkastet ændres der ikke ved denne retstilstand. PETs adgang til at anvende agenter vil have hjemmel i lovudkastets §§ 2 og 4.

Højesteret har med den såkaldte Vollsmose-dom (U.2008.1587H) imidlertid sat grænser for PETs brug af agenter. Højesteret har således fastslået, at PETs anvendelse af en agent er betinget af den fornødne mistanke. Højesteret har også fastslået, at agenten ikke må forøge overtrædelsens omfang eller grovhed (provokationsforbud).

PET er desuden underlagt almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger, herunder princippet om saglig forvaltning.

Efter instituttets opfattelse bør agenter anvendes med stor varsomhed, da agentvirksomhed kan risikere at 'puste en forbrydelse op'. Efter instituttets opfattelse er det desuden svært at se, hvordan et krav om retskendelse i forbindelse med PETs anvendelse af agenter skulle kunne true rigets sikkerhed.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler på den baggrund – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – 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. Den udvidede adgang til at anvende civile agenter kan fastholdes, hvis der er behov herfor, men sådan anvendelse skal ligeledes forudsætte retskendelse. Desuden bør administrative retningslinjer så vidt muligt offentliggøres.

PETs adgang til at anvende agenter bør efter instituttets opfattelse således ikke være omfattet af lovudkastets §§ 2 og 4, men alene reguleres i retsplejeloven i tilknytning til gældende regler herom.

Andet

Det fremgår af bemærkningerne til § 2, at bestemmelsen ikke pålægger tredjemand at videregive oplysninger til PET, men alene fastslår, at PET kan indhente og indsamle oplysninger. Det fremgår endvidere, at myndigheders pligt til at videregive oplysninger til PET reguleres af lovudkastets § 3, og med hensyn til private henvises der til lovudkastets § 5. Virksomheders, organisationers og foreningers pligt til at videregive oplysninger til PET er ikke omtalt i bemærkningerne.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at der i bemærkningerne til § 2 indsættes afsnit om virksomheders, organisationers og foreningers pligt til at videregive oplysninger til PET.

3.4.2. Myndigheders videregivelse af oplysninger til PET (lovudkastets § 3)

Efter lovudkastets § 3 skal andre myndigheder efter anmodning videregive oplysninger til PET, hvis PET oplyser, at oplysningerne må antages at have betydning for varetagelse af PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af forbrydelser mod statens sikkerhed m.v., jf. straffelovens kapitel 12 og 13. Lovudkastets § 3 er en videreførelse af den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 116, stk. 2.

Kriteriet "må antages at have betydning" indebærer, at PET kan kræve oplysninger, herunder personoplysninger, hos andre myndigheder, hvis der er en mere konkret formodning for, at de oplysninger, som PET ønsker at indhente, vil have betydning for PETs opgaver vedrørende bekæmpelse af forbrydelser mod statens sikkerhed m.v. (betingelse om 'konkret relevans'). Vurderingen skal baseres på objektive holdepunkter. PET vil blandt andet kunne indhente oplysninger om personer, der er mistænkt for en forbrydelse mod statens sikkerhed m.v., eller om personer, der ikke er mistænkt, men hvor der kan være anledning til at undersøge, om der er grundlag for en mistanke.

Tærsklen "må antages at have betydning" er lavere end forvaltningslovens og persondatalovens beskyttelsesstandard, jf. forvaltningslovens § 28 og persondatalovens §§ 6-8. Det lavere beskyttelsesniveau er begrundet med, at PETs arbejde i vidt omfang er forebyggende, og at efterforskningsarbejdet ofte har 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.

Institut for Menneskerettigheder skal fremhæve, at lovudkastets § 3 ikke indeholder en betingelse om, at PET forud for en anmodning om udlevering af personoplysninger skal foretage en konkret interesseafvejning mellem hemmeligholdelseshensyn og udleveringshensyn. Den pågældende myndighed vil heller ikke kunne afslå at udlevere oplysninger på baggrund af en konkret interesseafvejning, hvilket ellers normalt er tilfældet efter forvaltningslovens og persondatalovens almindelige regler om videregivelse af oplysninger. PET vil desuden kunne anmode om løbende at modtage oplysninger om bestemte personer uden krav om en konkret interesseafvejning. Denne lempelige ordning har navnlig til formål at mindske tidsforbruget i forbindelse med udlevering af oplysninger.

Instituttet skal hertil gentage, at det følger af menneskeretten, at udveksling af personoplysninger mellem myndigheder forudsætter, at udvekslingen i det konkrete tilfælde er saglig og proportional i forhold til formålet med udvekslingen, jf. herved bilag 1.

Med lovudkastets § 6 (og retsplejelovens § 116, stk. 2) forudsættes det, at det altid vil være sagligt og proportionalt at kræve oplysninger udleveret, som med en vis sandsynlighed kan bidrage til PETs arbejde med bekæmpelse af forbrydelser mod statens sikkerhed. Hensynet til efterretningstjenestevirksomhed er et tungtvejende hensyn, men kan ikke i sig selv automatisk legitimere enhver udveksling af personoplysninger.

Instituttet skal i den forbindelse henvise til, at der i forbindelse med indførelsen af retsplejelovens § 116, stk. 2, var kritiske røster netop vedrørende dette punkt, herunder fra Institut for Menneskerettigheder som afgav hørings svar til det pågældende lovforslag.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at det af regeringen varslede udvalg, der skal vurdere det samlede danske terrorberedskabs effektivitet og omkostninger, ligeledes vurderer, om der er det fornødne behov for en bestemmelse som lovudkastets § 3, herunder om bestemmelsens anvendelsesområde bør begrænses til tilfælde, hvor PET vurderer, at oplysningerne er nødvendige straks for PETs arbejde.

Instituttet skal endvidere fremhæve, at PET efter bestemmelsen også vil kunne kræve 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.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – 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.

Det bemærkes, at der gælder særlige regler for PETs udveksling af oplysninger med udlændingemyndighederne, jf. udlændingelovens § 45 a.

3.4.3. Undersøgelser (lovudkastets § 4)

Efter lovudkastets § 4 kan PET indlede undersøgelser mod fysiske og juridiske personer, hvis undersøgelserne må antages at have betydning for varetagelse af PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af forbrydelser mod statens sikkerhed m.v., jf. straffelovens kapitel 12 og 13, eller er nødvendige til varetagelse af PETs øvrige opgaver.

Ved undersøgelse forstås en aktivitet rettet mod særligt udvalgte fysiske eller juridiske personer med henblik på at indsamle eller indhente oplysninger om dem, f.eks. observation (skygning), systematisk overvågning af målpersoners hjemmesider o.l. eller infiltration (indplantning eller hvervning af en person med henblik på at indsamle/indhente oplysninger om en organisation eller personer i organisationen).

Tærsklerne "må antages at have betydning" (betingelse om 'konkret relevans') og "er nødvendige" ('nødvendighedsbetingelse') er lavere end tærsklen for, hvornår der kan iværksættes efterforskning efter retsplejeloven. Betingelserne for at indlede en undersøgelse er altså mildere end betingelserne for at iværksætte efterforskning.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at afgrænsningen mellem undersøgelse efter lovudkastets § 4 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 vil 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.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler således – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at ordlyden af lovudkastets § 4 ændres, således at "undersøgelserne må antages at have betydning" ændres til "undersøgelserne efter en konkret vurdering må antages at have betydning", og "eller er nødvendige" ændres til "eller efter en konkret vurdering er nødvendige".

Der henvises i øvrigt til instituttets bemærkninger ovenfor til lovudkastets § 2.

3.4.4. Efterforskning og tvangsindgreb (lovudkastets § 5)

Det fremgår af lovudkastets § 5, at retsplejeloven gælder for PETs efterforskning og tvangsindgreb. Institutet har ikke bemærkninger til bestemmelsen som sådan, men henviser til instituttets bemærkninger ovenfor til lovudkastets § 2 om afgrænsningen af PETs adgang til at indsamle/indhente oplysninger over for retsplejelovens regler og om PETs brug af agenter, samt til instituttets bemærkninger nedenfor om PETs sletning af personoplysninger, jf. lovudkastets § 6.

Institutet skal desuden kort bemærke, at PET ved siden af adgangen til at foretage efterforskning og tvangsindgreb efter retsplejeloven desuden har adgang til uden videre (uden retskendelse) at indhente oplysninger via luftfartsselskaber (PNR-oplysninger), jf. luftfartslovens § 148 a. Bestemmelsen er dog ikke sat i kraft endnu. Institutet afgav i forbindelse med bestemmelsens indførelse hørings svar herom.

3.4.5. Intern behandling af personoplysninger (lovudkastets § 6)

Efter lovudkastet kan PET internt behandle både følsomme og ikke-følsomme personoplysninger om personer, der er hjemmehørende i Danmark, hvis 1) der er samtykke, 2) behandlingen må antages at have betydning for PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af forbrydelser mod statens sikkerhed m.v., jf. straffelovens kapitel 12 og 13 (betingelse om 'konkret relevans'), eller 3) er nødvendig for varetagelsen af PETs øvrige opgaver ('nødvendighedsbetingelse'), jf. lovudkastets § 6, stk. 2. Desuden finder persondatalovens § 3, § 5, § 11, stk. 1, og §§ 41-42 anvendelse, jf. lovudkastets § 6, stk. 1. Justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om PETs behandling af oplysninger, jf. lovudkastets § 6, stk. 3.

Lovudkastets § 6 indebærer, at PETs adgang til at behandle personoplysninger er mere lempelig end efter persondataloven for så vidt angår behandling af personoplysninger med henblik på bekæmpelse af forbrydelser mod statens sikkerhed m.v. For så vidt

angår behandling med henblik på andre opgaver svarer reglerne til persondatalovens beskyttelsesniveau.

Det fremgår af den eksisterende instruks fra Justitsministeriet af 7. december 2009, at "registrering af personoplysninger skal indskrænkes til det absolut påkrævede". Det fremgår endvidere af Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 for PETs behandling af personoplysninger m.v., 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 beskyttelsesstandarden ikke sænkes i praksis.

Instituttet skal i den forbindelse henlede opmærksomheden på Europarådets Ministerkomité's anbefaling til medlemsstaterne om regulering af brugen af persondata i politisektoren (rekommendation nr. R (87) 15), hvoraf det fremgår af princip 3.1.: "*As far as possible, the storage of personal data for police purposes should be limited to accurate data and to such data as are necessary to allow police bodies to perform their lawful tasks within the framework of national law and their obligations arising from international law.*"

Instituttet skal endvidere henlede opmærksomheden på Martin Scheinen, "Good practices", Practice 23: "*Publicly available law outlines the types of personal data that intelligence services may hold, and which criteria apply to the use, retention, deletion and disclosure of these data. Intelligence services are permitted to retain personal data that are strictly necessary for the purposes of fulfilling their mandate.*"

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at termen "intern behandling" opdeles i "intern bearbejdelse" og "systematisk registrering" (i registre, systematiske databaser, journalsystemer m.v.).

Intern bearbejdelse af personoplysninger kan ske, hvis bearbejdelsen må antages at have betydning for PETs opgaver vedrørende bekæmpelse af forbrydelser mod statens sikkerhed m.v., jf. straffelovens kapitel 12 og 13, eller er nødvendig for varetagelsen af PETs øvrige opgaver. Systematisk registrering af personoplysninger forudsætter derimod, at registreringen er nødvendig for varetagelsen af PETs opgaver.

- Instituttet anbefaler også på dette punkt, at det i bestemmelser om PETs adgang til internt at behandle personoplysninger udtrykkeligt fremgår af bestemmelsemes

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.

Med en sådan terminologi vil PET overordnet set kunne indsamle/indhente personoplysninger 'til skrivebordet', hvis oplysningerne kan have betydning for PETs arbejde, jf. lovudkastets § 2, bearbejde personoplysningerne 'på skrivebordet', hvis bearbejdelsen efter en konkret vurdering må antages at have betydning for PETs arbejde med forbrydelser mod statens sikkerhed m.v. eller i øvrigt er nødvendig, samt registrere personoplysningerne i datasystemer m.v., hvis registreringen efter en konkret vurdering er nødvendig for PETs opgaver.

På denne måde vil databeskyttelsesniveauet stige i takt med PETs viden om det konkrete behov for at behandle indsamlede/indhentede personoplysninger og dermed i højere grad end det foreslåede regelsæt beskytte mod uberettigede indgreb i retten til respekt for privatlivet.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler desuden – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at de overordnede principper i persondatalovens § 3, § 5, § 11, stk. 1, og §§ 41-42 indsættes i lovtæksten.

Sletning

Det fremgår af bemærkningerne til lovudkastets § 6, at bemyndigelsesbestemmelsen i stk. 3 blandt andet kan anvendes til at fastsætte regler om sletning, og at bestemmelsen på dette punkt skal ses i sammenhæng med persondatalovens § 5, stk. 5 (om at oplysninger ikke må opbevares længere end nødvendigt – og som skal gælde for PET), og EMRK artikel 8. Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at det forudsættes, at der i regler udstedt med hjemmel i bemyndigelsesbestemmelsen angives frister for PETs opbevaring af oplysninger, herunder mulighed for forlængelse af en frist efter konkret vurdering. Desuden forudsættes det, at der fastsættes regler om, at PET inden rimelig tid skal træffe afgørelse om, hvorvidt personoplysninger modtaget efter mere lempelige kriterier end angivet i § 6 skal gøres til genstand for videre behandling.

I dag er spørgsmålet om, hvor længe PET kan opbevare indsamlede oplysninger ikke lovreguleret. Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for PETs behandling af personoplysninger m.v. indeholder dog regler herom. Bemærkningerne til lovudkastets § 6 er i overensstemmelse med disse retningslinjer, men udtrykker en mindre beskyttelsesstandard end persondataloven foreskriver.

Institut for Menneskerettigheder har ikke umiddelbart bemærkninger til, at PETs adgang til at opbevare personoplysninger i visse saglige tilfælde og efter en konkret proportionalitetsvurdering kan udstrækkes længere, end hvad der er muligt efter persondataloven. Instituttet er dog af den opfattelse, at der bør fastsættes udtrykkelige regler om PETs pligt til at slette personoplysninger i loven og ikke administrativt.

Instituttet skal i den forbindelse henlede opmærksomheden på Europarådets Ministerkomité's anbefaling til medlemsstaterne om regulering af brugen af persondata i politisektoren (rekommendation nr. R (87) 15), hvoraf det fremgår af princip 7:

"7.1. Measures should be taken so that personal data kept for police purposes are deleted if they are no longer necessary for the purposes for which they were stored. For this purpose, consideration shall in particular be given to the following criteria: the need to retain data in the light of the conclusion of an inquiry into a particular case; a final judicial decision, in particular an acquittal; rehabilitation; spent convictions; amnesties; the age of the data subject, particular categories of data.

7.2. Rules aimed at fixing storage periods for the different categories of personal data as well as regular checks on their quality should be established in agreement with the supervisory authority or in accordance with domestic law."

Instituttet skal også henlede opmærksomheden på Martin Scheinin, "Good practices", Practice 23 (se ovenfor), samt Practice 24: *"Intelligence services conduct regular assessments of the relevance and accuracy of the personal data that they hold. They are legally required to delete or update any information that is assessed to be inaccurate or no longer relevant to their mandate, the work of oversight institutions or possible legal proceedings."*

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at der fastsættes nærmere bestemmelser om sletning i lovtæksten. Hvis dette ikke følges, bør ordlyden af bestemmelsen i det mindste ændres til "Justitsministeren fastsætter nærmere regler om PETs behandling af de i stk. 1 og 2 nævnte oplysninger, herunder om sletning".

Det bemærkes, at slettefrister for PETs registreringer i PETs registre i dag skal godkendes af Wamberg-udvalget, jf. § 4, stk. 3, i Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for PETs behandling af personoplysninger m.v. Med lovudkastet vil regler om sletning fastsat af justitsministeren ikke skulle godkendes af det foreslåede PET-tilsyn eller andre. Instituttet har ikke bemærkninger til denne ændring, da det forudsættes, at

PET-tilsynet og/eller kontroludvalget fremover vil føre et indgående tilsyn med reglerens anvendelse.

Instituttet skal desuden fremhæve, at PET for så vidt angår indgreb i meddelelseshemmeligheden er omfattet af retsplejelovens regler om retskendelse m.v. PET skal dog ikke – som det øvrige politi – indbringe spørgsmål for retten om unkladelse/udsættelse af at slette materiale fremkommet ved indgreb i meddelelseshemmeligheden, som ikke har ført til sigtelse, men fortsat er af efterforskningsmæssig betydning, jf. retsplejelovens § 791, stk. 2.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – 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.

Forskelsbehandling

Lovudkastets § 6 regulerer kun behandling af oplysninger om personer, der er hjemmehørende i Danmark (skyldes kommissoriets afgrænsning). Udvalget har lagt til grund, at man er hjemmehørende, hvis man er dansk eller nordisk statsborger, udlænding med opholdstilladelse eller asylansøger med ophold i Danmark i mere end 6 måneder.

PET kan således behandle personoplysninger om visse grupper af udlændinge, uden at betingelserne i § 6 er opfyldt. Dette betyder, dels at loven ikke beskytter alle mennesker i Danmark mod behandling i strid med deres menneskerettigheder, dels at loven forskelsbehandler mellem persongrupper på grund af nationalitet og opholdsstatus.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at sikre at krænkelse af menneskeretten undgås – at lovens retsbeskyttelse gælder alle personer inden for dansk jurisdiktion og uden diskrimination.

3.4.6. Videregivelse af oplysninger (lovudkastets § 7)

Efter lovudkastet kan PET videregive oplysninger til FE, hvis videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af tjenesternes opgaver (betingelse om generel relevans), jf. lovudkastets § 7, stk. 1. Der er tale om en videreførelse af den gældende bestemmelse i retsplejelovens § 116, stk. 1.

For videregivelse af ikke-følsomme personoplysninger til danske myndigheder, private, udenlandske myndigheder og internationale organisationer finder reglerne i lovudkastets § 6 anvendelse, jf. lovudkastets § 7, stk. 2. Er der tale om videregivelse af følsomme personoplysninger finder persondatalovens § 8, stk. 2, også anvendelse. Det er dog under alle omstændigheder en forudsætning, at videregivelsen efter en konkret vurdering må anses for forsvarlig, jf. lovudkastets § 7, stk. 3.

PET kan således kun videregive følsomme personoplysninger til myndigheder m.v., hvis 1) personen har givet sit udtrykkelige samtykke, 2) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningerne vedrører, 3) videregivelse er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, eller 4) videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en persons eller virksomheds opgaver for det offentlige. Endvidere er det som nævnt en betingelse, at en videregivelse efter en konkret vurdering må anses for forsvarlig.

Institut for Menneskerettigheder har ikke umiddelbart bemærkninger til PETs adgang til at videregive oplysninger til andre myndigheder og private. Institutet skal dog henlede opmærksomheden på Europarådets Ministerkomité's anbefaling til medlemsstaterne om regulering af brugen af persondata i politisektoren (rekommendation nr. R (87) 15), princip 5 om videregivelse af data. Institutet skal desuden henlede opmærksomheden på Martin Scheinin, "Good practices", Practice 31-35 om udveksling af oplysninger mellem efterretningstjenester. Indholdet gengives ikke her.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler desuden – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at der gennemføres visse tekniske ændringer, herunder at de relevante dele af lovudkastets § 6 indsættes i lovudkastets § 7, at ordlyden af persondatalovens § 8 indsættes i lovudkastets § 7, at "forsvarlighedsvurderingen" præciseres yderligere i bemærkningerne til lovudkastets § 7, og at det ligesom i lovudkastets § 7, stk. 3, 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.

Det bemærkes i øvrigt, at såfremt PET ønsker at videregive oplysninger til andre EU-lande, skal dette ske i overensstemmelse med EU's rammeafgørelse 2008/977/RIA om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager. Se herved bilag 1.

Videregivelse til det øvrige politi

Lovudkastets § 7 regulerer ikke PETs adgang til at videregive oplysninger til det øvrige politi. Det fremgår dog af bemærkningerne til bestemmelsen, at PET fortsat skal kunne videregive oplysninger om kriminelle forhold ("tilfældighedsfund"), som PET kommer i besiddelse af, til det øvrige politi.

Instituttet skal i den forbindelse henlede opmærksomheden på Europarådets Ministerkomité's anbefaling til medlemsstaterne om regulering af brugen af persondata i politisektoren (rekommendation nr. R (87) 15), hvoraf det fremgår af princip 5.1.: "*The communication of data between police bodies to be used for police purposes should only be permissible if there exists a legitimate interest for such communication within the framework of the legal powers of these bodies.*".

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at det nærmere 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.

Forskelsbehandling

Lovudkastets § 7 regulerer kun behandling af oplysninger om personer, der er hjemmehørende i Danmark. Det skyldes kommissoriets afgrænsning. Udvalget har lagt til grund, at man er hjemmehørende, hvis man er dansk eller nordisk statsborger, udlænding med opholdstilladelse eller asylansøger med ophold i Danmark i mere end 6 måneder. PET kan således videregive personoplysninger om visse grupper af udlændinge uden, at betingelserne i § 7 er opfyldt. Dette betyder, dels at loven ikke beskytter alle mennesker i Danmark mod behandling i strid med deres menneskerettigheder, dels at loven forskelsbehandler mellem persongrupper på grund af nationalitet og opholdsstatus.

- Institut for Menneskerettigheder henviser til anbefalingen ovenfor om samme tema.

3.4.7. Oplysninger om lovlig politisk virksomhed (lovudkastets § 8)

Lovudkastets § 8 regulerer med baggrund i regeringserklæringen af 30. september 1968, at lovlig politisk virksomhed ikke "i sig selv" kan begrunde, at PET behandler oplysninger om den pågældende. Herved beskyttes den fri politiske meningsdannelse, som er en nødvendig forudsætning for en demokratisk styreform. Omvendt kan registrering ske, hvis der foreligger "andre forhold". Af bemærkningerne til forslaget til denne bestemmelse

fremgår, at det vil være en central opgave for det kommende PET-tilsyn at sikre, at bestemmelsen i forslagets stk. 2 ikke misbruges til at omgå forbuddet i stk. 1.

Det fremgår af EMRK artikel 14 og CPR artikel 26, 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. Samtidigt kan der henvises til Martin Scheinin, "Good practices", Practice 11 og Rekommandation R(78) 15 af 17. september 1987, princip 2.4.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at der fastlægges mere præcise kriterier i lovtæksten 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.

3.5. PET-tilsynet (lovudkastets §§ 12-18)

Lovudkastets kapitel 9 (§§ 12-18) fastlægger de nærmere regler for det foreslåede nye PET-tilsyn, herunder udpegning af medlemmer, tilsynsopgaver, adgang til indsigt i materiale m.v.

Institut for Menneskerettigheder bemærker indledningsvis, at lovudkastet alene lægger op til, at tilsynet skal udøve legalitetskontrol, jf. lovudkastets § 14, hvorefter tilsynet påser overholdelsen af reglerne i §§ 2-3 og 6-8 samt opgaver om indsigt efter §§ 10 og 20. I den forbindelse er det af afgørende betydning, at den lov, som tilsynet skal påse overholdelsen af, er tilstrækkelig klar og præcis. Hvis lovtæksten ikke er tilstrækkelig præcis, vil tilsynet ikke nødvendigvis kunne rette op på det. Samtidig fremgår det af EMDs praksis, at der stilles krav til den nationale lovgivning, herunder at retsreglerne skal være tilgængelige og retstilstanden skal være forudsigelig med henblik på at begrænse risikoen for misbrug, se herved nærmere bilag 1 om krav til den nationale hjemmel. Domstolen har tilkendegivet, at dette krav i efterretningssager ikke indebærer, at den, som et indgreb rettes imod, skal være i stand til præcist at forudsige, hvornår det sker, men omfanget af de kompetente myndigheders skøn og måden det udøves på, skal angives med så tilstrækkelig klarhed, at loven yder en passende beskyttelse mod vilkårlige indgreb. Se også Martin Scheinin, "Good practices", Practice 3-5.

Samtidigt finder instituttet, at der bør indsættes en formålsbestemmelse, hvoraf fremgår, at tilsynets legalitetstilsyn også omfatter, at PET overholder menneskeretten.

Der kan herved til inspiration henvises til blandt andet den norske lov for kontrolmyndigheden (EOS-loven), hvoraf fremgår, at formålet med kontrollen med efterretningstjenesterne er:

"1. at klarlægge om og forebygge, at der udøves uret mod nogen, herunder påse at det ikke benyttes mere indgribende midler end det som er nødvendigt efter forholdene, og at tjenesterne respekterer menneskerettighederne,

2. at påse at virksomheden ikke utilbørligt skader samfundslivet,

3. at påse at virksomheden holdes inden for rammene af lov, administrative eller militære direktiver og ulovfæstet ret." (Instituttets oversættelse.)

- Instituttet anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger - at der i videst muligt omfang sker nødvendige og relevante præciseringer i selve lovtæksten for PETs virksomhed (og ikke alene i lovudkastets bemærkninger), ligesom der bør indsættes en formålsbestemmelse om blandt forholdet til menneskeretten, således at der ingen tvivl kan herske om, at tilsynets legalitetstilsyn omfatter PET's overholdelse af menneskeretten.

Det kan i den forbindelse overvejes, om der er andre opgaver, herunder opgaver som hidtil har henhørt under Wamberg-udvalget, som også fremover ønskes varetaget af det nye PET-tilsyn, f.eks. orienteringer om ændringer i regler eller praksis eller væsentlige ændringer i anvendelsen af IT og tilsyn med om PETs interne kontrol med tjenesterne er indrettet og udføres på en sådan måde, at kontrollen er effektiv. (Cf. delvist hertil betænkningen side 574, bemærkningerne til lovudkastets § 14, hvorefter udvalget ikke skal udtale sig om, hvorvidt PET udfører sit arbejde på en hensigtsmæssig måde.)

Med henblik på at styrke den parlamentariske kontrol af efterretningstjenesterne finder instituttet, at den årlige redegørelse, som foreslås afgivet til justitsministeren om tilsynets virksomhed (lovudkastets § 18), afgives (også) over for Folketinget. Det bør være et generelt princip, at uafhængige statslige myndigheder afgiver beretning over for Folketinget og eventuelt også over for regeringen. Den Uafhængige Politiklagemyndighed afgiver en årlig beretning om sin virksomhed til Folketinget og justitsministeren, Datatilsynet og Institut for Menneskerettigheder (med virkning fra 1. januar 2013) afgiver beretning over for Folketinget og det samme gør i sagens natur Folketingets Ombudsmand.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at den årlige redegørelse, som foreslås afgivet til justitsministeren om tilsynets virksomhed, tillige afgives over for Folketinget.

3.5.1. Udpegning af PET-tilsynet

Det foreslås i betænkningen, at medlemmer af det foreslåede PET-tilsyn, skal udpeges af justitsministeren efter samråd med forsvarsministeren, jf. lovudkastets § 12.

PET henhører under justitsministerens kompetence, og justitsministeren vil efter det forslag, som er tiltrådt af flertallet af udvalgets medlemmer, fortsat være den, som i tilfælde af uenighed mellem PET og PET-tilsynet træffer afgørelse, se herved betænkningen side 431. I flere lande, som Danmark kan sammenlignes med, herunder Norge og Sverige, udpeges medlemmer af kontrolorganer for alles eller en dels vedkommende af de nationale parlamenter. Der kan tillige henvises til Martin Scheinin, "Good practises", Practise 6 og 10.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Folketinget udpeger PET-tilsynets "menige" medlemmer (bortset fra formanden) for at styrke PET-tilsynets uafhængighed, retssikkerheden og den generelle tillid til PET-tilsynet.

3.5.2. PET-tilsynets opgaver

PET-tilsynet vil efter lovudkastet ikke længere skulle godkende hver gang, PET registrerer en borger, men alene efterprøve foretagne registreringer ved stikprøvevis kontrol eller i konkrete sager, hvor tilsynet kan gå ind i sager af egen drift eller efter en klage fra en borger. Tilsynet får også kompetence til at gennemføre mere generelle undersøgelser af PETs behandling af oplysninger.

Efter instituttets opfattelse styrkes kontrolfunktionen ved lovudkastet, idet denne ikke "mudres af" en eventuelt tidligere godkendt registrering på området, som også kan rejse habilitetsmæssige spørgsmål. Den foreslåede ordning forudsætter imidlertid tilførsel af ganske betydelige resurser for ikke at gøre kontrollen utilstrækkelig og illusorisk. Af lovudkastets § 12, stk. 4, 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. Se herved også Martin Scheinin, "Good practices", Practice 7.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at det i tilknytning til PET-tilsynet foreslåede sekretariat tilføres tilstrækkelige økonomiske resurser for derved at kunne løfte den store opgave, som ligger i et effektivt tilsyn med tjenesten.

Instituttet finder endvidere, at det tillige bør overvejes, om PET-tilsynets opgaver skal udvides til at omfatte mere end den legalitetskontrol, som lovudkastet fastlægger, nemlig at påse – efter klage eller af egen drift – om lovudkastets §§ 2-3 og 6-8 overholdes samt opgaven om indsigt efter lovudkastets §§ 10 og 20. Der kan herved peges på opgaver, som kort er omtalt i dette afsnits indledning, men en sådan mulig udvidelse vil også afhænge af, om/i hvilket omfang Folketinget Kontroludvalgs tilsyn fremover ønskes styrket.

Det bør samtidig overvejes at indføre procedurer for PET til at indberette fejl i tilfælde, hvor der er sket overtrædelse af national lovgivning eller menneskeretten. Det kan overvejes at lade det fremgå af lovudkastet eller bemærkningerne hertil, at PET skal udarbejde interne procedurer for fejlrapportering. Der kan herved henvises til Martin Scheinin, "Good practises", practice 18, som foreslår, at en uafhængig myndighed skal have mandat til at adressere sådanne fejl, når interne procedurer har vist sig utilstrækkelige eller mangelfulde. Om en sådan indberetning skal ske til PET-tilsynet eller anden form for uafhængigt tilsyn, er efter instituttets opfattelse ikke afgørende.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at PET skal indberette fejl til en uafhængig myndighed, f.eks. PET-tilsynet, i tilfælde, hvor der er sket overtrædelse af national lovgivning eller menneskeretten.

Samtidig er der efter instituttets opfattelse et egentligt behov for, at personer, som arbejder med efterretningsarbejde, er tilstrækkeligt trænet i indholdet af relevante menneskerettigheder, og at der i et vist omfang må antages at være et egentligt behov for undervisning heri.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at PET-ansatte undervises i grundlæggende menneskerettigheder.

3.5.3. PET-tilsynets reaktionsmuligheder

Lovudkastets § 15 indeholder de reaktionsmuligheder, som tilsynet tildeles, og der har ikke kunnet opnås enighed i udvalget med hensyn til, om PET-udvalget skal have mulighed for at kunne give pålæg og nedlægge forbud.

Det fremgår blandt andet af mindretallets udtalelse, "...at det er en nødvendig bestanddel af et tidssvarende og effektivt tilsyn med en efterretningstjeneste som PET, at PET-tilsynet tildeles en egentlig afgørelseskompetence over for PET, således at tilsynet kan give pålæg og nedlægge forbud, hvis tilsynet finder, at PET har tilsidesat de regler, som tilsynet efter lovudkastet skal påse overholdt. ...

Udstyres PET-tilsynet alene med en kompetence til at afgive uforbindende udtalelser, kan PET/Justitsministeriet derfor i princippet undlade at efterkomme sådanne udtalelser om regelbrud, uden at dette i almindelighed kommer til offentlighedens kundskab og kan indgå i den almindelige demokratiske debat i Folketinget, medierne mv., således som det sker eksempelvis i forbindelse med udtalelser fra Folketingets Ombudsmand eller Datatilsynet."

Flerallets argumentation imod at tildele PET-udvalget en egentlig afgørelseskompetence over for PET er særligt 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 ovebevisende. Herved synes en uafhængig, selvstændig kontrol med tjenesten at blive gjort draget i tvivl, cf. herved domspraksis fra EMD, som er omtalt i bilag 1, særligt afsnittet om effektive retsmidler. Der kan i den forbindelse også henvises til EMD praksis herom i bilag 1 og Martin Scheinin, "Good Practises", Practice 10, hvorefter et kontrolorgan bør have "capacity to issue binding decisions".

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at PET-tilsynet skal kunne give påbud og nedlægge forbud.

Tilsynet kan efter lovudkastets § 16 kræve enhver oplysning og alt materiale hos PET, som er af betydning for tilsynets virksomhed. Dog er der en lille begrænsning af PET-tilsynets adgang til indsigt i kilder mv., idet tilsynets viden om en kilde kan indskrænkes, hvis det skønnes nødvendigt, 'need to know', se side 579 om princippet. Det fremgår af EMDs domspraksis, se herom nærmere i bilag 1, at der i visse tilfælde er statueret

krænkelser af EMRK, hvis kontrolorganet ikke har haft mulighed for at foretage en reel prøvelse, f.eks. fordi der ikke er adgang til særlige fortrolige oplysninger.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at PET-tilsynets medlemmer kan modtage alle relevante informationer uden nogen form for indskrænkning. Medlemmer af tilsynet må forudsættes at være i stand til at modtage alle former for fortrolige informationer.

3.5.4. Tilsynets uafhængighed

Lovudkastets § 13 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.

3.6. Regler om indsigt (lovudkastets §§ 9-11)

Lovudkastets §§ 9-11 indeholder regler om indsigt for borgere. Udgangspunktet er, at der ikke er indsigtsret for den enkelte borger, jf. lovudkastets § 9, og kun "hvis særlige forhold taler for det", kan PET give hel eller delvis indsigt.

Med lovudkastets § 10 etableres en særlig form for indsigt, 'en indirekte indsigtsordning', hvorefter en borger kan bede PET-tilsynet undersøge, om PET uberettiget behandler oplysninger om den pågældende. Efter den foreslåede ordning skal PET-tilsynet undersøge, om der uberettiget behandles oplysninger om den pågældende klager. Hvis der er sket/sker uberettiget behandling af oplysninger, skal tilsynet sikre sig, at denne behandling ophører, herunder – må det formodes – at sådanne oplysninger slettes. Herefter giver tilsynet besked til klageren, men i en sådan form, at det ikke kan udledes af PET-tilsynets oplysning, om PETs behandling af oplysninger har været berettiget eller uberettiget, eller der slet ikke har været registreret personoplysninger om den pågældende.

Instituttet stiller sig tvivlende over for, om den foreslåede ordning lever op til de menneskeretlige standarder, som gælder på området, herunder også vedrørende effektive retsmidler, jf. afsnittet herom i bilag 1. Det er instituttets opfattelse, at retssikkerheden hos eventuelt ulovligt registrerede personer ikke nødvendigvis tilgodeses i tilstrækkeligt omfang. Den internationale menneskeret anerkender, at der kan være behov for at undtage individer fra indsigt i sager om deres forhold, men det synes at være et almindeligt princip, at den enkelte – når det aktuelle sikkerhedshensyn ikke længere er tilstede – kan informeres om tidligere registreringer osv. Det er svært at se, at det skulle

kunne gøre nogen skade, om en person på et senere tidspunkt også får oplysninger om, at der er begået fejl over for den pågældende

Det er instituttets opfattelse, at en direkte indsigtsret vil kunne bidrage til, at forkerte eller vildledende oplysninger korrigeres eller slettes. Institutet 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.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Justitsministeriet nærmere undersøger den menneskeretlige vinkel på dette emne, således at åbenheden om PET's 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.

Det fremgår af lovudkastets § 11, 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. Institutet 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.

3.7. Genopretning

Hvis PET uberettiget har behandlet oplysninger om en person, og denne behandling har påført en person økonomisk eller ikke-økonomisk skade, bør der være adgang til genopretning, herunder erstatning m.v., jf. herved EMRK artikel 13 og EMDs domspraksis i denne forbindelse, som nærmere omtalt i bilag 1. I den forbindelse er det også af betydning, at der er adgang til at indhente de fornødne oplysninger til brug for at understøtte et sådant krav om erstatning m.v. Efter instituttets opfattelse bør der selvstændigt tages stilling til, hvorledes der kan sikres den enkelte borger genopretning, herunder ved f.eks. økonomisk kompensation.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at

der sker en selvstændig regulering af, over for hvilken myndighed eventuelle genopretningskrav skal rejses.

3.8. Gamle sager fra Koldkrigstiden 1945-89

Der findes ifølge PET på nuværende tidspunkt ca. 1.190 sager om fysiske personer hos PET fra perioden 1945-1989 vedrørende danske statsborgere og herboende udlændinge.

Udvalget har ikke kunnet enedes om, hvorvidt der bør indføres en historisk indsigtsret i eksisterende personsager hos PET for perioden 1945-89.

Instituttet finder, at den foreslåede adgang til indsigt forekommer tilstrækkeligt afbalanceret, og at en sådan oplysningsordning må antages at kunne være medvirkende til at afmystificere tjenestens arbejdsmetoder og registreringer i den pågældende periode.

Der henvises til j.nr. 2012-7650-0003.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen

Direktør, dr. jur.

Bilag 1

1. Lidt om den menneskeretlige beskyttelse mod indgreb i privatliv

Offentlige myndigheders, herunder politiets og efterretningstjenesters indsamling, registrering, behandling og opbevaring af personoplysninger m.v. er omfattet af retten til respekt for privatliv, hjem og korrespondance efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8, stk. 1. Privatlivsbeskyttelsen er ikke absolut, og indgreb kan efter artiklens stk. 2 ske, hvis tre betingelser er opfyldt. Indgrebet skal (i) ske "i overensstemmelse med loven" (legalitetskravet), (ii) have et eller flere anerkendelsesværdige formål, jf. de i bestemmelsen opremsede formål, herunder den nationale sikkerhed, samt (iii) være nødvendigt – herunder proportionalt – i et demokratisk samfund for at opnå formålet/formålene.

Hvis det vurderes, at der er tale om et indgreb i artikel 8's forstand, og indgrebet ikke er sket i overensstemmelse med de anførte betingelser, herunder den praksis som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har udviklet vedrørende fortolkning af bestemmelsen, vil indgrebet udgøre en krænkelse af artikel 8. Se nærmere nedenfor i afsnit 2 om EMD's domspraksis til belysning af privatlivsbeskyttelsen i forhold til efterretningstjenesters virksomhed.

Ved siden af EMRK gælder Europarådets konvention nr. 108 af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger, der sikrer særligt retten til privatlivets fred i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger. Konventionen opstiller ganske detaljerede krav til indsamling, behandling, videregivelse og sletning af personoplysninger, som behandles elektronisk. Konventionen kan fraviges af den enkelte stat for at blandt andet at beskytte statens sikkerhed eller for at bekæmpe strafbare forhold, jf. artikel 9, litra a.

I tilknytning til Europarådets konvention nr. 108 og som fortolkningsbidrag hertil er vedtaget Europarådets Ministerkomité's rekommandation om regulering af brugen af persondata i politisektoren. Rekommandationen indeholder en række anbefalinger til medlemsstaterne om behandling af persondata. Europarådets konvention nr. 108 ved er ved høring af 23. maj 2012 foreslået moderniseret.

I Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EU-chartret) er privatlivets fred beskyttet i artikel 7. Endvidere indeholder artikel 8 en særskilt beskyttelse

af personoplysninger, hvoraf fremgår, at (i) enhver har ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører ham/hende, (ii) at disse oplysninger skal behandles rimeligt, til udtrykkeligt angivne formål og på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag, ligesom enhver har ret til adgang til indsamlede oplysninger, der vedrører ham/hende, og til berigtigelse heraf. Endelig (iii) er overholdelsen af disse regler underlagt en uafhængig myndigheds kontrol. Indgreb i de beskyttede rettigheder i artikel 7 og 8 kan alene ske i overensstemmelse med EU-chartrets artikel 52, som også henviser til EMRK.

Desuden har EU i 1995 vedtaget databeskyttelsesdirektivet (95/46/EC), der er grundlaget for den danske persondatalov. Direktivet finder ikke anvendelse for behandling af oplysninger, der vedrører den offentlige sikkerhed, forsvar, statens sikkerhed og statens aktiviteter på det strafferetlige område, jf. direktivets artikel 3, stk. 2. Der er dog ikke noget til hinder for, at medlemsstater fastsætter tilsvarende regler på disse områder. Databeskyttelsesdirektivet forventes afløst af en generel forordning om databeskyttelse KOM (2012) 11, som er sendt i høring i Danmark den 11. maj 2012.

Ved rammeafgørelse 2008/977/RIA har EU desuden fastlagt nærmere betingelser for beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager. Disse bestemmelser er med hjemmel i persondatalovens § 72 a udmøntet i bekendtgørelse 1287 af 25. november 2010. Bekendtgørelsen fastsætter blandt andet, at der i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde inden for EU alene vil kunne behandles følsomme personoplysninger (om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssigt tilhørsforhold og om helbredsforhold eller seksuelle forhold), hvis det er strengt nødvendigt (og ikke som efter persondataloven, hvis det er nødvendigt). Bekendtgørelsen fastsætter også regler om den registreredes rettigheder, som går videre end den regulering, der følger af persondataloven, blandt andet om den registreredes ret til at kræve berigtigelse m.v. af oplysninger, som udveksles i forbindelse med grænseoverskridende politisamarbejde eller retligt samarbejde inden for EU.

Retten til privatlivsbeskyttelse er desuden beskyttet i FN's Verdenserklæring om menneskerettigheder, der slår fast, at ingen må være genstand for vilkårlig indblanding i private forhold, familie, hjem eller korrespondance, og at enhver har ret til lovens beskyttelse mod sådan indblanding eller angreb. Også FN's konvention om civile og politiske rettigheder (CPR), Børnekonventionen og Handicapkonventionen indeholder sådan beskyttelse.

Herudover har FN's specialrapportør på området for terrorbekæmpelse og menneskeret, Martin Scheinin, udarbejdet en rapport til fremme og beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende rettigheder på området for terrorbekæmpelse. Rapporten opstiller 35 anbefalinger for "god praksis" i forbindelse med den retlige og institutionelle ramme for efterretningstjenester og tilsynet med disse.

Endelig kan henvises til Grundlovens § 72, som bestemmer, at boligen er ukrænkelig, og at husundersøgelse, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer samt brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden skal ske efter retskendelse, medmindre der er særskilt lovhjemmel til indgrebet.

2. Domspraksis fra EMD vedrørende artikel 8 og 13 i relation til særligt efterretningstjenesters indgreb over for borgere

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har gennem årene afsagt flere domme om efterretningstjenesters overvågning, registrering mv. af borgere. Der henvises samtidigt til den grundige gennemgang af EMD-domspraksis i betænkningens kapitel 13.¹

2.1. Generelt om eksistensen af efterretningstjenester

Domstolen har anerkendt tilstedeværelsen af efterretningstjenester men udtalt, at hemmelig overvågning af borgere kun kan ske, hvis den er strengt nødvendig for at beskytte demokratiske institutioner: "*While the Court recognises that intelligence services may legitimately exist in a democratic society, it reiterates that powers of secret surveillance of citizens are tolerable under the Convention only in so far as strictly necessary for safeguarding the democratic institutions.*"² Endvidere er det fastslået, at begrebet privatliv ikke skal fortolkes indskrænkende under henvisning til Europarådets databeskyttelseskonvention fra 1981.³

2.2. Indgrebet skal (i) ske "i overensstemmelse med loven" (legalitetskravet)

EMD har gennem sin domspraksis nærmere fastlagt de betingelser, som skal opfyldes efter artikel 8, for at et indgreb kan retfærdiggøres. I forhold til legalitetskravet (i) prøves

¹ Se betænkningen side 484 ff. Se også Peer Lorenzen, Jonas Christoffersen, Nina Holst-Christensen, Peter Vedel Kassing, Sten Schaumburg-Müller og Jens Vedsted-Hansen: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, 3. udgave, 2011, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 642 ff., herunder s. 665 ff., s. 685 ff. og 748 ff. og Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - for praktikere, 3. udgave, kapitel 16, særligt s. 666 ff.

² EMD Rotaru mod Rumænien, dom af 4. maj 2000, § 47, og Klass m.fl. mod Tyskland dom af 6. september 1978, § 42 ("strictly necessary"), §§ 48 og 68.

³ EMD Amann mod Schweiz, dom af 16. februar 2000, § 65.

to led. For det første skal indgrebet have hjemmel i national lovgivning, og for det andet skal de nationale regler, som udgør hjemmelsgrundlaget, være forenelige med retsstatsprincippet ("rule of law"), som betyder, at retsreglerne skal være tilgængelige og retstilstanden skal være forudsigelig. At indgrebet skal have hjemmel i national lov betyder ikke, at regulering skal ske ved egentlig lov. Også f.eks. uskrevne regler, som følger af domspraksis⁴ eller cirkulæreskrivelser fra en overordnet myndighed til en underordnet administrativ myndighed kan opfylde kravet om hjemmel i national ret.⁵ For så vidt angår det andet led i legalitetskravet er det ikke et krav, at der f.eks. skal være tale om en egentlig offentliggørelse af de regler, hvorefter der administreres. Der kan også her være tale om en administrativ praksis, domspraksis eller instruktioner, til underordnede administrative myndigheder, selvom dette i visse tilfælde rejser et særligt krav om tilgængelighed. For at opfylde konventionens krav er det et krav, at den relevante administrative praksis, domspraksis, eller de pågældende instrukser (f.eks. cirkulæreskrivelser) er tilgængelige.⁶ Samtidigt skal retstilstanden være forudsigelig, hvormed menes, at reglerne skal være så tilstrækkeligt klare og præcise, at den enkelte borger med en vis grad af sikkerhed kan forudsige, hvilke følger en handling vil kunne få.⁷ Domstolen har tilkendegivet, at dette krav i efterretningssager ikke indebærer, at den, som et indgreb rettes imod, skal være i stand til præcist at forudsige, hvornår det sker.⁸ I tilfælde, hvor loven vedrører gennemførelsen af hemmelige foranstaltninger, som ikke kan kontrolleres af de berørte personer, skal omfanget af de kompetente myndigheders skøn og måden det udøves på, angives med så tilstrækkelig klarhed, at loven yder en passende beskyttelse mod vilkårlige indgreb.⁹

Domstolen har samtidigt fastslået, at det gælder en række retssikkerhedsgarantier, der skal sikre mod misbrug og vilkårlig udnyttelse af en indgrebsmulighed, og at disse krav gælder med særlig styrke, når et indgreb foretages som led i efterretningstjeneste, idet beføjelserne udøves i det skjulte, hvor risikoen for vilkårlighed er åbenbar. *"Nevertheless, the law must be sufficiently clear in its terms to give citizens an adequate indication as to the circumstances in which and the conditions on which public authorities are empowered*

⁴ EMD *Sunday Times mod Storbritannien*, dom af 26. april 1979, § 47 og *Wingrove mod Storbritannien*, dom af 25. november 1996, § 40.

⁵ EMD *Leander mod Sverige*, dom af 26. marts 1987, §§ 51 og 54 (myndighedernes registrering af personoplysninger i hemmeligt politiregister og nægtelse af indsigt i oplysningerne) og *Doerga mod Holland*, dom af 24. april 2004, §§ 46-48 (cirkulæreskrivelse og interne forskrifter om aflytning af indsattes samtaler).

⁶ Se herved EMD *Leander mod Sverige*, dom af 26. marts 1987, §§ 51 og 54 og Jon Fridrik Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention- for praktikere*, 3. Udgave, side 591.

⁷ EMD *Sunday Times mod Storbritannien*, dom af 26. april 1979, § 49, *Camenzind mod Schweiz*, dom af 16. december 1997, § 37 og *Maastricht mod Italien*, dom af 17. februar 2004, § 30.

⁸ EMD *Malone mod Storbritannien*, dom af 2. august 1984, § 67.

⁹ EMD *Weber og Saravia mod Tyskland*, dom af 29. juni 2006, § 94.

to resort to this secret and potentially dangerous interference with the right to respect for private life and correspondence."¹⁰

Der er således grænser for, hvor langt myndigheder kan gå i bestræbelserne på at forebygge og opklare forbrydelser, og EMD-domme viser, at der skal være tilstrækkelige begrænsninger i de beføjelser, som overlades til efterretningstjenesten henblik på at begrænse risikoen for misbrug.¹¹

EMD har i sin praksis opstillet visse minimumsstandarder, som skal fremgå af selve loven ("set out in statute law"), og der opstilles ganske strenge krav til den nationale lovgivning på området. Ved vurderingen af, om den nationale lovgivning opfylder disse krav vil det være relevant, om det følgende fremgår af loven; hvilke lovovertrædelser kan medføre indgreb i form af f.eks. aflytning/overvågning; hvilke personkategorier, der må overvåges hemmeligt; hvilke omstændigheder og betingelser, der skal være opfyldt for at foretage overvågning; om der er fastsat begrænsninger med hensyn til karakteren af de personoplysninger, som må indsamles og opbevares; hvilken fremgangsmåde, der skal følges med hensyn til at undersøge, bruge og gemme indhentede data; hvilke forholdsregler, som skal tages, når data videregives til andre; om de er fastsat en tidsmæssig grænse for den periode overvågning kan ske; hvor længe sådanne oplysninger må opbevares; i hvilke tilfælde indhentede data kan og skal slettes eller destrueres; og om der i øvrigt er tilstrækkelige og effektive retssikkerhedsgarantier til beskyttelse af borgeren. Endelig er det relevant, om der er en effektiv kontrol med efterretningstjenesternes aktiviteter, herunder når der foretages strafprocessuelle tvangsindgreb, og denne kontrol skal normalt udføres af domstolene, i hvert fald som sidste instans.¹² Selvom det principielt er ønskeligt at overlade kontrollen til en dommer, kan andre kontrolorganer være tilstrækkelige, hvis de er uafhængige og er tillagt tilstrækkelige beføjelser og kompetence til at udøve en effektiv og kontinuerlig kontrol.

2.3. Indgrebet skal (ii) have et eller flere anerkendelsesværdige formål, herunder den nationale sikkerhed

De forhold, som kan begrunde indgreb i de beskyttede rettigheder er så bredt defineret, at det er sjældent, at formålet med indgrebet rejser problemer i forhold til konventionen,

¹⁰ Se bl.a. EMD Malone mod Storbritannien, dom af 2. august 1984 og Klass m.fl. mod Tyskland, dom af 6. september 1978.

¹¹ EMD Association for European Integration and Human Rights og Ekimdzhev mod Bulgarien, dom af 28. juni 2007, § 76 og Weber and Saravia mod Tyskland, dom af 29. juni 2008, § 95-101. Se herved også Den Europæiske Menneskerettighedskonvention- for praktikere, 3. udgave, s. 667.

¹² EMD Rotaru mod Rumænien, dom af 4. maj 2000, §§ 57 og 59, og Blečić mod Kroatien, dom af 29. juli 2004, § 67.

selvom oprensningen anses for udtømmende, og derfor skal fortolkes indskrænkende. I relation til efterretningstjenestens virksomhed rejser der sig ikke problemer, da disses virksomhed er dækket af de opregnede formål. EMD - og tidligere Kommissionen - har tillagt og tillægger fortsat hensynet til statens sikkerhed og opklaring af kriminalitet stor vægt.¹³

2.4. Indgrebet skal (iii) være nødvendigt - herunder proportionalt - i et demokratisk samfund for at opnå formålet/formålene.

Kravet om, at et indgreb skal være nødvendigt i et demokratisk samfund, skal ses i lyset af, at stk. 2 i artikel 8 er en undtagelsesbestemmelse til privatlivsbeskyttelsen og derfor skal fortolkes indskrænkende. Efter EMD's praksis forudsætter et indgreb "*a pressing social need*",¹⁴ således at der kan redegøres på en overbevisende måde for, at der er behov for at gøre indgreb ("*must be convincingly established*").¹⁵ Undersøgelsen af, om nødvendighedskravet er opfyldt, skal suppleres af en proportionalitetsvurdering. Denne vurdering skal skabe sikkerhed for, at indgreb foretages med et middel, der må anses for proportionalt i forhold til målet, dvs. at midlet skal stå i et rimeligt forhold til det angivne mål. Derudover følger det af EMD's praksis til udfyldning af proportionalitetskravet, at begrundelsen for indgrebet skal være "relevant og tilstrækkelig".¹⁶ Heri ligger, at der skal foretages en afvejning af på den ene side interessen i at beskytte statens sikkerhed og på den anden side karakteren og alvoren af at foretage et indgreb i den enkelte borgers ret til respekt af sit privatliv. Samtidigt er der overladt staterne en vis skønsmargin ("*margin of appreciation*"). Denne skønsmargin varierer, og medlemslandene antages at have en ganske vid skønsmargin, når det drejer sig om statens sikkerhed og de midler, som bruges for at beskytte statens sikkerhed.¹⁷ Ved vurderingen af kravet om proportionalitet er opfyldt, lægger EMD vægt på, om der er passende og effektive retssikkerhedsgarantier til beskyttelse mod misbrug, herunder om såvel det nationale parlament som uafhængige institutioner foretager en direkte og regelmæssig kontrol.¹⁸

¹³ Se f.eks. EMD Klass mod Tyskland 6. september 1978, Lüdi mod Tyskland 15. juni 1992 og EMK X mod Norge 8. juni 1990.

¹⁴ Se EMD Sunday Times mod Storbritannien, dom af 26. april 1979.

¹⁵ Se f.eks. EMD Funke mod Frankrig, dom af 25. februar 1993, § 55.

¹⁶ Se f.eks. EMD Sunday Times mod Storbritannien, dom af 26. april 1979, § 62 og Smith og Grady mod Storbritannien, dom af 27. September 1999, § 88.

¹⁷ EMD Leander mod Sverige, dom af 26. marts 1987, § 59, og Weber and Saravia mod Tyskland, dom af 29. juni 2006, § 106.

¹⁸ EMD Leander mod Sverige, dom af 26. marts 1987, § 65.

2.5. Generelt om registrering i hemmelige registre

Domstolen har om personregistrering i et hemmeligt register tilkendegivet, at ” *Such interference must be supported by relevant and sufficient reasons and must be proportionate to the legitimate aim or aims pursued.*”¹⁹ Der skal foretages en afvejning af interessen i at beskytte statens sikkerhed og bekæmpe terrorisme over for alvoren af at foretage indgreb i de registreredes ret til privatliv”. I sagen Segerstedt-Wiberg fulgte det af de svenske regler, at sikkerhedspolitiet havde et vist skøn ved vurderingen af hvem og hvad der skulle registreres, men der var ifølge EMD ikke tale om et ubegrænset skøn, idet registrering ud over i særligt opregnede tilfælde alene kunne ske af ”særlige grunde”, og registrering af personer alene på baggrund af deres politiske overbevisning var forbudt, ligesom sikkerhedspolitiets skøn skulle ses i lyset af, at formålet i loven var angivet som forebyggelse og opklaring af forbrydelser mod statens sikkerhed.

2.6. Indsamling og registrering af persondata, herunder indgreb i korrespondance

Af Leander-sagen²⁰ følger, at lovgivningens betingelser skal være tilstrækkeligt klare til at give den pågældende en passende angivelse af under hvilke omstændigheder og efter hvilke betingelser, offentlige myndigheder kan foretage hemmelige indgreb i privatlivet. Se også herom Amann-sagen,²¹ hvor reglerne herom var for upræcise og derfor ikke levede op til artikel 8's hjemmelskrav. Hvis der er tale om hemmelige foranstaltninger, som ikke kan kontrolleres af de berørte personer (eller offentligheden), skal loven angive omfanget af de kompetente myndigheders skøn og måden, hvorpå det udøves, med så tilstrækkelig klarhed, at den berørte person har en passende beskyttelse mod vilkårlige indgreb, se Weber og Saravia-dommen.²²

I Klass-sagen²³ gjorde klagerne gældende, at tysk lovgivning i strid med EMRK gav myndighederne ret til at overvåge borgerne uden forpligtelse til efterfølgende at oplyse herom, og dermed var de pågældende forhindret i at klage over overvågningen. EMD fandt, at det afgørende var, om sådanne indgreb kunne retfærdiggøres efter artikel 8, stk. 2, hvilket fandtes at være tilfældet. Domstolen tog herved i betragtning, at der var sket både en teknologisk udvikling og en udvikling af terrorismen i Europa. Stater, der er truet af højteknologiske former for spionage og terrorisme måtte nødvendigvis søge at afværge sådanne trusler gennem hemmelig overvågning af undergravende elementer. EMD måtte derfor acceptere, at lovgivning om hemmelig overvågning under særlige

¹⁹ EMD Segerstedt-Wiberg m.fl. mod Sverige, dom af 6. juni 2006, §§ 79 og 88.

²⁰ EMD Leander mod Sverige, dom af 26. marts 1987, § 51.

²¹ EMD Amann mod Schweiz, dom af 16. februar 2000, §§ 65-80.

²² EMD Weber and Saravia mod Tyskland, dom af 29. juni 2006, § 94.

²³ EMD Klass m. fl. mod Tyskland 6. september 1978.

omstændigheder kunne være nødvendig i et demokratisk samfund for at beskytte statens sikkerhed og forebygge forbrydelser. Men staten kunne ikke have ubegrænsede beføjelser på dette område. EMD begrundede det således i § 49:

"The Court, being aware of the danger such a law poses of undermining or even destroying democracy on the ground of defending it, affirms that the Contracting States may not, in the name of the struggle against espionage and terrorism, adopt whatever measures they deem appropriate."

Domstolen fandt, at den måtte kunne forvisse sig om, at der eksisterede rimelige og effektive garantier mod misbrug, hvilket måtte afgøres på grundlag af en række forskellige omstændigheder. Domstolen undersøgte derfor lovgivningens implementering og kontrollen hermed. I de indledende faser af en overvågning, måtte denne nødvendigvis foregå uden den overvågedes viden, og derfor var det nødvendigt med en effektiv kontrolordning, gerne domstolskontrol eller anden uafhængig effektiv kontrol. Når overvågningen ophørte, ville den overvågede selv kunne klage, forudsat at vedkommende blev informeret om overvågning. Ud fra en antagelse om, at "indgrebet" ifølge den omhandlede lovgivning i princippet kunne retfærdiggøres, fandt EMD ikke, at en manglende underretning i sig selv ville være uforenelig med artikel 8, "since it is this very fact which ensures the efficacy of the 'interference' ". Domstolen bemærkede samtidigt, at efter tysk ret skulle en overvåget person underrettes, så snart det kunne ske uden at prisgive formålet med overvågningen.²⁴

I en række af de sager, der har været prøvet ved EMD om efterforskningsmæssigt betingede indgreb i korrespondance, har domstolen fastslået, at indgrebene var legitimeret efter bestemmelsens stk. 2. Et lovligt hensyn, der er tillagt megen vægt af domstolen i sager, hvor indgrebet er anset for legitimeret, er hensynet til statens sikkerhed og opklaring af kriminalitet.²⁵ Uanset at vægtningen af samfundsinteressen i kriminalitetsbekæmpelse og national sikkerhed har ført til frifindende domme, finder instituttet det vigtigt at fremhæve, at domstolen har understreget, at indgreb i korrespondance mv. kun må finde sted, når der foreligger særlige omstændigheder ("exceptional circumstances").²⁶

2.7. Rigtige data/aktindsigt

Hvis en efterretningstjeneste efter borgerens opfattelse har registreret ukorrekte oplysninger, f.eks. i forbindelse med en jobsøgning, hvor det ved sikkerhedstjek viser

²⁴ Se herved instituttets svar af 10. oktober 2005 til Jørgen Arbo-Bæhr, MF, Enhedslisten.

²⁵ F. eks. EMD Klass m. fl. mod Tyskland, dom af 6. september 1978, Lüdi mod Tyskland, dom af 15. juni 1992, EMK X mod Norge, dom af 8. juni 1990.

²⁶ Se EMD Klass m. fl. mod Tyskland, dom af 6. september 1978, § 48.

sig, at borgeren udgør en sikkerhedsrisiko, kan der opstå et behov for at få korrigeret disse oplysninger. I visse tilfælde har borgeren et egentligt krav på en proces vedrørende berigtigelse af sådanne oplysninger, og denne skal i så fald yde en effektiv beskyttelse af borgerens privatliv.²⁷ Der kan også i sådanne sager ske en begrænsning i adgangen til oplysninger ud fra hensynet til efterretningstjenesternes funktioner og arbejdsmetoder.²⁸ Nægtelse af at give en borger mulighed for at søge indsigt i sådanne oplysninger, herunder med henblik på en eventuel berigtigelse af de registrerede oplysninger, vil udgøre et indgreb, som skal retfærdiggøres. Det følger imidlertid af EMD's praksis, at medlemsstaterne kan være berettiget til at give afslag på fuld aktindsigt i en national efterretningssag, hvis staten frygter, at et hemmeligt overvågningssystem til beskyttelse af statens sikkerhed herved bringes i fare.²⁹ Se tilsvarende Brinks-sagen³⁰ hvor kun oplysninger, som ikke gav indblik i sikkerhedstjenestens arbejdsmetoder blev udleveret. Domstolen lagde særlig vægt på, at der var en effektiv kontrol, idet nødvendigheden af at hemmeligholde de tilbageholdte oplysninger blev prøvet for to domstole.

2.8. Videregivelse

Videregivelse af personlige oplysninger til en anden offentlig myndighed vil kunne udgøre et indgreb efter artikel 8, stk. 2, selvom oplysningerne fortsat behandles fortroligt, idet der herved – uanset at oplysningerne fortsat behandles fortroligt – sker en større udbredelse af oplysningerne. Ifølge EMD's praksis skal national lovgivning derfor yde passende garantier mod videregivelse i strid med artikel 8, og domstolen lægger vægt på, om de nationale myndigheder har anført en relevant og tilstrækkelig begrundelse for videregivelsen, se herved M.S. mod Sverige.³¹

Effektive retsmidler, jf. EMRK artikel 13

Artikel 13 sikrer, at der på nationalt plan er "effektive retsmidler", hvis en borger er udsat for en krænkelse af sine rettigheder efter EMRK. Artikel 13 kræver, at der skal være et nationalt retsmiddel, som kan behandle en rimeligt begrundet klage i henhold til konventionen, og dette nationale retsmiddel skal samtidigt kunne sikre passende oprejsning, hvis det er nødvendigt. Herved sikres, at konventionens bestemmelser kan håndhæves, uanset hvordan de i øvrigt er behandlet på nationalt plan, og artiklen

²⁷ EMD Turek mod Slovakiet, dom af 14. februar 2006, §§ 110-17.

²⁸ EMD Turek mod Slovakiet, dom af 14. februar 2006, § 115.

²⁹ EMD Segerstedt-Wiberg m.fl. mod Sverige, dom af 6. juni 2006, § 102.

³⁰ EMD Brinks mod Holland, afvisningsafgørelse af 5. april 2005.

³¹ EMD M.S. mod Sverige, dom af 27. august 1997, § 41.

anvendes, når der foreligger en rimeligt begrundet klage ("an arguable claim"). Et effektivt retsmiddel forstås af EMD som enten 'præventivt' eller 'kompenserende'.³²

Der er overladt medlemsstaterne en vis skønsmargin, når det drejer sig om etablering af sådanne retsmidler, og omfanget af den pligt, der følger af artikel 13, kan variere afhængigt af karakteren af klagen, men i alle tilfælde stilles der krav om, at retsmidlet skal være effektivt, både retligt og faktisk.³³

Domstolskontrollen er i udgangspunktet borgerens garanti for, at individets interesser og rettigheder ikke bliver tilsidesat som led i vilkårlig magtudøvelse eller f.eks. under henvisning til en myndigheds effektiviseringshensyn. EMD har ved flere lejligheder fastslået den afgørende betydning af domstolskontrol som et effektivt retsmiddel i forbindelse med indgreb i menneskerettighederne efter EMRK men har samtidigt åbnet for, at den judicielle kontrol i nogle tilfælde vil kunne erstattes af administrativ kontrol.³⁴ Det er som udgangspunkt et krav, at det nationale retsmiddel er(i) tilstrækkeligt uafhængigt og upartisk, (ii) kan træffe bindende afgørelser, der kan håndhæves og (iii) kan råde bod på en krænkelse, f.eks. ved at tilkende en erstatning.³⁵ I sager om tvangsmæssig udsendelse af udlændinge kan det tillige være et krav, at der er mulighed for at tillægge en afgørelse opsættende virkning.

I sager om statens sikkerhed mv. har EMD fastslået, at klagers retsmiddel skal være "så effektivt som muligt", idet staten kan have en beskyttelsesværdig interesse i at hemmeligholde oplysninger, men klager antages også i disse tilfælde at have krav på adgang til effektive retsmidler.³⁶ I sager om f.eks. hemmelige overvågninger af borgere har domstolen fastslået, at det kan være tilstrækkeligt, at der er etableret et objektivt kontrolorgan ("*objective supervisory machinery*"), så længe foranstaltningen er hemmelig. Det er først, når borgeren bliver bekendt med foranstaltningen, at der skal være mulighed

³² EMD *Sturmeli mod Tyskland*, dom af 8. juni 2006, § 98. Se herved også Peer Lorenzen, Jonas Christoffersen, Nina Holst-Christensen, Peter Vedel Kessing, Sten Schaumburg-Müller og Jens Vedsted-Hansen: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*, 3. udgave, 2011, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 944 ff og 1097 ff. og Jon Fridrik Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - for praktikere*, 3. udgave, 2010, side 875 ff. og 884 f.

³³ Se f.eks. *Camenzind mod Schweiz*, dom af 16. december 1997.

³⁴ Se EMD *Klass m. fl. mod Tyskland*, dom af 6. september 1978 og *Al-Hashif mod Bulgarien*, dom af 20. juni 2002.

³⁵ Se f.eks. EMD *Panteleyenکو mod Ukraine*, dom af 4. maj 2006 og Jon Fridrik Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - for praktikere*, 3. udgave, 2010, side 876.

³⁶ Se herved bl.a. EMD *Leander mod Sverige*, dom af 26. marts 1987, §§ 77-83 og *Segerstedt-Wiberg m.fl. mod Sverige*, dom af 6. juni 2006, § 118-120.

for at benytte juridiske retsmidler.³⁷ Efter EMD-praksis skal der som udgangspunkt ske underretning, når det kan ske uden at skade formålet med indgrebet.³⁸ Se herved også den danske retsplejelov, hvorefter der også som udgangspunkt skal ske sådan underretning.

Det vil kunne udgøre en krænkelse, hvis kontrolorganet ikke har mulighed for at foretage en reel prøvelse, f. eks. fordi der ikke er adgang til særlige fortrolige oplysninger,³⁹ ligesom der skal være adgang til en eller anden form for kontradiktorisk procedure.⁴⁰ I Al-Nashif-dommen udtalte EMD, at i sager, som angår udvisning under henvisning til statens sikkerhed, kunne der ske visse begrænsninger i adgangen til fortrolige oplysninger mv., men at det kunne ikke retfærdiggøres, at der ingen retsmidler var, når en administrativ myndighed påberåbte sig statens sikkerhed.

Også i sager, som vedrører statens sikkerhed, skal klageinstansen som udgangspunkt kunne træffe bindende afgørelser, herunder meddele pålæg om f.eks. destruktion af oplysninger.⁴¹ Det er dog antaget af EMD, at selvom klageinstansernes afgørelser ikke er bindende men i praksis følges af myndighederne, vil dette kunne udgøre et effektivt retsmiddel.⁴² Flere retsmidler, som hver for sig ikke kan anses for at være tilstrækkelige, kan efter EMD's praksis anses for tilsammen at udgøre et effektivt retsmiddel.⁴³ Det er derfor nødvendigt at se på samtlige tilgængelige retsmidler under et.

³⁷ Se f.eks. Klass-dommen, §§ 67-71 og EMD Rotaru mod Rumænien, dom af 4. maj 2000, § 69.

³⁸ Se EMD EMD Association for European Integration and Human Rights og Ekimdzhev mod Bulgarien, dom af 28. juni 2007, §§ 98-103 (med henvisning til bl.a. Klass-dommen) og EMK X mod Norge, dom af 8. juni 1990.

³⁹ Se f.eks. EMD Chahal mod Storbritannien, dom af 15. november 1996, §§ 153-54.

⁴⁰ Se EMD C.G. m.fl. mod Bulgarien, dom af 24. april 2008, § 57 og Al-Nashif mod Bulgarien, dom af 20. juni 2002, §§ 133-138, udførligt omtalt i Kjølbro, side 885 f.

⁴¹ EMD Segerstedt-Wiberg m.fl. mod Sverige, dom af 6. juni 2006, §§ 118-122.

⁴² Se bl.a. Leander-dommen.

⁴³ Se f.eks. Leander-dommen og Sürmeli mod Tyskland, dom af 8. juni 2006, § 98.

Justitsministeriet
Statsretskontoret
im@jm.dk

STRANDGADE 56
DK-1401 KØBENHAVN K
TEL. +45 32 69 88 88
FAX +45 32 69 88 00
CENTER@HUMANRIGHTS.DK
WWW.MENNESKERET.DK
WWW.HUMANRIGHTS.DK

DATO 11. juni 2012
J.NR.
540.10/27234/EER

Udtalelse om PETs samarbejde med Folketingets Indfødsretsudvalg, afgivet i anledning af høring over betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE

Med e-mail af 24. februar 2012 har Justitsministeriet anmodet om at måtte modtage Institut for Menneskerettigheders udtalelse om betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE. Instituttets høringssvar blev sendt til ministeriet den 8. juni 2012.

Betænkningen behandler ikke PETs samarbejde med Folketingets Indfødsretsudvalg, men da der er en række menneskeretlige problemer forbundet med den praksis, der følges på området, har instituttet har besluttet at afgive dette supplerende høringssvar om indfødsretsområdet.

1. Sammenfatning

Institut for Menneskerettigheders anbefalinger af mere principiel karakter kan sammenfattes således:

- Institutet finder, at Justitsministeriet - i fraværet af en redegørelse i betænkningen for den relevante indfødsretsregulering – bør belyse de særlige problemstillinger på området nærmere.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at undgå krænkelse af menneskeretten – at der i indfødsretslovgivningen tilvejebringes udtrykkelig hjemmel til udveksling af oplysninger mellem PET og Folketingets Indfødsretsudvalg.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at det overvejes at udforme bestemmelsen om PETs farevurdering i indfødsretssager i overensstemmelse med udlændingelovens bestemmelse om farevurderingen i udlændingesager, jf. udlændingelovens § 45 b, stk. 1, og at fastsætte nærmere regler for farevurderingen.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at undgå krænkelser af menneskeretten – at det bestemmes i indfødsretslovgivningen, at afslag på indfødsret skal begrundes, herunder også afslag på indfødsret, der er bygger på PETs sikkerhedsvurdering.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at undgå krænkelser af menneskeretten – at det bestemmes i indfødsretslovgivningen, at en sikkerhedsvurdering, som ligger til grund for et afslag på indfødsret, kan påklages – gerne til PET-tilsynet.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det overvejes, om PET-tilsynet, såfremt det tillægges kompetencer på indfødsretsområdet, kan tillægges videregående beføjelser i sager om afslag på indfødsretsområdet end foreslået i lovudkastets § 10.

Instituttet har i øvrigt en række konkrete anbefalinger i anledning af lovudkastet.

Instituttets nærmere kommentarer følger nedenfor.

2. Instituttets generelle bemærkninger til lovudkastet vedrørende PET

2.1 Betænkningens tilgang

I betænkningen om PET og FE anføres det helt kortfattet, at sager om meddelelse af indfødsret forelægges for PET. Oplysningen gives i betænkningens kapitel 4 om PETs opgaver under pkt. 10 om 'udlændingesager'. Der står ikke andet om indfødsretssager, som tilsyneladende betragtes som hørende til udlændingesagerne, selv om reguleringen af de to områder findes i to forskellige lovkomplekser.

Indfødsretslovgivningen forbliver uomtalt, selv om betænkningen behandler de relevante bestemmelser i udlændingelovgivningen. Det drejer sig om udveksling af oplysninger mellem PET og udlændingemyndighederne, videregivelse af oplysninger til myndighederne og de udlændinge, oplysningerne vedrører, domstolsprøvelse m.v. (udlændingelovens § 25 om udvisning af udlændinge, der må anses som en fare for

statens sikkerhed, kapitel 7 a om udveksling af oplysninger mellem PET og udlændingemyndighederne og kapitel 7 b om domstolsprøvelse af administrativ udvisning).

I afsnittet om udvalgets overvejelser anføres det, at udvalget har fundet, 'at PETs opgaver og samarbejde med udlændingemyndighederne fortsat bør reguleres af udlændingelovgivningen'.

- Instittuttet finder, at Justitsministeriet - i fraværet af en redegørelse i betænkningen for den relevante indfødsretsregulering – bør redegøre derfor, således at de særlige problemstillinger belyses nærmere.

Det skal herved bemærkes, at der på indfødsretsområdet ikke findes en regulering i lighed med udlændingelovens bestemmelser om udveksling af oplysninger mellem de respektive myndigheder, (begrænsning af) aktindsigt, domstolsprøvelse etc., jf. nedenfor.

2.2 Indfødsretssager

PETs samarbejde med myndighederne i indfødsretssager er reguleret i naturalisationscirkulæret (Cirkulære nr. 61 af 22. september 2008 om naturalisation) § 21, der har følgende indhold:

'Hvis justitsministeren meddeler, at det af Politiets Efterretningstjeneste vurderes, at en ansøger kan være en fare for landets sikkerhed, forelægges sagen for Folketingets Indfødsretsudvalg med indstilling om udelukkelse af den pågældende fra optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i en nærmere angiven periode.'

Samarbejdet mellem indfødsretsmyndighederne og PET foregår så vidt vides således, at PET orienteres om navnene på de ansøgere, som ressortministeriet har optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse; det vil sige de ansøgere, som opfylder kravene i naturalisationscirkulæret, eller som er optaget med accept fra Folketingets Indfødsretsudvalg. PET underretter herefter justitsministeren om, hvorvidt der blandt de oplistede ansøgere er nogle, som PET vurderer kan være en fare for rigets sikkerhed. Tidligere, da Integrationsministeriet var ressortministerium, ville justitsministeren underrette integrationsministeren herom – med henblik på at integrationsministeren kunne lade beskeden gå videre til indfødsretsudvalget. I dag har justitsministeren kompetence som både ressortminister på indfødsretsområdet og som øverste ansvarlige for PET.

Næste skridt i sagsbehandlingen er, at Folketingets Indfødsretsudvalg får de konkrete sager forelagt med oplysning om, at justitsministeren (som øverste ansvarlige for PET) har indstillet, at de pågældende ansøgere udelukkes fra optagelse på lovforslaget. (Indfødsretsudvalgets medlemmer orienteres så vidt vides ikke om den nærmere baggrund for indstillingen). Udvalget følger i praksis ministerens indstilling, hvorefter de pågældende får et brev om, at de først efter en vis periode (så vidt vides normalt 5 år) kan forvente en fornyet behandling af en ansøgning om dansk indfødsret. De får samtidig at vide, at der ikke kan gives nogen begrundelse for afgørelsen, hvorved der henvises til 'principperne i forvaltningslovens § 24, stk. 3, jf. § 15'. (Forvaltningsloven gælder som bekendt ikke for Folketinget, og derfor henvises der alene til lovens principper). Ansøgere får samtidig oplysning om, at afgørelsen ikke kan påklages.

Hjemlen til at udveksle oplysningerne mellem indfødsretsmyndighederne og PET må antages at være indfødsretslovens § 12, stk. 3, hvorefter ressortministeriet 'hos skattemyndigheder og andre myndigheder' kan indhente 'de oplysninger, også i elektronisk form, om ansøgere om dansk indfødsret og disses børn, som er nødvendige for at behandle ansøgningerne'. Bestemmelsen blev indført i indfødsretsloven i 1994 og ændret i 1998. Reglen i naturalisationscirkulærets § 21 om afslag på grundlag af PETs oplysninger blev indført i 2002 som en del af den såkaldte 'terrorpakke'. Ordlyden af indfødsretslovens § 12, stk. 3, blev ikke ændret ved den lejlighed.

Bestemmelsen i indfødsretslovens § 12, stk. 3, om, at ressortministeriet kan indhente oplysninger om ansøgere fra andre myndigheder, suppleres af en samtykkeerklæring, som ansøgere om indfødsret skal underskrive.

En ansøger giver med sin underskrift på samtykkeerklæringen samtykke til, at ressortministeriet kan indhente 'de oplysninger, også i elektronisk form, om mig og mine børn under 18 år, som er nødvendige for at behandle min ansøgning om dansk indfødsret, herunder oplysninger om strafbare forhold, restancer til det offentlige og hjælp efter lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven'.

Hverken af indfødsretsloven eller samtykkeerklæringen fremgår det, at ressortministeriet indhenter oplysninger fra PET om enhver ansøger.

Instituttet vil i det følgende afsnit redegøre for sin opfattelse af de menneskeretlige problemer, der er forbundet med praksis i forbindelse med PETs samarbejde med indfødsretsmyndighederne. Instituttet vil derefter i lyset af forslagene i betænkningen om PET og FE pege på nogle mulige løsningsmodeller.

3. Instituttets konkrete bemærkninger til den praksis, der følges, når ansøgere om indfødsret meddeles afslag på grundlag af PETs oplysninger

3.1. Overordnede betragtninger

For så vidt angår det menneskeretlige bedømmelsesgrundlag henvises der til den redegørelse for de menneskeretlige krav ved efterretningstjenesters indgreb over for borgerne, som findes i instituttets høringssvar af 8. juni 2012 vedrørende betænkning nr. 1529/2012, og instituttets vedhæftede notat af 10. oktober 2005 om 'afslag på indfødsret uden nærmere begrundelse og uden klagemulighed'.

Som det fremgår heraf, er PETs anvendelse af personoplysninger på dette område et indgreb i retten til privatliv, som skal have hjemmel i national lovgivning og være nødvendigt og proportionalt, jf. EMRK artikel 8. Desuden skal der være effektive retsmidler mod et sådant indgreb, jf. EMRK artikel 13.

De menneskeretlige problemer i sager om afslag på indfødsret på grundlag af PETs oplysninger består dels i, at der ikke er noget klart retsgrundlag for afgørelserne (bl.a. er der ikke den nødvendige 'forudsigelighed') dels i, at der ikke er noget retsmiddel, jf. oplysningen om, at 'afgørelsen ikke kan påklages'.

- Efter instituttets opfattelse kan det ikke antages, at betingelserne i EMRK artikel 8 og 13 er opfyldte i de sager, hvor Folketinget/indfødsretsudvalget meddeler ansøgere om indfødsret afslag på indfødsret på grundlag af PETs oplysninger.

Instituttet vil i det følgende redegøre for sin opfattelse af de menneskeretlige krav, der kan stilles til hjemmelsgrundlaget for udvekslingen af oplysninger mellem Justitsministeriets Indfødsretskontor, justitsministeren og PET, PETs 'farevurdering', sagsbehandlingen i sager, hvor PET har vurderet, at en ansøger kan være/må anses for en fare for statens sikkerhed og adgangen til et retsmiddel.

3.2. Nærmere om hjemmelsgrundlaget for udvekslingen af oplysninger mellem PET og Folketingets Indfødsretsudvalg

Som det fremgår af det ovenfor i afsnit 2 anførte, er der ingen udtrykkelig hjemmel til, at ressortministeriet (nu Justitsministeriet) kan indhente oplysninger om ansøgerne fra PET til brug for Folketinget/Folketingets Indfødsretsudvalgs afgørelse om tildeling af indfødsret, ligesom der ikke er nogen udtrykkelig hjemmel for PET til – gennem justitsministeren – at videregive sin sikkerhedsvurdering af registrerede ansøgere til Folketingets Indfødsretsudvalg. Det kan heller ikke antages, at ansøgere selv har givet samtykke til udvekslingen af oplysninger mellem PET og indfødsretsmyndighederne, eftersom PET ikke er nævnt i den samtykkeerklæring, de skal underskrive.

En gennemførelse af betænkningens lovudkast vil heller ikke kunne løse hjemmelsproblemet, idet lovudkastets § 7 om PETs videregivelse af oplysninger ikke omfatter videregivelse af oplysninger til Folketinget. Det skal i den forbindelse bemærkes, at selv om medlemmerne af Folketingets Indfødsretsudvalg ikke får konkrete oplysninger om en registreret ansøgers private forhold, så får de oplysning om, at PET har registreret den pågældende og vurderet, at vedkommende kan være en fare for landets sikkerhed. Også videregivelse af sådanne oplysninger må antages at skulle ske i overensstemmelse med loven, hvilket betyder, at reglerne om videregivelsen skal være så tilstrækkeligt klare og præcise, at der for ansøgerne er en vis grad af forudsigelighed.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at undgå krænkelser af menneskeretten – at der i indfødsretslovgivningen tilvejebringes udtrykkelig hjemmel til udveksling af oplysninger mellem PET og Folketingets Indfødsretsudvalg.

3.3. Nærmere om PETs farevurdering i statsborgerskabssager

Når PET anmodes om at videregive oplysninger om, hvorvidt en ansøger om indfødsret 'kan være en fare for landets sikkerhed', vil det i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper være PETs opgave at vurdere, om betingelserne for en sådan videregivelse er opfyldt. Der er ingen regler om, hvad der skal til for, at en ansøger kan vurderes at 'være en fare for landets sikkerhed', men det må antages, at denne farevurderingen kræver færre objektive holdepunkter, end den farevurdering der kræves i udlændingesager, hvor kravet er, at den pågældende 'må anses for en fare for landets sikkerhed'.

Antagelsen herom har støtte i en redegørelse, som Justitsministeriet i 2004 afgav over for Folketingets Indfødsretsudvalg (Indfødsretsudvalget, Alm. del 2004-05, samrådsspørgsmål A) om fremgangsmåden i sager omfattet af naturalisationscirkulærets § 21. Det fremgår af redegørelsen, at PET overvåger såkaldte målpersoner og holder sig orienteret om disse personers omgangskreds og adfærdsmønster m.v. Det 'kan betyde, at PET har kendskab til en person, der ansøger om indfødsret, gennem dennes forbindelse til en af tjenestens målpersoner'. Det fremgår videre af redegørelsen, at det 'forekommer ikke sjældent, at en person i kraft af PET's kendskab til den pågældende, må vurderes at være en fare for statens sikkerhed, selv om der ikke foreligger oplysninger af en sådan karakter, at der er grundlag for at inddrage den pågældendes opholdstilladelse efter udlændingelovens § 45 b. Vurderingen efter § 21 i cirkulæret af, om en ansøger kan være en fare for landets sikkerhed, foretages således efter et samlet skøn over den viden, man har om den på gældende ansøger'.

I Sverige vurderer man ikke, at sikkerhedsaspektet har større betydning i statsborgerskabssager end i udlændingesager. Om dette spørgsmål er anført følgende i den svenske Slutbetänkande av 1997 års medborgarskapskommitté SOU 1999:34, s. 297:

'Inledningsvis kan konstateras att säkerhetsaspekterna i ett ärende om uppehållstillstånd sett ur samhällets synvinkel i normalfallet typiskt sett är av större betydelse än i ett medborgarskapsärende. I den förstnämnda typen av ärende handlar det nämligen om huruvida utlänningen i fråga skall erhålla tillstånd att över huvud taget resa in i eller vistas i Sverige medan en person som ansöker om svenskt medborgarskap som regel redan har vistats och verkat här under ett antal år. Detta förhållande får närmast anses tala för att hanteringen av säkerhetsärenden enligt MedbL inte behöver omgärdas av andra regler än vad som ansetts vara behövt för ärenden enligt UtL.'

Samme betragtning synes at kunne anlægges i Danmark, hvorved bemærkes, at det danske opholdskrav ved tildeling af statsborgerskab er videregående end det svenske (idet der kræves 9 års ophold i Danmark og 5 års ophold i Sverige).

Der kan endvidere henvises til den norske instruks om behandlingen af statsborgerskabssager, hvori der skal samarbejdes med politiets efterretningstjeneste (norsk instruks Q-24/2010). I Norge skal de kompetente myndigheder i statsborgerskabssager (udlændingedirektoratet og udlændingenævnet) ikke rutinemæssigt undersøge, om der opstår spørgsmål om hensynet til rigets sikkerhed. Der skal myndighederne forelægge statsborgerskabssager for departementet i ressortministeriet (Det Kongelige Barne-, Ligestillings- og Inkluderingsdepartementet), hvis der fremkommer visse indikationer i henhold til en række kriterier, der oplyses i instruksens pkt. 3.2. og 3.3. En sag skal således forelægges departementet, hvis en ansøger står opført på FNs sanktionsliste, EU's terrorliste (eller er tilknyttet organisationer opført på terrorlisten) samt ved indikationer på krigsforbrydelser, terrorisme o. lign. I en række andre tilfælde, som ikke udfømmende kan opremses, kan sagerne forelægges departementet. Til brug herfor er der udarbejdet en indikatorliste, som kan være en hjælp i vurderingen af, om hensyn til rigets sikkerhed og/eller udenrigspolitiske forhold gør sig gældende.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at det overvejes at udforme bestemmelsen om PETs

farevurdering i indfødsretssager i overensstemmelse med udlændingelovens bestemmelse om farevurderingen i udlændingesager, jf. udlændingelovens § 45 b, stk. 1.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme menneskerettighederne – at det overvejes, om der kan fastsættes nærmere regler for selve farevurderingen.

3.4. Nærmere om sagsbehandlingen i indfødsretssager, hvor ansøgeren antages at kunne udgøre en sikkerhedsrisiko

Som det fremgår af det ovenfor i afsnit 2 anførte, oplyses ansøgere om indfødsret ikke om, at PET er hørt i deres sag, og ved et efterfølgende afslag på indfødsret oplyses de heller ikke om, at det skyldes PETs vurdering af, at de kan være en fare for landets sikkerhed. Der gives ingen kontradiktion, ingen aktindsigt og ingen begrundelse for afslag meddelt på den baggrund. Ansøgeren får dermed ikke et grundlag for at anfægte en mulig fejlregistrering eller -vurdering.

Det forholder sig anderledes i Sverige og Norge.

I Sverige kan sikkerhedspolitiet i de såkaldte 'sikkerhedsærinder' tage en samtale med en ansøger om statsborgerskab samtidig med, at dennes sag behandles i førsteinstansen. Ansøgeren får ofte i den forbindelse en del at vide om, hvorfor sikkerhedspolitiet har 'mistanke' til den pågældende, og ansøgeren får samtidig mulighed for at tage stilling til det fremførte. Hvis førsteinstansen giver afslag på statsborgerskab, oplyses ansøgeren om, at afslaget kan påklages til regeringen. Regeringen indhenter derefter en udtalelse fra sikkerhedspolitiet, som ansøgeren får mulighed for at udtale sig om. Dog er der naturligvis oplysninger, som ikke kan videregives til ansøgeren. (Se nærmere om den svenske ordning i Slutbetänkande av 1997 års medborgarskapskommitté SOU 1999:34, s. 288 ff.).

Af den ovenfor nævnte norske instruks, pkt. 9, fremgår det, at anmodninger om aktindsigt skal behandles hurtigt, og at det i den forbindelse skal overvejes, om klassificerede dokumenter kan afklassificeres.

Der kan samtidigt henvises til det i instituttets høringssvar af 8. juni 2012, bilag 1 anførte.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at der fastsættes nærmere retningslinjer om

indfødsretsmyndighedernes samarbejde med PET, herunder regler om kontradiktion, aktindsigt og begrundelse.

Af Den Europæiske Konvention om Statsborgereret, artikel 11, fremgår, at (delvis) negative afgørelser om statsborgerskab skal begrundes. Dog forudsættes begrundelsen at kunne indskrænkes til et minimum i sager, der involverer den nationale sikkerhed. Efter dansk ret skal en begrundelse indeholde en henvisning til relevante retsregler, en kort redegørelse for faktum og de bestemmende hovedhensyn ved skønsmæssige afgørelser. En begrundelse kan også efter dansk ret begrænses, se herom forvaltningslovens § 24, stk. 3, jf. § 15, der opregner de hensyn, som kan føre til en begrænsning.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at undgå krænkelse af menneskeretten – at det bestemmes i indfødsretslovgivningen, at afslag på indfødsret skal begrundes, herunder også afslag på indfødsret, der er bygger på PETs sikkerhedsvurdering. I begrundelsen bør der henvises til de relevante retsregler, også selv om der i øvrigt er behov for at begrænse begrundelsen (redegørelsen for faktum og de bestemmende hovedhensyn). En begrundelse kan ikke helt udelades, og i tilfælde, hvor der meddeles en begrænset begrundelse, vil det ikke være tilstrækkeligt at henvise til principperne i forvaltningslovens § 24, stk. 3, jf. § 15. Der må nødvendigvis henvises til den relevante bestemmelse, dvs. § 15, stk. 1, nr. 1, om statens sikkerhed.

3.5. Nærmere om adgangen til et effektivt retsmiddel.

Den danske praksis, hvorefter ansøgere om indfødsret oplyses om, at de ikke kan klage over et afslag, som meddeles på baggrund af PETs sikkerhedsvurdering, opfylder efter instituttets opfattelse ikke kravene i EMRK artikel 13 om adgang til et effektivt retsmiddel. Der henvises til det i instituttets høringsvar af 8. juni 2012, bilag 1 anførte, hvorefter der skal være et nationalt retsmiddel, som kan behandle en rimeligt begrundet klage i henhold til konventionen, og at dette nationale retsmiddel skal samtidigt kunne sikre passende oprejsning, hvis det er nødvendigt.

Til sammenligning kan nævnes, at både Norge og Sverige giver klageadgang i sådanne sager. I Norge oplyses ansøgerne om, at 'Kongen i statsråd er klageinstans', jf. statsborgerlovens § 27 tredje led, 2. pkt. I Sverige oplyses ansøgerne om, at et afslag kan påklages til regeringen.

Instituttet finder det hensigtsmæssigt, at PET-tilsynet får kompetence i sådanne klagesager. PET-tilsynet skal efter betænkningens lovudkast have indsyn med PETs

videregivelse af oplysninger, jf. lovudkastets § 7. Netop denne virksomhed vurderes at kunne have indgribende betydning og prioriteres derfor højt.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at undgå krænkelse af menneskeretten – at det bestemmes i indfødsretslovgivningen, at en sikkerhedsvurdering, som ligger til grund for et afslag på indfødsret, kan påklages – gerne til PET-tilsynet.

Behovet for en kontradiktorisk procedure under en klagesagsbehandling kan være større eller mindre, bl.a. afhængigt af om der har været adgang til kontradiktion og aktindsigt i forbindelse med sagens behandling i første instans, det vil i dette tilfælde sige i forbindelse med sagsbehandlingen i Folketingets Indfødsretsudvalg, jf. ovenfor under pkt. 3.4.

Det kan ikke udelukkes, at det i visse tilfælde kan være vanskeligt at konstatere, om en efterretningstjeneste uberettiget behandler oplysninger om en person, såfremt der ikke er indført en eller anden form for kontradiktorisk procedure, jf. herved Al-Nashif-sagen (20/9/2002) om behovet for 'some form of adversarial procedure before an independent body'. Fejltagelser kan næppe udelukkes på dette område. Der kan herved henvises til det af Ian Cameron anførte om, at fejlidentifikationer og unøjagtigheder kan opstå som følge af, at oplysninger modtages fra andre stater (National Security and the European Convention on Human Rights (2000), s. 179) og til det af Kim U. Kjær anførte om, at falske oplysninger kan være 'plantet' af en kilde med interesse i at miskreditere en bestemt person ud fra politiske, ideologiske eller andre motiver (De udlændingeretlige elementer i FN's terrorresolution i dansk ret, i EU-ret & Menneskeret 5 (2003), s. 228).

Efter den i betænkningen foreslåede ordning vil en klager ikke kunne få PET-tilsynets stillingtagen til sin klage i realiteten. Skulle PET-tilsynet under klagesagsbehandlingen faktisk konstatere og korrigere en fejlregistrering, vil ansøgeren kunne genansøge om og få meddelt indfødsret. Der vil da være en formodning om, at vedkommende har fået ret i sin klage til PET-tilsynet, men han eller hun kan ikke vide det med sikkerhed. PET vil også under indflydelse af den tid, der er forløbet, selv kunne have ændret sin sikkerhedsvurdering. Klageren vil under alle omstændigheder ikke have fået en stillingtagen til sin klage i realiteten. For at kunne opnå dette og for at kunne ansøge om genopretning for eventuelle tab lidt i forbindelse med et uberettiget afslag på indfødsret, vil det være nødvendigt at anlægge sag ved domstolene.

Forslaget om at give PET-tilsynet videre beføjelser i forbindelse med en klage over PET's vurderinger i indfødsretssager skal ses på den baggrund. Det skal i den forbindelse

bemærkes, at de betænkeligheder, der generelt gør sig gældende i forhold til at oplyse om PET-overvågninger, ikke i samme grad gør sig gældende, når det drejer sig om personer, som allerede i forbindelse med et afslag på indfødsret har fået at vide, at de er i PETs søgelys.

I det omfang PET-tilsynet i indfødsretssager kunne give en realitetsbedømmelse, ville den klagende umiddelbart have adgang til et effektivt retsmiddel, hvilket normalt indebærer både en mulighed for at få en stillingtagen til en klage i realiteten og en mulighed for oprejsning, se herved instituttets høringssvar af 8. juni 2012 og Den kommenterede Menneskerettighedskonvention (3. udgave), s. 947.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler - med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at det overvejes, om PET-tilsynet i givet fald kan tillægges en videregående beføjelse i sager om afslag på indfødsret end foreslået i lovudkastets § 10, hvorefter en person, som retter henvendelse til PET-tilsynet, alene kan få oplyst, at PET ikke uberettiget behandler oplysninger om ham eller hende.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det samtidigt overvejes, i hvilket omfang PET-tilsynets behandling af klager i indfødsretssager kan behandles under en kontradiktorisk procedure, og i hvilket omfang PET-tilsynet i så fald kan tages stilling til en klage i realiteten.

Der henvises til j.nr. 2012-7650-0003.

Med venlig hilsen

Eva Ersbøll
Seniorforsker

Fra: Marianne Hansen [MGH@kl.dk]
Sendt: 30. januar 2013 09:57
Til: Justitsministeriet
Emne: KL's svar til styrkelse af den parlamentariske kontrol og indsigt (KL's sag - SAG-2013-00804)

Kære Sikkerheds- og Forebyggelseskontor

KL har ingen bemærkninger til den fremsendte høring (sagsnr. 2012-100-0033).

Med venlig hilsen

f. Natalia Lehnsdal

Med venlig hilsen

Marianne Hansen
KL
Jura og EU
Weldekampsgade 10
2300 København S

Tlf.nr. 33 70 32 81
Mail mgh@kl.dk

**LANDSFORENINGEN AF
FORSVARSADVOKATER**

Jmt. mod
21 JAN. 2013

FORMAND:
HENRIK STAGETORN
ST. STRANDSTRÆDE 21
1255 KØBENHAVN K
TLF. 33 12 46 11
FAX 33 12 84 45
E-MAIL: HS@SWLP.DK

Justitsministeriet
Politi- og Strafferetsafdelingen
Sikkerheds- og Forebyggelseskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 Kbh. K

SEKRETARIAT:
AMAGERTORV 11, 3.
1160 KØBENHAVN K
TLF. 33 15 01 02
GIRO 735 02 01
E-MAIL: ER@HOMANNLAW.DK

Amagertorv 11
18. januar 2013
ER/ER

Vedr.: Sagsnr. 2012-100-0033. Høring over forslag til lov om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester (Styrkelse af den parlamentariske kontrol og indsigt).

Ministeriet har med mail af 14. januar 2013 fremsendt ovennævnte høring og anmodet Landsforeningen af Forsvarsadvokater om en udtalelse, der skal foreligge senest den 11. februar 2013.

Forslaget har været drøftet i Landsforeningens bestyrelse, der herefter kan udtale:

Generelt om forslaget er det Landsforeningens opfattelse, at bemærkningerne i indledningen om: "den alvorlige og komplekse terrortrussel, som Danmark står over for", er en indholdsløs retorisk bemærkning, der bruges som begrundelse for at styrke PET og FE. Der er ingen dokumentation eller andet belæg for påstanden, men den opfattes alene som et skræmmebillede til brug for gennemførelse af en måske unødvendig stramning af FE og PET's beføjelser.

Landsforeningen er generelt lydhør over for kontrol med efterretningstjenester, såfremt denne er effektiv. Den eksisterende kontrol er efter foreningens opfattelse af tvivlsom karakter, fordi den reelt ikke giver et egentligt indblik i konkrete sager, så en skærpelse af den parlamentariske kontrol vil næppe vinde meget ved det foreslåede, så længe kontrollen hviler på oplysninger fra efterretningstjenesterne selv, eventuelt formidlet via regeringen.

Der gives ingen konkrete værktøjer til en reel kontrol, så skærpelsen virker mere kosmetisk end reel.

Hvad angår de enkelte bestemmelser har Landsforeningen følgende kommentarer:

Foreningen kan tilslutte sig, at orienteringen i § 2, stk. 1, nu lovfæstes til at skulle afgives årligt.

§ 2, stk. 2, er som den nugældende § 2 rimelig indholdsløs som kontrolforanstaltning.

De nye bestemmelser i det foreslåede § 2, stk. 3-7, skal give udvalget mulighed for at indhente statistiske oplysninger, give mulighed for, at de respektive chefer deltager i udvalgets møder med henblik på besvarelse af spørgsmål, og i øvrigt give udvalget en øget indsigt.

Det er Landsforeningens opfattelse, at den foreslåede styrkelse hovedsageligt beror på, hvilke oplysninger, der bliver afgivet fra de respektive instanser, og har således ikke karakter af en egentlig kontrol og således heller ikke styrkelse heraf.

Landsforeningen kan tilslutte sig ændringen i § 2 a, stk. 3, således at udvalget orienteres, hvis en henstilling fra Tilsynet med Efterretningstjenesterne ikke følges, men som omtalt generelt tidligere, så ændrer det reelt næppe noget ved kontrollen.

Det nye foreslåede § 3, stk. 2, er alene en henstilling om, at beretning kan afgives og kan offentliggøres. Hvis en kontrol skal være effektiv, er det Landsforeningens opfattelse, at der skal afgives beretninger, der skal offentliggøres, således at medierne som den fjerde statsmagt får indsigt og derved måske en reel kontrol.

Endelig kan Landsforeningen tiltræde det i § 4, 3. pkt., foreslåede angående underretning om det årlige budget, da indsigt i økonomi er en væsentlig forudsætning for at forstå helheden og omfanget af efterretningstjenesternes virke.

På foreningens vegne

Elsebeth Rasmussen



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 17. januar 2013
Kontor: Sikkerheds- og Forebyggelseskontoret
Sagsbeh: Ole Terkelsen
Sagsnr.: 2012-100-0033
Dok.: 661362

Politiets Efterretningstjeneste (Rikke Thomassen) meddelte telefonisk, at lovudkastet ikke giver tjenesten anledning til bemærkninger.

/Ole Terkelsen

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk



Justitsministeriet
Politi- og Straffeafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Journalnr. 2013-00061
11. februar 2013
HB/dl

Sendt pr. mail: jm@jm.dk

Vedrørende sags nr. 2012-100-0033 – Høring over forslag til lov om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarrets og politiets efterretningstjenester.

Justitsministeriets har i skrivelse anmodet om Politiforbundets eventuelle bemærkninger til ovennævnte forslag.

I den anledning kan det oplyses, at Politiforbundet ikke har bemærkninger til forslaget.

På forbundets vegne - og med venlig hilsen

Hans Bundesen
Sekretariatschef

Københavns Byret



Justitsministeriet
Sikkerheds- og Forebyggelseskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Præsidenten
Domhuset, Nytorv 25
1450 København K.
Tlf. 99 68 70 00
CVR 21 65 95 09
administration.kbh@domstol.dk
J. nr. 9099.2013.13

Den 5. februar 2013

Ved en mail af 14. januar 2013 har Justitsministeriet anmodet om eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarrets og politiets efterretningstjenester (Styrkelse af den parlamentariske kontrol og indsigt).

Jeg skal i den anledning på byretspræsidenternes vegne oplyse, at udkastet ikke giver byretterne anledning til at fremkomme med bemærkninger.

Der henvises til j.nr. 2012-100-0033.

Med venlig hilsen

Søren Axelsen



RETSPOLITISK FORENING

HØRINGSSVAR

fra Retspolitisk Forening

**Over lov om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarets
og politiets efterretningstjenester
(Styrkelse af den parlamentariske kontrol og indsigt)**

Retspolitisk Forening er enig med regeringen om, at der som led i den samlede regulering af efterretningstjenesternes virksomhed tillige bør ske en styrkelse af den parlamentariske kontrol, som udøves af Folketingets Udvalg vedrørende efterretningstjenesterne.

Foreningens horingssvar er disponeret i overensstemmelse med lovforslagets bemærkninger pkt.

4.1.

1. øget indsigt i efterretningstjenesternes virksomhed.
2. inddragelse af udvalget ved udpegning af medlemmer af tilsynet med efterretningstjenesterne.
3. indsigt i tilsynets virksomhed.
4. øget åbenhed om udvalgets virksomhed.

Ad 1. Set i forhold til den hidtidige praksis, der er omtalt i forslagets bemærkninger i punkterne 3.3. og 4.2. forekommer lovforslaget kun i yderst beskedent omfang at give øget indsigt i efterretningstjenesternes arbejde, idet der i det væsentligste synes at ske en lovfæstelse af den praksis, der har udviklet sig omkring udvalgets arbejde.

Ad 2. Som noget nyt foreslås, at udvalget skal inddrages i udpegningen af medlemmer af det nye tilsyn med PET og FE. Forslagets bemærkninger oplyser intet om, hvorfor dette anses for at være en styrkelse af udvalgets virksomhed. Det må på forhånd anses for givet, jf. bemærkningerne til

lovforslaget § 2a. stk. 1, at udpegningen af medlemmer til det nye tilsyn sker under iagttagelse af et krav om størst mulig uafhængighed og personlig integritet hos de udpegede medlemmer. Da det foreslås, at denne udpegning alene sker efter *drøftelse* med udvalget, må dette forstås som et ønske om at tillægge udvalget en rådgivende funktion, der ikke på nogen måde binder ministeren. Hvis udvalget i denne sammenhæng skal styrkes, må det i det mindste fremgå, at såfremt ministeren ikke finder udvalgets råd anvendelige, skal ministeren redegøre herfor overfor udvalget.

Det fremgår af bemærkningerne til § 2a stk. 1, at udvalget kan gøre indsigelse mod bestemte kandidater og selv kan bringe sådanne i forslag. Derimod kan udvalget ikke forkaste kandidater, som foreslås af ministeren. Foreningen skal henstille, at udvalget tillægges denne mulighed.

Ad 3. Dette forslag er set i lyset af den samlede nyordning af kontrollen med efterretningstjenesterne nærmest en selvfølge. Det ville have set besynderligt ud, såfremt den årlige redegørelse fra tilsynet ikke skulle forelægges udvalget inden offentliggørelse. Det fremhæves tillige, at udvalget skal underrettes, hvis der helt ekstraordinært skulle opstå en sag, hvor en henstilling fra Tilsynet med Efterretningstjenesterne ikke følges. Det fremgår imidlertid ikke, hvilke, om nogen, reaktionsmuligheder udvalget kan tage i anvendelse udover formentlig at stille spørgsmål til ministeren om, hvorfor en sådan henstilling sidder overhørig samt udtale kritik. Tavshedspligten for udvalgets medlemmer taget i betragtning, synes Folketingets handlemuligheder begrænset til rent teoretiske forestillinger om udtalelse af mistillid til den ansvarlige minister. Uagtet, at efterretningsvirksomhed ifl. sagens natur ikke kan være underkastet samme offentlighed som andre dele af den offentlige forvaltning, forekommer denne lukkethed betænkelig. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 2 stk. 1, at udvalget i forbindelse med regeringens årlige orientering om efterretningstjenesternes virksomhed, at udvalget bl.a. orienteres om PET's brug af civile som agenter. Underretningen skal indeholde oplysninger om antallet af tilfælde, hvor PET har anvendt civile som agenter. Såfremt udvalget i forbindelse hermed udøver kritik, vil denne kritik ikke på grund af tavshedspligten umiddelbart komme til offentlighedens eller Folketingets kundskab, men evt. fremkomme som et drøftet emne i forbindelse med offentliggørelsen af udvalgets redegørelser. Dette indebærer efter foreningens opfattelse, at et grundlæggende kontrolelement i udvalgets arbejde svækkes. Udvalgets beretning må efter foreningens opfattelse kunne omfatte eksempelvis konkret kritik af PET's praksis ved brug af telefonaflytninger og brug af civile agenter. En sådan kritik kan udmærket affattes

således, at hensynet til efterretningstjenesternes effektivitet og samarbejdsrelationer ikke bringes i fare.

Ad 4. Lovforslagets hensigt er angiveligt at skabe øget åbenhed om udvalgets arbejde. Forslaget synes ikke på nogen måde at leve op til denne hensigt, idet der alene er tale om en lovfæstelse af det eksisterende kontroludvalgs praksis med offentliggørelse af beretninger. Foreningen skal derfor foreslå, at udvalget *skal* afgive en årlig beretning samt i øvrigt afgiver beretning, når hensynet til væsentlige retssikkerhedsinteresser tilsiger det.

Foreningen skal afslutningsvis bemærke at forslagets bestemmelse om, at udvalgets indsigt med efterretningstjenesternes forhold tillige skal omfatte detaljeret indsigt i tjenesternes budgetter, er en væsentlig forbedring.

København, den 11.2. 2013

Bjørn Elmquist
formand

Leif Hermann
bestyrelsesmedlem

Justitsministeriet
Politi- og Strafferetsafdelingen
Sikkerheds- og Forebyggelseskontoret
Slotholmsgade 10
1216 København K

DATO 24. januar 2013

JOURNAL NR.

RA-2013-801-0026

BEDES ANFØRT VED SVARSKRIVELSE

SAGSBEHANDLER: ERN

RIGSADVOKATEN

FREDERIKSHOLMS KANAL 16
1220 KØBENHAVN K

TELEFON 72 88 90 00
FAX 72 68 90 04

Ved brev af 14. januar 2013 (Sagsnr. 2012-100-0033) har Justitsministeriet fremsendt udkast til forslag til lov om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester (Styrkelse af den parlamentariske kontrol og indsigt) med anmodning om eventuelle bemærkninger.

I den anledning skal jeg meddele, at lovudkastet ikke giver mig anledning til bemærkninger.

Med venlig hilsen

Ole Hasselgaard

Justitsministeriet
Politi- og Strafferetsafdelingen
Sikkerheds- og Forebyggelseskontoret

28 JAN. 2013

Sagsbehandler: RHO
J.nr. 2013-005-824

POLITIOMRÅDET
FÆLLESSTABEN

Jmt. modt. LEDELSESSEKRETARIATET

30 JAN. 2013

Polititorvet 14
1780 København V

Telefon: 33 14 14 48
Telefax: 45 15 00 08

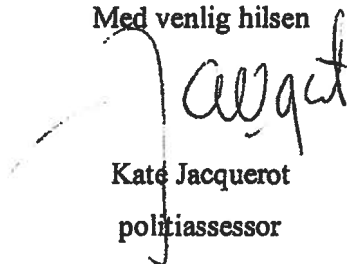
E-mail: politi@politi.dk
Web: www.politi.dk

Ved e-mail af 14. januar 2013 har Justitsministeriet anmodet Rigspolitiet om eventuelle bemærkninger til forslag til lov om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester (Styrkelse af den parlamentariske kontrol og indsigt).

I den anledning kan det oplyses, at Rigspolitiet ikke har bemærkninger til forslaget.

Der henvises til sagsnr. 2012-100-0033.

Med venlig hilsen



Kate Jacquerot
politiassessor



**Vestre Landsret
Præsidenten**



Justitsministeriet
Politi- og Strafferetsafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K

J.nr. 40A-VL-9-13
Den 11 02-2013

Justitsministeriet har ved brev af 14. januar 2013 anmodet om eventuelle bemærkninger til et udkast til forslag til lov om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester (Styrkelse af den parlamentariske kontrol og indsigt).

I den anledning skal jeg meddele, at udkastet ikke giver landsretten anledning til at fremkomme med bemærkninger.

Denne udtalelse sendes pr. e-mail til jm@jm.dk med kopi til ote@jm.dk.

Der henvises til sagsnr. 2012-100-0033.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bjarne Christensen', written over the typed name.

Bjarne Christensen

Østre Landsret
Præsidenten



Den **18 JAN. 2013**
J.nr. 40A-ØL-8-13
Init: cr

Justitsministeriet
Sikkerheds- og Forebyggelseskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Justitsministeriet har ved brev af 14. januar 2013 (sagsnr. 2012-100-0033) anmodet om eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester (Styrkelse af den parlamentariske kontrol og indsigt).

I den anledning skal jeg meddele, at udkastet ikke giver landsretten anledning til at fremkomme med bemærkninger.

Efter anmodning sendes denne udtalelse til jm@jm.dk og ote@jm.dk.

Med venlig hilsen

Bent Carlsen

Ellen Busck Forsbo