



JUSTITSMINISTERIET

FORSVARSMINISTERIET



Betænkning om PET og FE

Betænkning nr. 1529

Kronologisk fortegnelse over betænkninger

2010

- 1513 Betænkning om optagelse og protokollering af forklaringer i straffesager
- 1514 Betænkning om farlige hunde
- 1515 Betænkning om det videnskabsetiske komitesystem i Danmark
- 1516 Betænkning om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv.
- 1517 Beretning om elektronisk aftaleindgåelse og handel
- 1518 Betænkning om ægtefælleskifter
- 1519 Betænkning om revision af dødsboskifteloven
- 1520 Betænkning om huseftersynsordningen
- 1521 Betænkning om insiderhandel
- 1522 Reform af den civile retspleje VI
- 1523 Betænkning om en fremtidig statsadvokatordning

2011

- 1524 Betænkning om revision af hundeloven
- 1525 Betænkning om konkurskarantæne
- 1526 Betænkning om tilhold, opholdsforbud og bortvisning
- 1527 Provstestillingen og provstiets funktion
- 1528 Betænkning om revision af reglerne om forkyndelse

2012

- 1529 Betænkning om PET og FE
- 1530 Ikke offentliggjort

Betænkning om PET og FE

Betænkning nr. 1529
København 2012

Betænkning om PET og FE

Betænkning nr. 1529

Publikationen kan bestilles

via Justitsministeriets hjemmeside (www.jm.dk)

eller hos

Rosendahls - Schultz Grafisk Distribution

Herstedvang 10

2620 Albertslund

Telefon: 43 22 73 00

Fax: 43 63 19 69

distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISBN: 978-87-92760-12-8

ISBN: 978-87-92760-13-5 (e-udgave)

Tryk: Rosendahls - Schultz Grafisk A/S

Pris: Kr. 150 pr. bog incl. moms

KAPITEL 1	16
INLEDNING	16
1. UDVALGETS NEDSÆTTELSE OG KOMMISSORIUM	16
2. UDVALGETS SAMMENSÆTNING	21
3. UDVALGETS FORTOLKNING AF KOMMISSORIET	24
3.1. <i>Nødvendigheden af efterretningstjenester under nutidens forhold</i>	24
3.2. <i>Det Parlamentariske Kontroludvalg</i>	24
3.3. <i>PETs organisatoriske forhold</i>	25
3.4. <i>Straffeprocessuelle tvangsindgreb</i>	25
3.5. <i>Særligt om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE)</i>	26
3.6. <i>Behandling af sager om sikkerhedsgodkendelse af personer</i>	26
3.7. <i>I Danmark hjemmehørende personer og organisationer</i>	27
4. LOVGIVNINGSMÅLTILTAG MV. EFTER UDVALGETS NEDSÆTTELSE	29
4.1. <i>Indledning</i>	29
4.2. <i>PET-kommissionen</i>	30
4.2.1. <i>Nedsættelse af PET-kommissionen</i>	30
4.2.2. <i>PET-kommissionens beretning</i>	31
4.3. <i>Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven)</i>	31
4.4. <i>Lov nr. 122 af 27. februar 2001 om forsvarrets formål, opgaver og organisation m.v.</i>	32
4.5. <i>Lov nr. 436 af 10. juni 2003 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Bekæmpelse af rockerkriminalitet og anden organiseret kriminalitet)</i>	32
4.6. <i>Initiativer iværksat på baggrund af rapporten fra november 2005 fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse</i>	34
4.6.1. <i>Indledning</i>	34
4.6.2. <i>Overførelse af dele af opgaver fra Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC) til PET</i>	34
4.6.3. <i>Indførelse af udtrykkelig hjemmel i forsvarsloven til, at FE ved efterretningsindhentning rettet mod forhold i udlandet også kan modtage oplysninger om personer, som er hjemmehørende i Danmark</i>	36
4.6.4. <i>Indførelse af et særligt lovgrundlag for tjenesternes udveksling af oplysninger og tilvejebringelse af lovhjemmel for PET til at indhente oplysninger fra andre myndigheder</i>	37
5. NYE ADMINISTRATIVE REGLER	39
5.1. <i>PETs retningslinjer af 1. maj 2009 vedrørende kilder</i>	39
5.2. <i>Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 til chefen for Politiets Efterretningstjeneste</i>	40
5.3. <i>Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for Politiets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger mv.</i>	40
5.4. <i>Justitsministeriets og Forsvarsministeriets kommissorium for Tilsynsudvalget vedrørende politiets og forsvarrets efterretningstjenesters behandling af personoplysninger (Wamberg-udvalget)</i>	40
5.5. <i>Forsvarsministeriets retningslinjer af 12. maj 2010 for Forsvarets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger mv. om danske statsborgere og herboende udlændinge</i>	41
KAPITEL 2	42
SAMMENFATNING AF UDVALGETS OVERVEJELSER OG FORSLAG	42
1. INDLEDNING	42
2. SAMMENFATNING AF BETÆNKNINGENS KAPITLER	42

KAPITEL 3	57
HISTORISK BESKRIVELSE AF POLITIETS EFTERRETNINGSARBEJDE	57
1. INDLEDNING	57
2. ORGANISERINGEN AF POLITIETS EFTERRETNINGSARBEJDE	58
2.1. <i>Tiden fra begyndelsen af det 20. århundrede til besættelsen</i>	58
2.1.1. De kommunale politikorps og generalstaben	59
2.1.2. Statspolitiet	59
2.1.3. Retsplejereformen i 1919	60
2.1.4. Udviklingen frem til indførelsen af enhedspolitiet i 1937	60
2.1.5. Københavns Opdagelsespolitets afdeling D	61
2.1.6. Enhedspolitiet – Rigspolitichefen	62
2.1.7. Rigspolitichefens Sikkerhedspoliti	62
2.2. <i>Rigspolitichefens Efterretningsafdeling (REA)</i>	64
2.3. <i>Oprettelsen af PET</i>	64
2.4. <i>Organiseringen af efterretningsarbejdet i nyere tid</i>	65
2.4.1. Efterretningsafdelingens rolle i forhold til politikredsene	65
2.4.2. Efterretningstjenesten i Storkøbenhavn	66
2.4.3. Organiseringen af efterretningstjenesten i resten af landet	66
3. GENERELLE RETNINGSLINJER FOR EFTERRETNINGSTJENESTENS VIRKSOMHED – OPGAVER OG MIDLER	67
3.1. <i>Formål og opgaver</i>	68
3.1.1. Cirkulære af 31. maj 1947	68
3.1.2. Cirkulære og instruks af 24. januar 1952	69
3.1.3. Instruks af 30. november 1953	71
3.1.4. Instruks af 9. maj 1996	73
3.1.5. Opsamling på regelsættene fra 1947, 1952, 1953 og 1996	76
3.1.6. Instruks af 7. december 2009 til chefen for Politiets Efterretningstjeneste	76
3.2. <i>Efterretningstjenestens midler og virkemåde, herunder spørgsmålet om registrering</i>	77
3.2.1. Cirkulære af 31. maj 1947 og Justitsministeriets meddelelse af 4. maj 1948	77
3.2.2. Cirkulære og instruks af 24. januar 1952	78
3.2.3. Instruks af 30. november 1953	79
3.2.4. Regeringserklæringen af 30. september 1968	80
3.2.5. Bestemmelser af 9. maj 1996	82
3.2.6. Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for Politiets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger mv.	84
3.2.7. Instruks af 7. december 2009 til chefen for Politiets Efterretningstjeneste	84
3.3. <i>PETs interne retningslinjer</i>	84
4. SÆRLIGE REGLER OM KONTROL MED OG STYRING AF PET	85
4.1. <i>Justitsministeren og regeringen</i>	85
4.1.1. Justitsministerens kontrol	85
4.1.2. Regeringens kontrol	87
4.2. <i>Wamberg-udvalget</i>	87
4.3. <i>Parlamentarisk kontrol</i>	88
4.3.1. Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne	88
4.3.2. Revision og ombudsmandskontrol	89
4.4. <i>Domstolskontrol</i>	89

KAPITEL 4	90
PETS OPGAVER	90
1. INDLEDNING	90
2. STRAFFELOVENS KAPITEL 12 OG 13	92
2.1. <i>Straffelovens kapitel 12</i>	93
2.1.1. Indledning.....	93
2.1.2. Straffelovens §§ 98-101.....	93
2.1.3. Straffelovens §§ 102-105.....	95
2.1.4. Straffelovens §§ 106-110 a.....	98
2.1.5. Straffelovens §§ 110 b-110 e.....	102
2.1.6. Straffelovens § 110 f.....	104
2.2. <i>Straffelovens kapitel 13</i>	105
2.2.1. Straffelovens §§ 111-113 og 115	106
2.2.2. Straffelovens §§ 114-114 h.....	107
2.2.3. Straffelovens §§ 116-117.....	118
2.2.4. Straffelovens § 118.....	118
2.2.5. Straffelovens § 118 a	119
2.2.6. Straffelovens § 136, stk. 2	120
3. PETS OPGAVER VEDRØRENDE FORBRYDELSE OMFATTET AF STRAFFELOVENS KAPITEL 12 OG 13.....	120
3.1. <i>Gældende ret</i>	120
3.2. <i>Udvalgets overvejelser</i>	123
3.2.1. Terrorisme	124
3.2.2. Ekstremisme	124
3.2.3. Spionage	125
3.2.4. Proliferation mv.....	125
4. DEN ALVORLIGSTE ORGANISEREDE KRIMINALITET	126
4.1. <i>Gældende ret</i>	126
4.2. <i>Udvalgets overvejelser</i>	129
5. TRUSSELSVURDERINGER	130
5.1. <i>Gældende ret</i>	130
5.2. <i>Udvalgets overvejelser</i>	130
6. BISTAND TIL DET ØVRIGE POLITI	131
6.1. <i>Gældende ret</i>	131
6.2. <i>Udvalgets overvejelser</i>	133
7. UNDERRETNING AF JUSTITSMINISTEREN.....	133
7.1. <i>Gældende ret</i>	133
7.2. <i>Udvalgets overvejelser</i>	134
8. FOREBYGGENDE SIKKERHED.....	134
8.1. <i>Gældende ret</i>	134
8.1.1. Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 til chefen for Politiets Efterretningstjeneste	134
8.1.2. Statsministeriets cirkulære nr. 204 af 7. december 2001.....	136
8.1.2.1. Cirkulærets formål	136
8.1.2.2. PET er national sikkerhedsmyndighed	136
8.1.2.3. Klassifikationsgrader	137
8.1.2.4. Sikkerhedsgodkendelse.....	137
8.1.2.5. Nærmere om sagsforløbet	138
8.1.3. Fly- og søfartssikkerhed	140

8.2. Udvalgets overvejelser.....	140
9. PERSONBESKYTTELSE OG ANDRE SIKKERHEDSOPGAVER	142
9.1. Gældende ret	142
9.2. Udvalgets overvejelser.....	143
10. UDLENDINGESAGER.....	144
10.1. Gældende ret	144
10.2. Udvalgets overvejelser.....	146
11. SAMMENFATNING.....	146
KAPITEL 5	147
PETS BEHANDLING AF OPLYSNINGER	147
1. INDLEDNING	147
2. GÆLDENDE RET	148
2.1. Regler om PETs behandling af oplysninger.....	148
2.1.1. Administrative forskrifter	148
2.1.1.1. Regeringserklæringen af 30. september 1968	148
2.1.1.2. Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 til chefen for PET.....	149
2.1.1.3. Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for PETs behandling af personoplysninger mv.	149
2.1.1.4. Andre administrative forskrifter for PET	154
2.1.2. Retsplejelovens § 116.....	154
2.2. Dansk rets almindelige regler om tavshedspligt og videregivelse af oplysninger	163
2.2.1. Princippet om saglig forvaltning mv.	163
2.2.2. Regler om tavshedspligt	163
2.2.3. Regler om videregivelse af oplysninger	165
2.2.3.1. Videregivelse inden for samme forvaltningsmyndighed (intern videregivelse)	165
2.2.3.2. Videregivelse mellem danske forvaltningsmyndigheder.....	166
2.2.3.3. Videregivelse af oplysninger til private	168
2.2.3.4. Videregivelse af oplysninger til udenlandske myndigheder	169
2.3. Internationale konventioner	170
2.3.1. Artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	170
2.3.2. Europarådets rekommandation R(87) 15 af 17. september 1987	171
3. PERSONDATALOVEN	172
3.1. Indledning	172
3.2. Beskrivelse af lovens regler i hovedtræk.....	173
3.2.1. Lovens område	173
3.2.1.1. Fysiske personer	173
3.2.1.2. Manuel behandling af oplysninger.....	173
3.2.2. Begrebet "behandling" af oplysninger	174
3.2.3. Materielle regler om behandling af oplysninger	174
3.2.3.1. Grundlæggende regler for behandling af oplysninger	174
3.2.3.2. Behandling af personoplysninger efter persondatalovens § 6, stk. 1 ("§ 6-oplysninger")	175
3.2.3.3. Behandling af følsomme personoplysninger efter persondatalovens § 7 ("§ 7-oplysninger") og § 8 ("§ 8-oplysninger").....	177
3.2.3.4. Overførsel af oplysninger til tredjelande.....	178
3.2.3.5. Behandlingsikkerhed	179
3.2.4. Den registreredes rettigheder	180
3.2.5. Krav om tilsyn, anmeldelse mv.	182

3.2.6. Beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager inden for Den Europæiske Union mv.	182
3.3. <i>Forholdet mellem den almindelige datalovgivning mv. og den virksomhed, der udøves af PET og FE</i>	183
4. PETS BEHANDLING AF OPLYSNINGER I PRAKSIS	186
4.1. <i>Hvem behandler PET oplysninger om?</i>	186
4.2. <i>Hvilke oplysninger indsamler PET?</i>	187
4.3. <i>PETs opbevaring af oplysninger</i>	189
4.3.1. Registre.....	189
4.3.2. Støttedatabaser.....	191
4.3.3. Personikkerhedsdatabaser.....	193
4.3.4. Journalsystemet	195
4.3.5. Oplysninger uden for registre, databaser og journalsystemet	195
4.4. <i>PETs anvendelse af oplysninger</i>	196
4.5. <i>PETs videregivelse af oplysninger</i>	197
4.6. <i>Integration mellem PETs forskellige informationsdatabaser og fritekstsøgning</i>	199
4.7. <i>PETs revision og sletning af oplysninger</i>	199
5. UDVALGETS OVERVEJELSER	201
5.1. <i>Indledning</i>	201
5.2. <i>Forholdet til den almindelige databeskyttelseslovgivning (persondataloven)</i>	202
5.3. <i>Behov for undtagelser fra persondataloven</i>	206
5.3.1. Lovens kapitel 8 og 10	206
5.3.2. Persondatalovens tilsynsregler mv.	207
5.3.3. Persondatalovens §§ 6-8 – betingelserne for behandling af personoplysninger	208
5.3.3.1. Indledning	208
5.3.3.2. Retsplejelovens § 116, stk. 1, og forsvarslovens § 13, stk. 4	209
5.3.3.3. Overførelse af kriteriet ”kan have betydning” i retsplejelovens § 116, stk. 1, og forsvarslovens § 13, stk. 4, til PETs tilvejebringelse af oplysninger.....	210
5.3.3.4. Retsplejelovens § 116, stk. 2	211
5.3.3.5. Overførelse af kriteriet ”må antages at have betydning” i retsplejelovens § 116, stk. 2, til andre behandlingsformer.....	213
5.3.3.6. Særligt om PETs interne behandling af personoplysninger til brug for andre opgaver end PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13	216
5.3.3.6.1. Indledning	216
5.3.3.6.2. Ikke-følsomme oplysninger – persondatalovens § 6 (”§ 6-oplysninger”)	217
5.3.3.6.3. Følsomme oplysninger – persondatalovens §§ 7 og 8 (”§ 7- og § 8-oplysninger”)	218
5.3.3.7. Særligt om luftfartslovens § 148 a og udlændingelovens § 45 a	219
5.3.3.7.1. Luftfartslovens § 148 a.....	219
5.3.3.7.2. Udlændingelovens § 45 a.....	222
5.3.3.7.3. Betydningen af luftfartslovens § 148 a og udlændingelovens § 45 a for de anbefalede betingelser for behandling.....	222
5.3.3.7.4. Samspillet mellem reglerne om indsamling og indhentning af oplysninger og de foreslåede generelle regler om intern behandling og videregivelse af personoplysninger	223
5.4. <i>Behandling af oplysninger om juridiske personer (foreninger, organisationer og virksomheder)...</i>	224
5.5. <i>Videregivelse af oplysninger</i>	225
5.5.1. Videregivelse til FE.....	226
5.5.2. Specielt om videregivelse til Regeringens Sikkerhedsudvalg, Embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål og Tilsynet med PET (PET-tilsynet).....	227

5.5.3. Videregivelse til andre danske forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder og internationale organisationer.....	227
5.5.4. Videregivelse af andre oplysninger end personoplysninger.....	231
5.6. Manuel behandling af personoplysninger, der hverken er eller vil blive indeholdt i et register.....	231
5.7. Frister for PETs opbevaring af oplysninger.....	232
5.8. PETs opbevaring af og søgning i oplysninger.....	234
6. SAMMENFATNING.....	234
KAPITEL 6.....	240
PETS BEHANDLING AF OPLYSNINGER OM LOVLIG POLITISK.....	240
VIRKSOMHED.....	240
1. INDLEDNING.....	240
2. DEN POLITISKE DEBAT OM REGISTRERING PÅ DET POLITISKE OMRÅDE.....	241
2.1. Indledning.....	241
2.2. 1940'erne.....	242
2.3. 1950'erne.....	246
2.4. 1960'erne.....	250
2.5. 1970'erne.....	265
2.6. 1980'erne.....	267
2.7. 1990'erne.....	268
2.8. 2000'erne.....	268
3. GÆLDENDE RET.....	273
3.1. Indledning.....	273
3.2. Administrative forskrifter for PET.....	273
3.2.1. Regeringserklæringen af 30. september 1968.....	273
3.2.2. Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 til chefen for PET.....	275
3.2.3. Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for PETs behandling af personoplysninger mv.	275
4. PETS BEHANDLING AF OPLYSNINGER I PRAKSIS.....	276
5. PERSONDALOVEN.....	277
5.1. PET.....	277
5.2. Andre myndigheder.....	278
6. UDVALGETS OVERVEJELSER.....	278
6.1. Indledning.....	278
6.2. Regeringserklæringen af 30. september 1968 og ikraftsættelse for PET af en række af persondatalovens regler.....	279
6.3. Udformningen af et forbud i lovsform mod behandling af personoplysninger om lovlig politisk virksomhed.....	282
6.3.1. Lovlig politisk virksomhed.....	282
6.3.2. Her i landet hjemmehørende personer.....	285
6.3.3. Undtagelser.....	285
6.3.3.1. Indledning.....	285
6.3.3.2. Sager om meddelere mv.	286
6.3.3.3. Sager om sikkerhedsundersøgelser.....	286
6.3.3.4. Sager om personer, som beskyttes ved livvagtjeneste mv.	286
6.3.3.5. Andre sager.....	287
6.3.3.6. Bipersoners udøvelse af lovlig politisk virksomhed.....	288

6.3.4. Behandling af oplysninger	288
6.3.5. Sager om politiske foreninger og organisationer	289
6.3.6. Administrative regler	291
7. SAMMENFATNING	291
KAPITEL 7	292
PETS SAMARBEJDSPARTNERE OG VIRKEMIDLER	292
1. INDLEDNING	292
2. PETS SAMARBEJDSPARTNERE	292
2.1. <i>Politiet</i>	292
2.2. <i>Andre danske myndigheder end politiet og FE</i>	293
2.3. <i>FE</i>	294
2.3.1. 2009-instruksen	294
2.3.2. Retsplejelovens § 116, stk. 1, og forsvarslovens § 13, stk. 3 og 4	294
2.4. <i>Private</i>	294
2.5. <i>Udenlandske myndigheder</i>	295
2.5.1. 2009-instruksen	295
2.5.2. Nærmere om samarbejdet	295
3. UDVALGETS OVERVEJELSER	297
3.1. <i>Samarbejdet mellem PET og danske myndigheder og private</i>	297
3.2. <i>Samarbejdet med udenlandske myndigheder</i>	297
3.2.1. Generelle bemærkninger	297
3.2.2. Forholdet til stater med afhøringsmetoder og straffereformer, der strider mod danske normer	298
4. UDVALGETS KOMMISSORIUM	300
5. NOGLE TERMINOLOGISKE BEMÆRKNINGER	301
6. GÆLDENDE RET	303
6.1. <i>Indledning</i>	303
6.2. <i>Retsplejelovens regler</i>	304
6.2.1. Retsplejelovens § 116, stk. 2	304
6.2.2. Retsplejelovens § 742, stk. 2	304
6.2.3. Retsplejelovens § 752, stk. 3	305
6.2.4. Retsplejelovens regler om straffeprocessuelle tvangsindgreb	305
6.2.4.1. Indgreb i meddelelshemmeligheden	306
6.2.4.2. Observation	308
6.2.4.3. Dataaflysning	309
6.2.4.4. Ransagning	310
6.2.4.5. Beslaglæggelse og edition	311
6.2.5. Agenter mv.	312
6.2.5.1. Retsplejelovens regler	312
6.2.5.1.1. Afhøringer	312
6.2.5.1.2. Agenter	312
6.2.5.2. PETs brug af agenter	314
6.3. <i>Administrative regler om PETs virkemidler</i>	315
6.3.1. Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 til chefen for PET	315
6.3.2. Rigsadvokatens meddelelse nr. 2/2005 om retningslinjer vedrørende meddelere	316
6.3.3. PETs retningslinjer af 1. maj 2009 vedrørende kilder	317
7. UDVALGETS OVERVEJELSER	319
7.1. <i>Straffeprocessuelle tvangsindgreb</i>	319

7.2. Kilder	319
7.2.1. Personelle kilder	319
7.2.2. Ikke-personelle kilder	320
7.2.3. Udvalgets overvejelser	320
7.2.3.1. Principielle overvejelser om brug af civile personer til løsning af politiets opgaver	320
7.2.3.2. Udvalgets forslag	322
7.3. Agenter	322
7.4. Undersøgelser	323
7.5. Registre	325
7.6. Andre virkemidler	325
7.6.1. Præventive samtaler	326
7.6.2. Dialog og kontaktfora	326
8. SAMMENFATNING	328
KAPITEL 8	330
INDSIGT I OPLYSNINGER HOS PET	330
1. INDLEDNING	330
2. GÆLDENDE RET	331
2.1. Indledning	331
2.2. Almindelige bemærkninger om indsigtsret	332
2.3. Forvaltningslovens regler om partens aktindsigt	333
2.4. Offentlighedslovens regler om egenaces	335
2.5. Retsplejelovens regler om sigtedes aktindsigt i straffesager	337
2.5.1. Sigtedes aktindsigt i verserende sager	338
2.5.2. Sigtedes aktindsigt i endeligt afsluttede sager	339
2.6. Arkivloven	340
2.6.1. Arkivlovens regler i hovedtræk	340
2.6.2. PETs praksis i relation til arkivloven	343
2.7. Statsministeriets cirkulære nr. 204 af 7. december 2001 vedrørende sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO, EU eller WEU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt	343
2.8. Indsigt i PETs oplysninger	344
2.8.1. Indsigt i PETs edb-registre	345
2.8.2. Indsigt i PETs manuelle registre	345
2.8.3. Indsigt i PETs journaloplysninger	346
2.8.4. Indsigt i sager hos PET	347
2.8.4.1. Sager inden for strafferetsplejen	347
2.8.4.2. Andre sager	349
2.8.5. Særligt om PETs afgørelser om sikkerhedsgodkendelse	350
3. PRAKSIS OM EFTERRETNINGSTJENESTENS BEHANDLING AF ANMODNINGER FRA ENKELTPERSONER OM IND SIGT I OPLYSNINGER OM VEDKOMMENDE SELV	351
4. PERSONDATALOVENS REGLER OM DEN REGISTREREDES IND SIGTSRET	355
4.1. Indledning	355
4.2. Forholdet mellem persondataloven, forvaltningsloven og offentlighedsloven	356
4.3. Beskrivelse i hovedtræk af persondatalovens regler om indsigtsret	357
4.3.1. Indholdet af indsigtsretten	357
4.3.2. Undtagelser fra indsigtsret	359

4.3.2.1. Registerlovudvalgets og Justitsministeriets overvejelser	359
4.3.2.2. Undtagelse efter persondatalovens § 32, stk. 1	360
4.3.2.3. Undtagelse efter persondatalovens § 32, stk. 2	362
4.3.2.4. Øvrige undtagelser	363
5. UDVALGETS OVERVEJELSER	364
5.1. <i>Indledning</i>	364
5.2. <i>Hensyn for og imod direkte indsigtsret</i>	365
5.2.1. Hensyn for en direkte indsigtsret	365
5.2.2. Hensyn imod direkte indsigtsret	366
5.3 <i>Udvalgets overvejelser vedrørende direkte og indirekte indsigtsret</i>	367
5.3.1. Direkte indsigtsret	367
5.3.2. Indirekte indsigtsret	369
5.3.3. Direkte indsigtsret i særlige tilfælde	370
6. SAMMENFATNING	370
KAPITEL 9	372
MIDLERTIDIG ADGANG TIL HISTORISKE OPLYSNINGER HOS PET	372
1. INDLEDNING	372
2. GÆLDENDE RET	374
3. DEN NORSKE ORDNING	374
4. PET-KOMMISSIONEN	378
5. UDVALGETS OVERVEJELSER	385
5.1. <i>Indledning</i>	385
5.2. <i>Udformningen af en midlertidig historisk indsigtsret</i>	386
5.2.1. Afgrænsningen af den historiske periode en eventuel indsigtsordning skal gælde for	386
5.2.2. Kan en historisk indsigtsordning meningsfuldt indføres i betragtning af, at der hos PET kun er bevaret et begrænset antal historiske personsager?	387
5.2.3. En historisk indsigtsordning, der bygger på retsbrudsbetragtninger (den norske model)	389
5.2.4. En historisk indsigtsordning som supplement til PET-kommissionens beretning	390
5.2.5. Undtagelser fra en historisk indsigtsret	391
5.2.6. Administration af en historisk indsigtsordning	391
5.2.6.1. Administration ved et særligt nævn og ankenævn	391
5.2.6.2. Administration ved PET og PET-tilsynet	392
5.2.7. Skal en historisk indsigtsret kombineres med ret til erstatning og genmæle?	393
6. SAMMENFATNING	393
KAPITEL 10	395
REVISION MV. AF PETS REGNSKABER	395
1. INDLEDNING	395
2. LØN- OG DRIFTSUDGIFTER	395
2.1. <i>Oversigt over personale, personaleomkostninger og øvrige omkostninger</i>	395
2.2. <i>Revisionen af udgifterne</i>	396
2.3. <i>Udvalgets bemærkninger</i>	397
3. SÆRLIGE UDGIFTER	397
3.1. <i>Karakteren og omfanget af de særlige udgifter</i>	397
3.2. <i>Revisionen af de særlige udgifter</i>	398
3.3. <i>Forholdet til skattemyndigheder, sociale myndigheder, arbejdsløshedskasser mv.</i>	399

3.4. Udvalgets bemærkninger.....	400
3.4.1. Skattepligt mv.....	400
3.4.2. Revision og kontrol.....	402
4. SAMMENFATNING.....	403
KAPITEL 11.....	404
SÆRLIG KONTROL MED PET.....	404
1. INDLEDNING.....	404
2. NÆRMERE OM KOMMISSORIETS RÆKKEVIDDE.....	406
3. DEN EKSISTERENDE KONTROL MED PET.....	407
3.1. Indledning.....	407
3.2. Særligt om Wamberg-udvalget.....	407
3.3. Øvrig kontrol.....	410
3.3.1. Den ansvarlige minister – regeringen.....	410
3.3.2. Domstolskontrol.....	410
3.3.3. Tjenestemandsansvar mv.....	411
3.3.4. Parlamentarisk kontrol mv.....	411
4. PET-KOMMISSIONENS BERETNING.....	412
5. UDVALGETS OVERVEJELSER.....	418
5.1. Indledning.....	418
5.2. Generelt om formålet med kontrol.....	419
5.3. Særligt om kontrol med efterretningstjenester.....	419
5.4. Hensynet til PETs varetagelse af sine opgaver.....	420
5.5. Oprettelse af et nyt, særligt organ.....	421
5.6. Kontrolformer.....	424
5.6.1. Kontrol med PETs behandling af oplysninger.....	424
5.6.2. Forudgående eller efterfølgende kontrol.....	425
5.7. Nærmere om tilsynet.....	426
5.8. Ikke tilsyn med den ansvarlige minister.....	429
5.9. Tilsynets oplysningsgrundlag.....	430
5.10. Tilsynets reaktionsmuligheder.....	431
5.11. Årsberetning.....	433
6. SAMMENFATNING.....	434
KAPITEL 12.....	436
FES OPGAVER OG VIRKSOMHED.....	436
1. INDLEDNING.....	436
2. DEN MILITÆRE EFTERRETNINGSTJENESTES HISTORIE OG UDVIKLING.....	439
2.1. Tjenestens organisering.....	439
2.1.1. Tiden før, under og umiddelbart efter anden verdenskrig.....	439
2.1.2. Forsvarsstabens Efterretningsafdeling.....	440
2.1.3. Forsvarets Efterretningstjeneste.....	440
2.1.4. FEs nuværende organisatoriske placering og struktur.....	440
2.1.4.1. FEs organisatoriske placering.....	440
2.1.4.2. FEs organisation.....	441
3. FES OPGAVER.....	442

3.1. Opgaver under den kolde krig.....	442
3.2. Nye opgaver og tilpasninger.....	444
3.3. Nærmere om FEs opgaver.....	445
3.3.1. FEs opgaver som efterretningstjeneste.....	445
3.3.1.1. FEs opgaver som udenrigsefterretningstjeneste.....	446
3.3.1.2. FEs opgaver som militær efterretningstjeneste.....	447
3.3.2. FEs opgaver som militær sikkerhedstjeneste.....	448
3.4. Løbende ekstern information og kontrol.....	450
4. FES BEHANDLING (INDHENTNING, INTERN BEHANDLING, VIDEREGIVELSE) AF OPLYSNINGER.....	451
4.1. Indledning.....	451
4.2. FEs behandling af oplysninger som udenrigsefterretningstjeneste, herunder militær efterretningstjeneste.....	452
4.2.1. FEs indhentning af oplysninger.....	452
4.2.1.1. Generelt.....	452
4.2.1.2. Særligt om forsvarslovens § 13, stk. 3.....	452
4.2.2. FEs anvendelse af oplysninger.....	457
4.2.2.1. Generelt om FEs anvendelse af oplysningerne.....	457
4.2.2.2. Specielt om FEs anvendelse af oplysninger medtaget i medfør af § 13, stk. 3 (oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark).....	458
4.2.3. FEs videregivelse af oplysninger.....	459
4.2.3.1. Generelt om FEs videregivelse af oplysninger.....	459
4.2.3.2. Videregivelse af personoplysninger til udenlandske myndigheder.....	459
4.2.3.3. Specielt om videregivelse af oplysninger til PET (forsvarslovens § 13, stk. 4).....	460
4.2.3.4. Specielt om udlændingelovens § 45 a, stk. 2 (videregivelse til udlændingemyndighederne mv.)...	462
4.2.3.5. Videregivelse til andre danske myndigheder end PET og udlændingemyndighederne. Videregivelse til privatpersoner, virksomheder og organisationer.....	463
4.3. FEs behandling af oplysninger som militær sikkerhedstjeneste.....	463
4.3.1. FEs indhentning af oplysninger.....	463
4.3.2. FEs interne anvendelse af oplysninger.....	465
4.3.3. Nedlagte personregistre.....	467
4.3.4. FEs videregivelse af oplysninger.....	468
4.3.5. Fælles regler for FEs behandling af personoplysninger mv. om danske statsborgere og herboende udlændinge.....	469
4.4. Wamberg-udvalgets kontrol.....	470
4.4.1. Justitsministeriets og Forsvarsministeriets Kommissorium af 7. december 2009 for Tilsynsudvalget vedrørende politiets og forsvarrets efterretningstjenesters behandling af personoplysninger (Wamberg-udvalget).....	470
4.4.2. Forsvarsministeriets Retningslinjer af 12. maj 2010 for Forsvarets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger om danske statsborgere og herboende udlændinge.....	471
5. UDVALGETS OVERVEJELSER.....	472
5.1. Indledning.....	472
5.2. FEs behandling (indhentning, interne behandling og videregivelse) af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer og organisationer.....	473
5.2.1. FEs indhentning af oplysninger.....	474
5.2.1.1. FEs indsamling og indhentning af oplysninger som udenrigsefterretningstjeneste, herunder militær efterretningstjeneste.....	474
5.2.1.1.1. Generelt.....	474
5.2.1.1.2. Specielt om forsvarslovens § 13, stk. 3.....	474
5.2.1.2. FEs indsamling og indhentning af oplysninger som militær sikkerhedstjeneste.....	476

5.2.2. FEs interne behandling af oplysninger	477
5.2.2.1. Generelt	477
5.2.2.2. Specielt om behandling af personoplysninger om politisk virksomhed	478
5.2.3. FEs videregivelse af oplysninger	478
5.2.3.1. Generelt	478
5.2.3.2. Specielt om forsvarslovens § 13, stk. 4	480
5.2.3.3. Specielt om udlændingelovens § 45 a, stk. 2 (videregivelse til udlændingemyndighederne)	480
5.3. <i>Behandling og videregivelse af andre oplysninger end personoplysninger</i>	481
5.4. <i>Regler om indsigt</i>	481
5.4.1. Direkte indsigt	481
5.4.2. Indirekte indsigt	481
5.4.3. Særligt om offentlighedsloven, persondataloven og forvaltningsloven og om indsigt i FEs personalesager og sikkerhedsgodkendelsessager	482
5.5. <i>Regler om historisk indsigtsret</i>	482
5.6. <i>Tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste (FE-tilsynet)</i>	483
KAPITEL 13	484
DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION	484
1. OVERVÅGNING, EFTERFORSKNING OG REGISTRERING AF PERSONER MV.	484
2. ADGANG TIL AKTINDSIGT	488
3. VIDEREGIVELSE AF OPLYSNINGER	489
4. KONTROLFORANSTALTNINGER	490
4.1. <i>Indledning</i>	490
4.2. <i>EMRK artikel 8</i>	490
4.3. <i>EMRK artikel 13</i>	494
KAPITEL 14	496
FREMMEDE RET	496
1. INDLEDNING	496
2. NORGE	496
2.1. <i>Indledning</i>	496
2.2. <i>Efterretningstjenesternes opgaver og virksomhed</i>	497
2.2.1. <i>Politiets Sikkerhedstjeneste</i>	497
2.2.2. <i>Efterretningstjenesten (E-tjenesten)</i>	498
2.2.3. <i>Nasjonal Sikkerhetsmyndighet og Forsvarets Sikkerhedsmyndighet</i>	498
2.3. <i>Efterretningstjenesternes indsamling, registrering, behandling og videregivelse af oplysninger</i> ...	499
2.3.1. <i>Særligt om PST</i>	499
2.3.2. <i>Særligt om de øvrige efterretningstjenester</i>	500
2.4. <i>Kontrol med efterretningstjenesterne</i>	501
3. SVERIGE	502
3.1. <i>Indledning</i>	502
3.2. <i>Efterretningstjenesternes opgaver og virksomhed</i>	502
3.2.1. <i>SÄPO</i>	502
3.2.2. <i>Forsvarsefterretningsvirksomhed</i>	502
3.3. <i>Efterretningstjenesternes indsamling, registrering, behandling og videregivelse af oplysninger</i> ...	503
3.3.1. <i>Særligt om SÄPO</i>	504
3.3.2. <i>Særligt om forsvarsefterretningsvirksomhed</i>	505

3.4. Kontrol med efterretningstjenesterne	506
4. TYSKLAND	507
4.1. Indledning	507
4.2. Efterretningstjenesternes opgaver og virksomhed	507
4.2.1. BND.....	507
4.2.2. BfV	508
4.2.3. MAD.....	509
4.3. Efterretningstjenesternes indsamling, registrering, behandling og videregivelse af oplysninger ...	510
4.4. Kontrol med efterretningstjenesterne	511
5. STORBRITANNIEN.....	512
5.1. Indledning	512
5.2. Efterretningstjenesternes opgaver og virksomhed	512
5.2.1. Security Service	512
5.2.2. Secret Intelligence Service (SIS).....	512
5.2.3. Government Communications Headquarters (GCHQ).....	513
5.2.4. Defence Intelligence Staff.....	513
5.3. Efterretningstjenesternes indsamling, behandling og mulighed for adgang til oplysninger	513
5.3.1. Indsamling af oplysninger.....	513
5.3.2. Behandling af oplysninger	514
5.3.3. Adgang til oplysninger.....	515
5.4. Kontrol med efterretningstjenesterne	515
6. HOLLAND	516
6.1. Indledning	516
6.2. Efterretningstjenesternes opgaver og virksomhed	517
6.2.1. AIVD.....	517
6.2.2. MIVD.....	517
6.3. Efterretningstjenesternes indsamling, registrering, behandling og videregivelse af oplysninger ...	518
6.3.1. Indsamling af oplysninger.....	518
6.3.2. Behandling af oplysninger	519
6.3.3. Adgang til personoplysninger	519
6.4. Kontrol med efterretningstjenesterne	520
K A P I T E L 15.....	521
FORSLAG TIL LOV OM POLITIETS EFTERRETNINGSTJENESTE (PET)	521
K A P I T E L 16.....	587
FORSLAG TIL LOV OM FORSVARETS EFTERRETNINGSTJENESTE (FE)	587

KAPITEL 1

Indledning

1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium

Udvalget vedrørende Politiets og Forsvarets Efterretningstjenester blev nedsat af den daværende regering i april 1998.

Udvalgets opgaver er beskrevet således i kommissoriet af 22. april 1998:

”1. Efterretningstjenesternes virksomhed har gennem årene ved flere lejligheder givet anledning til offentlig debat. Det gælder både Politiets Efterretningstjeneste (PET), som er en intern sikkerhedstjeneste rettet mod terrorisme, udenlandsk spionage her i landet og andre trusler mod statens sikkerhed, og Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), som det påhviler at tilvejebringe et nationalt efterretningsmæssigt grundlag for sikkerhedspolitiske beslutninger samt at yde efterretningsmæssig støtte til danske militære styrker, herunder styrker indsat i internationale operationer.

Debatten om efterretningstjenesterne har gennem årene ført til en række initiativer til sikring af en mere effektiv kontrol med tjenesternes virksomhed.

I 1964 nedsatte regeringen et udvalg, det såkaldte ’Wamberg-udvalg’, opkaldt efter udvalgets første formand. Udvalget, der består af en formand og 3 andre medlemmer, fik til opgave at føre tilsyn og kontrol med PET’s registrering og videregivelse af personoplysninger.

I 1968 afgav regeringen en erklæring om principperne for efterretningstjenesternes registreringer af danske statsborgere. Efter erklæringen må registrering af danske statsborgere ikke længere finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed. Siden regeringserklæringen har det været en central opgave for Wamberg-udvalget at påse overholdelsen heraf.

I 1978 blev også Forsvarets Efterretningstjeneste underlagt Wamberg-udvalgets kontrol.

I 1996 besluttede regeringen at udvide Wamberg-udvalgets arbejdsområde til også at omfatte tilsyn og kontrol med registreringen af herboende udlændinge.

Efter denne ændring skal enhver nyregistrering af danskere og herboende udlændinge forelægges Wamberg-udvalget til godkendelse. Udvalget mødes regelmæssigt hos tjenesterne og gennemser de sager, der danner grundlag for ønsket om nye registreringer. Udvalget afgør så, om betingelserne for registrering er opfyldt. Endvidere kontrollerer udvalget ved stikprøver af ældre sager, om fristerne for sletning af registreringer overholdes. Hvis tjenesterne på bag-

grund af en henvendelse fra en myndighed eller på eget initiativ agter at videregive oplysninger om en person til myndigheden, skal spørgsmålet ligeledes først forelægges for Wamberg-udvalget, der skal godkende videregivelsen. Wamberg-udvalget skal dog ikke godkende videregivelse af oplysninger i forbindelse med efterforskning.

I 1988 blev der ved lov oprettet et særligt parlamentarisk udvalg med det formål at have indseende med Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) og Politiets Efterretningstjeneste (PET). Udvalget er sammensat af 5 folketingsmedlemmer, der er udpeget af de partier, som har sæde i Folketingets Præsidium. Det indebærer i praksis, at udvalget består af et medlem fra hvert af de 5 største partier i Folketinget.

Det Parlamentariske Kontroludvalg skal efter loven underrettes om indholdet af de generelle retningslinjer, der er gældende for efterretningstjenesternes virksomhed, samt orienteres om væsentlige omstændigheder af sikkerhedsmæssig karakter eller udenrigspolitiske spørgsmål, som er af betydning for efterretningstjenesternes virksomhed. Udvalget har mulighed for at stille såvel mundtlige som skriftlige spørgsmål til justitsministeren og forsvarsministeren.

Ved siden af Wamberg-udvalget og den parlamentariske kontrol er efterretningstjenesterne undergivet en særlig bevillingsmæssig kontrol, som Rigsrevisionen står for.

Endelig er mere indgribende efterforskningsskridt, som PET foretager, underlagt domstolskontrol efter retsplejelovens bestemmelser.

Der findes ingen særlig lovgivning om de to efterretningstjenester. For PET's vedkommende betyder dette, at tjenestens virksomhed i hovedsagen er omfattet af de samme regler i bl.a. retsplejeloven, som gælder for den øvrige del af politiet.

Forsvarsministeren og justitsministeren har imidlertid udstedt generelle retningslinier for henholdsvis FE's og PET's virksomhed. Disse retningslinier er suppleret med mere detaljerede forskrifter for forskellige dele af tjenesternes virksomhed. Ved siden af de to ministres generelle regulering af tjenesterne fører ministrene løbende tilsyn og kontrol med virksomheden gennem regelmæssig kontakt med tjenesternes ledelse om såvel generelle som konkrete forhold, herunder prioriteringen af arbejdsopgaver.

2. Som det fremgår, er der nu gået 10 år siden oprettelsen af Det Parlamentariske Kontroludvalg. Inden for de samme 10 år er der sket afgørende ændringer i den udenrigs- og sikkerhedspolitiske situation ikke mindst i Europa og dermed også i grundlæggende vilkår for efterretningstjenesternes virksomhed.

I samme periode er der foregået en voldsom udvikling og udbredelse af ny informationsteknologi, og begge efterretningstjenester har taget EDB i anvendelse og overført betydelige informationsmængder til EDB-mæssig behandling. De muligheder, der følger heraf med hensyn til systematisering, fremkaldelse og behandling af tjenesternes informationsmateriale, rejser vanskelige spørgsmål, bl.a. i forhold til regeringserklæringen fra 1968, og nødvendiggør en forny-

et samlet overvejelse af principperne for registrering af i Danmark hjemmehørende personer og organisationer og i den forbindelse for behandlingen og opbevaringen af tjenesternes oplysninger herom.

Samtidig har den senere tids debat, herunder debatten på grundlag af PET's redegørelse af marts 1998, vist behov for større åbenhed om karakteren af PET's virksomhed og grundlaget herfor. Udover spørgsmål om en styrket demokratisk kontrol rejser debatten dermed spørgsmål om at undergive PET's virksomhed en nærmere samlet regulering, der er tilgængelig for offentligheden, og hvis centrale bestemmelser er fastsat ved lov.

Der har ligeledes under debatten været rejst spørgsmål om den enkelte borgers adgang til at få oplysning om, hvorvidt vedkommende er registreret af efterretningstjenesterne. I den forbindelse har der bl.a. på baggrund af debatten i Norge også været rejst spørgsmål om, hvorvidt der kan etableres en særlig ordning, der giver adgang til (historiske) oplysninger om de to tjenesters registreringer i en tidligere, afsluttet periode. Der er under debatten givet udtryk for, at der kan være behov for en særlig hurtig afklaring af disse spørgsmål.

3. Det er regeringens opfattelse, at det danske samfund også under forholdene i dag har brug for velfungerende efterretningstjenester. Efter regeringens opfattelse må modstykket hertil være, at der er klare og tidssvarende regler for virksomheden og en betryggende demokratisk kontrol med dens udøvelse.

I det nye regeringsgrundlag fra marts 1998 hedder det således:

'Ethvert demokratisk samfund har brug for en efterretningstjeneste. Der skal være tillid til, at efterretningstjenesten arbejder på et demokratisk grundlag. Efterretningstjenesten må ikke op-
levs som en lukket stat i staten. Regeringen vil derfor tage initiativ til, at der skabes et klarere regelgrundlag og en styrket demokratisk kontrol på efterretningsområdet.'

I overensstemmelse hermed har regeringen besluttet at nedsætte et udvalg vedrørende efterretningstjenesterne.

4.1. Udvalget skal overveje de ovennævnte spørgsmål vedrørende registrering af i Danmark hjemmehørende personer og organisationer og behandlingen og opbevaringen af tjenesternes oplysninger herom og herunder overveje forholdet til den almindelige registerlovgivning. På grundlag heraf skal udvalget udarbejde forslag til nye og klare regler på området. Reglerne bør være fælles for de to efterretningstjenester, således at disse reglers overholdelse som i dag kan påses af samme instans.

Udvalget skal i den forbindelse også overveje spørgsmålet om den enkelte borgers adgang til at få oplysning om, hvorvidt vedkommende er registreret i efterretningstjenesternes registre. Udgangspunktet må her være, at formålet med registrene og den bagved liggende efterforskning ikke må kompromitteres. Overvejelserne må derfor koncentreres om, hvorvidt der kan findes oplysningsordninger, der ikke tilsidesætter dette hensyn.

Udvalget anmodes særligt om at overveje det ovennævnte spørgsmål om, hvorvidt der kan etableres en særlig oplysningsordning, der giver adgang til (historiske) oplysninger om efterretningstjenesternes registreringer af i Danmark hjemmehørende personer og organisationer i en tidligere, afsluttet periode, f.eks. i en årrække frem til murens fald i 1989. I den forbindelse bør udvalget særligt overveje en ordning svarende til den, som er foreslået i den norske regerings forslag fra februar 1998. Med udgangspunkt i dette forslag skulle ordningen i givet fald udformes således, at der gives adgang til oplysninger, som måtte være indhentet på ulovlig måde eller registreret eller anvendt i strid med de dagældende retningslinier.

I udvalgets vurdering må bl.a. indgå en belysning af, i hvilket omfang det oplysningsmateriale, der i dag findes i de to tjenester, giver mulighed for at gennemføre en sådan ordning. Det bør samtidig forudsættes, at de retlige vurderinger, som ordningen bygger på, ikke kan foretages af efterretningstjenesten selv. Det må i den forbindelse også indgå, at PET's og FE's registreringer og videregivelse af oplysninger siden henholdsvis 1964 og 1978 har været undergivet Wamberg-udvalgets kontrol. Det kan næppe heller antages at være tilfredsstillende, at den endelige vurdering af de nævnte retlige spørgsmål foretages af Wamberg-udvalget. En ordning af den ovennævnte karakter må derfor forudsætte, at der etableres et særligt uvildigt organ til at foretage den endelige vurdering af de retlige spørgsmål, som indgår i ordningen.

Udvalget anmodes om i givet fald at udarbejde forslag til udformningen af en oplysningsordning af den omhandlede karakter. Ordningen bør være udformet således, at den hverken direkte eller indirekte giver oplysninger om tjenesternes virksomhed efter periodens udløb, herunder om aktuelle efterforskninger og registreringer.

Udvalget anmodes om at forlodsbehandle de spørgsmål, der er nævnt i de fire umiddelbart foranstående afsnit, med henblik på, at udvalget så vidt muligt kan afgive en deludtalelse herom inden årsskiftet 1998/1999.

4.2. Særlig for så vidt angår PET skal udvalget endvidere gennemgå regelgrundlaget for tjenesten og i lyset heraf overveje behovet for og udformningen af en mere samlet regulering af PET's virksomhed.

En sådan regulering vil bl.a. skulle tilsigte at skabe klarhed om rammerne for PET's aktiviteter og virkemåde og hermed også om, hvad der falder uden for disse rammer. Reguleringen vil bl.a. kunne omfatte følgende elementer:

1. Angivelse af PET's formål og virksomhedsområde.
2. Afgrænsning af, i hvilke tilfælde PET kan (og skal) interessere sig for og indhente oplysninger om aktiviteter, personer, persongrupper eller organisationer.
3. Angivelse af, hvilke midler til informationsindhentning PET kan tage i anvendelse, og under hvilke omstændigheder de pågældende midler kan anvendes. Der sigtes hermed ikke til de straffeprocessuelle tvangsindgreb (indgreb i meddelelshemmeligheden,

ransagning m.v.), der allerede er reguleret i retsplejeloven, men derimod til de andre midler til informationsindhentning, som kan være relevante for en efterretningstjeneste (indsamling af avisartikler, pjecer, oplysninger fra de elektroniske medier m.v., deltagelse i offentlige møder, observation, anvendelse af meddelere, penetrering m.v.).

4. Angivelse af, i hvilke tilfælde tjenestens virksomhed kræver særskilt politisk godkendelse.
5. Angivelse af, under hvilke omstændigheder PET kan videregive oplysninger til andre myndigheder.
6. Samarbejde og arbejdsfordeling mellem på den ene side PET og på den anden side det almindelige politi og anklagemyndigheden.
7. Revision af tjenestens regnskaber.
8. Afgivelse af en årlig redegørelse om tjenestens virksomhed.

Udvalget bør i givet fald fremkomme med forslag til en regulering af den angivne karakter. Det forudsættes, at de centrale bestemmelser fastsættes ved lov, f.eks. i en særlig lov om Politiets Efterretningstjeneste.

4.3. Som det fremgår, omfatter den ovennævnte opgave ikke Forsvarets Efterretningstjeneste. Den virksomhed, som udøves af FE, er helt overvejende orienteret mod forhold uden for Danmark, og de hensyn, som i forbindelse med PET kan tale for en sådan regulering af den ovennævnte karakter, gør sig derfor ikke gældende på samme måde i forhold til FE's virksomhed. Hertil kommer, at målet for FE's virksomhed indebærer, at en sådan regulering ikke vil være hensigtsmæssig.

4.4. Udvalgets opgaver omfatter ikke spørgsmålet om en styrket demokratisk kontrol med efterretningstjenesterne. Regeringen vil i de kommende måneder drøfte dette spørgsmål med Det Parlamentariske Kontroludvalg og de politiske partier i Folketinget.

På baggrund af drøftelserne vil regeringen fremsætte forslag til en styrket kontrolordning, om muligt i den kommende folketingssamling.

Når udvalgets endelige betænkning foreligger, vil regeringen i lyset heraf overveje, om der er anledning til at tage den ovennævnte kontrolordning op til fornyet revision.

5. Det forudsættes, at udvalget i fornødent omfang indhenter oplysninger om regler og praksis i andre lande, navnlig i Norge, Sverige, Tyskland, Storbritannien og Holland.

Udvalgets medlemmer har adgang til alle oplysninger fra FE og PET, som er af betydning for udvalgets arbejde. Udvalgets medlemmer har tavshedspligt med hensyn til forhold, som de får

kendskab til som led i udvalgets arbejde. Udvalgets deludtalelse og betænkning vil blive gjort offentligt tilgængelig.

Udvalget anmodes om at afslutte sit arbejde så vidt muligt inden sommeren år 2000.

Udvalgets medlemmer udpeges af justitsministeren efter aftale med forsvarsministeren i overensstemmelse med det under pkt. 6 anførte om udvalgets sammensætning.

...”

Om udvalgets sammensætning henvises til pkt. 2 nedenfor.

2. Udvalgets sammensætning

Udvalget vedrørende Politiets og Forsvarets Efterretningstjenester har ved afgivelsen af denne betænkning haft følgende sammensætning:

Formand:

Forhenværende højesteretsdommer Hugo Wendler Pedersen

Medlemmer:

Højesteretsdommer, dr. jur., Jens Peter Christensen

Forhenværende landsdommer Knud A. Knudsen (udpeget efter indstilling af Den Danske Dommerforening)

Professor, dr. jur., Linda Nielsen, Københavns Universitet

Professor, dr. jur., Henning Koch, Københavns Universitet

Direktør Janni Christoffersen, Datatilsynet (udpeget efter indstilling af Datatilsynet)

Advokat Oluf Engell (udpeget efter indstilling af Advokatrådet)

Advokat Henrik Stagetorn (udpeget efter indstilling af Landsforeningen af Beskikkede Advokater)

Juridisk kommitteret Mohammad Ahsan, Statsministeriet (udpeget efter indstilling af Statsministeriet)

Centerchef Lars Lose, Udenrigsministeriet (udpeget efter indstilling af Udenrigsministeriet)

Afdelingschef Kim Jesper Jørgensen, Forsvarsministeriet (udpeget efter indstilling af Forsvarsministeriet)

Generalmajor Jens Johansen, Forsvarschefen (udpeget efter indstilling af Forsvarschefen)

Vicestatsadvokat Eva Rønne, Rigsadvokaten (udpeget efter indstilling af Rigsadvokaten)

Politimester Mogens Hendriksen, Rigspolitechefen (udpeget efter indstilling af Rigspolitechefen)

Politidirektør Jørgen Ilum (udpeget efter indstilling af Foreningen af Politimestre i Danmark)

Afdelingschef Ole Hasselgaard (udpeget efter indstilling af Justitsministeriet)

Direktør Janni Christoffersen indtrådte som medlem i oktober 2002 i stedet for direktør Henrik Waaben.

Advokat Oluf Engell indtrådte som medlem i marts 2005 i stedet for advokat Steffen Juul.

Advokat Henrik Stagetorn indtrådte som medlem i december 2007 i stedet for advokat Nils Forsby. Nils Forsby indtrådte som medlem i maj 2002 i stedet for advokat Thomas Rørdam.

Juridisk kommitteret Mohammad Ahsan indtrådte som medlem i juni 2011 i stedet for juridisk kommitteret Kristian Korfits Nielsen. Kristian Korfits Nielsen indtrådte som medlem i september 2009 i stedet for juridisk kommitteret Anne Kristine Axelsson. Anne Kristine Axelsson indtrådte i juni 2007 i stedet for afdelingschef, juridisk rådgiver, Sten Frimodt Nielsen. Sten Frimodt Nielsen indtrådte som medlem i oktober 2001 i stedet for administrationschef Peter Lauritzen.

Centerchef Lars Lose indtrådte som medlem i oktober 2011 i stedet for Lone Dencker Wisborg. Lone Dencker Wisborg indtrådte som medlem i udvalget i juli 2009 i stedet for kontorchef Niels Boel Abrahamsen. Niels Boel Abrahamsen indtrådte som medlem i udvalget i september 2006 i stedet for kontorchef Jette Nordam. Jette Nordam afløste i januar 2006 kontorchef Niels Erik Andersen, der indtrådte som medlem i august 2000 i stedet for kontorchef Birte Poulsen.

Afdelingschef Kim Jesper Jørgensen indtrådte som medlem i udvalget i august 2008 i stedet for afdelingschef Bjørn Bisserup. Bjørn Bisserup indtrådte i udvalget i marts 2005 i stedet

for afdelingschef, oberst Jørgen Hansen-Nord. Jørgen Hansen-Nord indtrådte som medlem i marts 2000 i stedet for afdelingschef Jørn Olesen.

Vicestatsadvokat Eva Rønne indtrådte som medlem i udvalget i august 2009 i stedet for statsadvokat Hanne Schmidt. Hanne Schmidt indtrådte som medlem i udvalget i september 2006 i stedet for statsadvokat Svend Larsen. Svend Larsen indtrådte i udvalget i marts 2005 i stedet for statsadvokat Poul Dahl Jensen. Poul Dahl Jensen indtrådte som medlem i juni 2000 i stedet for statsadvokat Hanne Schmidt. Hanne Schmidt indtrådte som medlem i marts 1999 i stedet for statsadvokat Kaspar Linkis.

Politimester Mogens Hendriksen indtrådte i udvalget i august 2009 i stedet for vicerigspolitichef Erik Justesen.

Afdelingschef Ole Hasselgaard indtrådte som medlem i april 2010 i stedet for Lars Hjortnæs. Afdelingschef Lars Hjortnæs indtrådte som medlem i april 2003 i stedet for afdelingschef Lars Bay Larsen.

Juridisk chef i Politiets Efterretningstjeneste Lykke Sørensen og chefkonsulent i Forsvarets Efterretningstjeneste Mette Nøhr har fra henholdsvis 2008 og 2009 deltaget som observatører i udvalgets møder.

Udvalgets sekretariat bestod ved betænkningens afgivelse af konsulent Henrik Hjort Elmquist, Justitsministeriet, konsulent Louise Christophersen, Justitsministeriet, og specialkonsulent Thomas Kvistholm Thrane, Forsvarsministeriet.

Fra Justitsministeriet har følgende personer tidligere udført sekretariatsarbejde:

Leder af sekretariatet Janni Christoffersen, fuldmægtig Jens Schak Andreasen, fuldmægtig Ole Hasselgaard, konsulent Helle Hübertz Krogsøe, fuldmægtig Nikolaj Aarø-Hansen, og fuldmægtig Carsten Madsen.

Fra Forsvarsministeriet har følgende personer tidligere udført sekretariatsarbejde:

Fuldmægtig Mona Møller Pedersen, major Karsten Kolding, major Michael Bach Jensen, fuldmægtig Birgitte Juul og major Bjørn Bisserup.

3. Udvalgets fortolkning af kommissoriet

3.1. Nødvendigheden af efterretningstjenester under nutidens forhold

Af udvalgets kommissorium fremgår følgende:

”Det er regeringens opfattelse, at det danske samfund også under forholdene i dag har brug for velfungerende efterretningstjenester.”

Senere citeres regeringsgrundlaget fra marts 1998, hvori det bl.a. hedder:

”Ethvert demokratisk samfund har brug for en efterretningstjeneste. Der skal være tillid til, at efterretningstjenesterne arbejder på et demokratisk grundlag. Efterretningstjenesten må ikke kunne opleves som en lukket stat i staten. Regeringen vil derfor tage initiativer til, at der skabes et klarere regelgrundlag og en styrket demokratisk kontrol på efterretningsområdet.”

Senere regeringer er ikke fremkommet med tilkendegivelser, der fraviger denne opfattelse.

Udvalget har på denne baggrund fundet, at det ikke indgår i udvalgets opgaver at drøfte eller vurdere, om der efter nutidens forhold er behov for efterretningstjenester i Danmark. Udvalget har derfor i sine drøftelser og forslag taget udgangspunkt i, at det danske samfund har brug for efterretningstjenester til at forebygge og efterforske visse særlige typer af forbrydelser samt til at varetage andre særlige opgaver. Udvalget har med dette udgangspunkt drøftet og fremsat forslag om de fremtidige arbejdsopgaver og arbejdsvilkår for PET, ligesom udvalget inden for de rammer, der er angivet i kommissoriet, har overvejet spørgsmålet om FE's behandling af oplysninger om personer og organisationer.

3.2. Det Parlamentariske Kontroludvalg

I kommissoriet er anført følgende:

”Udvalgets opgaver omfatter ikke spørgsmål om en styrket demokratisk kontrol med efterretningstjenesterne. Regeringen vil i de kommende måneder drøfte dette spørgsmål med det Parlamentariske Kontroludvalg og de politiske partier i Folketinget.”

Udvalget har opfattet denne angivelse i kommissoriet således, at det ikke indgår i udvalgets opgaver at overveje, om der er anledning til at foretage ændringer i lov nr. 378 af 6. juli 1988 om etablering af et udvalg om forsvarrets og politiets efterretningstjenester. Ved loven blev Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne (Det Parlamentariske Kontroludvalg) oprettet. Om kontroludvalgets opgaver henvises til kapitel 3, afsnit 4.3.1.

Udvalget har derimod ikke anset sig for afskåret fra at overveje andre kontrolforanstaltninger. Udvalget har navnlig ikke anset sig for afskåret fra at overveje, om der bør ske ændringer i den kontrol med efterretningstjenesterne, der sker gennem Wamberg-udvalgets virksomhed. Om Wamberg-udvalget henvises navnlig til kapitel 11.

3.3. PETs organisatoriske forhold

Udvalget har forstået kommissoriet således, at udvalget ikke skal drøfte eller vurdere PETs organisatoriske forhold.

Udvalget har derfor lagt til grund for sine drøftelser, at PET også i fremtiden skal være en del af politiet med justitsministeren som øverste foresatte, jf. retsplejelovens § 108. Udvalget har endvidere lagt til grund, at PET fortsat organisatorisk skal henlægges under rigspolitietschefen. Det bemærkes, at denne ordning i forbindelse med politireformen, der trådte i kraft den 1. januar 2007, er forudsat videreført, jf. Folketingstidende, 2005/06, Tillæg A, side 5215, selv om en række af de andre politiopgaver, som tidligere organisatorisk var henlagt til Rigspolitiet, nu er lagt ud til de enkelte politikredse. Om de historiske og nuværende organisatoriske forhold henvises nærmere til gennemgangen i kapitel 3.

Udvalget har endvidere lagt til grund, at den eksisterende ordning, hvorefter chefen for Politiets Efterretningstjeneste refererer direkte til justitsministeren, opretholdes.

3.4. Straffeprocessuelle tvangsindgreb

Efter kommissoriet skal udvalget i forbindelse med en mere samlet regulering af PETs forhold vurdere og angive, hvilke midler til informationsindhentning PET kan tage i anvendelse, og under hvilke omstændigheder de pågældende midler kan anvendes. Det er udtrykkeligt anført i kommissoriet, at udvalget ikke skal overveje ændringer af de straffeprocessuelle indgreb (indgreb i meddelelshemmeligheden, observation, dataaflæsning, ransagning mv.), der allerede er reguleret i retsplejeloven. Udvalget har som følge heraf ikke foretaget nærmere overvejelser om sådanne indgreb. Udvalgets forslag om de midler, som PET kan benytte ved tilvejebringelse af informationer, og af betingelserne herfor, er derfor ikke i sig selv dækkende, men må suppleres med de gældende regler i retsplejeloven om straffeprocessuelle tvangsindgreb.

3.5. Særligt om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE)

Efter kommissoriet skal udvalget søge at udarbejde nye og klare regler, der er fælles for PET og FE, om registrering af i Danmark hjemmehørende personer og organisationer samt om behandlingen og opbevaringen af registrerede oplysninger. Udvalget skal endvidere overveje mulighederne for at give den enkelte borger adgang til at få oplyst, om den pågældende er registreret i efterretningstjenesternes arkiver, herunder overveje muligheden for at etablere en særlig historisk indsigtsordning.

Derimod skal udvalget ikke i øvrigt overveje forhold vedrørende FE, idet det udtrykkeligt i kommissoriet er anført, at udvalget kun for så vidt angår PET skal gennemgå regelgrundlaget for tjenesten og i lyset heraf overveje behovet for og udformningen af en mere samlet regulering af tjenestens virksomhed. Udvalget har i overensstemmelse hermed begrænset sine drøftelser vedrørende FE til at angå spørgsmålet om behandling af oplysninger om personer og organisationer og om en indsigtsordning. Udvalgets bemærkninger i betænkningen om andre spørgsmål vedrører således alene PET, selv om det ikke udtrykkeligt er anført det pågældende sted.

Reglerne i forsvarslovens § 13, der gennemførtes ved ændringer i forsvarsloven i 2001 og 2006, er nærmere behandlet i kapitel 12. Udvalget har fundet det mest hensigtsmæssigt, at forsvarslovens § 13 og udvalgets udkast til regler om FEs behandling af oplysninger om personer og en indsigtsordning samles i en særlig lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE).

3.6. Behandling af sager om sikkerhedsgodkendelse af personer

PETs opgaver i forbindelse med behandling af sager om sikkerhedsgodkendelse af personer, der skal have indsigt i klassificerede dokumenter, er beskrevet i kapitel 4.

Som det fremgår heraf, kan tjenestens opgaver opdeles i en undersøgelses- og videregivelsesfunktion samt en godkendelsesfunktion.

I forbindelse med en sikkerhedsgodkendelsessag undersøger PET således forskellige forhold og videregiver en række oplysninger, hvorefter den pågældende ansættelsesmyndighed mv. – bl.a. på grundlag af det materiale, som er tilvejebragt af PET – træffer afgørelse om, hvorvidt vedkommende skal sikkerhedsgodkendes. Kun ved sikkerhedsgodkendelse af personale mv. inden for PET og det øvrige politi er det PET selv, der træffer afgørelse om sikkerhedsgodkendelse.

Udvalget har fundet, at det ligger uden for udvalgets kommissorium at foreslå ændringer i den nævnte kompetencefordeling, herunder at fremkomme med forslag til, hvilke betingelser der skal være opfyldt for, at en person kan opnå en sikkerhedsgodkendelse og få tilgang til klassificerede oplysninger og dermed opfylde betingelserne for ansættelse mv. i en stilling, der giver adgang til sådanne oplysninger.

Om PETs videregivelse af oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder og private, herunder PETs videregivelse af oplysninger i forbindelse med sager om sikkerhedsgodkendelse, henvises til kapitel 6.

Særligt med hensyn til FE falder det som anført ovenfor i afsnit 3.5 uden for udvalgets kommissorium at overveje spørgsmål om, hvilke opgaver FE skal varetage. Allerede som følge heraf skal udvalget ikke overveje bl.a. spørgsmålet om FEs opgaver i forbindelse med sager om sikkerhedsgodkendelse.

Udvalget har imidlertid i forbindelse med sine overvejelser om spørgsmålet om behandling af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer og organisationer lagt til grund, at FE – ligesom tilfældet er i dag, jf. kapitel 5 – i fremtiden vil skulle behandle sager om sikkerhedsgodkendelse af ansatte i forsvaret mv.

3.7. I Danmark hjemmehørende personer og organisationer

Efter pkt. 4.1 i kommissoriet skal udvalget overveje spørgsmål om behandling af oplysninger om ”i Danmark hjemmehørende personer og organisationer”. Udvalget har i overensstemmelse hermed ikke nærmere overvejet spørgsmålet om behandling af oplysninger om personer og organisationer, der ikke er hjemmehørende i Danmark, herunder heller ikke spørgsmålet om, hvilke eventuelle krav til behandling af oplysninger om disse personer og organisationer, der følger af bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14.

Det er ikke i kommissoriet nærmere angivet, hvad der skal forstås ved ”hjemmehørende”. Udvalget har imidlertid lagt til grund, at afgrænsningen for så vidt angår personer skal forstås i overensstemmelse med den gældende afgrænsning af Wamberg-udvalgets kompetence.

Efter 1996 omfatter Wamberg-udvalgets kontrol danske statsborgere og ”herboende udlændinge”.

Justitsministeriet har i et brev af 15. maj 1997 – i forbindelse med spørgsmål om Wamberg-udvalgets godkendelse af registreringer hos PET – anført, at begrebet ”herboende udlændin-

ge” skal forstås således, at det omfatter nordiske statsborgere og andre udlændinge med opholdstilladelse, hvis vedkommende er tilmeldt folkeregistret, samt asylansøgere, som har opholdt sig mere end seks måneder i landet.

Lov om Det Centrale Personregister, jf. lovbekendtgørelse nr. 878 af 14. september 2009 med senere ændringer, indeholder i kapitel 5 bestemmelser om tilflytning fra udlandet og om tilmelding til folkeregisteret.

Efter lovens § 16, stk. 1, kan registrering i CPR-registeret kun ske, hvis opholdet her i landet skal vare over 3 måneder.

Efter lovens § 16, stk. 2, har personer, der tilflytter fra et nordisk land, kun pligt til at anmelde tilflytning, hvis opholdet her i landet skal vare over 6 måneder. Det samme gælder personer, der er statsborgere i et EU/EØS-land eller Schweiz samt disse personers familiedlemmer, der er omfattet af Det Europæiske Fællesskabs regler om fri bevægelighed, etablering og udveksling af tjenesteydelser mv., men som ikke er statsborgere i et EU/EØS-land eller Schweiz (tredjelandstatsborgere). Øvrige personer, der tilflytter, har pligt til at anmelde tilflytningen, hvis opholdet skal vare over 3 måneder.

Efter lovens § 17, stk. 1, forudsætter registrering i CPR-registret af tilflytning fra udlandet for ikke-nordiske statsborgere, at disse enten har opholdstilladelse eller -bevis efter udlændingeloven eller forskrifter udstedt i medfør heraf eller har en bekræftelse fra Udlændingeservice på, at de efter udlændingeloven er fritaget for opholdstilladelse eller -bevis. Kravet om opholdstilladelse eller -bevis gælder således ikke for nordiske statsborgere, der efter udlændingeloven kan indrejse og opholde sig her i landet uden tilladelse.

Det fremgår endvidere af lovens § 18, stk. 1, at udenlandske statsborgere, som enten er registreret i Udenrigsministeriets protokol, eller hvis ophold her i landet er reguleret i aftaler om retsstillingen for styrker eller militære hovedkvarterer, som Danmark har tiltrådt, ikke registreres i CPR som tilflyttet landet. Det samme gælder for udenlandske familiemedlemmer til disse personer, hvis de er en del af vedkommendes husstand, jf. § 18, stk. 2.

Det følger heraf, at bl.a. fremmede staters diplomatiske og konsulære repræsentanter i henhold til Wienerkonventionerne, jf. lov nr. 252 af 18. juni 1968 om diplomatiske forbindelser og lov nr. 67 af 8. marts 1972 om konsulære forbindelser, hermed er undtaget fra registrering i CPR-registeret. Det samme gælder personer omfattet af de særlige rettigheder og immuniteter, som ved mellemfolkelig overenskomst kan indrømmes i relation til de internationale organisationer og institutioner, som Danmark er medlem af, jf. lov nr. 567 af 30. november 1983 om rettigheder og immuniteter for internationale organisationer m.v.

Udtrykket ”i Danmark hjemmehørende personer” omfatter således i nærværende betænkning: 1) danske statsborgere, 2) nordiske statsborgere og andre udlændinge med opholdstilladelse, hvis vedkommende er tilmeldt folkeregistret, samt 3) asylansøgere med (kendt) ophold i Danmark i mere end 6 måneder.

Udvalget har anset det for mest naturligt at lægge til grund, at udtrykket ”i Danmark hjemmehørende organisationer” skal forstås som omfattende partier, foreninger og andre juridiske personer, som i kraft af deres hovedkontor mv. har deres overvejende tilknytning her til landet.

Udtrykket omfatter ikke internationale organisationer eller politiske bevægelser fra andre lande, som – uden at have etableret et hovedkontor mv. i Danmark – har en vis tilknytning her til landet i form af et filialkontor eller lignende, herboende medlemmer, sympatisører etc.

Udvalget har i overensstemmelse med kommissoriet foreslået, at nogle af de væsentlige bestemmelser i udvalgets lovudkast kun skal gælde for behandling af personoplysninger vedrørende her i landet hjemmehørende personer. Det gælder bl.a. §§ 6-8 og § 10 i lovudkastet vedrørende PET. Den heraf følgende begrænsning i PETs adgang til at behandle oplysninger om disse personer har til formål at sikre, at danske statsborgere og udlændinge med en betydelig tilknytning her til landet skal kunne deltage i den danske samfundsdebat, der er en nødvendig forudsætning for den frie politiske meningsdannelse i et demokratisk samfund, uden frygt for, at PET af den grund behandler oplysninger om dem. Bestemmelserne gælder ikke for personer, der ikke er hjemmehørende her i landet. For behandling af oplysninger vedrørende disse personer gælder almindelige forvaltningsretlige regler, herunder princippet om saglig forvaltning og proportionalitetsprincippet. Det er i det foreslåede lovudkast udtrykkeligt angivet, hvis bestemmelsen er begrænset til at angå forholdet til her i landet hjemmehørende personer mv.

4. Lovgivningsinitiativer mv. efter udvalgets nedsættelse

4.1. Indledning

Udvalget har af årsager, der er redegjort for nedenfor i afsnit 4.2, været nedsat i næsten 14 år. Der er i dette tidsrum taget en række lovgivningsmæssige og administrative initiativer, som er af betydning for udvalgets arbejde. I visse tilfælde har lovgivningsmagten eller regeringen taget stilling til spørgsmål, som udvalget efter kommissoriet skulle overveje.

I det følgende gennemgås de initiativer, som har haft særlig betydning for udvalgets arbejde.

En række andre initiativer på PETs og FEs område, som imidlertid ikke har afgørende betydning for udvalgets arbejde, omtales ikke i dette afsnit. Det gælder f.eks. de ændringer af straffelovens kapitel 13 og retsplejelovens bestemmelser om straffeprocessuelle tvangsindgreb, som har fundet sted ved de to såkaldte anti-terrorpakker (lov nr. 378 af 6. juni 2002 (anti-terrorpakke 1) og lov nr. 542 af 8. juni 2006 (anti-terrorpakke 2)). Disse initiativer omtales kort bl.a. i kapitel 4.

4.2. PET-kommissionen

4.2.1. Nedsættelse af PET-kommissionen

Ved lov nr. 359 af 2. juni 1999 blev det besluttet at iværksætte en kommissionsundersøgelse af politiets efterretningsvirksomhed på det politiske område og af de aktiviteter, der var baggrunden for denne virksomhed.

Undersøgelseskommissionen vedrørende PET har efter lovens § 3, stk. 1, til opgave at undersøge og redegøre for politiets efterretningsvirksomhed i perioden 1945-1989 i forhold til politiske partier, faglige konflikter og politisk-ideologisk prægede grupperinger og bevægelser i Danmark og karakteren af de aktiviteter, der i den nævnte periode var baggrunden for PETs virksomhed på dette område.

Efter lovens § 3, stk. 2, skal undersøgelseskommissionen endvidere, for så vidt angår perioden fra 1968-1989, vurdere politiets efterretningsvirksomhed set i forhold til de aktiviteter, der var baggrunden for politiets efterretningsvirksomhed i forhold til politiske partier, faglige konflikter og politisk-ideologisk prægede grupperinger og bevægelser i Danmark og herunder belyse, om virksomheden er udøvet i overensstemmelse med de regler og retningslinjer, som har været fastsat af Folketinget eller regeringen.

Efter lovens § 3, stk. 3, kan undersøgelseskommissionen beslutte, at dens opgave også skal omfatte nærmere angivne forhold, der vedrører perioden efter 1989.

I et brev af 2. september 1998 til justitsministeren oplyste formanden for dette udvalg, at de mulige konsekvenser for udvalgets arbejde af regeringsbeslutningen om gennemførelse af en kommissionsundersøgelse af dele af PETs virksomhed var blevet drøftet på et udvalgsmøde. I brevet var bl.a. anført, at det var udvalgets opfattelse, at udvalgets afgivelse af betænkning i det hele burde afvente kommissionsundersøgelsens resultater og konklusioner og den heraf følgende debat.

På den baggrund meddelte justitsministeren den 15. juni 1999 udvalgets formand, at ministeren var indforstået med, at udvalget i det hele først afgav betænkning, når kommissionsundersøgelsen var gennemført, og beretningen fra kommissionen forelå. Dette indebar bl.a., at den endelige behandling af de spørgsmål, der er nævnt i kommissoriets pkt. 4.1 om en indsigtssordning med hensyn til registreringer i efterretningstjenesternes registre, kunne ske i sammenhæng med de øvrige spørgsmål, der er omfattet af kommissoriet, og indgå i udvalgets samlede betænkning. Justitsministeren lagde samtidig vægt på, at udvalget i videst muligt omfang fortsatte sit arbejde, mens kommissionsundersøgelsen pågik, således at udvalget kunne færdiggøre sin betænkning så hurtigt som muligt, efter at undersøgelseskommissionen havde afgivet sin beretning.

4.2.2. PET-kommissionens beretning

PET-kommissionen afgav den 24. juni 2009 sin beretning.

Beretningen er på 16 bind. Bind 1: Indledning; bind 2: Politiets Efterretningstjeneste 1945-68; bind 3: Regeringserklæringen og PETs registreringer på det politiske område 1968-1989; bind 4: PET's virkemidler; bind 5: Stay-behind og Firmaet; bind 6: PET's overvågning af Danmarks Kommunistiske Parti 1945-1989; bind 7: PET's overvågning af politiske partier 1945-1989; bind 8: PET's overvågning af arbejdsmarkedet 1945-1989; bind 9: PET's overvågning af den antiimperialistiske venstrefløj 1945-1989; bind 10: PET's overvågning af protestbevægelser 1945-1989; bind 11: PET's overvågning af den yderste højrefløj 1945-1989; bind 12: Operation Zeus; bind 13: KGB's kontakt- og agentnet i Danmark; bind 14: PET's virksomhed i forhold til Grønland og Færøerne; bind 15: Mindretalsudtalelse og juridiske notater og bind 16: Sammenfatning af PET-kommissionens beretning.

Udvalget har gennemgået kommissionsberetningen. I de efterfølgende kapitler gengives det materiale fra beretningen, som udvalget har tillagt særlig betydning for udvalgsarbejdet.

4.3. Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven)

Persondataloven afløste den 1. juli 2000 de to dagældende registerlove, lov om offentlige myndigheders registre og lov om private registre.

Udvalgets overvejelser og forslag om indførelse af regler for de to tjenester (PET og FE) om behandling af (person)oplysninger bygger derfor på reglerne i persondataloven.

Om udvalgets forslag om overførelse af en række af behandlingsreglerne i persondataloven til de to tjenester henvises til kapitel 5 og 12 for så vidt angår henholdsvis PET og FE.

Ved lov nr. 503 af 12. juni 2009 om ændring af forvaltningsloven og lov om behandling af personoplysninger (Udveksling af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder) er søgt gennemført en forenkling af reglerne om adgangen til at videregive oplysninger inden for den offentlige forvaltning.

Efter lovændringen reguleres adgangen til både elektronisk og manuelt at videregive personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder af persondataloven.

For så vidt angår udvalgets omtale af lovændringen, henvises til kapitel 5.

4.4. Lov nr. 122 af 27. februar 2001 om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v.

Loven afløste lov nr. 909 af 8. december 1993 om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v., som hidtil havde udgjort grundlaget for dansk forsvars opgaveløsning. Loven er baseret på anbefalingerne i beretningen "Fremtidens forsvar", som blev afgivet i 1998 af Forsvarskommissionen af 1997.

Lovens § 13 indeholder følgende bestemmelse om FE:

”§ 13. Forsvarets Efterretningstjeneste er underlagt og virker under ansvar over for forsvarsministeren.

Stk. 2. Forsvarets Efterretningstjenestes opgave er at indsamle, bearbejde og formidle informationer om forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, herunder for danske enheder m.v. i udlandet.”

4.5. Lov nr. 436 af 10. juni 2003 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Bekæmpelse af rockerkriminalitet og anden organiseret kriminalitet)

Efter udvalgets kommissorium skal udvalget, for så vidt angår PET, overveje bl.a. samarbejde og arbejdsfordeling mellem på den ene side PET og på den anden side det øvrige politi og anklagemyndigheden.

Udvalget har til behandlingen af dette spørgsmål nedsat en arbejdsgruppe, der særligt har behandlet spørgsmålet om udveksling af oplysninger mellem henholdsvis PET på den ene side og politiet og anklagemyndigheden på den anden side samt spørgsmålet om forsvarerens adgang til i en straffesag at få kendskab til sådanne oplysninger.

I januar 2003 nedsatte justitsministeren en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter for politiet og anklagemyndigheden, der skulle komme med forslag, som kunne styrke politiets indsats over for rockerkriminalitet. I den forbindelse skulle arbejdsgruppen bl.a. vurdere politiets adgang til at hemmeligholde identiteten på meddelere.

En række anbefalinger fra denne arbejdsgruppe blev gennemført ved lov nr. 436 af 10. juni 2003 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Bekæmpelse af rockerkriminalitet og anden organiseret kriminalitet) – den såkaldte rockerpakke.

Af betydning for udvalgets arbejde er navnlig, at der med lovændringen blev gennemført en række ændringer af retsplejelovens bestemmelser om forsvarerens adgang til aktindsigt.

Ændringerne består navnlig i, at forsvarerens og den tiltaltes adgang til aktindsigt i en straffesag begrænses til at vedrøre materiale, som politiet har tilvejebragt til brug for den konkrete sag, som sigtelsen/tiltalen vedrører.

Endvidere udvides mulighederne for at begrænse forsvarerens og den tiltaltes aktindsigt, således at også hensynet til efterforskning i en anden verserende sag og til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder kan begrunde en begrænsning af aktindsigten.

Endelig indebærer lovændringen, at en begrænsning i forsvarerens aktindsigt kan være tidsubegrænset.

De nye bestemmelser i retsplejeloven om forsvarerens og tiltaltes adgang til aktindsigt regulerer bl.a. de spørgsmål, der kan opstå om, hvorvidt oplysninger, som PET har givet til det øvrige politi, er undergivet forsvarerens og tiltaltes adgang til aktindsigt i en konkret straffesag.

Lovgivningsmagten har således efter udvalgets nedsættelse taget stilling til de spørgsmål om forsvarerens og den tiltaltes adgang til aktindsigt i straffesager, som samarbejdet mellem PET og det øvrige politi kan give anledning til. Udvalget har på den baggrund ikke fundet anledning til at komme med anbefalinger på dette område.

Om samarbejdet mellem PET og det øvrige politi i øvrigt, herunder spørgsmålet om udveksling af oplysninger mellem PET og det øvrige politi, henvises til kapitel 4 og 5.

4.6. Initiativer iværksat på baggrund af rapporten fra november 2005 fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse

4.6.1. Indledning

Den 3. november 2005 offentliggjorde en tværministeriel arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse rapporten ”Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror”. Rapporten indeholder 49 anbefalinger, som efter arbejdsgruppens opfattelse kan komme på tale for at styrke indsatsen og beredskabet mod terror.

På baggrund af arbejdsgruppens anbefalinger fremlagde regeringen den 16. november 2005 en handlingsplan for terrorbekæmpelse. I handlingsplanen er angivet, hvordan regeringen vil arbejde videre med hver enkelt af arbejdsgruppens anbefalinger. En række af anbefalingerne er gennemført administrativt, mens andre er gennemført ved lovgivning. Enkelte af arbejdsgruppens anbefalinger fandt regeringen krævede yderligere overvejelser.

Nogle af de gennemførte anbefalinger angår PETs og FEs samarbejde med andre myndigheder og PETs efterforskningsmuligheder, men har ikke større betydning for de spørgsmål, som udvalget har til opgave at se på. Der kan i den forbindelse bl.a. peges på etableringen af Center for Terroranalyse med deltagelse af PET, FE, Udenrigsministeriet og andre relevante myndigheder samt indsættelsen af et nyt stk. 2 i retsplejelovens § 783 ved lov nr. 542 af 8. juni 2006, hvorefter der, når efterforskningen angår en overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13, i rettens kendelse om telefonaflytning eller teleoplysninger, ud over bestemte telefonnumre kan anføres den person, som indgrebet angår.

Andre af udvalgets initiativer har en særlig relevans for udvalgets opgaver. Disse omtales i det følgende kort.

4.6.2. Overførelse af dele af opgaver fra Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC) til PET

I arbejdsgruppens rapport blev det anbefalet at overføre hovedparten af Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC) til PET.

NEC blev etableret som et center under Rigspolitichefen i 1998 med det formål på nationalt plan at indsamle og behandle alle typer information om kriminalitet, at koordinere lokale efterforskningsmæssige aktiviteter samt at yde operationel rådgivning og assistance til det øvrige politi.

Ved den tværministerielle arbejdsgruppes afgivelse af rapport i november 2005 beskæftigede NEC sig med overvågning og analyse af organiseret kriminalitet, kvindehandel, pengefalsk, kontrabande, narkotika og rejsehøldbistand til politikredsene. Herudover var NEC ansvarlig for Rigspolitiets døgnbemandede kommunikationscenter og det internationale politisamarbejde samt Aktionsstyrken.

Det er i arbejdsgruppens rapport anført, at der er en række ligheder mellem NECs og PETs arbejdsmetoder. NEC benytter sig ligesom PET i vid udstrækning af kilder, observation og tekniske indgreb, og indsatsen både i forhold til terrorområdet og i forhold til den alvorligste form for kriminalitet er i vidt omfang af efterretningsmæssig, forebyggende og fremadrettet karakter.

Endvidere er fremhævet en række fordele ved en overførelse af NEC til PET. Der peges således bl.a. på, at en overførelse vil sikre en så hensigtsmæssig udnyttelse som muligt af de ressourcer, som er afsat til bekæmpelse af de farligste former for kriminalitet, og at en overførelse vil styrke det faglige miljø og ekspertisen på området og modvirke informationstab.

I regeringens handlingsplan blev det anført, at regeringen ville gennemføre anbefalingen administrativt, og at justitsministeren endvidere ville tage initiativ til ændring af bestemmelserne i instruksen for PET.

Overførelsen af dele af NECs opgaver til PET er gennemført i august 2006.

Om det nærmere omfang af overførelsen henvises til kapitel 4.

Efter udvalgets kommissorium skal udvalget bl.a. overveje PETs formål og virksomhedsområde.

Overførelsen af dele af opgaverne fra NEC til PET indebærer, at PET i fremtiden skal beskæftige sig med den alvorligste organiserede kriminalitet – forstået som kriminalitet, der er kendetegnet ved at have en professionel, international eller grænseoverskridende karakter, og som begås under anvendelse af vold, trusler og våben i svært tilgængelige miljøer, hvor sikkerhedsniveauet er højt.

Overførelsen indebærer således, at det af regeringen efter udvalgets nedsættelse er besluttet, at sådan kriminalitet skal være omfattet af PETs virksomhedsområde. Udvalget har lagt dette til grund i forbindelse med udvalgets overvejelser om PETs virksomhedsområde. Der henvises herom til udvalgets overvejelser i kapitel 4.

4.6.3. Indførelse af udtrykkelig hjemmel i forsvarsloven til, at FE ved efterretningsindhentning rettet mod forhold i udlandet også kan medtage oplysninger om personer, som er hjemmehørende i Danmark

I arbejdsgruppens rapport blev det anbefalet, at der skabes udtrykkelig hjemmel i forsvarsloven til, at der i forbindelse med FEs efterretningsindhentning rettet mod forhold i udlandet også kan medtages oplysninger om personer, som er hjemmehørende i Danmark.

Om baggrunden for anbefalingen er i rapporten anført, at det med FEs øgede fokus på terrorisme og anden grænseoverskridende kriminalitet hyppigere sker, at FE som led i sin virksomhed rettet mod forhold i udlandet modtager oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer, og at disse oplysninger samt oplysninger om spredning af masseødelæggelsesvåben kan have afgørende betydning for politiets evne til at imødegå terrorhandlinger eller anden samfundstruende kriminalitet.

Det blev i regeringens handlingsplan besluttet at gennemføre anbefalingen, og denne er gennemført ved lov nr. 568 af 9. juni 2006 om ændring af lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v. (Ændringer som følge af regeringens terrorhandlingsplan og aftale om forsvarets ordning 2005-2009 m.v.) ved indsættelse af en ny bestemmelse i forsvarslovens § 13, stk. 3, der har følgende indhold:

”§ 13.

...

Stk. 3. Ved den i stk. 2 nævnte virksomhed rettet mod forhold i udlandet kan tjenesten medtage oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark.

...”

Efter udvalgets kommissorium skal udvalget bl.a. overveje efterretningstjenesternes behandling af personoplysninger. Om udvalgets overvejelser henvises til kapitel 12.

Med bestemmelsen i § 13, stk. 3, i forsvarsloven er der tilvejebragt udtrykkelig lovhjemmel til, at FE kan medtage oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark. Ifølge forarbejderne er formålet med bestemmelsen, at FE dels i forbindelse med sin almindelige opgavevaretagelse kan være i besiddelse af sådanne oplysninger, dels kan videregive oplysningerne til PET, når de vurderes at have betydning for PETs opgaveløsning. Bestemmelsen har således sammenhæng med den samtidig indførte bestemmelse i forsvarslovens § 13, stk. 4, hvorefter FE kan videregive oplysninger til PET i det omfang, videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af tjenesternes opgaver. Der henvises til afsnit 4.6.4.

Udvalget har i forbindelse med udvalgets overvejelser lagt til grund, at FE også i fremtiden skal have adgang til at behandle oplysninger af den karakter, som er nævnt i forsvarslovens § 13, stk. 3. Der henvises nærmere til kapitel 12.

4.6.4. Indførelse af et særligt lovgrundlag for tjenesternes udveksling af oplysninger og tilvejebringelse af lovhjemmel for PET til at indhente oplysninger fra andre myndigheder

I arbejdsgruppens rapport blev det anbefalet, at der tilvejebringes et særligt lovgrundlag for tjenesternes indbyrdes udveksling af oplysninger.

I arbejdsgruppens rapport blev endvidere anbefalet, at der tilvejebringes lovhjemmel til, at PET som led i overvågningen af enkeltpersoner kan indhente oplysninger fra andre myndigheder om de pågældende personer, når videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver, og at indhentelsen af oplysninger bør kunne omfatte såvel de oplysninger, som myndigheden allerede er i besiddelse af, som en løbende fremsendelse af nye oplysninger vedrørende den pågældende person.

Endelig anbefalede arbejdsgruppen, at der tilvejebringes lovhjemmel til, at PET kan indhente oplysninger fra andre myndigheder, som ikke er knyttet til på forhånd navngivne personer, når videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver.

Om baggrunden for anbefalingen om tilvejebringelse af et særligt lovgrundlag for tjenesternes indbyrdes udveksling af oplysninger er i arbejdsgruppens rapport anført, at videregivelse af oplysninger mellem efterretningstjenesterne vanskeliggøres af den konkrete skønsmæssige vurdering, der i hvert enkelt tilfælde skal foretages i forbindelse med videregivelse af personoplysninger efter reglerne i forvaltningsloven mv., og at dette skal sammenholdes med det forhold, at efterretningsarbejde ofte har karakter af ”at lægge et puslespil”, hvor enkeltoplysninger ikke nødvendigvis har det belastende indhold, som en videregivelse isoleret set vil kræve, men hvor oplysningen, når den sammenkædes med andre oplysninger, kan være helt afgørende i sin betydning for det terrorforebyggende arbejde.

Om baggrunden for anbefalingerne om PETs indhentelse af oplysninger fra andre myndigheder er i rapporten henvist til, at PETs indhentelse af oplysninger hos andre danske myndigheder beror på myndighedens konkrete afvejning efter reglerne i forvaltningsloven og persondataloven af, om videregivelsen kan finde sted, og at det ofte vil være forbundet med problemer for PET, såfremt tjenesten til brug for denne vurdering skal stille efterretningsmæssige oplysninger til rådighed.

Endvidere er anført, at tjenesten i visse tilfælde søger tidlige og spinkle indikationer på en given persons relevans be- eller afkræftet, samt at PET i andre tilfælde har behov for at overvåge en person med henblik på at fastlægge personens aktiviteter, kontakter mv. I disse tilfælde har PET behov for en løbende overførsel af oplysninger fra en myndighed til PET, således at alle nye oplysninger fremsendes til PET, efterhånden som de foreligger.

Endelig er anført, at der vil kunne forekomme tilfælde, hvor den efterretningsmæssige interesse ikke på tidspunktet for forespørgslen kan knyttes til en navngiven person, men derimod en hændelse/begivenhed, som f.eks. hvor en kilde ikke kan sætte navn på en person, der vurderes at være interessant i en terrormæssig sammenhæng, men ved, at den pågældende har rettet henvendelse til et socialkontor på et givent tidspunkt.

Ved regeringens handlingsplan blev besluttet at gennemføre de pågældende anbefalinger, og anbefalingerne er gennemført ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme m.v.) og lov nr. 568 af 9. juni 2006 om ændring af lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v. (Ændringer som følge af regeringens terrorhandlingsplan og aftale om forsvarets ordning 2005-2009 m.v.).

Ved lovændringerne blev indsat en ny bestemmelse i retsplejelovens § 110 a (efter den 1. januar 2007 findes bestemmelsen i retsplejelovens § 116) om PETs videregivelse af oplysninger til FE og indhentelse af oplysninger fra andre myndigheder samt en bestemmelse i forsvarslovens § 13, stk. 4, om FEs videregivelse af oplysninger til PET.

Den nye bestemmelse i forsvarslovens § 13, stk. 4, har følgende ordlyd:

”§ 13.

...

Stk. 4. Forsvarets Efterretningstjeneste kan videregive oplysninger til Politiets Efterretningstjeneste, i det omfang videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af tjenesternes opgaver.”

Den nye bestemmelse i retsplejelovens § 116 har følgende ordlyd:

”§ 116. Politiets Efterretningstjeneste kan videregive oplysninger til Forsvarets Efterretningstjeneste, i det omfang videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af tjenesternes opgaver.

Stk. 2. Politiets Efterretningstjeneste kan indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, i det omfang oplysningerne må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.”

Om bestemmelserne i forsvarslovens § 13, stk. 4, og retsplejelovens § 116 henvises i øvrigt til kapitel 5 og 12.

Som nævnt ovenfor i afsnit 4.3 fremgår det af udvalgets kommissorium, at udvalget bl.a. skal overveje efterretningstjenesternes behandling af personoplysninger. Det er udtrykkeligt anført, at udvalget herunder skal overveje forholdet til den almindelige registerlovgivning.

”Den almindelige registerlovgivning” findes i dag i lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger. Loven gælder ikke for behandlinger, der foretages af politiets og forsvarrets efterretningstjenester, jf. loven § 2, stk. 11.

Udvalget har lagt til grund, at kommissoriet bl.a. indebærer, at udvalget skal overveje, om reglerne i persondataloven bør sættes i kraft for PET og FE.

Persondataloven indeholder forskellige betingelser for, at forskellige typer af oplysninger kan behandles.

Bestemmelserne i retsplejelovens § 116 og forsvarslovens § 13, stk. 4, indebærer, at de almindelige regler i forvaltningsloven og persondataloven om myndigheders udveksling af oplysninger ikke gælder inden for bestemmelsernes anvendelsesområde.

Da lovgivningsmagten således efter udvalgets nedsættelse har fastsat, at de almindelige regler om udveksling af oplysninger mellem offentlige myndigheder bør fraviges i de situationer, der er omfattet af forsvarslovens § 13, stk. 4, og retsplejelovens § 116, har udvalget alene overvejet en eventuel ikraftsættelse af persondataloven for PET og FE inden for de rammer, som følger af reglerne i forsvarslovens § 13, stk. 4, og retsplejelovens § 116.

Der henvises om udvalgets overvejelser vedrørende efterretningstjenesternes behandling af personoplysninger og herunder forholdet til den almindelige registerlovgivning til kapitel 5 og 12.

5. Nye administrative regler

5.1. PETs retningslinjer af 1. maj 2009 vedrørende kilder

PET har med virkning fra 1. maj 2009 udarbejdet retningslinjer vedrørende kilder. Retningslinjerne, der er fortrolige, bygger i vidt omfang på de retningslinjer, der for det øvrige politi

er fastsat af Rigsadvokaten ved meddelelse nr. 2/2005 om retningslinjer vedrørende meddelere.

Retningslinjerne omtales nærmere i kapitel 7.

5.2. Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 til chefen for Politiets Efterretningstjeneste

Justitsministeriet har den 7. december 2009 udstedt en instruks til chefen for Politiets Efterretningstjeneste.

Instruksen træder i kraft omgående og afløser Justitsministeriets bestemmelser af 9. maj 1996 om Politiets Efterretningstjeneste, som samtidig ophæves.

Instruksen omtales nærmere i kapitel 4 og 5.

5.3. Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for Politiets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger mv.

Justitsministeriet har med virkning fra den 7. december 2009 udstedt retningslinjer for Politiets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger.

Disse retningslinjer suppleres af PETs interne, fortrolige retningslinjer af 15. marts 2010.

Retningslinjerne omtales nærmere i kapitel 4 og 5.

5.4. Justitsministeriets og Forsvarsministeriets kommissorium for Tilsynsudvalget vedrørende politiets og forsvarets efterretningstjenesters behandling af personoplysninger (Wamberg-udvalget)

Justitsministeriet og Forsvarsministeriet har med virkning fra den 7. december 2009 udstedt et kommissorium for Tilsynsudvalget vedrørende politiets og forsvarets efterretningstjenesters behandling af personoplysninger (Wamberg-udvalget).

Samtidig ophæves Justitsministeriets regler af 8. juni 1964 og Forsvarsministeriets kommissorium af 23. august 1978 for udvalget, idet beskikkelser, som er foretaget inden den 7. december 2009, dog fortsat har gyldighed.

Kommissoriet omtales nærmere i kapitel 11 og 12.

5.5. Forsvarsministeriets retningslinjer af 12. maj 2010 for Forsvarets Efterretnings- tjenestes behandling af personoplysninger mv. om danske statsborgere og herboende udlændinge

Forsvarsministeriet har med virkning fra den 12. maj 2010 udstedt retningslinjer for FEs behandling af personoplysninger mv. om danske statsborgere og herboende udlændinge.

Disse retningslinjer omtales nærmere i kapitel 12.

KAPITEL 2

Sammenfatning af udvalgets overvejelser og forslag

1. Indledning

Dette kapitel indeholder en sammenfatning af udvalgets overvejelser og forslag. Kapitlet gengiver kun de overordnede overvejelser og synspunkter, der ligger bag udvalgets forslag. Der foretages ikke i kapitlet en detaljeret gennemgang af disse overvejelser eller af indholdet og forståelsen af bestemmelserne i de lovudkast til henholdsvis lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET) og lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), som udvalget har udarbejdet. En mere udførlig gengivelse af udvalgets overvejelser og synspunkter findes i de enkelte kapitler og i de specielle bemærkninger til udvalgets lovudkast.

2. Sammenfatning af betænkningens kapitler

I betænkningens **kapitel 1**, som udgør betænkningens **indledning**, er udvalgets kommissorium af 22. april 1998 gengivet, herunder hvorledes udvalget har været sammensat. Kapitlet indeholder endvidere nogle bemærkninger om udvalgets fortolkning af kommissoriet samt en gennemgang af lovgivningsinitiativer og administrative regler efter udvalgets nedsættelse af betydning for udvalgets arbejde.

Betænkningens **kapitel 3** indeholder en **historisk beskrivelse af politiets efterretningsarbejde**. I kapitlet gennemgås politiets efterretningsarbejdes organisering, formål, opgaver, midler og virkemåde fra starten af det 20. århundrede til i dag. Endvidere gennemgås de særlige ordninger, der har været og er etableret til kontrol af efterretningstjenesten.

De efterfølgende kapitler indledes som udgangspunkt med en udførlig beskrivelse af gældende ret i forhold til de emner, der behandles i de pågældende kapitler. Beskrivelsen tjener hovedsageligt to formål. For det første udgør beskrivelsen af gældende ret et (nødvendigt) grundlag for udvalgets overvejelser om, i hvilket omfang der er behov for at ændre retstilstanden i forhold til det beskrevne emne. For det andet vil beskrivelsen kunne tjene som et bidrag til fortolkningen af lovudkastets bestemmelser i de tilfælde, hvor den eksisterende retstilstand foreslås videreført uændret eller blot præciseret (eventuelt med minimale ændringer).

I det følgende angives udvalgets opfattelse med kursiv.

Betænkningens **kapitel 4** angår **PETs opgaver**. Kapitlet indledes med en gennemgang af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 og 13 og PETs opgaver vedrørende disse bestemmelser. *Udvalget finder, at forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, herunder navnlig terrorisme, ekstremisme, spionage og proliferation mv. også for fremtiden skal være en central opgave for PET (udkastets § 1).*

Herefter beskrives de opgaver vedrørende den alvorligste organiserede kriminalitet, der efter udvalgets nedsættelse er overført til PET. Udvalget noterer sig i den forbindelse, at regeringen i sammenhæng hermed har overført dele af Det Nationale Efterforskningscenter (NEC) til PET. *Udvalget har ikke fundet anledning til at fremkomme med forslag til ændringer i den herved tilvejebragte udvidelse af PETs arbejdsopgaver (udkastets § 1).*

PETs opgaver vedrørende trusselsvurderinger omtales. *Udvalget finder, at PET fortsat bør have til opgave at udarbejde sikkerhedsvurderinger med henblik på navnlig at identificere, vurdere og søge at afværge sikkerhedsmæssige trusler mod Danmark og den nationale sikkerhed. Udvalget anfører endvidere, at denne opgave, der er af væsentlig betydning for PETs eget arbejde og PETs samarbejdspartnere, også i fremtiden bør være en central opgave for PET (udkastets § 1).*

Herefter beskrives PETs samarbejde med og bistand til det øvrige politi. *Udvalget har ikke fundet grundlag for at fremkomme med forslag til ændringer i det eksisterende samarbejde mellem PET og det øvrige politi. Udvalget finder, at det af en lovbestemmelse udtrykkeligt bør fremgå, at det er en central opgave for PET at bistå det øvrige politi (udkastets § 1).*

Kapitlet indeholder endvidere en beskrivelse af PETs opgaver vedrørende underretning af justitsministeren. *Udvalget finder ikke grundlag for at ændre den eksisterende praksis. Udvalget finder imidlertid, at det bør fremgå af en lovbestemmelse, at det er en selvstændig opgave for PET at holde justitsministeren underrettet om forhold af betydning for landets indre sikkerhed og forhold af væsentlig betydning inden for efterretningstjenestens virksomhed og om vigtige enkeltsager (udkastets § 1).*

PETs opgaver i forbindelse med forebyggende sikkerhed omtales ligeledes i kapitlet. *Udvalget finder, at PET fortsat bør være national sikkerhedsmyndighed og rådgive og bistå offentlige myndigheder og private i sikkerhedsspørgsmål. Udvalget foreslår, at der i en kommende lov indsættes en bestemmelse herom, idet udvalget samtidig forudsætter, at den nærmere regulering af dette spørgsmål sker ved administrative bestemmelser (udkastets § 1).*

Herefter beskrives i kapitlet PETs opgaver med personbeskyttelse og andre sikkerhedsopgaver. *Udvalget finder, at PET også i fremtiden bør varetage disse opgaver. Udvalget foreslår, at der i en kommende lov bør indsættes en bestemmelse herom, idet udvalget samtidig for-*

udsætter, at reguleringen af disse opgaver sker ved administrative bestemmelser, der under hensyn til opgavens særlige karakter ikke bør være offentligt tilgængelig (udkastets § 1).

Endelig omtales PETs opgaver i udlændingesager. Udvalget har fundet, at PETs opgaver og samarbejde med udlændingemyndighederne fortsat bør reguleres af udlændingelovgivningen. Udvalget har derfor ikke i sit udkast om PETs opgaver medtaget en bestemmelse om opgaverne i udlændingesager.

Betænkningens **kapitel 5** vedrører **PETs behandling af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer og organisationer**, herunder spørgsmålet om registrering af disse oplysninger. Udvalget henviser om forståelsen af ”her i landet hjemmehørende personer og organisationer” til gennemgangen under kapitel 1. I kapitel 5 beskrives i hovedtræk gældende ret for PETs behandling af oplysninger samt PETs behandling af oplysninger i praksis.

I kapitlet omtales PETs forhold til persondataloven. Det er udvalgets opfattelse, at PET så vidt muligt bør være omfattet af reglerne i persondataloven. Udvalget finder imidlertid, at der for PET gør sig særlige forhold gældende, som kan begrunde, at tjenesten ikke i samme omfang som andre offentlige myndigheder bør være omfattet af den almindelige persondatalovgivning. Udvalgets overvejelser er mundet ud i, at udvalget ikke foreslår en model, hvorefter bestemmelsen i persondatalovens § 2, stk. 11, helt eller delvist ophæves, således at loven gælder for PET. I stedet foreslår udvalget, at der i en selvstændig lov om PET indsættes bestemmelser, der angiver, hvilke bestemmelser i persondataloven der finder anvendelse for PET, og angiver betingelserne for, at tjenesten kan behandle personoplysninger.

Det overvejes herefter i kapitlet, hvilke bestemmelser i persondataloven der bør finde anvendelse for PET. Udvalget har fundet, at der navnlig er behov for en regulering af PETs tilvejebringelse af oplysninger, interne behandling af personoplysninger og videregivelse af personoplysninger.

Reglerne i persondatalovens § 3, § 5, § 11, stk. 1, og §§ 41-42, der indeholder en række definitioner, begreber og generelle behandlingsregler mv., bør efter udvalgets opfattelse gælde for PETs interne behandling af personoplysninger. Udvalget fremhæver i den forbindelse, at PETs interne behandling af personoplysninger herved bliver reguleret af bl.a. persondatalovens behandlings- og registerbegreb. Udvalget finder endvidere, at reguleringen af PETs interne behandling af personoplysninger og videregivelse af personoplysninger skal ske med udgangspunkt i persondatalovens §§ 6-8.

Bestemmelserne i persondatalovens kapitel 8 og 10 om den registreredes rettigheder bør efter udvalgets opfattelse kunne sættes helt eller delvist i kraft for PETs behandling af egne personalesager og for sikkerhedsgodkendelsessager.

Persondatalovens regler om den registreredes indsigtsret og Datatilsynet foreslås ikke sat i kraft. Udvalget foreslår i stedet, at der skal være en særlig kontrolordning i forhold til PET med mulighed for indirekte indsigt. Denne indsigtsret består i, at en her i landet hjemmehørende person kan rette henvendelse til PET-tilsynet og anmode tilsynet om på den pågældendes vegne at undersøge, om PET behandler personoplysninger om den pågældende i strid med gældende regler.

Udvalget finder, at det i en særlig lovbestemmelse bør præciseres, at PET som led i sit almindelige informationsberedskab kan indsamle og indhente enhver oplysning, der kan have betydning for tjenestens virksomhed (udkastets § 2).

Retsplejelovens § 116, stk. 2, vedrører PETs indhentelse af oplysninger fra andre danske forvaltningsmyndigheder. Efter bestemmelsen kan PET kræve oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, når oplysningerne efter PETs opfattelse "må antages at have betydning" for varetagelse af PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Udvalget finder, at de bestemmelser, der vedrører PETs behandling af personoplysninger, så vidt muligt bør samles i den foreslåede lov om PETs opgaver og virksomhed. Udvalget foreslår derfor, at retsplejelovens § 116, stk. 2, overføres til den foreslåede lov (udkastets § 3).

I lighed med, hvad der gælder efter persondataloven, foreslår udvalget, at PET internt skal kunne behandle enhver personoplysning om en her i landet hjemmehørende person, hvis behandlingen sker med samtykke fra den registrerede (udkastets § 6, stk. 2, nr. 1).

Udvalget foreslår endvidere, at PET skal kunne behandle enhver personoplysning om en her i landet hjemmehørende person, hvis behandlingen må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 (udkastets § 6, stk. 2, nr. 2).

Vedrørende tjenestens øvrige opgaver, dvs. andre opgaver end dem, som er forbundet med forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, foreslås det, at PET skal kunne behandle enhver personoplysning, hvis behandlingen er nødvendig til varetagelse af disse opgaver (udkastets § 6, stk. 2, nr. 3). Udkastet bygger her på det nødvendighedskriterium, der anvendes i persondatalovens §§ 6-8.

Udvalget behandler herefter spørgsmålet om PETs videregivelse af oplysninger. *Udvalget finder det af afgørende betydning for PETs varetagelse af sine opgaver, at tjenesten fortsat har mulighed for at videregive oplysninger til andre danske forvaltningsmyndigheder, private og organisationer samt udenlandske myndigheder og internationale organisationer – herunder efter omstændighederne også følsomme oplysninger.*

Efter retsplejelovens § 116, stk. 1, kan PET videregive oplysninger til FE i det omfang, videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af tjenesternes opgaver. *Med henblik på så vidt muligt at samle bestemmelserne om PETs behandling af oplysninger i én lov foreslår udvalget, at retsplejelovens § 116, stk. 1, overføres til § 7, stk. 1, i det foreslåede udkast til lov om PETs opgaver og virksomhed.*

Udvalget finder, at den meget vide adgang til videregivelse af oplysninger til FE ikke bør gælde for videregivelse om her i landet hjemmehørende personer til andre forvaltningsmyndigheder, til private og organisationer eller til udenlandske myndigheder. Udvalget finder, at reguleringen i stedet bør tage udgangspunkt i lovudkastets generelle regel om PETs behandling af personoplysninger (udkastets § 6). Udvalget finder herudover, at persondatalovens § 8, stk. 2, bør finde anvendelse, hvis videregivelsen vedrører de personoplysninger, som er nævnt i persondatalovens § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1 (nærmere opregnede typer af følsomme personoplysninger). Endelig finder udvalget under hensyn til de alvorlige konsekvenser for de registrerede, der efter omstændighederne vil kunne være forbundet med en videregivelse af oplysninger om dem, at PET kun bør kunne videregive personoplysninger, hvis det efter en konkret vurdering må anses for forsvarligt at videregive oplysningerne (udkastets § 7, stk. 2 og 3).

Videregivelse i øvrigt, eksempelvis af oplysninger, som ikke er personoplysninger, kan ske, hvis det ikke strider mod reglerne om tavshedspligt mv.

Udvalget har ikke fundet anledning til at fastsætte det nærmere indhold af frister for behandling af oplysninger, men finder, at der i loven om PET bør indsættes en bemyndigelse til justitsministeren til at fastsætte regler for tjenesternes sletning af opbevarede oplysninger.

I betænkningens **kapitel 6** omtales **PETs behandling af oplysninger om lovlig politisk virksomhed**. Den politiske debat om registrering på det politiske område beskrives. Herunder omtales regeringserklæringen af 30. september 1968 om, at registrering af danske statsborgere ikke længere må finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed. Kapitlet indeholder endvidere en beskrivelse af gældende ret for PETs og FEs behandling af personoplysninger om politisk virksomhed samt af, hvorledes tjenesterne behandler oplysninger bl.a. om politisk virksomhed som led i varetagelsen af deres opgaver.

Det overvejes indledningsvis, om persondataloven i tilstrækkelig grad beskytter udøvelsen af lovlig politisk virksomhed. *Det er udvalgets opfattelse, at de behandlingsregler i persondataloven, som udvalget foreslår sat i kraft for PET, vil føre til, at PET ikke kan behandle oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer alene på grundlag af deres lovlige politiske virksomhed, men udvalget finder alligevel, at der i en kommende lov bør indsættes en udtrykkelig lovbestemmelse, der – i forlængelse af regeringserklæringen af 30. september 1968 – indeholder et forbud mod behandling alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed. Udvalget har herved lagt afgørende vægt på, at regeringserklæringen er et resultat af en omfattende politisk debat og er anset for at være af helt central betydning i spændingsfeltet mellem på den ene side PETs virksomhed og på den anden side politisk motiverede aktiviteter i samfundet. Den fastslår, at udøvelse af lovlig politisk virksomhed er en grundlæggende demokratisk ret i det danske samfund, som ikke i sig selv kan begrunde belastende behandlinger hos PET.*

Herefter overvejes konsekvenserne af at lovfæste et forbud mod behandling af oplysninger om lovlig politisk virksomhed og den nærmere udformning af en sådan regel. *Ved at lovfæste et forbud (udkastets § 8), som i det væsentlige svarer til regeringserklæringens forbud, fjernes efter udvalgets opfattelse enhver tvivl om, at lovlig politisk virksomhed ikke i sig selv bør kunne begrunde behandling af personoplysninger hos tjenesten. Både en regering og tjenesten selv vil med en sådan lovbestemmelse være retligt afskåret fra at træffe administrativ beslutning om, at PET skal kunne behandle oplysninger om personer alene på grundlag af deres lovlige politiske virksomhed.*

Det er dog samtidig udvalgets opfattelse, at et forbud i lovsform ikke kan være undtagelsesfrit, men at PET i en række tilfælde må have mulighed for at behandle personoplysninger om lovlig politisk virksomhed. Et absolut forbud for PET mod at behandle oplysninger om udøvelse af lovlig politisk virksomhed ville være for vidtgående og gå videre, end hvad der følger af den gældende retstilstand. Efter regeringserklæringen må registrering af danske statsborgere ikke finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed. Erklæringen er forstået således, at registrering af lovlig politisk virksomhed kan ske, hvis personregistreringen som følge af andet end denne virksomhed har et retmæssigt, sagligt og relevant grundlag henset til de opgaver, som PET varetager. Forbuddet vil få samme udstrækning.

Forbuddet afskærer i øvrigt ikke PET fra at behandle oplysninger om politisk virksomhed med henblik på at afklare, om virksomheden er lovlig.

Endelig kan PET ved behandlingen af oplysninger om politiske foreninger og organisationer medtage oplysninger om, hvem der udgør ledelsen.

Betænkningens **kapitel 7** vedrører **PETs virkemidler**. Kapitlet indeholder en redegørelse for de virkemidler, som PET i dag anvender til varetagelsen af sine opgaver. Derudover indeholder kapitlet udvalgets overvejelser om, hvilke virkemidler PET bør kunne anvende i fremtiden til varetagelsen af PETs opgaver og en gennemgang af betingelserne for anvendelse af det enkelte virkemiddel. Det bemærkes i den forbindelse, at det falder uden for udvalgets opgave at beskæftige sig med de straffeprocessuelle tvangsindgreb til informationsindhentning, der er nævnt i retsplejeloven (udkastets § 5).

PETs samarbejde med danske myndigheder, udenlandske myndigheder og internationale organisationer omtales. *Efter udvalgets opfattelse er dette samarbejde af afgørende betydning for PETs opgavevaretagelse. I den forbindelse omtales de principielle betæneligheder, der kan være forbundet med samarbejdet med myndigheder fra lande, der anvender forhørsmetoder og straffe, der strider mod danske normer.*

Efter den gældende lovgivning kan PET og det øvrige politi benytte sig af personelle kilder (f.eks. meddelere og agenter) i nærmere bestemt omfang, uanset de principielle betæneligheder, der kan være knyttet til denne brug. For PETs vedkommende er der en lang og fast praksis for, at tjenesten benytter civile personer som meddelere og agenter. *Efter udvalgets opfattelse er det uomgængeligt nødvendigt, at en efterretningstjeneste som PET kan fortsætte denne praksis, hvis PET skal kunne løse de opgaver, som påhviler tjenesten. Eventuelle risici og problemer ved brug af civile personer til løsning af PETs opgaver må efter udvalgets opfattelse på samme måde som for det øvrige politi søges imødegået ved, at der administrativt fastsættes regler om PETs brug af meddelere og agenter. Udvalget finder ikke grundlag for at foreslå ændringer i den administrative regulering af PETs brug af meddelere og agenter. Disse retningslinjer er efter udvalgets opfattelse egnede til at regulere dette særlige virkemiddel på en forsvarlig og hensigtsmæssig måde.*

En undersøgelse betegner PETs aktiviteter mod særligt udvalgte fysiske eller juridiske personer (målpersoner) med henblik på at indsamle eller indhente oplysninger om de pågældende. *Efter udvalgets opfattelse bør PETs adgang til at rette undersøgelser mod fysiske eller juridiske personer fremgå af en fremtidig lov om PETs opgaver og virksomhed (udkastets § 4). Sådanne undersøgelser bør kunne indledes, hvis de må antages at have betydning for varetagelse af PETs opgaver vedrørende overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 eller er nødvendige til varetagelse af PETs øvrige opgaver.*

Foruden de anførte virkemidler benytter PET en række andre midler. Udvalgets betænkning indeholder ikke en udtømmende redegørelse for de andre virkemidler, som PET kan benytte sig af. *Det er efter udvalgets opfattelse næppe heller muligt at foretage en sådan gennemgang, idet PET i princippet – inden for de rammer, der fastsættes af lovgivningen, admini-*

strative bestemmelser og forvaltningsretlige grundsætninger – må kunne anvende de virkemidler, som tjenesten anser for hensigtsmæssige.

Som eksempler på nogle virkemidler, der har været genstand for offentlig debat, omtales for det første præventive samtaler. *Det er udvalgets opfattelse, at PET også i fremtiden bør kunne føre præventive samtaler, hvis PET anser det for hensigtsmæssigt. Udvalget finder det ikke nødvendigt at indsætte en særlig bestemmelse herom i en kommende lov.*

Herudover omtales kontaktfora. *Det er udvalgets opfattelse, at PET også i fremtiden bør kunne deltage i dialog- og kontaktfora af den nævnte karakter, hvis PET anser det for hensigtsmæssigt. Udvalget finder det ikke nødvendigt at indsætte en særlig bestemmelse herom i en kommende lov.*

I betænkningens **kapitel 8** omtales spørgsmålet om **adgang til indsigt i oplysninger om vedkommende selv hos PET**. I hovedtræk beskrives gældende ret for den enkelte borgers adgang til at få indsigt i oplysninger om vedkommende selv hos PET og PETs praksis vedrørende behandling af anmodninger om indsigt. Efter PETs praksis oplyser tjenesten – medmindre der foreligger særlige omstændigheder – ikke personer om, hvorvidt tjenesten er i besiddelse af oplysninger om dem. PET har i ganske særlige tilfælde fraveget denne praksis.

Der kan anføres en række overordnede hensyn, der taler henholdsvis for og imod direkte indsigtsret. *En afvejning af disse modstående hensyn har ført til, at udvalget ikke kan anbefale en direkte indsigtsret, men foreslår, at der indføres en indirekte indsigtsret (udkastets §§ 9 og 10). Indholdet af en sådan indsigtsret skal være, at den uafhængige tilsynsmyndighed (PET-tilsynet), som efter udvalgets forslag skal føre tilsyn med PETs behandling af personoplysninger, efter anmodning fra en borger skal kunne undersøge, om PET behandler oplysninger om den pågældende. Behandler PET efter tilsynsmyndighedens opfattelse med urette oplysninger om borgerne, skal tilsynsmyndigheden kunne pålægge PET at slette oplysningerne. Af PET-tilsynets meddelelse til borgeren om den undersøgelse, der er foretaget på den pågældendes vegne, skal alene kunne udledes, at der ikke uberettiget behandles oplysninger om borgeren – ikke at der slet ikke behandles eller har været behandlet oplysninger, eller at der tidligere uberettiget har været behandlet oplysninger, eller at der berettiget behandles oplysninger.*

I forbindelse med PETs behandling af egne personalesager og egne sikkerhedsgodkendelsesager taler særlige hensyn for, at persondatalovens kapitel 8-10 og forvaltningslovens kapitel 4-6 efter omstændighederne kan bringes i anvendelse. *Udvalget finder derfor, at der i en lov om PETs opgaver og virksomhed bør indsættes en bemyndigelsesbestemmelse for justitsministeren til at bestemme, at reglerne i persondatalovens kapitel 8-10 og forvalt-*

ningslovens kapitel 4-6 helt eller delvis skal gælde for PETs behandling af egne personale-sager og for sikkerhedsgodkendelsessager (udkastets § 11, stk. 2).

Der kan forekomme særlige forhold, hvor den registrerede har en så afgørende interesse i at få kendskab til, om PET behandler oplysninger om den pågældende og i bekræftende fald at få hel eller delvis indsigt i oplysningerne, at det generelle hemmeligholdelseshensyn bør vige. *Udvalget finder, at det i sådanne tilfælde bør være muligt for PET selv at give den registrerede indsigt. Afslår PET at give indsigt, bør det være muligt for Tilsynet med PET (PET-tilsynet) – efter forudgående høring af PET – at pålægge PET at give oplysning om, at der ikke behandles oplysninger om en person, eller at give personen hel eller delvis indsigt i de oplysninger, der behandles (udkastets §§ 9, stk. 2, og 10, stk. 2).*

Betænkningens **kapitel 9** vedrører spørgsmålet om etablering af **en særlig oplysningsordning, der giver adgang til historiske oplysninger hos PET.**

Efter udvalgets kommissorium anmodes udvalget om at overveje en oplysningsordning svarende til den, som er angivet i den norske regerings forslag fra februar 1998. Den norske ordning om historisk indsigtret bygger på, at registrering er sket i strid med gældende regler.

Det er udvalgets overordnede opfattelse, at det ikke er muligt at udforme en ordning efter norsk forbillede om en begrænset historisk indsigtret, der bygger på, at PET på egen hånd og i strid med vekslende regerings intentioner generelt har tilsidesat regeringserklæringen af 30. september 1968 ved at registrere politisk virksomhed i overensstemmelse med notatet af 14. september 1968 og retningslinjerne fra 1983. Det er endvidere udvalgets opfattelse, at en historisk indsigtret, der bygger på de forholdsvis få tilfælde, hvor det efter PET-kommissionens undersøgelser må antages, at PET har tilsidesat eller omgået gældende regler, vil være vanskelig at administrere og kun i et fåtal af tilfælde vil give mulighed for indsigt. Udvalget kan således ikke anbefale en ordning om historisk indsigtret, der efter norsk forbillede bygger på, at PET har indhentet, registreret eller anvendt oplysninger i strid med gældende ret.

En historisk indsigtsoverordning kan imidlertid udformes som et supplement til PET-kommissionens beretning. Udvalget peger i den forbindelse på, om der i Danmark meningsfuldt kan indføres en indsigtsoverordning i betragtning af, at der hos PET kun er bevaret et begrænset antal historiske personsager. 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. *Der har ikke i udvalget kunnet opnås enighed om, hvorledes de modstridende hensyn for og imod en historisk indsigtret skal afvejes. Denne afvejning er efter udvalgets opfattelse i sidste ende af (rets)politisk karakter. Udvalget har valgt*

at lægge problemstillingen frem uden angivelse af de enkelte udvalgsmedlemmers stillingtagen. For det tilfælde, at det politisk beslattes at gennemføre en historisk indsigtsordning, har udvalget redegjort for, hvorledes en indsigtsordning kan begrundes og gennemføres, ligesom udvalget har udarbejdet et udkast til en lovbestemmelse til en sådan ordning (udkastets § 20).

Betænkningens **kapitel 10** vedrører **revision af PETs regnskaber mv.**

I kapitlet omtales spørgsmålene om revision af PETs regnskaber, den skattemæssige behandling af aflønning af meddelere mv., samt hvorledes de indtægter, som PETs meddelere mv. måtte få for deres arbejde for tjenesten, skal behandles i relation til sociale ydelser. På baggrund af en gennemgang af de gældende regler og den eksisterende praksis finder udvalget hverken grundlag for at foreslå ændringer i revisionen af PETs almindelige udgifter til løn, kontorhold, bygninger, biler mv. eller revisionen af efterretningstjenestens særlige udgifter. Udvalget finder derimod, at det ved lov bør fastsættes, at PET har adgang til at udbetale vederlag til meddelere mv., uden at udbetalingen heraf medfører en pligt til oplysning herom til skattemyndigheder, sociale myndigheder eller andre, og uden at de indtægter, som den pågældende herved har, er skattepligtige eller i øvrigt skal indgå i beregningen af eventuelle sociale ydelser. Der bør endvidere fastsættes de fornødne særlige procedurer, der sikrer mod misbrug af en sådan ordning.

Betænkningens **kapitel 11** vedrører spørgsmålet om **særlig kontrol med PET**. Med udtrykket ”særlig kontrol” forstås i den forbindelse udøvelse af kontrol, der hverken er domstolskontrol, parlamentarisk kontrol eller kontrol udøvet af PET selv, den respektive minister eller af andre myndigheder, som er underordnet ministeren. Den eksisterende kontrol med PET omtales i hovedtræk, ligesom PET-kommissionens undersøgelser af en række forhold i relation til Wamberg-udvalgets kontrol med PET beskrives.

Spørgsmålet er navnlig, om Wamberg-udvalget, der blev oprettet tilbage i 1964, og for hvilket der blev fastsat et nyt kommissorium den 7. december 2009, bør videreføres, eller om der er anledning til at ændre – herunder navnlig styrke – den etablerede kontrolordning. *Udvalget finder, at den virksomhed, som en efterretningstjeneste udøver, ofte er – og ofte vil blive opfattet som – mere indgribende end almindelig forvaltningsvirksomhed. Ved vurderingen af spørgsmålet om kontrol med PET må der imidlertid lægges afgørende vægt på, at PET også i fremtiden fuldt ud skal kunne varetage sine opgaver. Udvalget foreslår, at der ved lov oprettes et kontrol- eller tilsynsorgan med PET (PET-tilsynet) til afløsning af Wamberg-udvalget (udkastets §§ 12-18). Udvalget foreslår endvidere, at lovgivningsmagten fastsætter de generelle retningslinjer for tilsynsorganets sammensætning og virksomhed. Det indebærer, at en regering vil være retligt afskåret fra at træffe administrativ beslutning om ændring eller ophævelse af kontrolorganet. Udvalget foreslår, at tilsynet skal bestå af 5*

medlemmer udpeget af justitsministeren efter forhandling med forsvarsministeren. Det forudsættes endvidere, at den endelige udpegelse af tilsynets formand og øvrige medlemmer sker efter drøftelse med Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne.

Udvalget har fundet, at formanden for tilsynet bør være landsdommer. Der bør efter udvalgets opfattelse ikke stilles særlige krav om en bestemt uddannelsesmæssig baggrund for de 4 andre medlemmer af tilsynet. Det er vigtigt at sikre, at de pågældende er uvildige og uafhængige i forhold til PET. Udvalget forudsætter, at tilsynet selv fastsætter sin forretningsorden. For at understrege tilsynets uafhængighed foreslår udvalget, at det i loven bestemmes, at tilsynet udøver sine funktioner i fuld uafhængighed. Medlemmerne bør efter udvalgets opfattelse udpeges for en periode på 4 år med ret til genbeskikkelse for endnu en periode på 4 år, hvorefter yderligere genbeskikkelse ikke vil være mulig. Udvalget foreslår, at der indsættes en bestemmelse i lovudkastet om, at tilsynet selv ansætter den fornødne sekretariatsbistand, herunder bistand med edb-retlig og teknisk sagkundskab. Sekretariatet vil i udøvelsen af sit hverv alene være undergivet tilsynets instruktion.

Opgaven for det foreslåede tilsyn skal efter udvalgets opfattelse være at føre tilsyn med PETs overholdelse af reglerne om PETs behandling af oplysninger om her i landet hjemmehørende personer. Det vil sige, at tilsynets opgave skal være at udøve legalitetskontrol, herunder foretage inspektionsbesøg. Derimod skal tilsynet ikke have til opgave at udtale sig om, hvordan PET bør udføre sine opgaver på en hensigtsmæssig måde. Det foreslåede tilsyn har heller ikke til opgave at overveje eller tage stilling til, om der af enkelte ansatte hos efterretningstjenesten måtte være begået fejl eller forsømmelser, som kan give anledning til, at der søges gennemført et retligt ansvar over for de pågældende, eller som i øvrigt kan give anledning til kritik.

Udvalget finder, at tilsynet ikke forudgående skal inddrages i forbindelse med PETs afgørelse af spørgsmål om behandling af personoplysninger mv. Det foreslås således, at tilsynet efterfølgende af egen drift eller efter klage påser, at PETs behandling af oplysninger finder sted i overensstemmelse med reglerne i lovudkastet og med regler udstedt i medfør heraf.

Efter udvalgets opfattelse bør der i loven indsættes en bestemmelse, der sikrer, at det foreslåede tilsyn kan opnå adgang til enhver oplysning og alt materiale hos PET af betydning for tilsynets virksomhed. Udvalget finder desuden, at tilsynet skal kunne afkræve PET skriftlige redegørelser om faktiske og/eller retlige forhold i en sag. Tilsynet bør endvidere have adgang til PETs arkiver og registre, lokaler, installationer og anlæg af enhver art.

Der er i udvalget enighed om, at tilsynet skal kunne afgive udtalelse over for PET. Derimod har der ikke kunnet opnås enighed om, hvorvidt tilsynet skal kunne give påbud og nedlægge forbud.

Et mindretal bestående af 7 medlemmer af udvalget (Jens Peter Christensen, Janni Christoffersen, Knud A. Knudsen, Henning Koch, Linda Nielsen, Hugo Wendler Pedersen og Henrik Stagetorn) finder, at det er en nødvendig bestanddel af et tidssvarende og effektivt tilsyn med en efterretningstjeneste som PET, at tilsynet tildeles en egentlig afgørelseskompetence over for PET, således at tilsynet kan give påbud og nedlægge forbud, hvis tilsynet finder, at PET har tilsidesat de regler, som tilsynet efter lovudkastet skal påse overholdt.

Tilsynets afgørelser skal ikke kunne påklages til anden administrativ myndighed.

Et flertal bestående af 9 medlemmer af udvalget (Mohammad Ahsan, Oluf Engell, Ole Hassegaard, Mogens Henriksen, Jørgen Ilum, Jens Johansen, Kim Jesper Jørgensen, Lars Lose og Eva Rønne) finder, at navnlig hensynet til at fastholde ministerens endelige parlamentariske og retlige ansvar taler imod at tillægge tilsynet adgang til at give påbud og nedlægge forbud, og at den endelige stillingtagen til det pågældende spørgsmål om PET-tilsynets beføjelser bør ske i sammenhæng med eventuelle kommende overvejelser om at ændre eller justere rammerne for den nuværende parlamentariske kontrol med PET.

Såvel mindretallet som flertallet finder, at tilsynet som et led i sin virksomhed skal orientere Justitsministeriet om udfaldet af vigtigere sager.

Udvalget foreslår endvidere, at tilsynet bør afgive en redegørelse om dets tilsynsvirksomhed til justitsministeren, som offentliggør redegørelsen.

I betænkningens **kapitel 12** omtales **FE**.

Kapitel 12 indeholder en historisk beskrivelse af FE. I kapitlet gennemgås den militære efterretningstjenestes organisering, opgaver, midler og virkemåde fra tidspunktet for udbruddet af anden verdenskrig til i dag. Ligeledes gennemgås FEs opgaver som udenrigsefterretningstjeneste og som militær sikkerhedstjeneste. Endvidere gennemgås de særlige ordninger, der er etableret til kontrol af efterretningstjenesten. Kapitlet omhandler endvidere FEs behandling af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer og organisationer.

Udvalget har overvejet, om de regler, som udvalget foreslår om FE, bør fastsættes i lovsform eller som administrative bestemmelser fastsat af Forsvarsministeriet og chefen for FE. *Udvalget finder, at de overordnede regler, som udvalget foreslår - på samme måde som de foreslåede overordnede regler vedrørende PET - bør fastsættes i lovsform. Udvalget henviser specielt til sine bemærkninger i kapitel 5 om det hensigtsmæssige ved i lovsform at overføre en række af persondatalovens definitioner og principper til efterretningsvirksomhed.*

Udvalget finder, at det ligger uden for kommissoriet at foreslå ændringer i FEs opgaver som udenrigsefterretningstjeneste, der er fastsat i lovsform i 2001, jf. forsvarslovens § 13, stk. 2. Udvalget finder endvidere, at forsvarslovens § 13, stk. 3, bør opretholdes i forbindelse med en ny lovgivning. FE skal således fortsat i forbindelse med sin virksomhed rettet mod forhold i udlandet kunne medtage oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark.

Det er udvalgets opfattelse, at FE i sin egenskab af militær sikkerhedstjeneste (sikkerhedsefterretningstjeneste og forebyggende sikkerhedstjeneste) som udgangspunkt bør kunne indsamle og indhente enhver oplysning, der kan have betydning for denne del af tjenestens virksomhed.

Udvalget anfører, at de samme hensyn, som er omtalt i betænkningens kapitel 5 vedrørende PET, taler for, at enhver intern behandling af personoplysninger vedrørende her i landet hjemmehørende personer, bør være reguleret af reglerne i persondatalovens § 3, § 5, § 11, stk. 1, og §§ 41-42 (udkastets § 4, stk. 1), og at reguleringen i øvrigt af FEs interne behandling af personoplysninger og videregivelse af personoplysninger skal ske med udgangspunkt i persondatalovens §§ 6-8.

FEs efterretningsmæssige virksomhed er rettet mod forhold i udlandet, og FE indhenter bl.a. gennem elektronisk indhentning meget store informationsmængder, såkaldt "rådata" (flere hundrede millioner signaler/kommunikation pr. år), hvis karakter og eventuelle betydning for FE først kan afklares efter en bearbejdning. Den altdominerende del af de indsamlede rådata vedrører udenlandske forhold, men der vil i disse data kunne forekomme oplysninger med en dansk vinkel, herunder oplysninger om her i landet hjemmehørende personer. *Det er udvalgets opfattelse, at persondatalovens behandlingsdefinition, jf. lovens § 3, nr. 2, principielt omfatter rådata, der indeholder personoplysninger. Den regulering, der foreslås i lovudkastets §§ 4-7 og § 9 finder i princippet også anvendelse på rådata, men den praktiske administration af reglerne må ske under hensyn til disse datas særlige karakter.*

Udvalget finder, at det på samme måde som vedrørende PET bør fastlås, at lovlig politisk virksomhed, der udøves af en her i landet hjemmehørende person, ikke i sig selv kan begrunde, at FE behandler oplysninger om den pågældende.

Udvalget foreslår, at bestemmelsen i forsvarslovens § 13, stk. 4, opretholdes. Efter denne bestemmelse kan FE videregive oplysninger til PET i det omfang, videregivelsen kan have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver.

Videregivelse af personoplysninger vedrørende en her i landet hjemmehørende person til andre danske forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder og internationale

organisationer bør som udgangspunkt kunne ske efter de foreslåede generelle regler i lovudkastets § 4 om FEs interne behandling af personoplysninger.

Videregivelse af personoplysninger som nævnt i persondatalovens § 7, stk. 1, og persondatalovens § 8, stk. 1, bør derudover være betinget af, at en af betingelserne i persondatalovens § 8, stk. 2, er opfyldt.

Under hensyn til de alvorlige konsekvenser, der efter omstændighederne vil kunne være forbundet med en videregivelse af personoplysninger om en i landet hjemmehørende person, bør en sådan videregivelse endvidere i alle tilfælde være betinget af, at det efter en konkret vurdering må anses for forsvarligt at videregive oplysningen.

Udvalget finder, at der bør fastsættes en hjemmel for forsvarsministeren til at fastsætte nærmere regler om FEs videregivelse af oplysninger. Det bør i disse regler bl.a. angives, at afgørelsen af, om en videregivelse kan anses for forsvarlig, bør træffes på chefniveau.

Det er udvalgets opfattelse, at de samme hensyn som nævnt vedrørende indsigt i personoplysninger, der behandles for PET, taler mod direkte indsigt for personen i oplysninger, som FE behandler om personen, og mod indsigt i, om FE i det hele taget behandler oplysninger om personen.

Udvalget finder dog, at FE, hvis særlige forhold taler for det, skal kunne give en person hel eller delvis indsigt i oplysninger, der behandles om den pågældende.

Udvalgets forslag svarer i det hele til udvalgets forslag om indsigt i personoplysninger, der behandles for PET. Der henvises til udkastet til lov om politiets Efterretningstjenestes opgaver og virksomhed § 9.

Udvalget finder, at de samme hensyn som nævnt under gennemgangen af indirekte indsigtsret i personoplysninger, der behandles for PET, taler for en indirekte indsigtsret i personoplysninger der behandles for FE.

Udvalget finder, at de samme hensyn som anført vedrørende PET begrundes, at FEs virksomhed undtages fra lov om offentlighed i forvaltningen (med undtagelse af § 6, stk. 1), persondatalovens og forvaltningslovens kapitel 4-6. Udvalget finder endvidere, at forsvarsministeren bør kunne bestemme, at persondatalovens kapitel 8-10 og forvaltningslovens regler helt eller delvist skal kunne finde anvendelse for behandling af personoplysninger for FE vedrørende tjenestens egne personalesager og sikkerhedsgodkendelsessager.

Udvalget har også for FEs vedkommende valgt at lægge problemstillingen om en historisk indsigtsordning frem uden angivelse af de enkelte udvalgsmedlemmers stillingtagen. For det tilfælde, at det politisk besluttes at gennemføre en historisk indsigtsordning, har udvalget redegjort for, hvorledes ordningen for FEs vedkommende kan gennemføres, ligesom udvalget har udarbejdet lovudkast til en sådan ordning.

Udvalget finder, at de samme hensyn som anført vedrørende PET taler for, at der ved lov indføres et uafhængigt kontrolorgan for den del af FEs virksomhed, der omfatter behandling mv. af oplysninger om her i landet hjemmehørende personer. Udvalget finder endvidere ud fra ressource- og effektivitetsmæssige hensyn, at Tilsynet med Politiets Efterretningstjeneste (PET-tilsynet) tillige bør føre tilsyn med FE. I denne egenskab bør udvalget benævnes Tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste (FE-tilsynet). Udvalget foreslår således, at ét tilsyn fører tilsyn med de to tjenester.

Der er i udvalget ikke enighed om, hvilke reaktionsmuligheder tilsynet skal have. Om flertallets og mindretallets synspunkter henvises til betænkningens kapitel 2, pkt. 11 og kapitel 11, pkt. 5.10.

Betænkningens **kapitel 13** vedrører **Den Europæiske Menneskerettighedskonvention** og i **kapitel 14** omtales **fremmed ret**.

I betænkningens **kapitel 15** og **kapitel 16** gengives henholdsvis **udvalgets udkast til lov om Politiets Efterretningstjeneste med bemærkninger til de enkelte bestemmelser** og **udvalgets udkast til lov om Forsvarets Efterretningstjeneste med bemærkninger til de enkelte bestemmelser**. Når der i betænkningens kapitel 3-11 og 13-14 henvises til udvalgets lovudkast menes udvalgets udkast til lov om Politiets Efterretningstjeneste, hvorimod henvisninger i kapitel 12 til udvalgets lovudkast vedrører udvalgets udkast til lov om Forsvarets Efterretningstjeneste.

KAPITEL 3

Historisk beskrivelse af politiets efterretningsarbejde

1. Indledning

I dette kapitel gennemgås PETs organisering, opgaver og midler fra starten af det 20. århundrede til i dag. Samtidig beskrives de vigtigste tidligere og gældende overordnede regelsæt om efterretningstjenestens opgaver og midler. Endelig gennemgås de særlige former for kontrol, som PET er underlagt.

Gennemgangen er foretaget på baggrund af cirkulærer, instrukser, notater mv. Beskrivelsen af den historiske udvikling i PETs organisation bygger endvidere på to disputatser om politiet før og under besættelsen, dels Henrik Stevnsborg: ”Politiet 1938-47, Bekæmpelse af spionage, sabotage og nedbrydende virksomhed” (1992), dels Henning Koch: ”Demokrati – slå till!, Statslig nødret, ordenspoliti og frihedsrettigheder, 1932-1945” (1994). Herudover er ”Justitsministeriet og retshåndhævelsen under besættelsen”, bind 1-3, afgivet i 1950 af Den parlamentariske Kommission af 8. januar 1948 (Parl. Komm. Ber. VII), inddraget.

Gennemgangen bygger endvidere på PET-kommissionens beretning, bind 2: Politiets Efterretningstjeneste 1945-1968, der indeholder en gennemgang af de politiske, retlige og organisatoriske rammer for efterretningstjenestens virksomhed i perioden.

I afsnit 2 gennemgås den historiske udvikling i organiseringen af politiets efterretningsarbejde. Det anvendte kildemateriale indeholder for visse tidsperioder detaljerede oplysninger, mens andre perioder kun er sparsomt belyst.

I afsnit 3 beskrives udviklingen i retningslinjerne for PETs virksomhed, herunder reguleringen af efterretningstjenestens opgaver og de midler, som efterretningstjenesten kan anvende til løsningen af opgaverne.

I afsnit 4 beskrives udviklingen i de særlige ordninger, der er etableret til kontrol af efterretningstjenesten.

2. Organiseringen af politiets efterretningsarbejde

2.1. Tiden fra begyndelsen af det 20. århundrede til besættelsen

I tiden før (og under) besættelsen var ansvaret for at beskytte statens selvstændighed og sikkerhed og værne om den lovlige samfundsorden, statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, jf. straffelovens kapitel 12 og 13, ikke samlet hos et enkelt organ.

I sin disputats (side 17 ff.) beskriver Stevnsborg med udgangspunkt i forskellige funktioner – i stedet for organer – efterretningsvirksomheden i perioden før og under besættelsen. Han skelner i den forbindelse mellem anslag mod den *indre* og *ydre* fred og anvender i sammenhæng hermed begreberne ”det politiske politi” og ”fredspolitiet”, jf. tillige Koch bl.a. side 17, 23 og 37.

”Det politiske politi” havde til opgave at beskytte den indre fred – statsforfatningen og de øverste statsorganer, jf. straffelovens kapitel 13. Mens ”fredspolitifunktionen” vedrørte den ydre fred – beskyttelse mod spionage, sabotage og nedbrydende virksomhed, jf. straffelovens kapitel 12.

I de følgende afsnit, som omhandler efterretningstjenestens organisering i begyndelsen af århundredet, har udvalget fundet det hensigtsmæssigt at inddrage de nævnte begreber i beskrivelsen af de forskellige myndigheder og deres opgaver.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at terminologien ”beskyttelse af den indre fred/opretholdelse af den indre sikkerhed” og ”beskyttelse af den ydre fred/opretholdelse af den ydre sikkerhed” oftest bruges til at skelne mellem politiets og forsvarets opgaver.

I lov nr. 444 af 9. juni 2004 om politiets virksomhed (politiloven) anføres i § 1 om politiets formål og virke, at politiet skal virke for tryghed, sikkerhed, fred og orden i samfundet. Efter § 1 i lov nr. 122 af 27. februar 2001 om forsvarets formål, opgaver, organisation m.v. (forsvarsloven) skal det militære forsvar bidrage til at fremme fred og sikkerhed. Efter § 2 har forsvaret til formål bl.a. at hævde Danmarks suverænitet og sikre landets fortsatte eksistens og integritet.

Om udvisningen af disse skel mellem politi og militær henvises til Henrik Stevnsborg: Politiet og de ”asymmetriske og uforudseelige trusler” (Retfærd, Årgang 31, 2008 nr. 3/122).

2.1.1. De kommunale politikorps og generalstaben

Der var frem til oprettelsen af statspolitiet i 1911 ikke noget fælles dansk politikorps. Politiet bestod udelukkende af kommunale politikorps. Korpsene blev ledet af politidirektøren og uden for København af politimestrene. Lovgrundlaget var loven af 11. februar 1863 om ordning af Københavns politi og loven af 4. februar 1871 om politiet uden for København.

Under denne organisationsform og helt frem til starten af 1930'erne var opretholdelsen af ”den indre fred” overladt til den enkelte politimester og hans politikorps, eventuelt med bistand fra nabopolitikredse og undertiden i samarbejde med militæret.

Beskyttelsen af ”den ydre fred” var i det 19. århundrede en opgave for forsvaret. Mod slutningen af det 19. århundrede vurderede man imidlertid, at det også i fredstid kunne være nødvendigt at have større opmærksomhed rettet mod disse opgaver. Samarbejdet mellem forsvaret ved Generalstabens Efterretningssektion og politiet blev derfor i stigende grad udbygget, jf. Stevnsborg, side 19 og 49 ff.

Den 6. februar 1911 udsendte Justitsministeriet således efter forhandling med Krigsministeriet et cirkulære, hvorefter samtlige danske politimyndigheder blev pålagt at foretage indberetning til ministeriet (eller i nødsfald direkte til Generalstaben) om personer, som mistænkes for at drive efterretningsvirksomhed for en fremmed magt og om forhold, der kunne være til skade for Danmark under en krig.

2.1.2. Statspolitiet

I 1911 blev Statspolitiet oprettet, jf. lov nr. 105 af 13. maj 1911, og det nye politikorps fik snart tillagt opgaver, som havde tilknytning til beskyttelsen af den ydre fred. I 1913 blev chefen for Statspolitiet tilknyttet Generalstabens Efterretningsstjeneste som civil efterretningsmand. Dette skete med henblik på, at Statspolitiet kunne forestå den operative kontraspionage i provinsen.

Justitsministeriet pålagde ved et cirkulære af 15. august 1913 politimestrene at indsende meddelelser af interesse for det militære efterretningsvæsen til Justitsministeriet, men stilet til chefen for Statspolitiet. Politimestrene blev samtidig anmodet om i det hele at efterkomme de anmodninger, der fra chefen for Statspolitiet blev fremsat på dette område.

Ved Justitsministeriets cirkulære af 12. december 1916 indskærpedes politimestrenes pligt til at foretage indberetning til Statspolitichefen, ”når der opstår mistanke om eller rejses sigtelse mod danske eller udlændinge for at drive spionage”.

2.1.3. Retsplejereformen i 1919

Ved retsplejereformen i 1919 bevarede opdelingen af politiet i to korps.

Statspolitiet fik ifølge retsplejelovens § 111, jf. lov nr. 90 af 11. april 1916, til opgave at udføre politiets hverv inden for strafferetsplejen, navnlig efterforskning og forfølgning af forbrydelser. Desuden skulle Statspolitiet påse overholdelsen af loven om fremmede og rejssende, og Statspolitiet skulle endelig i det omfang, dets øvrige virksomhed tillod det, yde bistand til opretholdelse af sikkerhed, fred og orden.

Det kommunale politis opgave var ifølge retsplejelovens § 112 i første række at opretholde sikkerhed, fred og orden og at påse overholdelsen af love og vedtægter. Desuden havde det kommunale politi pligt til i enhver henseende at bistå Statspolitiet i det omfang, dets øvrige virksomhed tillod dette.

2.1.4. Udviklingen frem til indførelsen af enhedspolitiet i 1937

Som et led i Statspolitiets varetagelse af opgaver på det efterretningsmæssige område blev der i 1925 udstedt en instruks om, at de enkelte politikredse skulle foretage registrering af kommunismen i Danmark.

Ved lov nr. 84 af 31. marts 1928 om Politiets Ordning m.v. fik politimestrene den selvstændige ledelse af såvel det lokalt stationerede statspoliti som det kommunale politi. Statspolitichefens opgaver var ifølge 1928-loven navnlig af administrativ karakter, men omfattede dog tillige fremmedtilsynet.

Opretholdelse af den indre fred var først og fremmest et anliggende for det kommunale politikorps. Under urolighederne i begyndelsen af 1930'erne fik politiet bistand fra militæret.

Ved cirkulære af 4. august 1931 fra justitsministeren fik politimestrene mulighed for at søge bistand hos Statspolitiet ved uroligheder.

I februar 1932 blev der udsendt et nyt cirkulære, hvori der på ny blev gjort opmærksom på muligheden for bistand fra Statspolitiet til opretholdelse af ro og orden. Der gik samtidig meddelelse ud om, at der ikke ville blive udarbejdet en ny instruks for militærbistand til politiet.

Justitsministeren udnævnte i 1934 en Politiadjutant for De sønderjydske Landsdele, jf. Koch, side 114 f. Af instruksen for Politiadjudanten fremgår bl.a. følgende:

”Det paahviler i første Række Politiajudanten gennem Politimestrene og i Samarbejde med Amtmændene, Statsadvokaten og Centraladministrationen at samle alle Oplysninger om de særlige sønderjydske Forhold og skabe en hurtigt virkende Oplysningscentral for Landsdelen under Anvendelse af Person- og Sagskartoteker.

Til Fremme heraf kan Politiajudanten - i det Omfang det skønnes nødvendigt - sætte en udvidet Efterretningstjeneste i System i de enkelte Politikredse i Samarbejde med den stedlige Politimester.”

2.1.5. Københavns Opdagelsespolitets afdeling D

Københavns Opdagelsespolitets afdeling D, kaldet Sikringsafdelingen eller Den politiske Afdeling, indtog en central rolle i politiets efterretningsarbejde fra slutningen af 1920'erne og frem til 1960'erne.

Afdelingen blev informationscentral inden for efterretningsmæssige oplysninger om personer og organisationer for de yderliggående politiske grupperinger i dansk politik, jf. Stevnsborg, side 63.

Parl. Komm. Ber. VII, bind 1, bilag 204, indeholder en redegørelse fra justitsministeren, hvori der om Københavns Opdagelsespolitets afdeling D anføres følgende:

”En særlig Afdeling indenfor Københavns Opdagelsespoliti med den Opgave at varetage Informationstjeneste bl.a. med Hensyn til yderliggaaende politiske Partier etableredes i 1927. I Februar 1931 paalagde Justitsministeriet Politikredsene udenfor København at indsende Meddelelser om politiske Organisationer og deres Medlemmer, som fandtes egnede til at supplere det i Københavns Politi oprettede Kartotek, til Chefen for Københavns Opdagelsespoliti.

Afdelingens Opgaver har foruden Arbejdet med Registrering af saadanne Meddelelser og den i Forbindelse dermed staaende Informations- og Observationstjeneste bestaaet i Kontrol med Vaaben og Sprængstoffer, Efterforskning i Spionagesager og andre Sager angaaende Overtrædelse af Straffelovens Kapitler 12 og 13, samt Varetagelsen af visse Bevogningsopgaver, alt for Københavns Omraade.”

Af Justitsministeriets cirkulære fra februar 1931 fremgår følgende:

”Ved at fremsende hoslagte Cirkulære samt to fortrolige Beretninger fra Københavns Politi vedrørende forskellige politiske Organisationer skal man henlede Opmærksomheden paa, at Københavns Opdagelsespoliti ligger inde med detaljerede Oplysninger om disse Organisationer og deres Medlemmer, og at Forespørgsler desangaaende vil blive besvaret ved direkte skriftlig eller telefonisk Henvendelse til Københavns Politi ...

Meddelelser, egnede til at supplere det i Københavns Politi beroende Kartotek, der for Tiden omfatter ca. 13.000 Personer, forventes fremtidig indsendt til Københavns Politi under Adresse: Chefen for Opdagelsespolitiet, Politigaarden.”

I referaterne fra afhøringerne af Andreas Hansen, chefen for afdeling D i perioden 1928-39, jf. Parl. Komm. Ber. VII, bind 2, side 915, anføres bl.a. følgende:

”*Andreas Hansen* fik ingen instrukser, men blev afkrævet en lille notits om, hvad han agtede at foretage sig som leder af afdelingen, og den skrev han med nogle ganske få linier, fordi han fandt, at det ikke var ham, der skulle give instruktioner, men det var ham der burde have dem.

...

Arbejdet gik ud på at holde kontrol med de partier, som man anså for at arbejde mere eller mindre illegalt. Man registrerede de oplysninger, man fik, i et kartotek.

...

Det stod for *Andreas Hansen*, som om der var 40-50.000 kort.”

2.1.6. Enhedspolitiet – Rigspolitichefen

Ved lov nr. 166 af 18. maj 1937 indførtes enhedspolitiet. Alt politi overgik til at være statspoliti, og de opgaver, som hidtil havde påhvilet Statspolitichefen, overgik til Rigspolitichefen.

Retsplejelovens § 114 fik følgende ordlyd:

”Politidirektøren i København og Politimestrene har den selvstændige Ledelse af Kredens Politi samt Ansvar for Udførelsen af det Politiet paahvilende Arbejde. Der kan dog af Rigspolitichefen gives nærmere Bestemmelser med Hensyn til den almindelige Tilrettelæggelse af det Politiet paahvilende Arbejde i Politikredsene.

I Tilfælde, hvor en Politiundersøgelse eller anden politimæssig Opgave nødvendiggør et Samarbejde mellem flere Politikredse eller kræver særlige Forholdsregler, kan Rigspolitichefen efter Forhandling med vedkommende Politimestre træffe de Foranstaltninger, som maatte findes paakrævet. Justitsministeren fastsætter nærmere Regler herom.”

2.1.7. Rigspolitichefens Sikkerhedspoliti

Indførelsen af et enhedspoliti medførte ikke en endelig afklaring i forhold til efterretningsområdet. Afdeling D i Københavns Opdagelsespoliti bestod stadig, men Rigspolitichefen ønskede et sikkerhedspoliti organiseret under Rigspolitichefen med følgende opgaver, jf. Rigspolitichefens skrivelse af 23. september 1938 til Justitsministeriet:

”1. Den fornødne Efterretningstjeneste med Hensyn til alle saadanne Foretagender eller Handlinger, som kan antages at være rettede mod Rigets Selvstændighed, mod den lovlige Samfundsordning eller som i det hele er rettede mod Samfundets Orden og Sikkerhed.

2. Særlige Opgaver efter Justitsministeriets Ordre eller, forsaavidt angaar de under 1. nævnte Forhold, i Henhold til Retsplejelovens § 114, hvorhos Sikkerhedspolitiets Arbejde skal foregaa i nøje Kontakt med hele Fremmedtilsynet her i Landet, hvor den hidtil gældende Ordning indtil videre forbliver i Kraft.”

Københavns Politi kommenterede dette forslag i en redegørelse af 25. februar 1939, hvoraf bl.a. fremgår følgende:

”Erfaringen paa dette Omraade har vist, at en vidtgaaende Centralisation af Arbejdet med disse Sager er nødvendig, men ogsaa, at en saadan Centralisation, der ikke staar i organisk Forbindelse med et stort Korps, der i paakommende Tilfælde kan sættes ind, hvor Specialafdelingens normale Personel ikke er tilstrækkeligt, er forfejlet.”

Ved lov nr. 90 af 15. marts 1939 blev der tilført personalemæssige ressourcer til Rigspoliti-
chefen med henblik på oprettelsen af Rigspoliti-
chefens Sikkerhedspoliti.

I lovforslaget anføres følgende om sikkerhedspolitiets arbejdsopgaver (Folketingstidende 1938/39, Tillæg A, sp. 3006):

”...har Rigspoliti-
chefen stillet Forslag om at udbygge Organisation-
en af Sikkerhedspoliti-
et, hvis Opgave jo er at skabe Værn mod Foretagender eller Handlinger, som kan antages at være rettet mod Rigets Selvstændighed og den lovlige Samfundsordning, samt Gennemførelsen af et effektivt Tilsyn med Fremmede og Rejsende.”

Af de interne planer for afdelingen fremgår det, at arbejdet i væsentlig grad ville blive præget af rent præventive funktioner. Følgende fremgår således af planerne:

”Observationstjenesten har til Formaal at føre kontrol med alle (Danske eller Udlændinge), der enkeltvis eller i Grupper driver illegal politisk Aktivitet eller søger at ryste den offentlige Orden og Sikkerhed i Landet, f.Eks. ved Attentater, Sabotage paa Jernbaner, Kraftværker, Skibe o.s.v. eller Udbredelse af løgnagtige Rygter, eller som driver Spionage, hvad enten den er rettet mod Danmark eller en fremmed Stat. Observation af Udlændinge vil i vidt Omfang kræve en effektiv Kontrol med herboende politiske Emigranter for at forhindre, at disse i Strid med Forudsætningerne for Opholdstilladelsen her i Landet driver politisk Virksomhed, hvorved de kan være farlige for Danmarks Forhold til Udlandet. Af Hensyn til Faren for Spionage bør Opmærksomheden være henledt paa f.Eks. udenlandske Købmænd og Firmaer, udenlandske Teknikere og Lærere samt udenlandske Bladkorrespondenter.”

Uenigheden mellem Københavns Politi og Rigspolitiet om organiseringen af efterretningsarbejdet var imidlertid ikke afsluttet med oprettelsen af Rigspolitichefens Sikkerhedspoliti. Som en foreløbig løsning besluttede regeringen den 19. juli 1939, at Rigspolitichefen indtil den 1. september 1939 skulle begrænse sin virksomhed til områder uden for København. De videre forhandlinger nåede ikke at blive tilendebragt, før Danmark blev besat den 9. april 1940.

2.2. Rigspolitichefens Efterretningsafdeling (REA)

Det almindelige danske politi eksisterede i realiteten ikke efter den 19. september 1944, fordi politiet var blevet opløst. Ved befrielsen forestod der et betydeligt genopbygningsarbejde, som skulle tage hensyn til den vanskelige politiske og samfundsmæssige situation. Om perioden fra 1940 til 1945 henvises til Koch, side 190-239, 240-305 og 442-451.

Det engelske militær lagde stor vægt på, at der hurtigt blev etableret en civil politiorganisation, der kunne samarbejde med englænderne om at modvirke sabotage, behandle spionagesager og holde øje med underjordiske nazistiske bevægelser, jf. Stevnsborg, side 483.

På den baggrund blev det kort tid efter befrielsen besluttet at oprette Rigspolitichefens Efterretningsafdeling. Afdelingens primære opgave var at bistå de allierede myndigheder ved eftersøgning og pågribelse af efterlyste krigsforbrydere. Der kunne eksempelvis rent praktisk være tale om overførelse til politikredsene af personer, som de allierede ikke længere havde interesse i. Afdelingen foretog også undersøgelser vedrørende illegal transport fra Danmark af nazistiske personer, ligesom der udførtes afhøringer og eftersøgninger i Tyskland.

I 1947 blev efterretningsafdelingens opgaver mv. fastsat ved et cirkulære fra justitsministeren. Cirkulærets nærmere indhold er behandlet nedenfor i afsnit 3.1.1.

2.3. Oprettelsen af PET

Indtil december 1950 var efterretningstjenesten henlagt under Rigspolitichefen, således at en politiinspektør havde den daglige ledelse.

Med virkning fra den 1. januar 1951 fik vicepolitichef Ernst Brix overdraget den selvstændige ledelse af efterretningsafdelingen, der herefter blev benævnt Politiets Efterretningstjeneste.

I forlængelse heraf indledtes en række forhandlinger og overvejelser vedrørende tjenestens arbejdsopgaver mv., som resulterede i, at justitsministeren den 24. januar 1952 udstedte en instruks til chefen for tjenesten samt et cirkulære til landets politimestre og politidirektøren i København. I 1953 blev 1952-instruksen afløst af en ny instruks. Det nærmere indhold af disse retningslinjer beskrives nedenfor i afsnit 3.1.2 og 3.1.3.

Efterretningstjenesten blev ved lov nr. 205 af 11. juni 1954 om politiets ledelse formelt udskilt fra Rigspolitichefen og udtrykkeligt nævnt i retsplejeloven.

Efter den såkaldte Brix-sag, hvor der blev rejst kritik mod tjenestens chef, blev tjenesten i 1958 igen organisatorisk henlagt under Rigspolitichefen.

2.4. Organiseringen af efterretningsarbejdet i nyere tid

2.4.1. Efterretningsafdelingens rolle i forhold til politikredsene

Cirkulæret fra 1947, som er nævnt ovenfor i afsnit 2.2, fastslog, at ansvaret for varetagelsen af efterretningsvirksomheden og løsningen af de i forbindelse dermed stående opgaver af efterforskningsmæssig karakter påhviler politimestrene og i København politidirektøren.

Desuden fremgår bl.a. følgende om efterretningsafdelingens rolle i forhold til politikredsene:

”Forinden der i Politikredsene i Sager af den omhandlede Karakter [sager vedrørende overtrædelse af straffeloves kapitel 12 og 13] foretages Anholdelser eller fremsættes Begæring overfor Retten om Iværksættelse af særlige Retsskridt under Efterforskning eller Forundersøgelse, herunder Kendelser om Telefonaflytning, Tilbageholdelse af Post og Telegrammer m.v. bør det så vidt muligt forinden søges oplyst fra Rigspolitichefens Efterretningsafdeling, om der maatte foreligge Oplysninger, der afgørende taler imod Iværksættelsen af de paatænkte Foranstaltninger.

...

Efterretningsafdelingen skal i fornødent Omfang efter Politikredsenes Anmodning bistaa det lokale Politi ved Løsningen af de her omhandlede Opgaver. Det vil være hensigtsmæssigt, at Arbejdet i Politikredsene sker i nøje Kontakt med Rigspolitichefens Efterretningsafdeling, som i øvrigt ved regelmæssige Rejser vil søge sådan Kontakt etableret.”

Cirkulæret fra 1952, jf. afsnit 2.3, ændrede ikke på den grundlæggende ansvarsfordeling. Cirkulæret indebar imidlertid en styrkelse af tjenestens beføjelser i forhold til de stedlige politimyndigheder. I cirkulæret var bl.a. anført følgende:

”1. Politiets Efterretningstjeneste er bemyndiget til at meddele politidirektøren i København og politimestrene anvisninger med hensyn til de efterretningsmæssige opgaver og den almindelige tilrettelæggelse af efterretningsvirksomheden i politikredsene. Løsningen af de efterretningsmæssige opgaver i politikredsene udføres i øvrigt i nøje kontakt med Politiets Efterretningstjeneste.

2. Forinden der i politikredsene i sager af efterretningsmæssig karakter foretages anholdelser eller fremsættes begæring overfor retten om iværksættelse af særlige retsskridt under efterforskning eller forundersøgelse, bør det så vidt muligt søges oplyst fra Politiets Efterretningstjeneste, om der måtte foreligge oplysninger, der afgørende taler imod iværksættelsen af de påtænkte foranstaltninger.

Politiets Efterretningstjeneste kan, når særlige grunde taler derfor, give en politimester (politidirektøren i København) pålæg om at indlede undersøgelse af efterretningsmæssig karakter eller bestemme, at en af en politikreds indledt undersøgelse skal stilles i bero.”

2.4.2. Efterretningstjenesten i Storkøbenhavn

I 1960 havde alle politikredse stadig ansvaret for efterretningsarbejdet i den enkelte kreds. For Københavns vedkommende betød det, at man havde en relativ stor efterretningsafdeling i Københavns Politi.

I forbindelse med overvejelser om organiseringen af efterretningsarbejdet i lyset af en ændret politikredsstruktur begyndte man desuden at drøfte organisationen af efterretningsarbejdet i Storkøbenhavn.

Justitsministeriet besluttede i den forbindelse, at ansvaret for efterretningsarbejdet i seks nye politikredse foreløbigt skulle påhvile Politiets Efterretningstjeneste. Ordningen fik med tiden permanent karakter.

Med virkning fra den 1. januar 1966 overtog efterretningstjenesten ansvaret for efterretningsarbejdet i Frederiksberg Politikreds og med virkning fra den 1. juni 1966 også ansvaret for opgaverne i København.

2.4.3. Organiseringen af efterretningstjenesten i resten af landet

I forbindelse med de ovennævnte overvejelser vedrørende organiseringen af efterretningsarbejdet i Storkøbenhavn begyndte man desuden at overveje strukturen i resten af landet.

Allerede i løbet af 1950'erne havde man indset, at f.eks. en observationsopgave med at følge og kontrollere medlemmerne af de herværende østbloklandes diplomatiske repræsentationer under deres færden kun vanskeligt kunne løses af den enkelte politikreds. Man oprettede derfor otte observationshold, som var geografisk fordelt over landet. Holdene bestod af efterretningspersonale suppleret med andet, frivilligt personale og fungerede uafhængigt af grænserne mellem politikredsene.

Ved Rigspolitichefens kundgørelse af 23. juli 1969 ændredes Politiets Efterretningstjenestes organisation, idet man stationerede et antal kriminalpolititjenestemænd hos regionspolitimestrene (bortset fra Storkøbenhavn). Det udstationerede personale skulle ikke indgå i den almindelige fordeling i kredsen og udførelsen af arbejdet skulle foregå efter retningslinjer udarbejdet af efterretningstjenesten. Formålet hermed var at samordne og føre tilsyn med efterretningsarbejdet inden for politiregionerne, at være til assistance ved efterforskning i omfattende og alvorlige efterretningsmæssige sager i politikredsene, samt at skabe øget kontakt mellem efterretningstjenesten og politikredsene. Det efterretningsmæssige arbejde i kredsene skulle stadig udføres af de særligt udpegede kriminalpolititjenestemænd i kredsene.

Den under afsnit 2.4 beskrevne struktur er overordnet set fortsat gældende. En række tiltag, særligt siden 2001, har dog medført ændringer. Disse inddrages i relevant omfang i betænkningens enkelte kapitler.

3. Generelle retningslinjer for efterretningstjenestens virksomhed – opgaver og midler

Som det fremgår af forrige afsnit, er PET en del af det danske politi, og tjenestens virksomhed har i hovedsagen været omfattet af de samme regler i bl.a. retsplejeloven, som gælder for den øvrige del af politiet.

Efterretningstjenestens virksomhed – formål, opgaver og midler – er på intet tidspunkt blevet reguleret ved en særskilt lov.

Det eneste eksempel på, at en overordnet opgavebeskrivelse for det danske politis efterretningsarbejde er søgt formuleret i forbindelse med behandlingen af et lovforslag, er bemærkningerne til lov nr. 90 af 15. marts 1939 om oprettelsen af et sikkerhedspoliti under Rigspolitichefen. Loven er omtalt under afsnit 2.1.7.

Reguleringen af politiets efterretningsvirksomhed er i stedet sket ved, at skiftende justitsministre har udstedt generelle retningslinjer i form af cirkulærer, bestemmelser og instrukser. Desuden har justitsministrene gennem regelmæssig kontakt med efterretningstjenestens le-

delse haft mulighed for at give konkrete instruktioner, herunder om prioriteringen af arbejdsopgaverne.

Endvidere har de skiftende chefer for efterretningstjenesten fastsat en række interne forskrifter og direktiver som led i den almindelige tilrettelæggelse af arbejdet.

I dette afsnit beskrives i oversigtsform de overordnede retningslinjer for efterretningstjenestens virksomhed, som er udstedt i tiden efter anden verdenskrig. Under afsnit 3.1 gennemgås efterretningstjenestens formål og opgaver. Under pkt. 3.2 beskrives de midler og virkemåder, herunder registrering, som efterretningstjenesten har kunnet anvende til løsning af opgaverne ifølge de generelle retningslinjer.

Endelig omtales i pkt. 3.3 kortfattet to regelsæt, som vurderes at være af særlig interesse for udvalgets arbejde. Det er regelsættet ”Retningslinier vedrørende efterforskning på det politiske område” fra 1983 og ”Retningslinier for brugen af arbejdskartoteker” fra 1984.

En mere detaljeret beskrivelse af særligt de gældende retningslinjer er medtaget i de relevante kapitler. Der henvises særligt til kapitel 4 om PETs opgaver, kapitel 5 om PETs behandling af oplysninger og kapitel 6 om PETs registrering af oplysninger om lovlig politisk virksomhed.

3.1. Formål og opgaver

3.1.1. Cirkulære af 31. maj 1947

Den 31. maj 1947 udsendte Justitsministeriet et fortroligt cirkulære til politidirektøren og politimestrene vedrørende politiets særlige efterretningsvirksomhed.

Forud var gået en omfattende offentlig og politisk debat om politiets kartoteker og registreringer af lovlig politisk virksomhed, bl.a. foranlediget af et radioforedrag som daværende justitsminister Aage Elmquist (V) holdt den 24. februar 1947. Om debatten henvises til kapitel 6 om PETs registrering af oplysninger om lovlig politisk virksomhed.

I cirkulæret var bl.a. anført følgende:

”Det paahviler som hidtil Politiet at modvirke Foretagender og Handlinger, som kan antages at være rettet imod Rigets Selvstændighed og den lovlige Samfundsorden, herunder i første Række de i Straffelovens Kapitler 12 og 13 omhandlede Forbrydelser, samt ogsaa andre Forbrydelser mod Rigets Selvstændighed eller dets politiske Organer eller mod Institutioner som

er Bærere af Samfundets demokratiske Ordning, herunder ogsaa Forberedelse til alle saadanne Handlinger.

...

Politiets Efterretningsvirksomhed maa tage Sigte paa at skaffe Oplysninger om saadanne Kræfter, som på ulovlig Vis virker eller kan antages at ville virke opløsende paa det danske Samfunds Eksistens eller Struktur, eller som forbereder eller maa antages at forberede Uroligheder i Samfundet eller Dannelse af Sammenslutninger med det Formaal at fremkalde og støtte saadanne Uroligheder, hvad enten Angrebet rettes fra udenlandske Kredse eller fra Personer og Organisationer, som opholder sig her i Landet. Som Objekter for Efterretningsvirksomheden kan særlig fremhæves Spionage rettet imod Danmark eller en fremmed Stat, herunder foruden Spionage af militær Karakter ogsaa anden Spionage, f.Eks. Handelsspionage, 5. Kolonne-Virksomhed, terroristisk Virksomhed, Attentatvirksomhed, Sabotage, 'Varulvebevægelser' og lign.

Efterretningsvæsenets Opgaver omfatter ogsaa:

1. Undersøgelser med Henblik paa Udlændinges Erhvervelse eller Lejemaal af fast Ejendom her i Landet.
 2. Undersøgelser til Brug for Ministeriet for offentlige Arbejders Kontrol med Oprettelsen af private Radiosendere.
 3. Kontrollen med Overholdelse af Uniformsloven og Vaabenlovgivningen.
- ..."

Om ansvaret for varetagelsen af efterretningsvirksomhedens ledelse fremgår følgende:

"Ansvaret for varetagelsen af Efterretningsvirksomheden og Løsningen af de i Forbindelse dermed staaende Opgaver af efterforskningsmæssig Karakter paahviler Politimestrene – i København Politidirektøren, som med hensyn til Arbejdets fordeling paa Personalet skal forhandle med Rigspolitichefen."

3.1.2. Cirkulære og instruks af 24. januar 1952

Perioden frem til 1952, hvor 1947-cirkulæret blev afløst af to nye regelsæt om efterretnings-tjenesten, var præget af en række markante begivenheder, der ændrede den internationale politiske situation og førte verden ud i den kolde krig. Det kan bl.a. nævnes, at kommunisterne i 1948 tog magten i Tjekkoslovakiet. I 1949 oprettedes NATO, og bl.a. Danmark underskrev Atlantpagten. Samme år udviklede Sovjetunionen atombomben, og i juni 1950 brød Korea-krigen ud.

Med etableringen af PET som selvstændigt embede i 1951, jf. ovenfor i afsnit 2.3, var der samtidig behov for retningslinjer om organisatoriske og kompetencemæssige spørgsmål i forholdet mellem PET og det øvrige politi.

Justitsministeriet udsendte derfor den 24. januar 1952 et fortroligt cirkulære, der i alt væsentligt omhandler spørgsmål af organisatorisk karakter. Se i øvrigt om cirkulæret ovenfor i afsnit 2.4.1. Cirkulæret ophævede 1947-cirkulæret.

Fastsættelsen af efterretningstjenestens opgaver og arbejdsområde skete ved en skrivelse – senere omtalt som instruks – af samme dato, det vil sige den 24. januar 1952, fra justitsminister Helga Pedersen (V) til PET.

Beskrivelsen af efterretningstjenestens opgaver og arbejdsområde i de nye retningslinjer fra 1952 må ses i lyset af de ovennævnte begivenheder. Eksempelvis blev efterretningstjenesten pålagt nye opgaver som følge af Danmarks medlemskab af NATO.

I instruksens var bl.a. anført følgende:

”I forbindelse med det herfra i dag til rigspolitchefen, chefen for Politiets Efterretningstjeneste, politidirektøren i København og samtlige politimestre udsendte cirkulære om efterretningstjenestens organisation fastsætter justitsministeriet herved følgende bestemmelser vedrørende efterretningstjenestens opgaver og arbejdsområde:

Efterretningstjenestens formål er at tilvejebringe et værn imod foretagender og handlinger, som må antages at rumme en fare for rigets selvstændighed og sikkerhed og den lovlige samfundsorden, herunder i første række de i straffelovens kapitler 12 og 13 omhandlede forbrydelser.

Til det angivne formål påhviler der efterretningstjenesten navnlig følgende opgaver:

1. Indsamling og bearbejdelse af oplysninger om foretagender og handlinger af den ovennævnte beskaffenhed.
2. Bistand til planlægning og gennemførelse af forholdsregler til sikring imod spionage, sabotage, infiltration o.lign. inden for statens og kommunernes administration og livsvigtige såvel offentlige som private institutioner og virksomheder herunder post-, telegraf- og telefonvæsenet, statsradiofonien, jernbanevæsenet, skibsfarten og luftfarten.
3. Efterforskning af spionage såvel af militær karakter som af anden art, f.eks. handelsspionage rettet imod Danmark eller en fremmed stat, samt kontrol med overholdelse af bestemmelser vedrørende ind- og udførsel af varer i det omfang, en sådan kontrol er af efterretningsmæssig interesse.

4. Varetagelse af den fornødne overvågelse af fremmede repræsentationer. Justitsministeriet forudsætter, at denne opgave løses i nøje samarbejde med politidirektøren i København.
5. Gennemførelse af en nøjere efterretningsmæssig kontrol med udlændinge.
6. Undersøgelser med henblik på udlændinges erhvervelse eller leje af fast ejendom her i landet.
7. Undersøgelser til brug for ministeriet for offentlige arbejders kontrol med private radiosendere, herunder efterforskning af og kontrol med ulovligt oprettede radiosendere i det omfang, en sådan kontrol under de givne forhold er gennemførlig.
8. Kontrol med overholdelse af våbenlovgivningen.

Det pålægges endvidere Politiets Efterretningstjeneste efter forhandling med vedkommende militære myndigheder - for så vidt angår de ikke militære områder - at planlægge og gennemføre den inden for Den Nordatlantiske Traktats Organisation forudsatte sikring af dokumenter og personel samt i øvrigt at gennemføre sådanne efterretningsmæssige og sikkerhedsmæssige foranstaltninger, som Danmark i medfør af de inden for Den Nordatlantiske Traktats Organisation trufne aftaler har forpligtet sig til at gennemføre.”

Særligt om opgaverne for chefen for PET er anført følgende:

”Det pålægges chefen for Politiets Efterretningstjeneste til enhver tid at holde regeringen underrettet om alle forhold af betydning for landets indre sikkerhed og regelmæssigt at aflægge rapport herom, samt at formidle den videre kundgørelse for politidirektøren i København, politimestrene og i fornødent omfang rigspolitichefen af de fra regeringen meddelte direktiver om efterretningstjenestens udførelse.

Chefen for Politiets Efterretningstjeneste bemyndiges til i nødvendigt omfang at gøre politidirektøren i København og samtlige politimestre bekendt med de ovenfor under 1-8 omhandlede efterretningsmæssige opgaver.”

3.1.3. Instruks af 30. november 1953

Allerede kort tid efter udsendelsen af cirkulæret og instruksens i januar 1952 blussede debatten om efterretningstjenestens virksomhed op igen på baggrund af forskellige konkrete sager, der havde været omtalt i pressen og i Rigsdagen. Den politiske debat i 1952 er nærmere omtalt nedenfor i kapitel 6.

Af sagsakter fra den omhandlede periode fremgår, at der også internt i regeringen, som frem til den 30. september 1953 bestod af Venstre og Det Konservative Folkeparti, var drøftelser

om efterretningstjenestens arbejde. Den daværende justitsminister Helga Pedersen (V) havde angiveligt i foråret 1953 ligeledes drøftelser med ”de i rigsdagen repræsenterede demokratiske partier” om, hvorvidt der var anledning til ændringer i de gældende bestemmelser for efterretningstjenestens virksomhed.

Overvejelserne mandede ud i, at der den 30. november 1953 blev givet en ny instruks til chefen for PET, som ophævede instruks fra 1952. Det var justitsminister Hans Hækkerup (S), der udsendte den nye instruks.

I instruks er anført følgende om tjenestens formål og opgaver:

”Efterretningstjenestens formål er at overvåge, forebygge og modvirke foretagender og handlinger, som må antages at rumme en fare for rigets selvstændighed og sikkerhed og den lovlige samfundsorden, herunder i første række de i straffelovens kapitler 12 og 13 omhandlede forbrydelser.

...

Efterretningstjenestens arbejdsområde følger af det angivne formål, men omfatter navnlig følgende opgaver:

1. Efterforskning i sager angående de i borgerlig straffelov kapitel 12 og 13 omhandlede forbrydelser, derunder spionage af enhver art, og kontrol med overholdelsen af bestemmelser vedrørende ind- og udførsel af varer, for så vidt kontrollen er af efterretningsmæssig interesse.

...

2. Bistand til planlægning og gennemførelse af forholdsregler til sikring mod spionage, sabotage, infiltration og lignende inden for statens og kommunernes civile administration og livsvigtige - offentlige eller private - institutioner og virksomheder, herunder særlig post-, telegraf-, og telefonvæsenet, statsradiofonien, jernbanevæsenet, skibsfarten og luftfarten. Det påhviler endvidere politiets efterretningstjeneste - i nødvendigt omfang efter forhandling med vedkommende militære myndighed - indenfor civile områder at planlægge og søge gennemført de (efterretningsmæssige og) sikkerhedsmæssige foranstaltninger, som Danmark i medfør af de indenfor Den Nordatlantiske Traktats Organisation truffne aftaler er forpligtet til at gennemføre.

3. Gennemførelse af den efterretningsmæssige kontrol med udlændinge.

4. Undersøgelser med henblik på udlændinges erhvervelse eller leje af fast ejendom her i landet.

5. Undersøgelser til brug for ministeriet for offentlige arbejders kontrol med private radiosendere, herunder efterforskning af og kontrol med ulovligt oprettede radiosendere i det omfang, en sådan kontrol under de givne forhold er gennemførlig.

6. Kontrol med overholdelse af våbenlovgivningen.

7. Indsamling og bearbejdelse af oplysninger der er eller kan være af betydning for løsningen af de under 1-6 nævnte opgaver og for bedømmelsen af de sikkerhedsforholdsregler, der kan være anledning til at tage. Registreringen må indskrænkes til det absolut påkrævede.”

Om de opgaver, der særligt påhviler chefen for PET, er anført følgende:

”Det påhviler chefen for politiets efterretningstjeneste til enhver tid at holde justitsministeriet underrettet om alle forhold af betydning for landets indre sikkerhed og i det hele om alle forhold af væsentlig betydning indenfor efterretningstjenestens virksomhed, derunder om de almindelige retningslinier, efter hvilke der arbejdes, og de fremgangsmåder, der tages i anvendelse. Alle almindelige instruktioner, der skriftligt eller mundtligt gives politikredsene, skal inden udsendelsen forelægges justitsministeriet. Om vigtigere enkeltsager og sager, der efter foreliggende særlige omstændigheder må påregnes at give anledning til offentlig kritik eller besværginger, må justitsministeriet ligeledes fra første færd holdes underrettet.

Modtager politiets efterretningstjeneste henvendelse fra inden- eller udenlandske myndigheder eller institutioner, skal justitsministeriet straks orienteres om henvendelsen og dens indhold, såfremt den enten kan give anledning til drøftelser om virksomhed – derunder meddelelse af oplysninger –, som ikke kan finde sted indenfor de for efterretningsvirksomheden fastsatte retningslinier, eller vedrører forhold, hvorom ministeriet ifølge foranstående skal holdes underrettet. Om henvendelser fra politiets efterretningstjeneste til inden- eller udenlandske myndigheder eller institutioner skal justitsministeriet ligeledes i tilsvarende omfang orienteres.

Det påhviler chefen for politiets efterretningstjeneste at drage omsorg for, at de direktiver om efterretningstjenestens udførelse, der gives af justitsministeren, i formodent omfang meddeles politidirektøren i København, politimestrene og rigspolitichefen, og i videst muligt omfang at påse, at de givne direktiver efterleves. Spørgsmål om deres forståelse og rækkevidde såvel som spørgsmål om at fravige dem må forelægges justitsministeriet.”

3.1.4. Instruks af 9. maj 1996

1953-instruksen blev først i 1996 afløst af nye retningslinjer. Justitsminister Bjørn Westh (S) fastsatte den 9. maj 1996 ”Bestemmelser om Politiets Efterretningstjeneste” og ophævede samtidig instruksen af 30. november 1953.

Det tillæg til 1953-instruksen, som regeringserklæringen fra 1968 indebar, jf. nedenfor i pkt. 3.2.4, er ikke omtalt i 1996-instruksens ikrafttrædelsesbestemmelse, men indholdet af regeringserklæringen er gengivet i retningslinjerne.

Om formålet med og opgaverne for efterretningstjenesten anføres følgende i instruksen fra 1996:

”I. POLITIETS EFTERRETNINGSTJENESTES FORMÅL.

Politiets Efterretningstjenestes formål er at overvåge, forebygge og modvirke foretagender og handlinger, som må antages at rumme en fare for rigets selvstændighed og sikkerhed og den lovlige samfundsorden, herunder i første række de i straffelovens kapitel 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og kapitel 13 (forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder m.v.) omhandlede forbrydelser.

...

III. POLITIETS EFTERRETNINGSTJENESTES OPGAVER.

Efterretningstjenestens arbejdsområder følger af det angivne formål og omfatter navnlig følgende opgaver:

1. Efterforskning angående de i straffelovens kapitler 12 og 13 omhandlede forbrydelser, herunder:

A. Fremmed efterretningsvirksomhed.

Handlinger, der angriber eller truer statens sikkerhed, jf. straffelovens kapitel 12, herunder særligt fremmede magters eller organisationers ulovlige efterretningsvirksomhed, jf. straffelovens §§ 107 og 108.

...

B. Ekstremisme.

Ekstremistiske grupperingers handlinger, der angriber eller truer statens indre sikkerhed og den demokratiske samfundsorden, eller som hindrer eller undergraver folkestyrets funktioner, jf. straffelovens kapitel 13, særligt § 114.

C. Terrorisme.

Alvorlig kriminalitet eller trussel om alvorlig kriminalitet, der – normalt med angiveligt politisk motiv – anvendes som middel til at gennemtvinge krav mod myndigheder eller private eller til at fremkalde forstyrrelse af samfundsordenen.

D. Organiseret alvorlig kriminalitet.

Organiseret kriminalitet, der ved sin grovhed, internationale relationer, eller gennem sit formål truer statens sikkerhed eller samfundsordenen, eller som hindrer eller undergraver folkestyrets funktioner, jf. straffelovens kapitel 13, særligt §§ 114 og 118.

E. International våbenhandel m.v.

Alvorligere sager vedrørende overtrædelse af våbenlovgivningen, særligt hvor det må befrygtes, at kriminaliteten er organiseret.

F. Proliferation.

Ulovlig spredning af produkter og teknologi, der kan anvendes til våbenfremstilling m.v., herunder specielt masseødelæggelsesvåben.

G. Internationale embargoer.

Overtrædelser af internationale embargoer m.v., jf. særligt straffelovens § 110 c, i det omfang sagerne må antages at have en efterretningsmæssig interesse.

2. Sikkerhedsmæssig bistand og rådgivning.

Politiets Efterretningstjeneste skal yde bistand og rådgivning til offentlige myndigheder vedrørende sikkerhedsmæssige forhold, herunder EDB-sikkerhed. Lignende bistand og rådgivning kan ydes til private, såfremt der består en offentlig beskyttelsesinteresse.

Bistanden og rådgivningen omfatter planlægning og gennemførelse af forholdsregler til sikring mod spionage, sabotage, infiltration og lignende, jf. særligt Statsministeriets cirkulære af 1. november 1986 vedrørende sikkerhedsbeskyttelse af oplysninger, der er af fælles interesse for NATO-landene, eller hvor der i øvrigt består en offentlig beskyttelsesinteresse.

Politiets Efterretningstjeneste foretager - efter begæring fra vedkommende ministerium eller styrelse - personundersøgelser, når personer påtænkes bemyndiget til indsigt i klassificerede dokumenter (sikkerhedsgodkendt).

...

3. Personbeskyttelses- og andre sikkerhedsopgaver.

...

4. Flysikkerhed.

...”

Om opgaverne for chefen for PET fremgår følgende:

”II. POLITIETS EFTERRETNINGSTJENESTES ORGANISATION.

Ledelsen og ansvaret for gennemførelsen af de opgaver, som Justitsministeriet har pålagt Politiets Efterretningstjeneste, påhviler chefen for Politiets Efterretningstjeneste.

Det påhviler chefen for Politiets Efterretningstjeneste til enhver tid at holde Justitsministeriet direkte underrettet om alle forhold af betydning for landets indre sikkerhed og i det hele om

alle forhold af væsentlig betydning inden for efterretningstjenestens virksomhed, herunder om alle vigtigere enkeltsager og kontakter med inden- eller udenlandske myndigheder.”

3.1.5. Opsamling på regelsættene fra 1947, 1952, 1953 og 1996

Det overordnede formål med politiets efterretningsmæssige virksomhed er i det væsentlige uforandret i de fire regelsæt fra henholdsvis 1947, 1952, 1953 og 1996.

Hovedformålet er at værne om rigets selvstændighed og sikkerhed og den lovlige samfundsorden på grundlag af en farevurdering, hvilket først og fremmest vil sige at forebygge og modvirke de forbrydelser, der er nævnt i straffelovens kapitel 12 og 13.

Beskrivelsen af efterretningstjenestens opgaver er blevet udbygget i retningslinjerne fra 1952 og 1953 set i forhold til 1947-cirkulæret, mens der ikke er store forskelle i formuleringen af efterretningstjenestens opgaver i de to regelsæt fra 1950'erne. Her ligger ændringerne først og fremmest i proceduremæssige spørgsmål, bl.a. efterretningstjenestens underretningspligt i forhold til justitsministeren og adgangen til at videregive oplysninger, jf. nedenfor i afsnit 3.2.

Begge regelsæt fra 1950'erne beskriver kontraspionage som en dominerende opgave for PET. I lyset af den ændrede verdensorden er der ikke i samme grad fokuseret på denne opgave i bestemmelserne fra 1996. PETs andre opgaver, f.eks. kontraterrorisme, kontraekstremisme og bekæmpelse af visse former for organiseret kriminalitet, beskrives her på lige fod med kontraspionage. Opgaven med sikkerhedsmæssig bistand og rådgivning, og personbeskyttelses- og andre sikkerhedsopgaver er desuden nævnt som selvstændige opgaveområder.

3.1.6. Instruks af 7. december 2009 til chefen for Politiets Efterretningstjeneste

De nugældende arbejdsopgaver for PET fremgår af Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 til chefen for PET.

Instruksen består af hovedafsnittene I. Overordnet Opgavebeskrivelse; II. Ledelse og Opgaver; III. Nærmere om Efterretningstjenestens Arbejdsopgaver; IV. Arbejdsmetoder; V. Registrering af Oplysninger; VI. Samarbejdspartnere; VII. Kontrol og VIII. Ikrafttræden.

PETs hovedopgaver er her nævnt i følgende rækkefølge: Trusselsvurderinger, forbrydelserne i straffelovens kapitel 12 og 13 (terrorisme, ekstremisme, spionage, anden kriminalitet og non-proliferation), den alvorligste organiserede kriminalitet, personbeskyttelse og andre sikkerhedsopgaver, operativ støtte til politiet samt forebyggende sikkerhed.

Instruksen trådte i kraft straks og ophævede Justitsministeriets bestemmelser af 9. maj 1996.

I kapitel 4 om PETs opgaver omtales de arbejdsopgaver, som påhviler PET efter 2009-instruksen.

3.2. Efterretningstjenestens midler og virkemåde, herunder spørgsmålet om registrering

3.2.1. Cirkulære af 31. maj 1947 og Justitsministeriets meddelelse af 4. maj 1948

Forud for udsendelsen af cirkulæret i 1947 havde der været en omfattende debat om politiets kartoteker og registreringer af lovlig politisk virksomhed. Om debatten henvises til kapitel 6.

I denne debat indgik bl.a. en sag om såkaldt provokatørvirksomhed. I en række avisartikler i foråret 1947 blev det hævdet, at det politiske politi stod bag et landsomfattende net af provokatører, der havde til formål at spionere mod hjemmeværnsmedlemmer og kommunister og provokere dem til at begå ulovligheder.

Den regulering af efterretningstjenestens virkemåde, der skete i 1947-cirkulæret, bærer tydeligt præg af den debat, som var gået forud. Af cirkulæret fremgår bl.a. følgende:

”Til dette [efterretningstjenestens] Formaal skal Politiet indsamle og bearbejde Oplysninger af Værdi for Modarbejdelsen eller Opklaringen af Forbrydelser af den ovennævnte Beskaffenhed. Et effektivt Samvirke paa dette Omraade mellem Politikredsene formidles gennem den fælles Efterretningscentral for hele Landet.

...

Det er en Selvfølge, at der ligesom hidtil heller ikke fremtidig ved Tilvejebringelsen af de under I nævnte Oplysninger af Politiet maa anvendes Provokatører, hvorimod der, i det Omfang det maa anses for paakrævet, af Politiet vil kunne ydes Vederlag for meddelte Oplysninger. Telefonaflytninger kan ske i Overensstemmelse med Bestemmelserne i de af Ministeriet for offentlige Arbejder udfærdigede Instrukser for de koncessionerede Telefonselskaber vedrørende Telefonhemmeligheden.

De indkomne Oplysninger vil – forsåvidt der kan tillægges dem betydning – være at registrere på sædvanlig maade. Saadan registrering maa ikke finde Sted alene paa Grundlag af en Persons lovlige politiske Virksomhed; saafremt der fra tidligere Tid maatte findes Kartoteker eller lignende, hvori Registrering er sket alene paa Grundlag af vedkommendes lovlige politiske Virksomhed vil saadanne Oplysninger være at tilintetgøre.

...”

Af en meddelelse af 4. maj 1948 fra Justitsministeriet, der er gengivet i PET-kommissionens beretning, bind 2, side 55, fremgår bl.a. følgende:

”...Ifølge de Erfaringer, der er indhøstet i de Lande, som er eller har været udsat for Pres fra sovjetrussisk Side, kan man ikke se bort fra Muligheden af, at Kommunistpartiet her i Landet eller i alt fald dette Partis mere yderliggaaende Fløj udøver eller forbereder sig paa at udøve en mere eller mindre vidtgaaende 5’ Kolonne-Virksomhed med en russisk Besættelse [i margen: el. lignende] for Øje.

Under Hensyn hertil skal man meddele, at Justitsministeriets fortrolige Cirkulære af 31. maj 1947 ikke er til hinder for, at Politiet overvaager og registrerer yderliggaaende Medlemmer af Kommunistpartiet, hvorved bemærkes, at Justitsministeriet er klar over, at det vil være praktisk vanskeligt eller endog ugørligt at drage en skarp sondring mellem de Kommuniste, der vil deltage i 5’ Kolonne-Virksomhed, og dem, der stiller sig afvisende heroverfor.”

PET-kommissionen anfører, at meddelelsen formentlig er blevet anvendt af ministeriet og repræsentanter for Rigspolitiets Efterretningsafdeling (REA) i forbindelse med en mundtlig orientering af politimestrene.

3.2.2. Cirkulære og instruks af 24. januar 1952

Det fortrolige cirkulære fra den 24. januar 1952 ophævede 1947-cirkulæret.

1952-cirkulæret indeholder først og fremmest retningslinjer om organisatoriske og kompetencemæssige spørgsmål mellem PET og det øvrige politi.

Om PETs registreringsvirksomhed anføres følgende i cirkulæret:

”...

Politiets Efterretningstjeneste virker som central for modtagelse, registrering og bearbejdelse af de fra politikredsene indkomne oplysninger.

Alle oplysninger af betydning for løsningen af de efterretningsmæssige opgaver, herunder særlige oplysninger af almindelige karakter, og oplysninger som vil kunne få betydning for andre politikredse, skal uden ophold – skriftlig eller mundtlig – indberettes til Politiets Efterretningstjeneste.

...”

Forbuddet fra 1947-cirkulæret om, at registrering ikke må finde sted alene på grundlag af en persons lovlige politiske virksomhed, er ikke gentaget i cirkulæret.

Heller ikke i instruksen af 24. januar 1952 til PET er forbuddet fra 1947-cirkulæret gentaget.

I instruksen omtales spørgsmålet om registrering meget kortfattet:

”Til det angivne formål påhviler der efterretningstjenesten navnlig følgende opgaver:

1. Indsamling og bearbejdelse af oplysninger om foretagender og handlinger af den ovennævnte beskaffenhed.

...”

3.2.3. Instruks af 30. november 1953

1953-instruksen indeholder på en række områder mere detaljerede retningslinjer for PETs virkemåde end regelsættet fra 1952 (cirkulære og instruks). Baggrunden herfor er formentlig, at der i 1952-53 som følge af offentlig omtale af flere konkrete sager blev rejst kritik mod PET, ligesom justitsministeren blev kritiseret for manglende styring af PET.

Beskrivelsen af underretningspligten for chefen for PET i forhold til Justitsministeriet uddybes og fremhæves i instruksens. Der henvises herom til afsnit 4.1.1.

Der fastsættes endvidere med instruksens retningslinjer for efterretningstjenestens behandling og videregivelse af indsamlede oplysninger, men forbuddet fra 1947-cirkulæret om, at registrering ikke må finde sted alene på grundlag af en persons lovlige politiske virksomhed, er ikke genindsat i 1953-instruksens.

I instruksens er bl.a. anført følgende:

”...

7. Indsamling og bearbejdelse af oplysninger, der er eller kan være af betydning for løsningen af de under 1-6 nævnte opgaver og for bedømmelsen af de sikkerhedsforholdsregler, der kan være anledning til at tage. Registreringen må indskrænkes til det absolut påkrævede.

Ved anvendelsen af det tilvejebragte materiale må der udvises stor forsigtighed. Oplysningernes rigtighed må, så vidt det er muligt, efterprøves, og hvis dette ikke har kunnet ske, men det dog efter omstændighederne i det enkelte tilfælde findes rigtigt at meddele dem til rette vedkommende, må denne udtrykkelig gøres bekendt hermed. Oplysninger om enkeltpersoner på grundlag af det af politiets efterretningstjeneste indsamlede materiale må ikke under nogen form officielt eller underhånden gives til andre end danske politimænd, der virker med efterretningsopgaver, med mindre der i det enkelte tilfælde er givet bemyndigelse dertil af chefen for politiets efterretningstjeneste eller hans stedfortrædere.”

3.2.4. Regeringserklæringen af 30. september 1968

I 1967-68 var der på ny debat om efterretningstjenestens registrering af borgernes politiske tilhørsforhold. Om debatten henvises til kapitel 6.

Den 30. september 1968 offentliggjorde regeringen en beslutning om, at registrering af danske statsborgere ikke længere må finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed.

Regeringserklæringen er sålydende:

”Regeringen har i dag besluttet, at registrering af danske statsborgere ikke længere må finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed.

At sådanne registreringer hidtil har fundet sted har ofte givet anledning til debat både under den nuværende og tidligere regering. Det beror naturligvis på et skøn, om registreringer af denne art er nødvendige. De sikkerhedsmæssige hensyn står her over for hensynet til, at den enkelte borger frit kan udfolde sig.

Principielt må det erkendes, at en virksomhed, der holder sig inden for de grænser, der er afstukket ved lovgivningen, ikke bør give anledning til registrering hos politiet. Efter at have afvejet disse modstående hensyn har regeringen fundet det forsvarligt efter omstændighederne at opgive registrering alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed.

Såfremt der fra tidligere måtte være registrerede oplysninger af denne art vil de blive tilintetgjort.”

Beslutningen blev samme dag fulgt op af et tillæg til instruks af 30. november 1953 til chefen for PET. I tillægget var anført følgende tilføjelse:

”Registrering af danske statsborgere må ikke finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed.”

Chefen for PET blev samtidig anmodet om snarest muligt at tilintetgøre tidligere registrerede oplysninger af den i tillægget omhandlede art.

Forud for regeringserklæringen havde Justitsministeriet udarbejdet et notat af 14. september 1968 om PETs registreringer og videregivelse af oplysninger om danske statsborgere, hvori bl.a. fremgår følgende:

”A. Såfremt regeringen træffer bestemmelse om, at ingen danske statsborgere længere må registreres udelukkende på grund af deres politiske tilhørsforhold, kan beslutningen meddeles

chefen for politiets efterretningstjeneste ved et tillæg til den gældende instruks f.eks. sålydende:

”Efterretningstjenestens registrering af danske statsborgere må indskrænkes til det absolut påkrævede, og registrering må ikke finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed.”

B. Registrering af danske statsborgere vil herefter finde sted i følgende tilfælde:

1. personer, der har forbindelse med en efterforsknings sag, hvori der er spørgsmål om eventuel overtrædelse af straffelovens bestemmelser om forbrydelser mod rigets selvstændighed og sikkerhed og den lovlige samfundsorden, herunder i første række de i straffelovens kapitler 12 og 13 omhandlede forbrydelser.

2. personer, der har forbindelse til de under pkt. 1 nævnte personer, til udlændinge, der formodes at udøve virksomhed som nævnt under pkt. 1, eller til områder, hvorfra sådan virksomhed erfaringsmæssigt udøves.

3. personer, der enkeltvis eller som medlemmer af grupper eller organisationer udøver virksomhed, der har til formål eller er egnet til at forårsage uroligheder eller at omstyrte eller undergrave den lovlige samfundsorden.

4. personer, hvis forhold i anledning af forespørgsler fra andre myndigheder har været gjort til genstand for nærmere undersøgelse i efterretningstjenesten, og hvorom disse myndigheder er blevet underrettet

...”

Det fremgår af PET-kommissionens beretning, bind 3, side 48-49, at notatet er blevet omdelt på et møde i Regeringens Sikkerhedsudvalg, hvori ledende medlemmer af regeringspartierne deltog.

Til belysning af administrationen af regeringserklæringen af 30. september 1968 nævner PET-kommissionen, bind 3, side 56-57, en notits af 19. december 1968 fra en PET-medarbejder vedrørende en ordre fra politiinspektør Arne Nielsen, hvoraf fremgår følgende:

”Ifølge behagelig telefonsamtale i dag med pi. Arne Nielsen fik vi bekræftet, at følgende personer skal – registreres – hvis de alene er kendt som medlemmer af:

DKP’s centalkomite og DKP’s Københavnsledelse.

DKU’s hovedbestyrelse og DKU’s Københavnsledelse.

VS’s hovedbestyrelse og VS’s Københavnsledelse.

SUF's landsledelse og SUF's Københavnsledelse.

Da forannævnte i dag blev bestemt har vi gået sagerne igennem fra B.67.530 og tilbage til B.61.980, hvorved formentlig allerede en hel del af disse personer er blevet makuleret.”

Det nævnes i PET-kommissionens beretning, bind 3, side 114, at politimester Jørgen Skat-Rørdam den 21. august 1974 tilbagekaldte ordren af 19. december 1968, idet det i en notits fra en PET-medarbejder bl.a. er anført:

”Siden Regeringserklæringen af 30/9-1968, hvorefter man ikke længere måtte registrere alene på baggrund af lovlig politisk virksomhed, har det været almindeligt, at personer i DKP's, DKU's, VS's og SUF's topledelse skulle være registreret. Det er i dag bestemt, at disse personer ikke mere må registreres...”

3.2.5. Bestemmelser af 9. maj 1996

Som nævnt ovenfor i afsnit 3.1.4 er forbuddet mod registrering af danske statsborgere alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed indarbejdet i instruksen fra 1996.

Instruksen indeholder tillige mere detaljerede retningslinjer end de forudgående for efterretnings tjenestens efterforskning og indeholder retningslinjer for samarbejde med danske og udenlandske myndigheder.

Også retningslinjerne for forelæggelse for Wamberg-udvalget er indarbejdet i instruksen. Herom henvises til afsnit 4.2 nedenfor.

I 1996-bestemmelserne er bl.a. anført følgende:

”A. Fremmed efterretningsvirksomhed.

...

Efterforskningen skal her – som i øvrigt – ske med respekt for sædvanlig diplomatisk og journalistisk virksomhed samt for lovlig politisk virksomhed.

...

2. Sikkerhedsmæssig bistand og rådgivning.

...

Belastende oplysninger må kun videregives efter konkret vurdering af oplysningernes betydning for sikkerhedsgodkendelse. Sager vedrørende videregivelse af belastende oplysninger skal forelægges Kontroludvalget vedrørende registrering og videregivelse af oplysninger i overensstemmelse med de særlige regler af 8. juni 1964, der er fastlagt for dette udvalg.

...

IV. POLITIETS EFTERRETNINGSTJENESTES EFTERFORSKNING.

Politiets Efterretningstjeneste skal udvise stor forsigtighed med anvendelsen af det tilvejebragte materiale, og oplysningers rigtighed må – så vidt det er muligt – efterprøves.

Indgribende efterforskningskridt, herunder indgreb i meddelelshemmeligheden, skal i hvert enkelt tilfælde godkendes af chefen for Politiets Efterretningstjeneste eller i dennes fravær af chefens stedfortræder. Såfremt det pågældende efterforskningskridt kræver retskendelse, skal denne godkendelse finde sted, forinden sagen forelægges for retten i overensstemmelse med retsplejelovens regler.

Såfremt efterforskningen fører til, at en person skal sigtes, skal den stedlige politimester (politidirektøren) underrettes - medmindre andet i det enkelte tilfælde bestemmes af justitsministeren. Efterforskningen gennemføres herefter under ledelse af den stedlige politimester (politidirektøren), men i forståelse og samarbejde med Politiets Efterretningstjeneste.

V. REGISTRERING.

A. Registreringens formål.

Politiets Efterretningstjeneste skal indsamle og bearbejde oplysninger, der er eller kunne være af betydning for løsningen af de ovennævnte opgaver.

B. Personregistrering.

Registrering af personoplysninger skal indskrænkes til det absolut påkrævede.

Registrering af danske statsborgere må ikke ske alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed. Alle sager vedrørende nyregistrering af danske statsborgere skal forelægges for Kontroludvalget vedrørende registrering og videregivelse af oplysninger.

VI. SAMARBEJDE MED ANDRE MYNDIGHEDER.

A. Danske myndigheder.

Politiets Efterretningstjeneste skal løse de ovenfor angivne opgaver i nært samarbejde med berørte nationale myndigheder, særligt det øvrige politi.

B. Udenlandske myndigheder.

Politiets Efterretningstjeneste samarbejder i fornødent omfang med udenlandske politi-, sikkerheds- og efterretningstjenester om løsningen af de ovennævnte opgaver.”

3.2.6. Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for Politiets Efterretnings- tjenestes behandling af personoplysninger mv.

Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for PETs behandling af personoplysninger mv. indeholder bl.a. nærmere regler om PETs brug af registre, støttedatabaser, personsikkerhedsdatabaser, journalsystem og behandling af oplysninger uden for registrene, databaserne og journalsystemet.

Disse regler gennemgås nærmere i kapitel 5.

3.2.7. Instruks af 7. december 2009 til chefen for Politiets Efterretningstjeneste

I Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 til chefen for PET findes de gældende regler om, hvilke midler og arbejdsmetoder PET kan tage i brug ved opgaveløsningen, herunder registrering og brug af samarbejdspartnere.

Disse regler omtales nærmere i kapitel 4 og 5.

Instruksen, der trådte i kraft omgående, afløste og ophævede Justitsministeriets bestemmelser af 9. maj 1996 om PET.

3.3. PETs interne retningslinjer

Som omtalt i indledningen har skiftende chefer for PET gennem tiden på en række områder fastsat interne forskrifter som led i tilrettelæggelsen af efterretningstjenestens arbejde.

Af central betydning til belysning af de spørgsmål, som udvalget har til opgave at overveje, er i den forbindelse ”Retningslinier vedrørende efterforskning på det politiske område” fra den 7. februar 1983 og ”Retningslinierne for brug af arbejdskartoteker” fra december 1984. PET har over for udvalget oplyst, at man anser 1983-retningslinjerne og 1984-retningslinjerne for afløst af Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 og PETs interne, fortrolige retningslinjer af 15. marts 2010.

Retningslinjerne vedrørende efterforskning på det politiske område indeholder detaljerede retningslinjer for PETs registrering af personer og organisationer samt detaljerede retningslinjer for, hvilke metoder til indhentning af information, som PET kan benytte. Det gælder f.eks. PETs brug af meddelere/agenter mv.

Retningslinjerne blev ændret den 2. december 1986 i relation til registrering af kontakt med øst-ambassader mv.

Retningslinjerne vedrørende efterforskning på det politiske område er nærmere omtalt i kapitel 6.

Retningslinjerne for brug af og revision af arbejdskartoteker indeholder detaljerede regler om PETs opbevaring og behandling/brug af indhentede oplysninger om personer og organisationer. Retningslinjerne er nærmere omtalt i kapitel 5.

4. Særlige regler om kontrol med og styring af PET

4.1. Justitsministeren og regeringen

4.1.1. Justitsministerens kontrol

Politiet og dermed PET har til stadighed henhørt under justitsministerens ressort. Ansvar og kontrollen påhviler derfor i første omgang justitsministeren.

Chefen for PET refererer direkte til justitsministeren, uanset at tjenesten organisatorisk er en del af rigspolitichefembedet.

Justitsministerens tilsyn med efterretningstjenestens virksomhed er bl.a. sket ved udstedelsen af de foran i afsnit 3 omtalte cirkulærer, bestemmelser og instrukser for tjenestens arbejde.

I forskrifterne for PET er igennem tiden fastsat forskellige regler om efterretningstjenestens pligt til af egen drift at informere justitsministeren om tjenestens virksomhed.

I 1952-instruksen er således i forlængelse af etableringen af PET som et selvstændigt embede under Justitsministeriet fastsat følgende:

”Det pålægges chefen for Politiets Efterretningstjeneste til enhver tid at holde regeringen underrettet om alle forhold af betydning for landets indre sikkerhed og regelmæssigt at aflægge rapport herom...”

I 1953-instruksen er anført følgende:

”Det påhviler chefen for politiets efterretningstjeneste til enhver tid at holde justitsministeriet underrettet om alle forhold af betydning for landets indre sikkerhed og i det hele om alle for-

hold af væsentlig betydning inden for efterretningstjenestens virksomhed, derunder om de almindelige retningslinier, efter hvilke der arbejdes, og de fremgangsmåder, der tages i anvendelse. Alle almindelige instruktioner, der skriftligt eller mundtligt gives politikredsene, skal inden udsendelsen forelægges justitsministeriet. Om vigtigere enkeltsager og sager, der efter foreliggende særlige omstændigheder må påregnes at give anledning til offentlig kritik eller besværinger, må justitsministeriet ligeledes fra første færd holdes underrettet.

Modtager politiets efterretningstjeneste henvendelse fra inden- eller udenlandske myndigheder eller institutioner, skal justitsministeriet straks orienteres om henvendelsen og dens indhold, såfremt den enten kan give anledning til drøftelser om virksomhed - derunder meddelelse af oplysninger -, som ikke kan finde sted indenfor de for efterretningsvirksomheden fastsatte retningslinier, eller vedrører forhold, hvorom ministeriet ifølge foranstående skal holdes underrettet.

Om henvendelser fra politiets efterretningstjeneste til inden- eller udenlandske myndigheder eller institutioner skal justitsministeriet ligeledes i tilsvarende omfang orienteres.

Det påhviler chefen for politiets efterretningstjeneste at drage omsorg for, at de direktiver om efterretningstjenestens udførelse, der gives af justitsministeren, i fornødent omfang meddeles politidirektøren i København, politimestrene og rigspolitichefen, og i videst muligt omfang at påse, at de givne direktiver efterleves. Spørgsmål om deres forståelse og rækkevidde såvel som spørgsmål om at fravige dem må forelægges justitsministeriet.

...

Såsnart der foretages skridt som led i en straffesag mod en bestemt person, skal justitsministeren og - medmindre andet i det enkelte tilfælde bestemmes af denne - statsadvokaten underrettes. Efterforskningen i politikredsene gennemføres under ledelse af den stedlige politimester (politidirektøren), men i forståelse og samarbejde med politiets efterretningstjeneste.”

I 1996-bestemmelserne er anført følgende:

”Det påhviler chefen for Politiets Efterretningstjeneste til enhver tid at holde Justitsministeriet direkte underrettet om alle forhold af betydning for landets indre sikkerhed og i det hele om alle forhold af væsentlig betydning inden for efterretningstjenestens virksomhed, herunder om alle vigtigere enkeltsager og kontakter med inden- eller udenlandske myndigheder.”

I den nugældende instruks af 7. december 2009 er chefen for PET pålagt en underretningspligt svarende til den anførte i 1996-meddelelsen.

Spørgsmålet omtales nærmere i kapitel 11.

I retningslinjerne vedrørende efterforskning på det politiske område fra 1983, som er omtalt ovenfor i afsnit 3.3, er fastsat en pligt til at forelægge enkelte særlige undersøgelsesskridt for justitsministeren. I retningslinjerne er således anført følgende:

”Penetrering må kun foretages efter forudgående godkendelse fra centralafdelingen, som i disse tilfælde altid vil forelægge spørgsmålet for den politisk ansvarlige minister.”

4.1.2. Regeringens kontrol

Udgangspunktet i dansk statsforfatningsret er, at den pågældende minister er ansvarlig for eget ressortområde. Der gælder med andre ord ikke nogen almindelig regel om ”kollektivt ansvar” for regeringen.

Kontrollen med politiets efterretningsvirksomhed påhviler således i første række justitsministeren. Der påhviler imidlertid endvidere statsministeren en særlig kontrolpligt i forhold til ressortministrene, jf. Jens Peter Christensen: ”Ministeransvar” (1997), side 382.

I regeringsregi foregår udveksling af oplysninger og drøftelse af spørgsmål om efterretningstjenesterne i Regeringens Sikkerhedsudvalg. Regeringens Sikkerhedsudvalg fungerer i første række som et forum for drøftelse af sikkerhedsmæssige spørgsmål, herunder efterretningstjenesternes virke. Udvalget drøfter – som andre regeringsudvalg – både generelle spørgsmål og konkrete sager.

Om Regeringens Sikkerhedsudvalg henvises til kapitel 11.

4.2. Wamberg-udvalget

Tilsynsudvalget vedrørende politiets og forsvarets efterretningstjenesters behandling af personoplysninger (det såkaldte Wamberg-udvalg) udøver en særlig, uafhængig kontrol med PET og FE.

Udvalget blev nedsat ved en administrativ beslutning af den daværende regering den 8. juni 1964.

Wamberg-udvalget består af en formand og tre medlemmer, der udpeges af regeringen.

Efter kommissoriet fra 1964 har Wamberg-udvalget til opgave at føre tilsyn med PETs registrering og videregivelse af oplysninger. Udvalget holdes endvidere underrettet om de gældende retningslinjer for registrering. I de tilfælde, hvor tjenesten agter at videregive oplys-

ninger om en person til en anden myndighed i sager om sikkerhedsgodkendelse, skal spørgsmålet ligeledes som hovedregel først forelægges Wamberg-udvalget til godkendelse. Det samme gælder, hvis tjenesten agter at videregive oplysninger om en person, der allerede er sikkerhedsgodkendt.

Wamberg-udvalgets kommissorium af 1964 er efterfølgende udvidet i flere sammenhænge. Endvidere er der – uden nogen formel ændring af selve kommissoriet – siden 1964 sket en udvikling, hvorved Wamberg-udvalget i realiteten gradvist har fået et større arbejdsfelt.

Den 23. august 1978 blev kommissoriet udvidet til at omfatte tilsyn med FE. Endvidere besluttede justitsministeren den 25. april 1996 at udvide udvalgets arbejdsområde til også at omfatte tilsyn med PETs registrering af herboende udlændinge.

Justitsministeriet og Forsvarsministeriet har den 7. december 2009 fastsat et nyt kommissorium for Wamberg-udvalget.

Dette kommissorium omtales nærmere i kapitel 11.

4.3. Parlamentarisk kontrol

4.3.1. Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne

Den parlamentariske kontrol med PET kommer til udtryk på flere måder.

For det første omfatter de almindelige regler om Folketingets adgang til at udøve kontrol med forvaltningen også efterretningstjenesten.

Herudover blev et parlamentarisk kontroludvalg oprettet ved lov nr. 378 af 6. juli 1988 om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester.

Udvalget, der i nærværende betænkning omtales som Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne, består af fem folketingsmedlemmer udpeget af de folketingspartier, som har sæde i Folketingets Præsidium.

Om udvalgets formål og kompetence bestemmer loven:

”§ 1. Med det formål at have indseende med forsvarets og politiets efterretningstjenester etableres et udvalg.

...

§ 2. Regeringen underretter udvalget om indholdet af de retningslinier, der er gældende for efterretningstjenesternes virksomhed. Endvidere holder regeringen udvalget orienteret om væsentlige omstændigheder af sikkerhedsmæssig karakter eller vedrørende udenrigspolitiske spørgsmål, som er af betydning for efterretningstjenesternes virksomhed. Denne orientering sker under hensyntagen til de særlige forhold, som gør sig gældende for efterretningsvirksomhed.

§ 3. Udvalget kan enten mundtligt eller skriftligt over for regeringen tilkendegive sin opfattelse vedrørende de spørgsmål, som tages under behandling i udvalget.

§ 4. Den bevillingsmæssige kontrol med efterretningstjenesterne er ikke omfattet af udvalgets indseende. Udvalget kan dog i forbindelse med indhentning af oplysninger hos regeringen blive gjort bekendt med generelle bevillingsmæssige forhold i relation til efterretningstjenesterne.”

4.3.2. Revision og ombudsmandskontrol

Som led i den parlamentariske kontrol er PET omfattet af Folketingets Ombudsmands samt statsrevisorernes og Rigsrevisors kompetence.

PETs regnskaber er undergivet en særlig revisionsprocedure. Proceduren indebærer en mere fuldstændig kontrol af bilagene, end det er tilfældet for den almindelige revision af politiets regnskaber. Revisionen foretages af en særlig beskikket medarbejder fra Rigsrevisionen, der bistås af en af Justitsministeriets ledende embedsmænd. Der henvises i øvrigt til kapitel 10.

Folketingets Ombudsmand har i en række tilfælde behandlet sager vedrørende PET. Klagesagerne har navnlig vedrørt spørgsmål om aktindsigt. Der henvises herom til kapitel 8.

4.4. Domstolskontrol

PET skal – som det øvrige politi – have retskendelse til at udføre særlige efterforskningskridt, som eksempelvis indgreb i meddelelshemmeligheden, jf. retsplejelovens kapitel 71.

Efter grundlovens § 63 er domstolene berettiget til at prøve ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Såvel afgørelsessager som faktisk forvaltningsvirksomhed antages at være omfattet af domstolskontrollen. PETs virksomhed er omfattet af denne almindelige domstolskontrol.

KAPITEL 4

PETs opgaver

1. Indledning

Dette kapitel indeholder en beskrivelse af PETs opgaver.

Som nævnt i kapitel 3, er PETs opgaver i dag ikke fastlagt i nogen samlet lov. De vigtigste regler fremgår af administrative bestemmelser udstedt af Justitsministeriet.

Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 (2009-instruksen) til chefen for PET indeholder de væsentligste nugældende bestemmelser om bl.a. PETs arbejdsopgaver.

Instruksen indledes med en overordnet opgavebeskrivelse:

”Politiets Efterretningstjenestes opgave er at forebygge, efterforske og modvirke foretagender og handlinger, der udgør eller vil kunne udgøre en fare for Danmark som et selvstændigt, demokratisk og sikkert samfund.

Efterretningstjenesten skal således gennem sin virksomhed skabe grundlaget for, at trusler af den nævnte karakter kan identificeres og håndteres så tidligt og effektivt som muligt.

En effektiv og varig opretholdelse af landets indre sikkerhed kræver en vedvarende, bredspektret og samordnet indsats fra en række myndigheder, og Politiets Efterretningstjeneste har et ansvar for at sikre koordination af den samlede indsats.

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

Politiets Efterretningstjeneste løser sine opgaver såvel via efterretningsindhentning, overvågning og efterforskning som via forebyggende foranstaltninger.

I den forbindelse skal efterretningstjenesten gennem anvendelse af sine virkemidler sikre, at der til stadighed er et fyldestgørende billede af de aktuelle 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.”

Herefter anføres, at PET navnlig har en række opgaver i relation til trusselvurderinger, forbrydelserne i straffelovens kapitel 12 og 13, den alvorligste organiserede kriminalitet, personbeskyttelse og andre sikkerhedsopgaver, operativ støtte til politiet samt forebyggende sikkerhed.

Under overskriften ”samarbejdspartnere” nævner 2009-instruksen en række yderligere opgaver, som PET skal udføre sammen med med det øvrige politi, andre danske myndigheder, private og udenlandske myndigheder.

I det følgende omtales nærmere de enkelte opgaver, som er nævnt i 2009-instruksen. I tilslutning hertil fremkommer udvalget med sine bemærkninger vedrørende opgaverne.

Gennemgangen følger ikke opregningen af opgaver mv. i 2009-instruksen, men følger systematikken i udvalgets udkast til en lovbestemmelse om PETs opgaver, jf. kapitel 15 med udvalgets lovudkast.

I pkt. 2 gennemgås bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 og 13.

I pkt. 3 beskrives PETs opgaver vedrørende straffelovens kapitel 12 og 13.

I pkt. 4 beskrives PETs opgaver vedrørende den alvorligste organiserede kriminalitet.

I pkt. 5 beskrives PETs opgaver vedrørende trusselvurderinger.

I pkt. 6 beskrives PETs samarbejde med og bistand til det øvrige politi.

I pkt. 7 beskrives PETs opgaver vedrørende underretning af justitsministeren.

Pkt. 8 indeholder en beskrivelse af PETs opgaver i forbindelse med den forebyggende sikkerhed.

Pkt. 9 omhandler PETs opgaver med personbeskyttelse og andre sikkerhedsopgaver.

Pkt. 10 beskriver PETs opgaver i udlændingesager.

Pkt. 11 indeholder en sammenfatning.

2. Straffelovens kapitel 12 og 13

Forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 har i tiden efter anden verdenskrig været en central opgave for PET.

For forståelsen af efterretningstjenestens arbejde er det derfor af betydning at have kendskab til, hvilke handlinger mv. der er kriminaliseret i de pågældende kapitler.

Bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 og 13 stammer i vidt omfang fra straffeloven fra 1930. Kapitlerne fik imidlertid i store træk deres nuværende indhold ved lov nr. 225 af 7. juni 1952. Denne lov blev til på baggrund af en betænkning af 31. marts 1949 fra et udvalg nedsat af justitsministeren med henblik på at komme med forslag til ændringer af kapitel 12 og 13 i lyset af erfaringerne fra besættelsestiden (1949-udvalget), der også omfattede visse former for terroristisk virksomhed.

Endvidere er der i tiden efter terrorangrebene i New York den 11. september 2001, i Madrid den 11. marts 2004 og i London den 7. juli 2005 indsat en række nye bestemmelser særligt i straffelovens kapitel 13, der vedrører terrorisme og forskellige former for støtte til terrorisme.

Straffelovens kapitel 12 vedrører forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed mv. En række af bestemmelserne i kapitlet vedrører handlinger, som foretages under krig, besættelse eller truende udsigt dertil, og som yder bistand til fjenden eller på lignende måde skader landets sikkerhed. Andre af bestemmelserne vedrører situationer, hvor der ikke nødvendigvis aktuelt er tale om krig eller lignende, men hvor handlingerne tager sigte på at skade statens eksistens eller bestemmelsesfrihed. Kapitlet indeholder endvidere en række bestemmelser, der beskytter mod handlinger, som generelt er skadelige i forhold til statens sikkerhed eller selvstændighed, f.eks. spionage, samt bestemmelser, der tager sigte på beskyttelsen af Danmarks forhold til andre nationer mv. Bestemmelserne har først og fremmest til formål at beskytte ”Danmarks ydre fred”.

Straffelovens kapitel 13 vedrører terrorvirksomhed og andre forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, herunder afviklingen af demokratiske valg mv. Bestemmelserne tilsigter således at beskytte ”den indre fred”. Bestemmelserne i straffelovens kapitel 13 har traditionelt været begrænset til at vedrøre danske samfundsforhold. Dette gælder imidlertid ikke straffelovens nye bestemmelser om terrorisme og forskellige former for støtte hertil, jf. straffelovens § 114 og §§ 114 a-e. Disse bestemmelser vedrører således tillige handlinger rettet mod befolkninger eller myndigheder i andre lande eller internationale organisationer.

En nærmere fortolkning af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 og 13 falder uden for udvalgets opgaver. Redegørelsen i det følgende har således alene til formål at give en oversigt over bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 og 13.

2.1. Straffelovens kapitel 12

2.1.1. Indledning

Straffelovens kapitel 12 vedrører forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed mv.

Bestemmelserne kan fremstillingsteknisk opdeles i fire grupper:

Bestemmelserne i §§ 98-101 vedrører situationer, hvor der ikke nødvendigvis aktuelt er tale om krig eller lignende, men hvor handlingerne tager sigte på at skade statens eksistens eller bestemmelsesfrihed.

Bestemmelserne i §§ 102-105 vedrører handlinger, som foretages under krig, besættelse eller truende udsigt dertil.

Bestemmelserne i §§ 106-110 a vedrører handlinger, som generelt er skadelige i forhold til statens sikkerhed eller selvstændighed. Bestemmelsernes anvendelse er således ikke gjort direkte afhængig af, at der foreligger en krigslignende situation, eller at handlingerne sigter derpå.

Bestemmelserne i §§ 110 b-110 e vedrører primært beskyttelsen af Danmarks forhold til andre nationer mv. Overtrædelse af bestemmelserne vil derfor typisk ikke indebære en direkte sikkerhedsmæssig risiko for Danmark, hvilket er kommet til udtryk i strafudmålingen i de få domme, der findes vedrørende dette område.

2.1.2. Straffelovens §§ 98-101

I bestemmelserne i straffelovens §§ 98-101 er det udtrykkeligt gjort til en del af gerningsindholdet, at handlingerne sigter på at skade staten eller – for så vidt angår § 99 – tillige statens allierede.

”§ 98. Den, som foretager en handling, der sigter til ved udenlandsk bistand, ved magtanvendelse eller ved trussel derom at bringe den danske stat eller nogen del af denne under fremmed herredømme eller at løsrive nogen del af staten, straffes med fængsel indtil på livstid.

Stk. 2. Efter bestemmelsen i stk. 1 straffes også den, som med det nævnte formål iværksætter mere omfattende sabotage, produktions- eller trafikstandsning, samt den, der deltager i sådan foranstaltning vidende om, hvortil handlingen sigter.”

Bestemmelsen vedrører handlinger, som sigter mod helt eller delvist at fratage staten eller dele heraf suveræniteten. Den omfatter ikke alene en egentlig indlemmelse i en anden stat, men også den situation at den danske stat gøres afhængig af en fremmed stat som protektorat eller lydstat. Forbrydelser, der består i overtrædelse af denne bestemmelse, betegnes som højforræderi, jf. Stephan Hurwitz, *Den Danske Kriminalret, Speciel Del* (1955), side 14.

Bestemmelsen blev søgt bragt i anvendelse mod lederen af det danske nazistparti i retsopgøret efter besættelsen, jf. Ditlev Tamm, *Retsopgøret efter besættelsen* (1984), side 388. Tiltalen var formuleret som bestræbelser på at bringe den danske stat under fremmed herredømme. Sagen blev aldrig prøvet ved domstolene, idet tiltalte afgik ved døden samme dag, som anklageskriftet blev underskrevet, jf. HRT 1953, side 1.

”§ 99. Den, som foretager en handling, der sigter til at påføre den danske stat eller nogen med den for krigstilfælde forbunden stat krig, besættelse eller andre fjendtligheder såsom blokade eller anden tvangsforanstaltning, eller som i øvrigt virker for, at den danske stats bestemmelsesfrihed ved udenlandsk bistand krænkes, straffes med fængsel indtil på livstid.

Stk. 2. Ved besættelse forstås her og andetsteds i kapitlerne 12 og 13 fremmed besættelse af dansk statsområde, når og så længe den påtvinges landet ved magtanvendelse eller trussel derom.

§ 100. Den, som ved offentlige udtalelser tilskynder til, eller som fremkalder øjensynlig fare for fjendtlige forholdsregler mod den danske stat, straffes med fængsel indtil 6 år.

Stk. 2. Den, som ved offentlige udtalelser tilskynder til, eller som fremkalder øjensynlig fare for fremmed magts indblanding i den danske stats anliggender, straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år.”

Bestemmelsen i straffelovens § 99 vedrører i lighed med § 98 handlinger, som sigter til at påføre staten skade. 1949-udvalget anfører, at den praktiske anvendelighed af § 98 vil være stærkt begrænset derved, at den kræver forsæt til, at staten bringes under fremmed herredømme mv. Udvalget anså § 99 for mere praktisk anvendelig, idet der efter denne bestemmelse alene skal kunne bevises forsæt til at påføre den danske stat eller allierede krig mv. Hvis en handling omfattet af § 99 er foretaget med det i § 98 nævnte forsæt, vil handlingen være omfattet af § 98.

UfR 1949.884 H: Bestemmelsen i § 99, stk. 1, sidste led, (den daværende § 99, stk. 2) indgik i tiltalen i en sag mod en dansk godsejer. Den pågældende blev bl.a. tiltalt for under besættelsen i flere tilfælde at have forhandlet med tyske sikkerhedsmyndigheder om dannelse af en tyskvenlig regering i Danmark og for over for tyske myndigheder at have oplyst, at en dansk fol-

ketingsmand skulle have fremsat visse beskyldninger mod Tyskland, og at en anden folketingsmand skulle have drevet spionage mod Tyskland, i den hensigt, at de tyske myndigheder over for den danske regering skulle kræve disse personer fjernet fra Rigsdagen. Retten fandt det imidlertid ikke bevist, at tiltalte under møderne med besættelsesmagten direkte havde haft til formål at ”*formaa denne til under en eventuel dansk-tysk Krise at gribe ind og stille Krav med Hensyn til Regeringens Sammensætning, endsige til ligefrem at styrte Regeringen og erstatte den med en tyskorienteret Regering.*” Retten fandt ikke bestemmelsen anvendelig for så vidt angår oplysningerne til tyskerne og subsumerede i stedet – uden nærmere begrundelse – forholdet under § 100, stk. 2. Retten fandt det uantageligt, at den dømte ikke i alt fald havde regnet med den mulighed, at hans henvendelse kunne give tyskerne en impuls til indblanding. Dommen er tillige gengivet i HRT 1949, side 550.

Dommen er ét af flere eksempler på, at bestemmelsen i straffelovens § 100, stk. 2, blev bragt i anvendelse i forbindelse med retsopgøret efter besættelsen.

”§ 101. Den, som med krig, besættelse eller andre fjendtligheder for øje foretager nogen handling, hvorved bistand til fjenden forberedes, straffes med fængsel indtil 16 år.”

Bestemmelsen kriminaliserer den såkaldte 5. kolonnevirksomhed – det vil sige handlinger, der sigter til at hjælpe fjenden i krigstilfælde eller lignende. Forberedelse til bistand kriminaliseres, idet bestemmelsen tager sigte på de situationer, hvor krigen mv. ikke er startet. Krigstilfælde er omfattet af § 102.

2.1.3. Straffelovens §§ 102-105

Det er en forudsætning for at ifalde strafansvar efter bestemmelserne i straffelovens §§ 102-105, at de heri nævnte handlinger er foretaget under krig eller besættelse – for så vidt angår § 103 dog også under truende udsigt til krig eller besættelse.

Det kan give anledning til tvivl, om en given situation er krig mv. i straffelovens forstand. Udvalget har ikke anset det for sin opgave at foretage en nærmere analyse af dette spørgsmål.

”§ 102. Den, som under krig eller besættelse yder fjenden bistand ved råd eller dåd eller til fremme af fjendtlig interesse svækker den danske stats eller dens forbundsfælles kampdygtighed, straffes med fængsel indtil 16 år.

Stk. 2. Som bistand til fjenden anses således følgende forhold:

1) Hvervning til eller tjenestegøring i fjendtlig krigs- eller besættelsesmagts væbnede styrker eller i tilknytning til disse virkende militære eller politimæssige korps eller lignende korps eller organisationer.

- 2) Udførelse af hverv som civil funktionær under fjendtlig krigs- eller besættelsesmagts politi- eller fængselsvæsen, for så vidt hvervet omfatter deltagelse i afhøring eller bevogtning af fanger.
- 3) Angiveri eller lignende medvirken til, at nogen af fjendtlig myndighed eller dermed samarbejdende organisation eller person anholdes eller udsættes for anholdelse eller overlast.
- 4) Propaganda til fordel for fjendtlig krigs- eller besættelsesmagt, herunder virksomhed som udgiver, redaktør eller forretningsfører ved dagblad, tidsskrift, forlag eller pressebureau, der arbejder til fremme af fjendtlig interesse.
- 5) Ydelse af væsentlig økonomisk støtte til fremme af propaganda af den under nr. 4 nævnte art eller til parti eller organisation, der på utilbørlig måde samarbejder med den fjendtlige krigs- eller besættelsesmagt eller virker til fremme af dennes interesser.

Stk. 3. Har angiveri, jf. stk. 2, nr. 3, fundet sted under sådanne omstændigheder, at gerningsmanden har indset, at nogen derved blev udsat for overhængende fare for at miste livet, lide alvorlig skade på legeme eller helbred, blive ført ud af landet eller blive berøvet friheden i længere tid, eller er overtrædelse af §§ 245, 246 eller 250 begået for derved at fremtvinge forklaring eller tilståelse eller i øvrigt som led i mishandling af fanger, kan fængsel på livstid idømmes.”

Bestemmelsen kriminaliserer den såkaldte 5. kolonnevirksomhed under krig eller besættelse.

I stk. 2 eksemplificeres gerningsindholdet i stk. 1.

Der findes flere domme vedrørende forhold begået under besættelsestiden, som straffes efter straffelovstillægget, hvor handlingen formentlig i dag ville kunne henføres under straffelovens § 102.

UfR 1948.693 H: En dansk statsborger havde som ”Kriminal-Angestellter” i Gestapo under besættelsen indtil kapitulationen deltaget i anholdelser, ransagninger og afhøringer af danskere, hvor der i mange tilfælde var anvendt mishandling, som han i nogle tilfælde tog del i. Den pågældende blev straffet for spionage efter den daværende § 105 og blev tillige dømt efter straffelovstillægget.

UfR 1949.10 H: En person havde i 1944 over for en tysk gestapomand mod vederlag angivet en række bestemte personer for at have arbejdet illegalt og havde siden arbejdet som ”Vertrauensmann” for denne. Den pågældende blev – ud over bl.a. domfældelse for spionage efter den daværende § 105 – straffet efter straffelovstillægget.

”§ 103. Den, som under krig eller besættelse eller under truende udsigt dertil misligholder en kontrakt, der vedrører de af den danske stat i den anledning truffene foranstaltninger, eller som på anden måde modvirker sådanne foranstaltninger, straffes med fængsel indtil 3 år.

Stk. 2. Har misligholdelsen fundet sted af grov uagtsomhed, er straffen bøde eller fængsel indtil 4 måneder.”

Bestemmelsen kriminaliserer den blotte misligholdelse af en kontrakt vedrørende krigsforanstaltninger i krigstilfælde. Der er således ikke krav om, at misligholdelsen skal have et bestemt sigte.

”§ 104. Den, som på utilbørlig måde, direkte eller gennem mellemed, i erhvervsmæssig henseende samarbejder med fjendtlig krigs- eller besættelsesmagt, straffes med bøde eller fængsel indtil 8 år.

Stk 2. Strafansvar efter stk. 1 kan pålægges enhver, der har haft en ledende stilling i vedkommende virksomhed. Strafansvar kan ligeledes pålægges andre i virksomheden beskæftigede personer, når der for deres vedkommende foreligger en særlig stødende optræden.

Stk 3. Ved afgørelsen af, om og i hvilken grad forholdet må anses for utilbørligt, vil foruden virksomhedens betydning for den fjendtlige krigs- eller besættelsesmagt navnlig være at tage i betragtning, hvorvidt vedkommende

- 1) selv har været aktiv for at få forretningsforbindelse indledet, fortsat eller udvidet,
- 2) i fjendens interesse på eget initiativ har foretaget en omlægning af virksomheden eller ydet eller forsøgt at yde større eller hurtigere produktion end påkrævet,
- 3) har påkaldt fjendens bistand overfor danske myndigheder til fremme af sine interesser,
- 4) har hindret eller søgt at hindre danske myndigheder i at få fuld adgang til at blive bekendt med virksomhedens forhold eller
- 5) har opnået eller søgt at opnå urimelig fortjeneste eller andre fordele, der ikke har været forretningsmæssig rimeligt begrundede.”

Bestemmelsen kriminaliserer det utilbørlige, erhvervsmæssige samarbejde med fjenden – det såkaldte værnemageri.

”§ 105. Den, som under besættelse foretager en handling, der sigter til at formå besættelsesmagten eller nogen med denne samarbejdende organisation eller person til at krænke danske myndigheders bestemmelsesfrihed, eller som på utilbørlig måde udnytter forbindelse med besættelsesmagten eller nogen med denne samarbejdende organisation eller person til at skaffe sig eller andre særlig fordel, straffes med fængsel indtil 8 år.”

Bestemmelsens første led supplerer § 99, stk. 1, andet led, der pålægger strafansvar for den, der virker for, at den danske stats bestemmelsesfrihed krænkes ved udenlandsk hjælp. § 99 vedrører tvang udøvet over for de øverste statsmyndigheder. Det vil typisk være over for disse myndigheder, at en udenlandsk tvang vil komme til udtryk.

I tilfælde af besættelse vil der imidlertid også være situationer, hvor fjenden gennem tilstedeværelsen i landet vil og kan udøve tvang over for andre danske myndigheder. § 105 tager sigte på disse situationer.

Andet led vedrører det tilfælde, hvor en person opnår særlige fordele til sig selv eller andre ved at udnytte forbindelser til fjenden.

2.1.4. Straffelovens §§ 106-110 a

Beskyttelsesinteresserne bag bestemmelserne i straffelovens §§ 106-110 a er af en sådan karakter, at kriminaliseringen af de pågældende handlinger ikke er betinget af, at handlingerne er foretaget under krig mv. eller med det sigte at fremkalde fjendtlige forholdsregler mod den danske stat i modsætning til bestemmelserne omtalt i pkt. 2.1.2 og 2.1.3. Dermed er det ikke udelukket, at disse forhold kan have betydning for vurderingen af, om en handling er omfattet af bestemmelserne, eller for strafudmålingen, jf. i den forbindelse § 107, stk. 2, og 108, stk. 2.

De centrale bestemmelser er §§ 107 og 108 om spionage og ulovlig efterretningsvirksomhed. De andre bestemmelser regulerer mere specielle tilfælde af landsskadelig virksomhed.

”§ 106. Den, som handler mod statens tarv under varetagelsen af et ham overdraget hverv til på statens vegne at forhandle eller afgøre noget med fremmed stat, straffes med fængsel indtil 16 år.”

§ 106 betegnes som det diplomatiske landsforræderi. Anvendelse af bestemmelsen er ikke betinget af, at den pågældende har søgt at opnå en fordel, eller at handlingen eller undladelsen har haft skadelige følger.

”§ 107. Den, som i fremmed magts eller organisations tjeneste eller til brug for personer, der virker i sådan tjeneste, udforsker eller giver meddelelse om forhold, som af hensyn til danske stats- eller samfundsinteresser skal holdes hemmelige, straffes, hvad enten meddelelsen er rigtig eller ej, for spionage med fængsel indtil 16 år.

Stk. 2. Såfremt det drejer sig om de i § 109 nævnte forhold, eller handlingen finder sted under krig eller besættelse, kan straffen stige indtil fængsel på livstid.

§ 108. Den, som, uden at forholdet falder ind under § 107, i øvrigt foretager noget, hvorved fremmed efterretningsvæsen sættes i stand til eller hjælpes til umiddelbart eller middelbart at virke inden for den danske stats område, straffes med fængsel indtil 6 år.

Stk. 2. Såfremt det drejer sig om efterretninger vedrørende militære anliggender, eller virksomheden finder sted under krig eller besættelse, kan straffen stige indtil fængsel i 12 år.”

§§ 107 og 108 vedrører spionage. § 107 omfatter den groveste efterretningsvirksomhed vendt mod Danmark, mens § 108 omfatter al strafbar efterretningsvirksomhed, som ikke er omfattet af § 107. Efter lovens forarbejder anvendes udtrykket spionage alene om forhold omfattet af § 107.

Bestemmelserne suppleres af § 29 i den militære straffelov, der under væbnet konflikt også finder anvendelse på civile, jf. § 2, nr. 3. I fredstid kan civile straffes for medvirken til over-

trædelse af bestemmelsen, jf. § 8. Den militære straffelov kriminaliserer bl.a. hemmelig tilvejebringelse af militære oplysninger i den hensigt at meddele dem til fjenden.

Afgrænsningen mellem § 107 og § 108 og det nærmere anvendelsesområde for de to bestemmelser kan give anledning til en række tvivlsspørgsmål. Udvalget har ikke anset det for sin opgave at foretage en nærmere analyse af disse tvivlsspørgsmål.

Der foreligger en række domme, hvorved der er idømt straf for spionage og ulovlig efterrettingsvirksomhed begået før og under anden verdenskrig.

Af domme efter anden verdenskrig kan bl.a. nævnes følgende:

UfR 1959.718 Ø: En handelsrådgiver ved den danske ambassade i Bonn blev straffet med 8 års fængsel for overtrædelse af straffelovens §§ 107 og 108. Den pågældende blev straffet for overtrædelse af § 107 ved at have udleveret en række nærmere angivne hemmeligstemplede dokumenter til en person, der virkede i fremmed magts eller organisations tjeneste. Overtrædelsen af § 108 skete ved, at den pågældende gennem en periode havde forbindelse med fremmed efterrettingsvæsen og herunder blandt andet modtog et mikrofotografiapparat og instruktion i dets anvendelse samt overgav en række oplysninger om forhandlingsemner bl.a. vedrørende stationering af danske tropper i Tyskland. Desuden omfattede forholdet overgivelsen af en række ikke-klassificerede dokumenter, som den pågældende havde skaffet på den danske ambassade.

UfR 1960.906 H: 7 personer blev straffet for overtrædelse af § 107 og § 108. De idømtes fra 1½ til 5 års fængsel. Overtrædelserne af § 108 bestod i fotografering og videregivelse af fotos af militære anlæg mv. samt videregivelse af ikke-klassificeret materiale fra nogle af de dømtes militærtjeneste. Overtrædelserne af § 107 bestod for det første i fremstilling og videregivelse af en tegning af et militært område samt fremskaffelse og videregivelse af oplysninger om et militæranlæg. I modsætning til de fotografier, som var omfattet af § 108, var disse oplysninger næppe frit tilgængelige, idet oplysninger blev fremskaffet henholdsvis forsøgt fremskaffet fra ansatte ved militæret.

UfR 1978.167 H: En person blev straffet for overtrædelse af § 108 ved at have fremskaffet oplysninger vedrørende såvel militære som ikke militære anliggender og herunder at have solgt bl.a. elektroniske apparater til ballistisk afprøvning af våben og ammunition til fremmed efterrettingsvæsen. Den pågældende blev idømt 8 års fængsel.

Bestemmelserne finder også anvendelse på udenlandske statsborgere.

UfR 1980.421 H: En fremmed statsborger blev straffet med fængsel i 6 år for overtrædelse af bl.a. § 108 samt for forsøg på overtrædelse af § 107, stk. 2, jf. stk. 1, jf. § 109. Den pågældende havde overtalt en dansk studerende til at tage arbejde i Udenrigsministeriet og derfra skaffe

ham et antal dokumenter, heraf nogle der var klassificerede med laveste fortrolighedsgrad. Dokumenterne blev videregivet til fremmed efterretningsvæsen.

Bestemmelsen i § 108 kriminaliserer handlinger, der sætter fremmed efterretningsvæsen i stand til at virke umiddelbart eller middelbart i Danmark. Det er således ikke afgørende, om efterretningsvirksomheden vedrører forhold, hvis hemmeligholdelse er påkrævet af hensyn til stats- eller samfundsinteresser. Bestemmelsen kriminaliserer endvidere sådan efterretningsvirksomhed, selv om den ikke er rettet mod Danmark, men f.eks. mod tredjemagt.

I retspraksis er bestemmelsen anvendt i forbindelse med videregivelse af oplysninger, hvis hemmeligholdelse ikke er påkrævet af hensyn til stats- eller samfundsinteresser.

UfR 2002.936 Ø: En toldassistent, der i 1989 gav oplysninger til DDR's efterretningstjeneste om det danske toldvæsens struktur m.m. samt om danske statsborgere, blev fundet skyldig i overtrædelse af § 108, stk. 1, og idømt fængsel i 4 måneder.

Det har været drøftet, om det i sig selv er strafbart at modtage oplysninger fra eksempelvis et fremmed efterretningsvæsen og sprede oplysninger i Danmark – at være en såkaldt påvirknings-/indflydelses-/meningsagent. Udvalget har ikke fundet, at det er en del af udvalgets opgaver at foretage en nærmere analyse af dette spørgsmål.

Spørgsmålet har været fremme i en sag om en dansk forfatter, der i starten af 1980'erne blev sigtet for overtrædelse af § 108. Justitsministeren, der efter straffelovens § 110 f, jf. herom nedenfor, beslutter, om offentlig påtale skal rejses, lagde ved sin bedømmelse af sagen til grund, at sovjetiske efterretningsofficerer ved en række tilfælde havde eller havde forsøgt at anvende forfatteren som mellemlid til meningspåvirkning af den danske offentlighed. Forfatteren havde desuden leveret oplysninger til den sovjetiske ambassade om bl.a. forholdene på den danske venstrefløj. Justitsministeren lagde til grund, at forfatteren havde udvist forhold, der falder ind under § 108, men besluttede ikke at rejse tiltale bl.a. af hensyn til den pågældendes personlige forhold, og til at de centrale sovjetiske diplomater ikke længere opholdt sig i Danmark.

Af Justitsministeriets orientering om sagen fremgår bl.a. følgende:

”Specielt med hensyn til den propagandaformidlende virksomhed, som udgør en del af sigtedes aktiviteter i den foreliggende sag, må det forventes, at domstolene vil anlægge en helt konkret vurdering fra tilfælde til tilfælde, således at der navnlig lægges vægt på, om virksomheder efter en samlet bedømmelse - herunder samarbejdsformer, vederlæggelse, graden af afhængighed mellem parterne - klart har været drevet med det overordnede sigte at sætte den fremmede efterretningstjeneste i stand til at forfølge sine formål, således at bistanden tydeligt

adskiller sig fra, hvad der blot med nogen rimelighed kan betegnes som normal virksomhed som journalist eller forfatter her i landet.

Det er samtidig indlysende, at justitsministeriet ved vurderingen af tiltalespørgsmålet i disse sager vil benytte sin beføjelse til tiltalerejsning med den yderste varsomhed, dels af hensyn til ytringsfriheden, dels fordi andre virkemidler ofte vil kunne være tilstrækkelige.

Hovedsynspunktet må her være, at det i et frit samfund som det danske, hvor alle ytringer er tilladt med ganske få begrænsninger som følge af særlige lovbestemmelser, normalt vil være overladt til den enkelte borger at vurdere lødigheden af – og den reelle baggrund for – de synspunkter, som føres frem i den offentlige debat. Det er den enkelte samfundsborgers egen dømmekraft og kritiske sans, som her sættes på prøve, og anderledes kan det ikke være i et demokrati, hvis fundament er en fri meningsdannelse. Men dette udelukker ikke, at det kan være på sin plads undertiden at reagere mod særligt grove tilfælde af udefra styret påvirkning af den offentlige debat. En sådan indgriben kan – foruden ved strafferetlige reaktioner overfor enkeltpersoners forbindelse med fremmed efterretningsvæsen – ske ved diplomatiske forholdsregler, ved information til befolkningen omkring de pågældende forhold eller ved en kombination af disse virkemidler.”

Om sagen, herunder særligt om fortolkningen af straffelovens § 108, kan i øvrigt henvises til Jørn Vestergaard, ”Påvirkningsagenter. Om spionageparagraffer mv.”, Juristen 1994, side 154 ff., PET-kommissionens beretning, bind 13, samt Ole Hasselbalch, ”Indflydelsesagenter og straffelovens 12. kapitel”, UfR 2008 B, side 251. Se også Arne Herløv Petersen: Skueprocessen – Beskrivelse af en spionsag (2009).

”§ 109. Den, som røber eller videregiver meddelelse om statens hemmelige underhandlinger, rådslagninger eller beslutninger i sager, hvorpå statens sikkerhed eller rettigheder i forhold til fremmede stater beror, eller som angår betydelige samfundsøkonomiske interesser over for udlandet, straffes med fængsel indtil 12 år.

Stk. 2. Foretages de nævnte handlinger uagtsomt, er straffen bøde eller fængsel indtil 3 år.”

Bestemmelsen beskriver en kvalificeret form for krænkelse af tavshedspligten.

”§ 110. Den, som forfalsker, ødelægger eller bortskaffer noget dokument eller anden genstand, der er af betydning for statens sikkerhed eller rettigheder i forhold til fremmede stater, straffes med fængsel indtil 16 år.

Stk. 2. Foretages de nævnte handlinger uagtsomt, er straffen bøde eller fængsel indtil 3 år.”

§ 110 vedrører bl.a. en særlig form for dokumentfalsk. I modsætning til den almindelige bestemmelse om dokumentfalsk kræves det ikke, at dokumentet anvendes. Det er selve forfalskningen, der er kriminaliseret. Bestemmelsen omfatter desuden forfalskning mv. af an-

dre genstande af betydning for statens sikkerhed. Som eksempel nævnes i forarbejderne til 1930-loven en geværmodel.

”§ 110 a. Med bøde eller fængsel indtil 3 år straffes den, som forsætligt eller uagtsomt uden behørig tilladelse

1) beskriver, fotograferer eller på anden måde afbilder danske ikke almentilgængelige militære forsvarsanlæg, depoter, enheder, våben, materiel el. lign., eller som mangfoldiggør eller offentliggør sådanne beskrivelser eller afbildninger,

2) offentliggør bestemmelser, der vedrører danske stridskræfters mobilisering og andet krigsberedskab.

Stk. 2. Med bøde straffes den, som forsætligt eller uagtsomt uden behørig tilladelse optager fotografier fra luftfartøj over dansk statsområde eller offentliggør sådanne ulovligt optagne fotografier.”

UfR 1956.870 V: En pressefotograf blev straffet for overtrædelse af straffelovens § 110 a, nr. 1, ved at have fotograferet et nødlandet militærfly, efter piloten havde nedlagt forbud herimod. Flyet var som type ikke klassificeret, men en del af instrumenteringen var klassificeret med deraf følgende pligt til hemmeligholdelse. Piloten fandtes derfor at have haft fornødent grundlag til at forbyde fotografering, og flyet måtte derefter anses for ikke almentilgængeligt for fotografering.

2.1.5. Straffelovens §§ 110 b-110 e

Bestemmelserne beskytter dansk neutralitet og forholdet til fremmede stater mv.

”§ 110 b. Med fængsel indtil 8 år straffes den, som medvirker til neutralitetskrænkelser mod den danske stat fra en fremmed magts side.”

§ 110 b kriminaliserer medvirken til krænkelse af den danske stats neutralitet. I anordning nr. 209 af 31. maj 1938 fastlægges en række handlinger som neutralitetskrænkelser.

”§ 110 c. Den, som overtræder bestemmelser eller forbud, som i henhold til lov måtte være givet til værn for statens forsvars- eller neutralitetsforanstaltninger, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder eller under særligt skærpende omstændigheder med fængsel indtil 3 år.

Stk. 2. Med bøde eller fængsel indtil 4 måneder eller under særligt skærpende omstændigheder med fængsel indtil 4 år straffes den, som overtræder bestemmelser eller forbud, som i henhold til lov måtte være givet til gennemførelse af statens forpligtelser som medlem af Forenede Nationer.

Stk. 3. Med samme straf som i stk. 2 straffes den, der overtræder bestemmelser indeholdt i eller udstedt i medfør af forordninger, som er vedtaget med hjemmel i artikel 60, 301 eller 308 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, og som tager sigte på helt eller delvis

at afbryde eller indskrænke de finansielle eller økonomiske forbindelser med et eller flere lande uden for Den Europæiske Union eller på tilsvarende sanktioner over for enkeltpersoner, grupper af personer eller juridiske personer.

Stk. 4. Begås en forbrydelse som nævnt i stk. 1, 2 eller 3 uagtsomt, er straffen bøde eller fængsel indtil 2 år.”

Straffelovens § 110 c kriminaliserer overtrædelsen af bestemmelser udstedt i henhold til lov. Bestemmelsen angiver således ikke de kriminaliserede handlinger, men gør det strafbart at overtræde sådanne bestemmelser.

Lovbekendtgørelse nr. 1079 af 17. september 2010 om visse forholdsregler i henhold til De Forenede Nationers pagt giver hjemmel til, at der efter forhandling med det udenrigspolitiske nævn ved kongelig anordning kan træffes sådanne forholdsregler, som Danmark i medfør af De Forenede Nationers pagt er forpligtet til at iværksætte til gennemførelse af visse nærmere præciserede beslutninger.

UfR 1982.515 Ø: En person, der var direktør, hovedaktionær og bestyrelsesformand i et skibsmæglerfirma, blev idømt 40 dages betinget fængsel samt en tillægsbøde for overtrædelse af straffelovens § 110 c ved at have ladet militært udstyr fragte til Sydafrika i strid med den våbenembargo, der var vedtaget i henhold til FN-pagten, jf. lov nr. 156 af 10. maj 1967.

UfR 1985.1037 H: En person straffedes med fængsel i 6 måneder for overtrædelse af straffelovens § 110 c ved sammen med en anden person at have formidlet en lang række transporter af våben og ammunition til Sydafrika.

Østre Landsrets dom af 30. januar 1996 (refereret i ”Domme i Kriminelle Sager 1996-1998” side 120-121): Dommen vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt det kunne bevises, at de tiltalte havde haft forsæt til at overtræde visse regler om forholdsregler mod Serbien og Montenegro ved at købe bær, der blev lastet i Serbien og herefter transporteret til Danmark og Tyskland i 1992. To tiltalte blev frifundet på grund af manglende bevis for forsæt, medens tre andre blev idømt bødestrafte samt konfiskation.

Bestemmelsen i § 110 c, stk. 3, blev indsat ved lov nr. 389 af 28. maj 2003 om straf for overtrædelse af Den Europæiske Unions udenrigs- og sikkerhedspolitiske sanktioner mod tredjelande mv. Den indebærer, at overtrædelse af sanktioner mv. mod tredjelande, bestemte enkeltpersoner, grupper eller juridiske personer kan straffes lige strengt, uanset om sanktionerne fastsættes af FN’s Sikkerhedsråd eller af EU, og uafhængigt af om de gennemføres nationalt eller i EU-regi.

”§ 110 d. Begås nogen af de i kapitlerne 25, 26 og 27 omhandlede forbrydelser mod et fremmed statsoverhoved eller lederen af en fremmed diplomatisk mission, kan den der foreskrevne straf forhøjes med indtil det halve, medmindre forholdet er omfattet af kapitel 13.”

UfR 1934.608 Ø: Tiltalte fremsendte til den tyske gesandt en resolution, der var vedtaget på et offentligt møde, hvori der bl.a. var anført følgende: ”3000 danske Borgere ... udtaler deres Af-sky og Protest mod det blodige Voldsherredømme, som hersker i Tyskland. Fra dog til en vis Grad at have været en Kulturstat er Tyskland under Naziherredømmet sunket ned til Barbari-ets, Brutalitets og Kulturskændslens Land, hvor Tankefrihed ikke eksisterer ... Vi forlanger, at Konzentrationslejrenes Titusinder bliver sat paa fri Fod, og at Terroren hører op... Ned med Nazismens blodige Rædselsregimente. Ned med de virkelige Rigsdagsbrandstiftere Hitler, Gø-ring og Goebbels!” Den pågældende blev idømt straf af bøde.

UfR 1935.156 Ø: Tiltalte havde underskrevet en resolution, hvor den tyske regering blev be-tegnet som en mordregering, og havde derefter sendt den til det tyske gesandtskab. Overtræ-delsen blev straffet med bøde.

”§ 110 e. Med bøde eller fængsel indtil 2 år straffes den, der offentlig forhåner en fremmed nation, en fremmed stat, dens flag eller andet anerkendt nationalmærke eller De Forenede Na-tioners eller Det Europæiske Råds flag.”

UfR 1936.820 Ø: En person havde fra en flagstang, der var placeret uden for Sovjetunionens handelsdelegations lokaler på årsdagen for den sovjetiske revolution, nedtaget unionens natio-nalflag for yderligere at forhåne dette. Den pågældende blev straffet efter en bestemmelse i 1930-loven, der svarede til § 110 e.

2.1.6. Straffelovens § 110 f

”§ 110 f. De i dette kapitel omhandlede forbrydelser er i alle tilfælde genstand for offentlig på-tale, der sker efter justitsministerens påbud.”

I forarbejderne til den tilsvarende bestemmelse i 1930-straffeloven er denne påtaleregul be-grundet i de særlige hensyn, der gør sig gældende ved forbrydelser af denne karakter, herun-der særligt hensyn til fremmede magter.

Københavns byret af 26. januar 1939: I denne sag som bl.a. vedrørte en tysk statsborger, der gennem flere år havde opbygget et meddelernet for den tyske efterretningstjeneste, blev tilta-len ifølge Henrik Stevnsborg, Politiet 1938-47, side 186, der citerer ministermødeprotokollen vedrørende tiltalespørgsmålet, begrænset ”til det nødvendigeste – af hensyn til konsekvenserne under en krig.”

Der henvises herudover til sagen ovenfor anført vedrørende §§ 107-108 om en dansk forfat-ter, der efter Justitsministeriets opfattelse havde overtrådt § 108 ved at virke som sovjetisk påvirkningsagent. På trods heraf fandt ministeriet ikke ”fuld tilstrækkelig anledning til at rejse tiltale.” I ministeriets orientering hedder det om baggrunden herfor:

”5. Selvom det må forudsættes, at [forfatteren] har udvist forhold, som i princippet falder ind under beskrivelsen i straffelovens § 108, har Justitsministeriet efter en samlet vurdering af alt foreliggende ikke fundet, at danske interesser er skadet i en sådan grad, at der er fuld tilstrækkelig anledning til at rejse tiltale. Justitsministeriet har i denne forbindelse ud over de generelle hensyn, som er omtalt foran [Hensynet til ytringsfriheden og den fri meningsdannelse, jf. afsnit 2.1.4], lagt vægt på blandt andet den pågældendes personlige forhold og på, at de sovjetiske diplomater, som må betragtes som sagens hovedpersoner, allerede har forladt Danmark, for den enes vedkommende blandt andet som direkte følge af den aktuelle sag.

Justitsministeriet vil endelig tilføje, at politiet har været ikke blot berettiget, men forpligtet til at foretage en nærmere efterforskning af den forbindelse, som blev konstateret mellem [forfatteren] og de sovjetiske diplomater. En præcis kortlægning af de aktiviteter, som udfoldes, er naturligvis af afgørende betydning for anklagemyndighedens, herunder Justitsministeriets ofte vanskelige vurderinger af tiltalespørgsmål i sager af denne art. Det er derfor en selvfølge, at den konkrete afgørelse ikke vil betyde nogen indskrænkning af politiets muligheder for at foretage efterforskning indenfor retsplejelovens rammer under sædvanligt ansvar overfor domstolene og Justitsministeriet.”

2.2. Straffelovens kapitel 13

Straffelovens kapitel 13 vedrører forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme mv. Bestemmelserne tilsigter således at beskytte den indre fred.

Bestemmelserne i §§ 111-113 og 115 vedrører angreb på de øverste statsorganer.

Ved lov nr. 378 af 6. juni 2002 (anti-terrorpakke 1) blev der indsat en særlig terrorismebestemmelse i straffelovens § 114, der indeholder en definition af begrebet terrorisme. Det er navnlig denne bestemmelse, der påkalder sig interesse i forbindelse med efterretningstjenestens arbejde. Ved loven blev der endvidere indsat nye bestemmelser i straffelovens §§ 114 a, b og e (nu § 114 b, § 114 e og § 114 h).

Ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 (anti-terrorpakke 2) blev indsat nye bestemmelser i straffelovens §§ 114 a, c og d.

Straffelovens §§ 116 og 117 beskytter den demokratiske afvikling af valg.

Bestemmelsen i § 118 vedrører angreb med et såkaldt videregående formål mod visse myndigheder og rettigheder.

§ 118 a indeholder en særlig påtaleregel.

2.2.1. Straffelovens §§ 111-113 og 115

Bestemmelserne i §§ 111-113 og 115 indeholder alle ét eller flere beskyttelsesobjekter samt en beskrivelse af den type angrebshandlinger, der er kriminaliseret. Beskyttelsesobjekterne kan være statsforfatningen, en myndighed, en myndigheds handleevne eller en retting. Angrebshandlingen er typisk magtanvendelse eller trussel herom.

”§ 111. Den, som foretager en handling, der sigter til ved udenlandsk bistand, ved magtanvendelse eller trussel derom at forandre statsforfatningen eller sætte den ud af kraft, straffes med fængsel indtil på livstid.”

Bestemmelsen beskytter statsforfatningen. Beskyttelsen er i forhold til 1930-straffeloven udvidet til også at omfatte handlinger, der sigter til at sætte forfatningen ud af kraft, hvilket ansås for at være en mere nærliggende fare end forsøg på at få ændret forfatningen på ulovlig vis. I forarbejderne til 1930-straffeloven omtales desuden, at forfatningen også kan krænkes ved, at de i forfatningen hjemlede statsmyndigheder hindres i den fri udfoldelse af deres virksomhed.

”§ 112. Den, som foretager nogen handling, der sigter til at berøve kongen eller den, der med hjemmel i forfatningen fører regeringen, livet, straffes med fængsel ikke under 6 år.”

Bestemmelsen er optaget i en selvstændig paragraf, fordi angreb på regentens liv ikke behøver at tilsigte eller være forbundet med angreb på statsforfatningen.

”§ 113. Den, som antaster Folketingets sikkerhed eller frihed eller i øvrigt foretager nogen handling, der sigter til ved magtanvendelse eller trussel derom at aftvinge Folketinget nogen beslutning eller hindre det i frit at udøve sin virksomhed, straffes med fængsel indtil 16 år eller under særligt skærpene omstændigheder på livstid.

Stk. 2. Samme straf kommer til anvendelse på den, der på tilsvarende måde angriber eller øver tvang mod kongen eller den, der med hjemmel i forfatningen fører regeringen, eller mod ministrene, Rigsretten eller Højesteret.”

Der kan henvises til grundlovens § 34, der har følgende ordlyd:

”§ 34. Folketinget er ukrænkeligt. Enhver, der antaster dets sikkerhed eller frihed, enhver, der udsteder eller adlyder nogen dertil sigtende befaling, gør sig skyldig i højforræderi.”

Beskyttelsesobjekterne i straffelovens § 113 er de opregnede øverste statsorganers handlefrihed og sikkerhed.

”§ 115. Begås, uden at forholdet falder ind under §§ 112 og 113, nogen af de i kapitlerne 25, 26 og 27 omhandlede forbrydelser mod kongen eller den, der med hjemmel i forfatningen fører regeringen, forhøjes de i de nævnte bestemmelser foreskrevne straffe indtil det dobbelte.

Stk. 2. Begås nogen af de nævnte forbrydelser mod dronningen, enkedronningen eller tronfølgeren, kan straffen forhøjes med indtil det halve.”

Bestemmelsen svarer til bestemmelsen i § 110 d, der tilsigter at give en særlig kvalificeret beskyttelse af fremmede statsoverhoveder mv.

2.2.2. Straffelovens §§ 114-114 h

Terrorangrebene den 11. september 2001 gav anledning til, at der blev foretaget en nærmere vurdering af, om dansk lovgivning var tilstrækkelig til at sikre en effektiv indsats mod terrorisme. Denne vurdering resulterede bl.a. i en række forskellige lovgivningsinitiativer, som alle er rettet mod terrorisme. Det gælder bl.a. lov nr. 378 af 6. juni 2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme m.v.) (anti-terrorpakke 1).

Ved loven blev bl.a. indsat en særlig terrorismebestemmelse i straffelovens § 114, der indeholder en definition af begrebet ”terrorisme”.

Bestemmelsen er ændret ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme m.v.) (anti-terrorpakke 2).

”§ 114. For terrorisme straffes med fængsel indtil på livstid den, som med forsæt til at skræmme en befolkning i alvorlig grad eller uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer begår en eller flere af følgende handlinger, når handlingen i kraft af sin karakter eller den sammenhæng, hvori den begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade:

- 1) Manddrab efter § 237.
- 2) Grov vold efter § 245 eller § 246.
- 3) Frihedsberøvelse efter § 261.
- 4) Forstyrrelse af trafiksikkerheden efter § 184, stk. 1, retsstridige forstyrrelser i driften af almindelige samfærdselsmidler m.v. efter § 193, stk. 1, eller groft hærværk efter § 291,

stk. 2, hvis disse overtrædelser begås på en måde, der kan bringe menneskeliv i fare eller forårsage betydelige økonomiske tab.

- 5) Kapring af transportmidler efter § 183 a.
- 6) Overtrædelse af lovgivningen om våben og eksplosivstoffer under særlig skærpende omstændigheder efter § 192 a.
- 7) Brandstiftelse efter § 180, sprængning, spredning af skadevoldende luftarter, oversvømmelse, skibbrud, jernbane- eller anden transportulykke efter § 183, stk. 1 og 2, sundhedsfarlig forurening af vandforsyningen efter § 186, stk. 1, sundhedsfarlig forurening af ting bestemt til almindelig udbredelse m.v. efter § 187, stk. 1.
- 8) Besiddelse eller anvendelse m.v. af radioaktive stoffer efter § 192 b.

Stk. 2. På samme måde straffes den, som med det i stk. 1 nævnte forsæt transporterer våben eller eksplosivstoffer.

Stk. 3. Endvidere straffes på samme måde den, der med det i stk. 1 nævnte forsæt truer med at begå en af de i stk. 1 og 2 nævnte handlinger.”

Bestemmelsen skal navnlig gennemføre EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme, der i artikel 1 forpligter medlemslandene til særskilt at kriminalisere en række forsætlige handlinger som terrorhandling.

Bestemmelsen omfatter meget alvorlige forbrydelser, der begås for at forstyrre samfundsordenen og skræmme befolkningen.

Den nye § 114 er – i modsætning til, hvad der er antaget om den hidtidige terrorismebestemmelse i § 114 – ikke begrænset til at beskytte danske samfundsforhold mv. Bestemmelsen beskytter både danske og udenlandske myndigheder samt internationale organisationer, f.eks. FN. Denne ændring er gennemført med henblik på at kunne tage højde for terrorismens globale karakter.

§ 114, stk. 1, stiller ikke krav om, at den pågældende handling skal have haft et videregående politisk formål. Selv om terrorisme formentlig i langt de fleste tilfælde begås med særlige politiske motiver, vil § 114, stk. 1, således inden for de anførte rammer også kunne finde anvendelse på andre handlinger, hvis formål er at skabe almindelig uro, økonomisk kaos mv.

Bestemmelsen i § 114, stk. 2, indebærer, at en person, som med det terrorismeforsæt, der er beskrevet i stk. 1, transporterer våben eller sprængstoffer, ligeledes kan straffes med fængsel indtil livstid.

Efter § 114, stk. 3, kan på samme måde endvidere straffes den, som med et sådant forsæt truer med at begå handlinger omfattet af stk. 1 eller 2. Sidstnævnte bestemmelse har – i forhold til den almindelige bestemmelse om fremsættelse af trusler i straffelovens § 266 – ka-

rakter af en kvalificeret straffebestemmelse ved fremsættelse af trusler om at begå terrorhandlinger.

UfR 2008.127 H: Fire personer var ved Østre Landsret tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 114, stk. 1, nr. 1, jf. § 21, ved med terrorismeforsæt at have forsøgt at begå manddrab i samarbejde med to personer, som var blevet dømt ved en bosnisk domstol. Nævningerne fandt alle de fire personer skyldige i overtrædelse af straffelovens § 114, men de juridiske dommere besluttede, at ny hovedforhandling skulle foregå for så vidt angår de tre af personerne. T1, der blev dømt for overtrædelse af straffelovens § 114, blev idømt 7 års fængsel. Med bemærkning om, at T1 var fundet skyldig i forsøg på den alvorligste form for terrorisme, nemlig terrorisme i forbindelse med manddrab, og at det på den anden side måtte tages i betragtning, at han kun lige var fyldt 16 år på gerningstidspunktet, tiltrådte Højesteret, at straffen var fastsat til fængsel i 7 år, og stadfæstede landsrettens dom.

UfR 2008.1587 H: T1-T3 var ved et nævningeting dømt for forsøg på terrorisme efter straffelovens § 114, stk. 1, nr. 1 og 7, for i fællesskab bl.a. ved drøftelser, anskaffelse af kemikalier og laboratoriestyr og fremstilling af sprængstof at have gjort forberedelser til fremstilling af en eller flere bomber til brug for en terrorhandling. Højesteret udtalte, at udgangspunktet for forsøg på terrorisme ved bombesprængning og manddrab er fængsel i 12 år. Dette udgangspunkt var der ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at fravige for T1 og T2. T3 blev idømt fængsel i 5 år, fordi hans medvirken havde været af underordnet karakter, og idet han på et tidspunkt forsøgte at trække sig tilbage. T2 blev udvist for bestandig.

”§ 114 a. Begås en af de i nr. 1-6 nævnte handlinger, uden at forholdet omfattes af § 114, kan straffen overstige den højeste for lovovertrædelsen foreskrevne straf med indtil det halve. Hvis den højeste straf, der er foreskrevet for den pågældende handling, er mindre end 4 års fængsel, kan straffen dog stige til fængsel indtil 6 år.

- 1) Overtrædelse af § 180, § 181, stk. 1, § 183, stk. 1 eller 2, § 183 a, § 184, stk. 1, § 192 a, § 193, stk. 1, §§ 237, 244, 245, 246, 250, § 252, stk. 1, § 266, § 288 eller § 291, stk. 1 eller 2, når handlingen er omfattet af artikel 1 i konventionen af 16. december 1970 om bekæmpelse af ulovlig bemægtigelse af luftfartøjer, artikel 1 i konventionen af 23. september 1971 til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod den civile luftfarts sikkerhed eller artikel II i protokollen af 24. februar 1988 til bekæmpelse af ulovlige voldshandlinger i lufthavne, der betjener den internationale civile luftfart.
- 2) Overtrædelse af § 180, § 181, stk. 1, § 183, stk. 1 eller 2, § 184, stk. 1, §§ 237, 244, 245, 246, 250, § 252, stk. 1, § 260, § 261, stk. 1 eller 2, § 266 eller § 291, stk. 1 eller 2, når handlingen er omfattet af artikel 2 i konventionen af 14. december 1973 om forebyggelse af og straf for forbrydelser mod internationalt beskyttede personer, herunder diplomatiske repræsentanter.
- 3) Overtrædelse af § 261, stk. 1 eller 2, når handlingen er omfattet af artikel 1 i den internationale konvention af 17. december 1979 imod gidseltagning.
- 4) Overtrædelse af § 180, § 181, stk. 1, § 183, stk. 1 eller 2, § 186, stk. 1, §§ 192 a, 192 b, 237, 244, 245, 246, 260, 266, 276, 278, 279, 279 a, 281, 288 eller § 291, stk. 2, når

handlingen er omfattet af artikel 7 i IAEA-konventionen (Det Internationale Atomenergiagenturs konvention) af 26. oktober 1979 om fysisk beskyttelse af nukleare materialer.

- 5) Overtrædelse af § 180, § 181, stk. 1, § 183, stk. 1 eller 2, § 183 a, § 184, stk. 1, § 192 a, § 193, stk. 1, §§ 237, 244, 245, 246, § 252, stk. 1, §§ 260, 266, 288 eller § 291, stk. 1 eller 2, når handlingen er omfattet af artikel 3 i konventionen af 10. marts 1988 til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod søfartssikkerheden eller artikel 2 i protokollen af 10. marts 1988 til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod sikkerheden for fastgjorte platforme, der befinder sig på kontinentalsokkelen.
- 6) Overtrædelse af § 180, § 181, stk. 1, § 183, stk. 1 eller 2, § 183 a, § 184, stk. 1, § 186, stk. 1, § 192 a, § 193, stk. 1, §§ 237, 244, 245, 246, 250, § 252, stk. 1, § 266 eller § 291, stk. 2, når handlingen er omfattet af artikel 2 i den internationale konvention af 15. december 1997 til bekæmpelse af terrorbombninger.”

Bestemmelsen i straffelovens § 114 a er indsat ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 med henblik på at gennemføre Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme.

Efter straffelovens § 114 a kan straffen overstige den højeste for lovovertrædelsen foreskrevne straf med indtil det halve, når handlingen er omfattet af vedkommende artikel i en af de opregnede konventioner. Hvis den højeste straf, der er foreskrevet for den pågældende handling, er mindre end 4 års fængsel, kan straffen dog stige til fængsel indtil 6 år.

Bestemmelsen indebærer ikke en nykriminalisering. Med bestemmelsen er derimod indført en sideordnet strafferamme med mulighed for strafforhøjelse, når overtrædelse af visse bestemmelser i straffeloven er begået under omstændigheder omfattet af de berørte artikler i de internationale konventioner, der er nævnt i bestemmelsen.

De konventioner, der indgår i § 114 a, indebærer pligt til at kriminalisere handlinger af meget forskellig karakter, herunder ulovlige handlinger mod sikkerheden for den civile luftfart og søfartssikkerheden og forbrydelser mod internationalt beskyttede personer.

Konventionen af 16. december 1970 om bekæmpelse af ulovlig bemægtigelse af luftfartøjer omhandler kapring af luftfartøjer. Efter konventionens artikel 1 begår enhver, der om bord i et luftfartøj under flyvning uberettiget ved vold eller trussel herom eller ved enhver anden form for trussel bemægtiger sig eller udøver kontrol over et luftfartøj eller forsøger at udføre en sådan handling, en forbrydelse. Det samme gør enhver, der om bord i et luftfartøj under flyvning medvirker til, at en anden udfører eller forsøger at udføre enhver sådan handling.

Artikel 1 i *konventionen af 23. september 1971 til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod den civile luftfarts sikkerhed* omfatter en række andre handlinger, der indebærer fare for den civile luftfarts sikkerhed. Efter artikel 1, stk. 1, gør en person sig skyldig i en forbrydelse,

hvis den pågældende uberettiget og forsæligt (a) foretager en voldshandling mod en person om bord i et luftfartøj under flyvning, dersom denne handling må antages at bringe luftfartøjets sikkerhed i fare, (b) ødelægger et luftfartøj i drift eller beskadiger det på en sådan måde, at det ikke kan flyve, eller dets sikkerhed må antages at blive bragt i fare under flyvning, (c) anbringer eller lader anbringe – uanset på hvilken måde – i et luftfartøj i drift en indretning eller et stof, der må antages at ødelægge luftfartøjet eller beskadige det på en sådan måde, at det ikke kan flyve, eller dets sikkerhed må antages at blive bragt i fare under flyvning, (d) ødelægger eller beskadiger luftfartøjshjælpemidler eller forstyrrer deres drift, dersom en sådan handling må antages at bringe et luftfartøj i fare under flyvning, eller (e) giver oplysninger, som personen ved, er urigtige, og derved bringer et luftfartøjs sikkerhed i fare under flyvning. En person gør sig ligeledes skyldig i en forbrydelse, jf. artikel 1, stk. 2, hvis den pågældende forsøger at begå nogen af de i stk. 1 nævnte forbrydelser eller medvirker til, at en anden begår eller forsøger at begå en sådan forbrydelse.

De nævnte artikler suppleres af bestemmelser i artikel 2 i *protokollen af 24. februar 1988 til bekæmpelse af ulovlige voldshandlinger i lufthavne, der betjener den internationale civile luftfart*. Herefter gør enhver person sig skyldig i en forbrydelse, hvis den pågældende uberettiget og forsæligt ved hjælp af et redskab, et stof eller et våben (a) foretager en voldshandling mod en person i en lufthavn, der betjener den internationale civile luftfart, som forårsager, eller som må antages at forårsage alvorlig skade eller død, eller (b) ødelægger eller alvorligt beskadiger anlæg i en lufthavn, der betjener den internationale civile luftfart, eller luftfartøjer, som ikke er i drift og befinder sig i lufthavnen, eller afbryder lufthavnens drift, hvis en sådan handling bringer eller må antages at bringe sikkerheden i lufthavnen i fare.

Konventionen af 14. december 1973 om forebyggelse af og straf for forbrydelser mod internationalt beskyttede personer, herunder diplomatiske repræsentanter, omfatter ifølge artikel 2 følgende forsætlige handlinger rettet mod internationalt beskyttede personer som defineret i konventionens artikel 1: (a) manddrab, bortførelse eller andet angreb på en internationalt beskyttet persons legeme eller frihed, (b) voldshandling mod en internationalt beskyttet persons tjenestested, privatbolig eller transportmiddel, som må antages at bringe den pågældendes person eller frihed i fare, (c) trussel om at foretage sådant angreb, (d) forsøg på at foretage sådant angreb og (e) medvirken til foretagelse af angreb som nævnt i litra a-d.

Den internationale konvention imod gidseltagning af 17. december 1979 retter sig mod gidseltagning, der efter konventionens artikel 1, stk. 1, omfatter tilfælde, hvor en person tilfanger eller tilbageholder en anden person og truer med at dræbe, legemsbeskadige eller fortsat at tilbageholde denne, dvs. gidslet, med henblik på at tvinge en stat, en international intergouvernemental organisation, en fysisk eller juridisk person eller en gruppe personer til at foretage eller undlade at foretage nogen handling som en udtrykkelig eller stiltiende be-

tingelse for frigivelsen af gidslet. Efter artikel 1, stk. 2, omfattes også forsøg på gidseltagning samt medvirken til, at andre foretager eller forsøger at foretage gidseltagning.

IAEA-konventionen (Det Internationale Atomenergiagenturs konvention) af 26. oktober 1979 om fysisk beskyttelse af nukleare materialer retter sig efter artikel 7 mod følgende handlinger: (a) en handling uden lovlig bemyndigelse, der indebærer modtagelse, besiddelse, brug, overdragelse, ændring, bortskaffelse eller spredning af nukleare materialer, og som forvolder eller sandsynligvis vil forvolde død eller alvorlig overlast på nogen person eller betydelig tingsskade, (b) tyveri eller røveri af nukleare materialer, (c) underslæb eller svigagtig tilegnelse af nukleare materialer, (d) en handling, der indebærer et krav om nukleare materialer ved trusler eller brug af magt eller enhver anden form for tvang, (e) en trussel i) om at anvende nukleare materialer til at forvolde død eller alvorlig overlast på nogen person eller betydelig tingsskade, eller ii) om at begå tyveri eller røveri af nukleare materialer for at tvinge en fysisk eller juridisk person, en international organisation eller en stat til at udføre eller afholde sig fra at udføre nogen handling. Forsøg på at begå de i litra a, b eller c nævnte handlinger samt medvirken til alle de nævnte handlinger er ligeledes omfattet.

Konventionen af 10. marts 1988 til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod søfartssikkerheden omfatter skibskapring samt en række andre handlinger, der kan være til fare for søfartssikkerheden. Efter konventionens artikel 3, stk. 1, gør en person sig skyldig i en forbrydelse, hvis den pågældende uberettiget og forsættligt (a) tilbageholder eller udøver kontrol over et skib ved hjælp af magt eller trusler herom eller om enhver anden krænkelse, (b) udøver en voldshandling om bord på et skib, hvis handlingen må antages at bringe skibets sikkerhed i fare under sejlads, (c) ødelægger eller beskadiger et skib eller dets last, hvis handlingen må antages at bringe skibets sikkerhed i fare under sejlads, (d) på et skib anbringer eller lader anbringe – uanset på hvilken måde – en indretning eller et stof, der må antages at ødelægge skibet eller beskadige skibet eller dets last, således at det må antages at bringe skibets sikkerhed i fare under sejlads, (e) ødelægger eller alvorligt beskadiger navigations- og afmærkningssystemer til vejledning for skibsfarten eller alvorligt griber ind i deres drift, hvis en sådan handling må antages at bringe et skibs sikkerhed i fare under sejlads, (f) videregiver oplysninger, personen ved, er usande, og derved bringer sikkerheden i fare for et skib under sejlads, (g) sårer eller dræber en person i forbindelse med, at en af de nævnte forbrydelser begås, eller forsøges begået. En person gør sig ifølge artikel 3, stk. 2, ligeledes skyldig i en forbrydelse, hvis den pågældende forsøger at begå en af de i stk. 1 omhandlede forbrydelser, tilskynder hertil, uanset af hvem den begås, eller på anden måde står i ledtog med en, der begår en sådan forbrydelse. Efter artikel 3, stk. 2, begås tillige en forbrydelse, hvis en person for at foranledige en fysisk eller juridisk person til at foretage eller undlade nogen handling truer med at begå en af de i stk. 1, litra b, c, eller e omhandlede forbrydelser, hvis en sådan trussel må antages at bringe sikkerheden for et skib i fare under sejlads.

Den nævnte artikel suppleres af bestemmelser i artikel 2 i *protokollen af 10. marts 1988 til bekæmpelse af ulovlige handlinger mod sikkerheden for fastgjorte platforme, der befinder sig på kontinentalsoklen*. Efter artikel 2, stk. 1, gør en person sig skyldig i en forbrydelse, hvis den pågældende uberettiget og forsættligt (a) tilbageholder eller udøver kontrol over en fastgjort platform ved hjælp af magt eller trusler herom eller trusler om enhver anden krænkelse, (b) udøver en voldshandling om bord på en fastgjort platform, hvis handlingen må antages at bringe dens sikkerhed i fare, (c) ødelægger eller beskadiger en fastgjort platform, hvis handlingen må antages at bringe dens sikkerhed i fare, (d) på en fastgjort platform anbringer eller lader anbringe – uanset på hvilken måde – en indretning eller et stof, der må antages at ødelægge den fastgjorte platform eller bringe dens sikkerhed i fare, (e) sårer eller dræber en person i forbindelse med, at en af de i litra a til d nævnte forbrydelser begås eller forsøges begået. En person gør sig ligeledes skyldig i en forbrydelse, hvis personen forsøger at begå en af de i stk. 1 omhandlede forbrydelser, tilskynder hertil, uanset af hvem den begås, eller på anden måde står i ledtog med en, der begår en sådan forbrydelse. Det samme gælder, hvor en person for at foranledige en fysisk eller juridisk person til at foretage eller undlade nogen handling truer med at begå en af de i stk. 1, litra b eller c, omhandlede forbrydelser, hvis en sådan trussel må antages at bringe sikkerheden for den fastgjorte platform i fare.

Den internationale konvention af 15. december 1997 til bekæmpelse af terrorbombninger omfatter efter artikel 2, stk. 1, tilfælde, hvor en person uberettiget og forsættligt leverer, anbringer, affyrer eller detonerer en eksplosiv eller anden dødbringende anordning i eller på, ind i eller mod et offentligt sted, en stats- eller regeringsfacilitet, et offentligt transportsystem eller en infrastrukturfacilitet med forsæt til at forårsage a) død eller alvorlig personskade eller b) omfattende ødelæggelse af stedet, faciliteten eller systemet, hvis ødelæggelsen medfører eller sandsynligvis vil medføre et større økonomisk tab. Ifølge artikel 2, stk. 2, omfattes tillige forsøg på at begå en forbrydelse som anført i stk. 1. Efter artikel 2, stk. 3, begår en person ligeledes en forbrydelse, hvis den pågældende medvirker til en forbrydelse som nævnt i stk. 1 eller 2 eller organiserer eller pålægger andre at begå en sådan forbrydelse eller på anden måde medvirker til, at en gruppe personer, der handler med et fælles formål, begår en eller flere forbrydelser som anført i stk. 1 eller 2. Denne medvirken skal være forsættlig og skal enten foretages i den hensigt at fremme gruppens generelle kriminelle virksomhed eller formål eller foretages med viden om, at gruppen har til hensigt at begå den eller de pågældende forbrydelser.

”§ 114 b. Med fængsel indtil 10 år straffes den, som

- 1) direkte eller indirekte yder økonomisk støtte til,
- 2) direkte eller indirekte tilvejebringer eller indsamler midler til eller

- 3) direkte eller indirekte stiller penge, andre formuegoder eller finansielle eller andre lignende ydelser til rådighed for en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a.”

Bestemmelsen i § 114 b om økonomisk støtte mv. til terrorister har navnlig til formål at gennemføre forbuddene mod finansiering af terrorisme i artikel 2 i FN's terrorfinansieringskonvention samt artikel 1, litra d, i FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373.

På samme måde som bestemmelsen i § 114 er § 114 b ikke begrænset til at beskytte danske samfundsinteresser. Efter § 114 b er det derfor også strafbart at yde støtte til organisationer mv., der begår eller har til hensigt at begå terrorhandlinger rettet mod f.eks. andre landes myndigheder.

UfR 2009.1453 H: 6 personer var tiltalt for forsøg på at yde støtte til grupper, der begår terror. De havde efter tiltalen via firmaet Fighters and Lovers medvirket til salg af t-shirts med henblik på at sende en del af overskuddet til organisationerne FARC og PFLP. I overensstemmelse med landsrettens bevisresultat lagde Højesteret til grund, at FARC og PFLP har begået alvorlige overgreb mod civilbefolkningen med forsæt til at skræmme befolkningen i alvorlig grad eller for at destabilisere de grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske og samfundsmæssige strukturer i henholdsvis Columbia og Israel på en sådan måde, at handlingerne i kraft af deres karakter kan tilføje landene alvorlig skade. Højesteret fandt, at landsretten med rette havde henført FARC's og PFLP's handlinger til straffelovens § 114. T1-T4 og T6 havde for landsretten erkendt at have medvirket til produktion, salg og distribution af t-shirts, hvor overskuddet skulle anvendes til at købe radioudstyr til FARC og et trykkeri til PFLP. T5 havde stillet serverkapacitet til rådighed med viden om, at det drejede sig om at tilvejebringe penge til FARC og PFLP. Højesteret lagde til grund, at alle de tiltalte havde været bekendt med eller i hvert fald anset det for overvejende sandsynligt, at FARC og PFLP begår handlinger omfattet af § 114 eller har til hensigt at gøre det. På den baggrund tillagde Højesteret det ikke betydning for skyldsspørgsmålet, at de tiltalte ikke havde opfattet FARC og PFLP som terrororganisationer. Højesteret tiltrådte, at de tiltalte var fundet skyldige i forsøg på overtrædelse af straffelovens § 114 b, nr. 2. T3 og T6 blev idømt 6 måneders betinget fængsel, T2, T4 og T5 blev idømt 60 dages betinget fængsel, og T1 blev idømt 4 måneders betinget fængsel.

”§ 114 c. Med fængsel indtil 10 år straffes den, som hverver en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a eller til at slutte sig til en gruppe eller sammenslutning for at fremme, at gruppen eller sammenslutningen begår handlinger af denne karakter. Under særlig skærpende omstændigheder kan straffen stige til fængsel indtil 16 år. Som særlig skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor der er tale om overtrædelser af systematisk eller organiseret karakter.

Stk. 2. Med fængsel indtil 6 år straffes den, som hverver en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 b eller til at slutte sig til en gruppe eller sammenslutning for at fremme, at gruppen eller sammenslutningen begår handlinger af denne karakter.

Stk. 3. Med fængsel indtil 6 år straffes den, som lader sig hverve til at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a.

§ 114 d. Med fængsel indtil 10 år straffes den, som træner, instruerer eller på anden måde oplærer en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a med viden om, at personen har til hensigt at anvende færdighederne til dette formål. Under særlig skærpende omstændigheder kan straffen stige til fængsel indtil 16 år. Som særlig skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor der er tale om overtrædelser af systematisk eller organiseret karakter.

Stk. 2. Med fængsel indtil 6 år straffes den, som træner, instruerer eller på anden måde oplærer en person til at begå eller fremme handlinger omfattet af § 114 b med viden om, at personen har til hensigt at anvende de tillærte færdigheder til dette formål.

Stk. 3. Med fængsel indtil 6 år straffes den, som lader sig træne, instruere eller på anden måde oplære til at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a.”

Bestemmelserne i straffelovens §§ 114 c og 114 d vedrører hvervning og oplæring til terrorisme.

Bestemmelserne er indsat ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 med henblik på at gennemføre Europarådets konvention om forebyggelse af terrorisme.

”§ 114 e. Med fængsel indtil 6 år straffes den, som i øvrigt fremmer virksomheden for en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af §§ 114, 114 a, 114 b, 114 c eller 114 d.”

§ 114 e indeholder en særlig, udvidet medvirkensregel. Bestemmelsen har navnlig til formål at gennemføre artikel 2, stk. 5, litra c, 1. led, i FN’s terrorfinansieringskonvention, der bl.a. indeholder pligt til at kunne straffe medvirken, som forsætligt foretages i den hensigt at fremme en gruppes kriminelle virksomhed eller formål, når virksomheden eller formålet indebærer, at der begås forbrydelser omfattet af konventionen.

Bestemmelsen i § 114 e er indsat med henblik på at kunne straffe den, som – uden at have forsæt til at medvirke til en konkretiseret terrorhandling – forsætligt fremmer den kriminelle virksomhed eller det kriminelle formål hos en gruppe personer med kendskab til gruppens generelle terrorformål, og som dermed yder en form for bidrag til, at der foretages en terrorhandling.

Københavns Byrets dom af 11. april 2007: En person blev dømt for overtrædelse af straffelovens § 114 e. Den pågældende havde fremstillet og distribueret adskillige cd’er, dvd’er mv. indeholdende navnlig taler, men også sange og fotocollager, hvori der blev opfordret til voldelig ”jihad”. Retten fandt det godtgjort, at den tiltalte havde foretaget handlinger, der kunne betegnes som professionel generel rådgivning til terrorgrupper i relation til al-Qaida og grupper

inspireret heraf, der har til hensigt at begå terrorhandlinger. Det blev også anset for godtgjort, at den pågældende var bekendt hermed, herunder også bekendt med, at udbredelsen af materialet var egnet til at hverve medlemmer til grupperne og egnet til, at grupperne ville blive bestyret i deres forsæt til at begå terrorhandlinger. Den pågældende blev idømt fængsel i 3 år og 6 måneder.

”§ 114 f. Den, som, uden at forholdet omfattes af §§ 114-114 e, deltager i eller yder væsentlig økonomisk eller anden væsentlig støtte til korps, gruppe eller sammenslutning, der har til hensigt ved magtanvendelse at øve indflydelse på offentlige anliggender eller fremkalde forstyrrelse af samfundsordenen, straffes med fængsel indtil 6 år.

§ 114 g. Den, som, uden at forholdet omfattes af §§ 114-114 f, deltager i ulovlig militær organisation eller gruppe, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.”

Bestemmelserne i §§ 114 f og 114 g er en videreførelse af de før 2002 gældende bestemmelser i straffelovens 114. Den hidtidige § 114, stk. 1, er flyttet til § 114 f, og den hidtidige § 114, stk. 2, er flyttet til § 114 g.

Ifølge bemærkningerne til anti-terrorpakke 1 (Folketingstidende 2001-02, 2. samling, Tillæg A, sp. 875) kan det ikke helt udelukkes, at der kan være forhold af mindre graverende karakter, som ikke kan betegnes som terrorvirksomhed i gængs forstand, men som i dag er omfattet af formuleringen om den, der har til hensigt ”ved magtanvendelse at øve indflydelse på offentlige anliggender eller fremkalde forstyrrelse af samfundsordenen”.

Bestemmelserne er imidlertid gjort subsidiære i forhold til de nye bestemmelser om terrorisme mv. i §§ 114-114 e.

Det antages i den strafferetlige teori på baggrund af forarbejderne til bestemmelserne, at bestemmelsen i straffelovens § 114 f (der svarer til den tidligere gældende bestemmelse i straffelovens § 114, stk. 1) alene værner danske offentlige anliggender og den danske samfundsorden, jf. således Vagn Greve m.fl., Kommenteret Straffelov, speciel del (7. udgave, 2001), side 28, samt Vestergaard, Kriminalistisk Instituts årsberetning 1989, side 131.

Efter § 114 f kræves ikke, at sammenslutningen er dannet med et ulovligt formål. Det er sammenslutningens karakter, der er afgørende. 1949-udvalget betegner således bestemmelsen som rent præventiv. Det nævnes, at domstolene ved konkrete afgørelser formentlig navnlig vil lægge vægt på, om medlemmerne er bevæbnede og øves i våbenbrug. Der henvises til Henning Koch, Demokrati – slå till!, Statslig nødret, ordenspoliti og frihedsrettigheder, 1932-1945 (1994), side 123-131.

Der kan i dag ikke gives tilladelse til at danne en sammenslutning som nævnt i § 114 g, jf. § 16 i lov nr. 122 af 27. februar 2001 om forsvarets formål, opgaver og organisation mv., hvorefter private sammenslutninger af personer, der organiseres, uddannes eller udrustes til militær virksomhed, ikke må oprettes.

”§ 114 h. Med fængsel indtil 6 år straffes den, der under skærpende omstændigheder i strid med lovgivningen om ikke spredning af masseødelæggelsesvåben m.v.

- 1) udfører produkter med dobbelt anvendelse uden tilladelse,
- 2) til brug for myndighedernes afgørelser om produkter med dobbelt anvendelse giver urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier oplysninger af betydning for sagens afgørelse eller
- 3) handler i strid med vilkår, der er fastsat i myndighedernes afgørelser om produkter med dobbelt anvendelse.”

Bestemmelsen, der blev indsat i straffeloven som et led i anti-terrorpakke 1, udvider ikke det strafbare område med hensyn til ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben. Strafansvar forudsætter, at handlingen eller undladelsen er i strid med lovgivningen om ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben.

Ved ”lovgivningen om ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben” forstås ifølge lovforslagets bemærkninger (Folketingstidende 2001-02, 2. samling, Tillæg A, sp. 877) regler mod spredning af viden (”knowhow”) samt spredning af produkter, der kan anvendes til fremstilling af atomvåben, biologiske og kemiske våben, herunder også missiler, der kan fremføre sådanne våben. Omfattet er både EU-retsakter, love og administrative forskrifter i form af bekendtgørelser mv. samt vilkår, påbud eller forbud meddelt i henhold til disse regler.

I bemærkningerne er det endvidere anført, at kravet om, at overtrædelser skal være begået ”under skærpende omstændigheder” indebærer, at der skal være tale om særligt grove overtrædelser. Herved forstås navnlig overtrædelser, der går væsentligt ud over, hvad der kan henregnes til en normal og sædvanlig drift af en i øvrigt lovlig (eksport)virksomhed. I vurderingen kan bl.a. indgå, om der er tale om mere systematisk eller vedvarende adfærd, der er udtryk for en bevidst tilsidesættelse af de sikkerhedshensyn, der ligger bag reglerne. Der kan endvidere lægges vægt på, om der ved den kriminelle handling eller undladelse er opnået eller tilsigtet en betydelig økonomisk fordel. Det pågældende produkts farlighed samt oplysninger om køberen eller slutbrugeren af produktet kan også indgå i vurderingen.

2.2.3. Straffelovens §§ 116-117

”§ 116. Den, som hindrer foretagelsen af valg til Folketinget, Færøernes lagting eller til kommunale eller andre offentlige råd eller myndigheder eller gør forsøg herpå, eller som forvansker et valgs udfald eller umuliggør opgørelsen, straffes med fængsel indtil 6 år.

Stk. 2. Samme straf finder anvendelse, når sådanne handlinger foretages ved lovhjemlede umiddelbare stemmeafgivninger i offentlige anliggender.

§ 117. Med bøde eller fængsel indtil 2 år straffes den, som ved de i § 116 omhandlede valg eller stemmeafgivninger

- 1) uberettiget skaffer sig eller andre adgang til at deltage i afstemningen,
- 2) ved ulovlig tvang (§ 260), ved frihedsberøvelse eller ved misbrug af overordningsforhold søger at formå nogen til at stemme på en bestemt måde eller til at undlade at stemme,
- 3) ved svig bevirker, at nogen mod sin hensigt afholder sig fra at stemme, eller at hans stemmeafgivning bliver ugyldig eller virker anderledes end tilsigtet,
- 4) yder, lover eller tilbyder formuefordel for at påvirke nogen til at stemme på en vis måde eller til at undlade at stemme,
- 5) modtager, fordrer eller lader sig tilsige formuefordel for at stemme på en vis måde eller for at undlade at stemme.”

Bestemmelserne vedrører strafbare handlinger, der er rettede mod offentligt valg og stemmeafgivning.

2.2.4. Straffelovens § 118

”§ 118. Den, som ved magtanvendelse eller trussel derom eller under udnyttelse af frygt for fremmed magts indgriben hindrer eller søger at hindre offentlige myndigheder i den frie udøvelse af deres virksomhed, straffes, når handlingen foretages med det formål at øve indflydelse på offentlige anliggender eller fremkalde forstyrrelse af samfundsordenen, med fængsel indtil 12 år.

Stk. 2. Samme straf finder anvendelse på den, som i den i stk. 1 nævnte hensigt og ved anvendelse af de der nævnte midler alvorligt krænker ytringsfriheden eller hindrer foreninger eller andre sammenslutninger i frit at udøve deres lovlige virksomhed.

Stk. 3. Med samme straf anses endvidere den, der i den i stk. 1 nævnte hensigt og under anvendelse af de der nævnte midler begår den i § 193 omhandlede forbrydelse eller lignende alment skadelig handling.”

Bestemmelsen blev indsat i straffeloven i 1952. 1949-udvalget var af den opfattelse, at det var ”magtpåliggende på det tidligst mulige tidspunkt at kunne gribe kraftigt ind over for handlinger, hvis formål endnu ikke har givet sig til kende på en sådan måde, at de kan hen-

føres under udkastets § 111 eller § 113, men som umiskendeligt er egnede til og går ud på at undergrave den bestående demokratiske samfundsordning”.

Stk. 2 beskytter ytrings- og foreningsfriheden. Udvalget ønskede at beskytte ”to for demokratiets trivsel særlig betydningsfulde faktorer”. Udvalget havde alene taget pressens ytringsfrihed med i forslaget, hvilket blev ændret i justitsministerens lovforslag. Når forsamlingsfriheden ikke er omfattet af bestemmelsen, skyldes det, at man vurderede, at den allerede var tilstrækkeligt beskyttet i straffeloven.

Straffelovens § 193 omfatter retsstridige forstyrrelser af den offentlige samfærdsel, kommunikation og forsyningsvirksomhed mv. Andre almenfarlige forbrydelser som eksempelvis ildspåsættelse er ikke omfattet, fordi man vurderede, at også disse forbrydelser i tilstrækkeligt omfang var dækket af andre bestemmelser i straffeloven.

2.2.5. Straffelovens § 118 a

”§ 118 a. De i §§ 111-115 og 118 omhandlede forbrydelser er i alle tilfælde genstand for en offentlig påtale, der sker efter justitsministerens påbud.”

Bestemmelsen betinger påtalemyndigheden af en beslutning fra justitsministeren for så vidt angår §§ 111-115 og § 118.

Denne påtaleregulering er som den tilsvarende bestemmelse i straffelovens § 110 f, som er beskrevet ovenfor under afsnit 2.1.6, begrundet i de særlige hensyn, der gør sig gældende ved forbrydelser af denne karakter, herunder hensynet til fremmede magter. Endvidere skal påtalereglerne sikre, at bestemmelserne i kapitel 12 og 13 ikke får et videre anvendelsesområde end tilsigtet.

I Folketingets Retsudvalgs betænkning over lovforslaget, jf. Folketingstidende 2001-02, 2. samling, Tillæg B, sp. 1468, har flertallet særligt om forholdet mellem den nævnte påtaleregulering i § 118 a og de nye terrorismebestemmelser i § 114 mv. anført følgende:

”...at selve vurderingen af, hvorvidt der bør rejses tiltale, foretages af justitsministeren som øverste anklagemyndighed og under parlamentarisk ansvar. Denne vurdering er principielt juridisk, men [flertallet] erkender, at denne vurdering indeholder elementer af politisk karakter, navnlig i den forstand, at en handling, der eventuelt vil være omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 114, kan være udført på en politisk baggrund, herunder ud fra bestemte politiske motiver, jf. herved den begrænsning i bestemmelsens anvendelsesområde, som følger af den omtalte rådserklæring [EU-Rådserklæring af 6.-7.12. 2001] og præambelen til rammeafgørelsen [Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om bekæmpelse af terrorisme (2002/475/RIA)].”

Der henvises i den forbindelse bl.a. til Henning Kochs artikel om ”Modstandsret – en europæisk demokratiforestilling” i Henning Koch og Anne Lise Kjær (red.), Europæisk retskultur – på dansk. Antologi (2004), side 85 ff.

2.2.6. Straffelovens § 136, stk. 2

”§ 136. ...

Stk. 2. Den, der offentligt udtrykkeligt billiger en af de i denne lovs 12. eller 13. kapitel omhandlede forbrydelser, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.”

Bestemmelsen i straffelovens § 136, stk. 2, kriminaliserer den udtrykkelige billigelse af en forbrydelse, når forbrydelsen retter sig mod statens selvstændighed og sikkerhed og mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder.

Udvidelsen af den strafferetlige regulering af terrorisme mv. i §§ 114 ff. i 2002 og 2006 indebærer, at der i kraft af henvisningen til kapitel 13 er sket en tilsvarende udvidelse af det strafbare område i § 136. Udvidelsen betyder bl.a., at det ikke kun er strafbart efter § 136, stk. 2, offentligt udtrykkeligt at billige terrorhandlinger rettet mod danske myndigheder, men at det også er strafbart på denne måde at billige terrorhandlinger rettet mod udenlandske myndigheder og internationale organisationer.

3. PETs opgaver vedrørende forbrydelser omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13

3.1. Gældende ret

Som et arbejdsområde for PET angives i 2009-instruksen:

”Spionage

Fremmede magters eller organisationers ulovlige efterretningsvirksomhed, jf. navnlig straffelovens §§ 107 og 108, herunder handlinger rettet mod tilvejebringelse af oplysninger indenfor forskning og teknologi mv. (bl.a. industrispionage).”

Denne del af tjenestens virksomhed betegnes også kontraspionage.

Kontraspionage har tidligere været PETs kerneopgave. Den spionagevirksomhed, som foregik under den kolde krig, foregår ikke i dag i tilsvarende omfang og form. Spionagetruslen mod Danmark og danske interesser har ændret sig i takt med den sikkerhedspolitiske udvikling, der er sket både her i landet og internationalt. PET har imidlertid fortsat konstateret interesse for oplysninger om bl.a. politiske, økonomiske, tekniske, militære og andre sam-

fundsmæssige forhold. Afhængig af karakteren af sådanne oplysninger og den måde, hvorpå oplysningerne behandles, kan der være tale om en overtrædelse af straffelovens bestemmelser om ulovlig efterretningsvirksomhed.

Også den type spionage, hvor en fremmed stat indsamler oplysninger om og eventuelt udøver pression imod flygtninge fra den pågældende stat, er kendt i Danmark.

Spionagetruslen, som bl.a. skal ses i lyset af den øgede globalisering og internationale konkurrence, den generelle åbenhed i samfundet og det høje teknologiske vidensniveau i Danmark, er imidlertid blevet mere bredspektret og har fokus på andre områder end samfundsundergravende virksomhed og omgåelse af handelsrestriktioner. Interessen er ifølge PETs årsberetning 2008-2010 i stigende grad rettet mod at indsamle informationer inden for f.eks. forskning og teknologi.

Industrispionage, som normalt vil være rettet mod tilegnelse af erhvervshemmeligheder mv. uden et videregående sigte, falder uden for begrebet fremmed efterretningsvirksomhed. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at industrispionage vil kunne antage en sådan karakter eller være rettet mod sådanne informationer, at den udgør en trussel mod Danmark. Endvidere vil det falde inden for PETs ansvarsområde, såfremt der er en fremmed efterretningstjeneste involveret.

Som en arbejdsopgave for PET angives i 2009-instruksen:

”Terrorisme

Alvorlig kriminalitet, som begås af grupper, organisationer eller enkeltpersoner for at skræmme en befolkning, destabilisere samfundsordenen eller søge at tvinge danske eller udenlandske myndigheder eller internationale organisationer til at foretage eller undlade at foretage en handling, samt finansiering af sådan kriminalitet eller anden medvirken hertil, jf. navnlig straffelovens §§ 114-114 e.”

PETs virksomhed på dette område betegnes kontraterrorisme.

Som nævnt i afsnit 2.2.2 gav terrorangrebene mod USA den 11. september 2001 anledning til, at der blev foretaget en nærmere vurdering af, om dansk lovgivning var tilstrækkelig til at sikre en effektiv indsats mod terrorisme. Denne vurdering resulterede bl.a. i en række forskellige lovgivningsinitiativer, som alle er rettet mod terrorisme.

Der blev bl.a. indsat en særlig terrorismebestemmelse i straffelovens § 114, der indeholder en definition af begrebet terrorisme. Bestemmelsen er ikke begrænset til beskyttelsen af danske samfundsforhold mv. Som følge af terrorismens globale karakter beskytter bestemmelsen

mod handlinger rettet mod befolkninger og myndigheder i Danmark og andre lande og mod internationale organisationer.

Kontraterrorisme har i mange år været en af PETs kerneopgaver. Indsatsen er imidlertid blevet væsentligt styrket i de senere år.

Målet er at forhindre, at der planlægges og udføres terrorhandlinger i Danmark, eller at Danmark bliver brugt som base for støtte til planlægningen eller udførelsen af terrorhandlinger andre steder i verden.

PETs primære opgave i forbindelse med kontraterrorisme består i løbende at følge de miljøer, hvor der kan være grobund for terrorisme.

Som en anden arbejdsopgave for PET angives i 2009-instruksen:

”Ekstremisme

Anvendelse af ekstreme og udemokratiske metoder for at nå politiske, ideologiske eller religiøse mål, jf. bl.a. straffelovens §§ 114 f-114 g og 118.”

Denne del af tjenestens virksomhed betegnes kontraekstremisme.

Begrebet ekstremisme dækker over handlinger, som personer eller grupper foretager på baggrund af eksempelvis deres politiske eller religiøse overbevisning, hvorved statens indre sikkerhed eller den demokratiske samfundsorden angribes eller trues. Det kan f.eks. være grupperinger på den ekstreme højre- eller venstrefløj.

Det er en central del af PETs opgaver at overvåge og i givet fald forhindre, at sådanne grupper eller personer benytter ekstreme og udemokratiske metoder.

I 2009-instruksen er endvidere angivet en række andre arbejdsopgaver for PET i relation til straffelovens kapitel 12 og 13:

”Anden kriminalitet

Kriminalitet, der ved sin karakter, grovhed, internationale relationer eller gennem sit formål truer statens sikkerhed eller samfundsordenen, eller som hindrer eller undergraver folkestyrets funktioner, jf. bl.a. straffelovens §§ 114 f-114 g og 118.

Non-proliferation

Ulovlig spredning af produkter og teknologi, der kan anvendes til fremstilling af våben mv., herunder specielt masseødelæggelsesvåben, jf. navnlig straffelovens § 114 h.”

Betegnelsen masseødelæggelsesvåben anvendes typisk som modsætning til konventionelle våben og omfatter atomvåben, biologiske og kemiske våben ("ABC-våben") samt missiler, der kan fremføre sådanne våben. Masseødelæggelsesvåben er kendetegnet ved, at de har en omfattende ødelæggelsesevne, der ikke klart lader sig afgrænse og derved kan ramme et meget stort antal mennesker.

Fremstilling, besiddelse, erhvervelse og levering af våben og sprængstoffer – herunder ABC-våben – er reguleret i våbenloven.

Indsatsen i forbindelse med ikke-spredning ("non-proliferation") omfatter foranstaltninger, der skal hindre ukontrolleret spredning af viden ("knowhow") og produkter, der kan anvendes til fremstilling af masseødelæggelsesvåben.

Danmark har en international forpligtelse til at sikre, at danske virksomheder ikke udfører visse produkter, som vil kunne blive anvendt til fare for international fred og sikkerhed – herunder af terrororganisationer. Denne eksportkontrol betyder bl.a., at der skal søges om udførselstilladelse for produkter og teknologier, der både kan anvendes inden for den civile og militære sektor. Dette betegnes som "produkter med dobbelt anvendelse" ("dual-use products").

Reglerne om kontrol med udførsel af produkter med dobbelt anvendelse er fastsat i EU-regulering.

PETs efterforskning vedrørende non-proliferation har til formål at skabe overblik over, hvilke lande og personer/persongrupper der er aktive på området, hvordan de arbejder, og hvilke produkter de efterspørger.

PET samarbejder i den forbindelse både nationalt og internationalt med en lang række øvrige myndigheder, organisationer mv.

Ved lov nr. 378 af 6. juni 2002 (anti-terrorpakke 1) blev der indsat en særlig bestemmelse i straffelovens § 114 h (tidligere § 114 e) om særligt grove overtrædelser af reglerne om ikke spredning af masseødelæggelsesvåben mv. (non-proliferation). Om bestemmelsen i straffelovens § 114 h henvises i øvrigt til det anførte ovenfor i afsnit 2.2.2.

3.2. Udvalgets overvejelser

Efter udvalgets opfattelse skal PET også i fremtiden have til opgave at forebygge og efterforske foretagender og handlinger, der udgør eller vil kunne udgøre en fare for bevarelsen af Danmark som et frit, demokratisk og sikkert samfund, for rigets selvstændighed, sikkerhed

og den lovlige samfundsorden, samt forhindre, at sådanne handlinger eller foretagender realiseres eller udvikler sig. Efterretningstjenesten skal således have til opgave at forebygge og bekæmpe trusler mod landets sikkerhed og befolkningens tryghed og skabe grundlaget for, at sådanne trusler kan håndteres så tidligt og hensigtsmæssigt som muligt. Forebyggelse, efterforskning og modvirkning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 skal også for fremtiden være en central opgave for PET.

Udvalget finder, at PET fortsat skal arbejde forebyggende og gennem de oplysninger, som efterretningstjenesten indsamler, bearbejder og analyserer, tilvejebringe mest mulig information om påtænkte handlinger af den ovennævnte karakter, så efterretningstjenesten på denne baggrund kan vurdere, hvorledes eventuelle trusler kan afværges.

Udvalget finder anledning til specielt at fremkomme med nogle bemærkninger om terrorisme, ekstremisme, spionage og proliferation mv.

3.2.1. Terrorism

PET vil som led i varetagelsen af sine opgaver efter § 1, stk. 1, nr. 1, i udvalgets lovudkast, jf. kapitel 15, have til opgave at forebygge, efterforske og modvirke terror, jf. navnlig straffelovens §§ 114-114 e, dvs. alvorlig kriminalitet, som begås af grupper, organisationer eller enkeltpersoner for at skræmme en befolkning, destabilisere samfundsordenen eller søge at tvinge danske eller udenlandske myndigheder eller internationale organisationer til at foretage eller undlade at foretage en handling, samt finansiering af sådan kriminalitet eller anden medvirken hertil.

Det bør efter udvalgets opfattelse være en hovedopgave for PET at overvåge og efterforske handlinger eller foretagender, som kan udvikle sig til at blive en fare for rigets selvstændighed, sikkerhed og den lovlige samfundsorden samt forhindre, at sådanne handlinger eller foretagender realiseres eller udvikler sig. PET skal gennem sin virksomhed sikre, at sådanne trusler kan håndteres så tidligt og så hensigtsmæssigt som muligt. Opgaven skal varetages gennem de oplysninger, som PET indsamler, bearbejder og analyserer med henblik på at tilvejebringe mest mulig information om påtænkte handlinger af den nævnte karakter.

3.2.2. Ekstremisme

Udvalget finder endvidere, at PET som led i varetagelsen af sine opgaver efter § 1, stk. 1, nr. 1, i lovudkastet, jf. kapitel 15, skal have til opgave at forebygge, efterforske og modvirke ekstremisme, jf. navnlig straffelovens §§ 114 f-114 g og § 118, dvs. forbrydelser, hvor der anvendes ekstreme og udemokratiske metoder for at nå politiske, ideologiske eller religiøse

mål. Om udemokratiske metoder kan henvises til kapitel 6 om lovlig politisk virksomhed.

Opgaven består i at overvåge og søge at forhindre, at f.eks. grupperinger på den yderste højre- eller venstrefløj benytter ekstreme og udemokratiske metoder. Midlerne hertil vil være de oplysninger, som efterretningstjenesten indsamler, bearbejder og analyserer med henblik på at tilvejebringe mest mulig information om påtænkte handlinger af den nævnte karakter.

3.2.3. Spionage

Som anført ovenfor i afsnit 3.1.1 har PET kunnet konstatere, at der fortsat fra en række lande er interesse for oplysninger om bl.a. politiske, økonomiske, tekniske, militære og andre samfundsmæssige forhold.

Visse udenlandske efterretningstjenester er således fortsat aktive i Danmark, hvor man forsøger at indhente informationer om udenrigs- og sikkerhedspolitiske forhold. Sådant spionage kan fortsat udgøre en trussel mod Danmarks sikkerhed. Desuden efterspørges mere faktisk og teknisk betonet information, f.eks. oplysninger om vitale kommunikationslinjer, energiforsyning og forskningsresultater.

Forebyggelse og efterforskning af spionage adskiller sig på væsentlige punkter fra den strafferetlige efterforskning, som det øvrige politi foretager. Desuden vil efterforskning af en mistanke om spionage kunne nødvendiggøre særlig sagkundskab og anvendelse af særlige efterforskningsmetoder. Hertil kommer, at spionage kan udgøre en alvorlig trussel mod Danmarks sikkerhed.

Det bør efter udvalgets opfattelse også i fremtiden være en central opgave for PET at forebygge, efterforske og modvirke fremmede magters eller organisationers ulovlige efterretningsevne, jf. navnlig straffelovens §§ 107 og 108.

3.2.4. Proliferation mv.

Endvidere vil PET som led i varetagelsen af sine opgaver efter § 1, stk. 1, nr. 1, i lovudkastet, jf. kapitel 15, have til opgave at forebygge, efterforske og modvirke grove overtrædelser af våbenlovgivningen og særligt grove overtrædelser af reglerne om ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben mv. (non-proliferation), jf. navnlig straffelovens § 114 h.

Som anført ovenfor i afsnit 3.1.4 har PETs efterforskning på dette område til formål af skabe overblik over, hvilke lande og personer/persongrupper der er aktive på området, hvordan de arbejder, og hvilke produkter de måtte efterspørge. Desuden samarbejder PET på området

både nationalt og internationalt med en lang række øvrige myndigheder, organisationer mv.

Udvalget finder på denne baggrund, at det fortsat bør være PET, som varetager denne opgave, da efterforskning og forebyggelse heraf i vidt omfang knytter sig til de arbejdsmetoder, som PET benytter sig af.

Hertil kommer, at grove våbenlovsovertrædelser er alvorlige forbrydelser, der også kan have forbindelse til de forbrydelser, som PET i øvrigt har til opgave at forebygge og efterforske, navnlig spionage, ekstremisme og terrorisme. Dette taler efter udvalgets opfattelse yderligere for, at PET også varetager denne opgave.

4. Den alvorligste organiserede kriminalitet

4.1. Gældende ret

Som en arbejdsopgave for PET angives i 2009-instruksen:

”C. Den alvorligste organiserede kriminalitet

Politiets Efterretningstjenestes ansvarsområde omfatter også den alvorligste organiserede kriminalitet. Det vil navnlig sige bande- og netværkskriminalitet, som er kendetegnet ved sin internationale, grænseoverskridende og professionelle karakter og begås under anvendelse af vold, trusler og våben i svært tilgængelige miljøer, hvor sikkerhedsniveauet er højt.

På baggrund af bl.a. oplysninger fra Politiets Efterforskningsstøtte Database (PED) udarbejder efterretningstjenesten efterforskningsoplæg og træffer i givet fald afgørelse om videregivelse af disse oplæg til den relevante politikreds. Efterforskningen forankres herefter i den pågældende politikreds på dennes ansvar og gennemføres under sædvanligt tilsyn af vedkommende statsadvokat. Medarbejdere fra Politiets Efterretningstjeneste kan efter nærmere aftale deltage i efterforskningen.

Efterretningstjenestens aktiviteter på dette område skal tillige medvirke til at sikre efterretningstjenesten et grundlag for – på et så tidligt tidspunkt som muligt – at kunne identificere eventuelle relationer mellem den alvorligste organiserede kriminalitet og efterretningstjenestens øvrige opgaver.”

Baggrunden for, at PETs ansvarsområde også omfatter den alvorligste organiserede kriminalitet og operativ støtte til politiet, er, at visse støttefunktioner og dele af Det Nationale Efterforskningscenters (NECs) opgaver blev overført til PET i august 2006. Der henvises i øvrigt til kapitel 3, afsnit 3.1.4 og kapitel 5, afsnit 4.3.1.

Overførelsen af støttefunktioner og dele af NECs opgaver fandt sted på baggrund af en anbefaling fra en tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse, som afgav rapporten ”Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror” i november 2005. Rapporten indeholder en række anbefalinger, som efter arbejdsgruppens opfattelse kan komme på tale for at styrke indsatsen og beredskabet mod terror.

NEC blev etableret som et center under Rigspolitichefen i 1998 med det formål på nationalt plan og inden for visse nærmere opregnede kriminalitetsområder at indsamle og behandle alle typer information om kriminalitet, at koordinere lokale efterforskningsmæssige aktiviteter samt at yde operationel rådgivning og assistance til det øvrige politi.

På det tidspunkt, hvor arbejdsgruppen afgav sin rapport, beskæftigede NEC sig med overvågning og analyse af organiseret kriminalitet, kvindehandel, pengefalsk, kontrabande, narkotika, voldelige overfald og anden intimidering af visse offentligt ansatte samt rejsehøjsbistand til politikredsene. Herudover var NEC ansvarlig for Rigspolitiets døgnbemandede kommunikationscenter og det internationale politisamarbejde samt visse støttefunktioner, herunder observation og teknik, særlige operationer og Aktionsstyrken, der løser visse politimæssige specialopgaver, f.eks. ved gidseltagning.

Arbejdsgruppen anførte, at der er en række ligheder mellem NECs og PETs arbejdsmetoder. NEC benytter sig ligesom PET i vid udstrækning af kilder, observation og tekniske indgreb, og indsatsen både i forhold til terrorområdet og i forhold til den alvorligste form for kriminalitet er i vidt omfang af efterretningsmæssig og forebyggende, fremadrettet karakter.

Endvidere fremhæves en række fordele ved en overførelse af dele af NECs opgaver til PET. Der peges således bl.a. på, at en overførelse vil sikre en så hensigtsmæssig udnyttelse som muligt af de ressourcer, som er afsat til bekæmpelse af de farligste former for kriminalitet, og at en overførelse vil styrke det faglige miljø og ekspertisen på området og modvirke informationstab.

Arbejdsgruppen anbefalede herefter, at hovedparten af NEC blev overført til PET med det formål at styrke den operative indsats på terrorområdet. Arbejdsgruppen pegede endvidere på, at den alvorligste organiserede kriminalitet herved ville blive håndteret af en ny og større organisation med en større samlet tyngde.

Overførelsen af dele af NECs opgaver til PET er sket administrativt i august 2006.

Det fremgår af PETs årsberetning for 2006-2007, at der er sket overførelse af ca. 150 medarbejdere fra NEC til PET omfattende aktionsstyrken (AKS), særlige operationer (vidnebeskyttelse, forhandlergruppe og agentvirksomhed), observation og teknik samt et antal analy-

se- og rejseholdsmedarbejdere. Den resterende del af NEC hører fortsat direkte under Rigspolitiet.

Aktionsstyrken, observations- og teknikgruppen samt forhandlergruppen er integreret i PETs sikkerhedsafdeling, mens vidnebeskyttelse og agentvirksomhed indgår i specialenheden Særlige Operationer, som er en del af PETs operative afdeling. De øvrige medarbejdere indgår i Center for Organiseret Kriminalitet, som ligeledes er en del af PETs operative afdeling.

Den del af NEC, der ikke er overført til PET, behandler fortsat de samme kriminalitetsområder som forud for overførslen, dog med de begrænsninger, der følger af udvidelsen af PETs kompetence i relation til den alvorligste organiserede kriminalitet. Efterfølgende har den tilbageværende del af NEC tillige fået til opgave at monitorere kriminalitetsområderne menneskesmugling og æresrelaterede forbrydelser.

PETs Center for Organiseret Kriminalitet består af en efterretningssektion og en efterforskningssektion.

Center for Organiseret Kriminalitet har til opgave at analysere den alvorligste organiserede kriminalitet, dvs. bande- og netværkskriminalitet, som er kendetegnet ved sin internationale og professionelle karakter, og som begås under anvendelse af vold, trusler og våben i svært tilgængelige miljøer, hvor sikkerhedsniveauet er højt.

På baggrund af analyserne udarbejder centret konkrete efterforskningsoplæg til den pågældende politikreds, hvor efterforskningen herefter forankres og gennemføres under sædvanligt tilsyn af vedkommende statsadvokat.

Desuden skal centret medvirke til at identificere eventuelle relationer mellem den alvorligste organiserede kriminalitet og efterretningstjenestens øvrige arbejdsområder, herunder indsatsen mod terrorisme.

Målet for indsatsen mod den alvorligste organiserede kriminalitet er at tilvejebringe et grundlag for proaktivt og efterretningsbaseret at gribe ind tidligt og præcist med henblik på at undgå, at kriminalitetens fulde virkning indtræder. Med henblik på denne indsats anvendes derfor i vid udstrækning kilder, observation og andre tekniske indgreb, og desuden er samarbejdet med andre landes politimyndigheder højt prioriteret.

Det fremgår af PETs årsberetning for 2008-2010, at samarbejdet mellem PETs Center for Organiseret Kriminalitet, Rigspolitiet, politikredsene og udenlandske politimyndigheder mv. løbende har resulteret i iværksættelsen af efterforskninger mod kriminelle bander og netværk med internationale forgreninger også uden for Europa. Efterforskningerne har bl.a.

vedrørt særdeles alvorlige narkotika- og våbenlovsovertrædelser samt alvorlig personfarlig kriminalitet.

Endelig fremgår det af PETs årsberetning for 2006-2007, at efterforskere og analysemedarbejdere fra centret har bidraget til at styrke den efterretningsmæssige indsats på terrorområdet og i vidt omfang har assisteret i forbindelse med efterforskningen af terrrorsagerne.

4.2. Udvalgets overvejelser

Udvalget har noteret sig, at regeringen i 2006 har overført dele af NECs opgaver til PET.

Overførelsen er sket bl.a. med henblik på en yderligere styrkelse af den operative (efterforskningsmæssige) indsats på terrorområdet. Derudover har sigtet været, at PET skal forebygge og efterforske den alvorligste organiserede kriminalitet, f.eks. bande- og netværkskriminalitet, som er kendetegnet ved sin internationale og professionelle karakter, og som begås under anvendelse af vold, trusler og våben i svært tilgængelige miljøer, hvor sikkerhedsniveauet er højt.

Som led heri har PET til opgave at foretage analyser af denne kriminalitet og at yde politikredsene bistand i forbindelse med særlige politiindsatser knyttet til efterforskning og opklaring af alvorlig kriminalitet, f.eks. i forbindelse med løsning af gidselsituationer eller særlig farlige anholdelser, hvilket bl.a. kan ske med bistand fra aktionsstyrken og forhandlergruppen.

Udvalget finder ikke anledning til at fremkomme med forslag om ændringer i den herved tilvejebragte udvidelse af PETs opgaver. Udvalget foreslår, at det i lovudkastets § 1 om PETs arbejdsopgaver udtrykkeligt anføres, at PET har til opgave at forebygge, efterforske og modvirke andre alvorlige forbrydelser end de forbrydelser, som fremgår af straffelovens kapitel 12 og 13, men som ligeledes kan true den nationale og internationale samfundsorden. Endvidere finder udvalget, at det bør nævnes, at en af PETs opgaver er at bistå det øvrige politi, jf. bemærkningerne nedenfor i afsnit 6.

Udvalget bemærker i tilslutning hertil, at en overførelse af andre opgaver end de i udvalgets lovudkast nævnte også i fremtiden vil kunne ske administrativt, hvis de har sammenhæng med de anførte opgaver, jf. lovudkastets § 1, stk. 2. Der henvises i den forbindelse til kapitel 15.

5. Trusselsvurderinger

5.1. Gældende ret

Som en arbejdsopgave for PET angives i 2009-instruksen:

”A. Trusselsvurderinger

Politiets Efterretningstjeneste har til opgave løbende – og efter omstændighederne med kort varsel – at identificere og vurdere sikkerhedsmæssige trusler mod Danmark og den nationale sikkerhed, mod danske interesser i udlandet samt i forhold til konkrete begivenheder, steder, personer og organisationer.

Trusselsvurderingerne skal i form og indhold kunne danne grundlag for konkrete beslutninger, og herunder f.eks. kunne indgå i overvejelser om iværksættelse af konkrete modforanstaltninger og i tilrettelæggelsen og prioriteringen af den videre efterretningsindhentning.”

PETs Center for Terroranalyse udarbejder løbende en vurdering af terrortruslen mod Danmark. Trusselsvurderingerne er baseret på et bredt analysearbejde, som omfatter både specifikke trusselsvurderinger i forhold til bestemte personer og begivenheder samt bredere tendensanalyser og vurderinger af terrorrelaterede fænomener. Trusselsvurderingen opdateres med passende mellemrum, eller hvis der opstår pludselige og væsentlige ændringer i trusselsbilledet.

Center for Terroranalyse blev etableret i 2007 på baggrund af en anbefaling fra den tværminterielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse. Centeret består af medarbejdere fra PET, FE, Udenrigsministeriet og Beredskabsstyrelsen og kan efter behov udvides med medarbejdere fra andre myndigheder, der er centrale for den samlede danske myndighedsindsats på terrorområdet.

Centeret er indrettet således, at de deltagende parter bidrager med faglige kompetencer og netværk uden at afgive beslutningskompetence, hvorved de enkelte myndigheders sektoransvar bevares.

5.2. Udvalgets overvejelser

Udvalget finder, at PET fortsat bør varetage den sikkerhedsopgave, der består i at udarbejde trusselsvurderinger med henblik på navnlig at identificere, vurdere og søge at afværge sikkerhedsmæssige trusler mod Danmark og den nationale sikkerhed. Udvalget har i den forbindelse lagt vægt på, at den indsigt i den aktuelle trusselssituation, som tjenesten opnår som led i varetagelsen af sine øvrige opgaver, herunder kontraterrorisme og kontraekstremisme,

er af afgørende betydning for muligheden for at udarbejde retvisende trusselsvurderinger.

Det er udvalgets vurdering, at denne opgave, der er af væsentlig betydning både for PETs eget arbejde og for PETs samarbejdspartnere også i fremtiden bør være en central opgave for PET. Udarbejdelsen af trusselsvurderinger er medtaget som en selvstændig opgave i § 1, stk. 1, nr. 3, i udvalgets lovudkast.

6. Bistand til det øvrige politi

6.1. Gældende ret

Som en selvstændig arbejdsopgave for PET er i 2009-instruksen anført:

”E. Operativ støtte til politiet

Politiets Efterretningstjeneste yder politikredsene assistance i forbindelse med særlige politiindsatser, herunder med henblik på løsning af gidselsituationer, særligt farlige anholdelser eller andre specialopgaver knyttet til efterforskning og opklaring af alvorlig kriminalitet. Til disse opgaver råder Politiets Efterretningstjeneste over aktionsstyrken, ligesom efterretningstjenesten råder over en forhandlergruppe og et vidnebeskyttelsesprogram, der kan stilles til rådighed for politikredsene.

Politiets Efterretningstjeneste yder endvidere efter konkret anmodning politikredsene bistand til agentoperationer og bistand i forbindelse med særlige observationsopgaver samt brug af særligt teknisk overvågnings- og aflytningsudstyr.

I forbindelse med den nævnte bistand – bortset fra vidnebeskyttelse – ligger det overordnede ansvar for opgaveløsningen i politikredsen.”

Det fremgår af PETs årsberetning for 2008-2010, at PET yder en omfattende operativ bistand til politikredsene, navnlig som led i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. Bistanden til politikredsene ydes efter nærmere fastsatte retningslinjer og efter en konkret vurdering. Det forudsættes, at politikredsene på sigt opbygger egen kapacitet og ekspertise, så de i endnu højere grad bliver i stand til at løse almindelige observationsopgaver og tekniske indgreb, der ikke er af særlig vanskelig karakter eller kræver særligt udstyr.

PETs bistand til politikredsene er således forbeholdt opgaver, hvor løsningen kræver helt særlige specialkompetencer eller ekspertise, som det ikke vil være praktisk muligt at oparbejde og vedligeholde på det fornødne niveau i alle politikredse.

Aktionsstyrken er en specialenhed i efterretningstjenesten, som har til opgave at opretholde et operativt antiterrorberedskab og medvirke til bekæmpelse af alvorlige former for krimina-

litet ved at tilvejebringe forsvarlige løsningsmuligheder i vanskelige indsatsopgaver for politiet, hvor den almindelige politiuddannelse og –udrustning ikke er tilstrækkelig.

Aktionsstyrken har bl.a. til opgave at foretage gidselredning, farlige anholdelsesaktioner, planlægning, styring og udførelse af vanskelige indsatsopgaver, særlig personbeskyttelse og særlige observationsopgaver.

Aktionsstyrken har et løbende samarbejde med enheder fra forsvaret, der yder assistance med både personale og materiel som støtte i operative opgaver og i forbindelse med uddannelse. Derudover er der etableret arbejdsgrupper for samordning af viden, teknik og taktik, der anvendes i forbindelse med operative opgaver og uddannelse, hvor forsvaret yder støtte til politiet.

Forhandlergruppen yder bistand i forbindelse med bl.a. kidnappings- og gidselsituationer. Forhandlernes opgave er at skabe kontakt til gerningsmændene for om muligt at få kontrol og overblik over situationen og skabe grundlaget for en fredelig løsning.

Forhandlerne er i det daglige tilknyttet andre politienheder, hvor de udfører normal tjeneste, men kan tilkaldes, når det er påkrævet, og de er i stand til med meget kort varsel at rejse i hele verden.

Forhandlergruppen yder bistand til PETs operative enheder og politikredsene i forbindelse med hændelser, hvor der er behov for forhandling mv. for at undgå magtanvendelse, afværge skader, indsamle informationer eller fremme overgivelse, f.eks. hvis en gerningsmand har barrikaderet sig eller i forbindelse med politiets håndtering af selvmordstruede personer og psykisk syge.

Forhandlergruppen yder endvidere bistand i forbindelse med forskellige typer kidnappings- og gidselsituationer, f.eks. i forbindelse med kidnappinger i familiesager og gidseltagninger, der har økonomiske, politiske eller religiøse mål. Forhandlergruppen yder desuden bistand i forbindelse med gidseltagninger af danskere i udlandet. Forhandlerne bistår i den forbindelse bl.a. med situationsanalyser, planlægning af løsningsscenerier og logistik i forhold til forhandlingsforløbet, f.eks. fremskaffelse af evt. løsesum mv. Rådgivning og støtte til de pårørende i forbindelse med en gidselsituation er også en central opgave for forhandlergruppen. Desuden rådgiver forhandlergruppen danske repræsentationer i udlandet.

I et afsnit i 2009-instruksen om PETs samarbejdspartnere anføres bl.a. følgende:

”Politiet

Politiets Efterretningstjeneste skal løse sine opgaver i nært samarbejde med det øvrige politi.

Efterretningstjenesten udarbejder trusselsvurderinger til brug for politikredsene i forbindelse med konkrete begivenheder eller trusler og fremkommer i fornødent omfang med anbefalinger om, hvilke politimæssige foranstaltninger politikredsene bør sætte i værk.

Politiets Efterretningstjeneste yder endvidere politikredsene operativ bistand på en række forskellige områder, herunder bistand ved observationsopgaver, teknisk bistand mv., jf. ovenfor under afsnit III, pkt. E.”

En anden vigtig samarbejdsform, der ikke er omtalt i 2009-instruksen, er PETs videregivelse af oplysninger om mulig kriminalitet, som PET bliver opmærksom på i forbindelse med sin efterforskning. Disse oplysninger videregives løbende til det øvrige politi. Om PETs adgang til at videregive personoplysninger henvises til gennemgangen i kapitel 5.

6.2. Udvalgets overvejelser

Det er udvalgets opfattelse, at det af en lovbestemmelse udtrykkeligt bør fremgå, at det er en central opgave for PET at bistå det øvrige politi. Udvalget finder ikke grundlag for at fremkomme med forslag til ændringer i det eksisterende samarbejde mellem PET og det øvrige politi. Det nærmere samarbejde bør reguleres i administrative bestemmelser fastsat af Justitsministeriet.

7. Underretning af justitsministeren

7.1. Gældende ret

Af 2009-instruksen fremgår bl.a. følgende:

”Politiets Efterretningstjeneste udgør organisatorisk en del af Rigspolitiet, men chefen for Politiets Efterretningstjeneste refererer i forhold til løsningen af sine opgaver i medfør af denne instruks direkte til Justitsministeriet.

Det påhviler chefen for Politiets Efterretningstjeneste til enhver tid at holde Justitsministeriet direkte underrettet om alle forhold af betydning for landets indre sikkerhed og i det hele om alle forhold af væsentlig betydning inden for efterretningstjenestens virksomhed, herunder om alle vigtigere enkeltsager og kontakter med inden- eller udenlandske myndigheder.”

Ansvar for og kontrollen med tjenesten påhviler således navnlig justitsministeren. Der er løbende og jævnligt kontakt mellem chefen for PET og Justitsministeriet.

7.2. Udvalgets overvejelser

Justitsministeren er som anført ovenfor i kapitel 3 politiets øverste foresatte, jf. retsplejelovens § 108. Chefen for PET refererer efter langvarig praksis direkte til Justitsministeriet, uanset at efterretningstjenestens organisatorisk er henlagt under Rigspolicefembedet. Ansvar og kontrollen med efterretningstjenesten påhviler således navnlig justitsministeren.

Udvalget finder ikke grundlag for at ændre denne praksis.

Udvalget finder, at det bør fremgå af en lovbestemmelse om PETs opgaver, at det er en selvstændig opgave for PET at holde justitsministeren underrettet om forhold af betydning for landets indre sikkerhed, om forhold af væsentlig betydning inden for efterretningstjenestens virksomhed og om vigtigere enkeltsager. I praksis vil forpligtelsen til at underrette justitsministeren påhvile chefen for PET.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at PET vil have pligt til på eget initiativ løbende at underrette justitsministeren om forhold af betydning for landets indre sikkerhed samt forhold af væsentlig betydning inden for efterretningstjenestens virksomhed.

Det nærmere omfang og karakteren af PETs underretning af justitsministeren må efter udvalgets opfattelse bero på en konkret vurdering af den enkelte sag.

Chefen for PET deltager rutinemæssigt i møder i Regeringens Sikkerhedsudvalg og i Embedsmændenes Sikkerhedsudvalg. Udvalget finder imidlertid, at denne opgave har en så nær sammenhæng med PETs opgavevaretagelse over for justitsministeren og Justitsministeriet, at en selvstændig omtale heraf i en lovbestemmelse er uforholdsmæssig.

8. Forebyggende sikkerhed

8.1. Gældende ret

8.1.1. Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 til chefen for Politiets Efterretningstjeneste

Som en arbejdsopgave for PET angives i 2009-instruksen:

”F. Forebyggende sikkerhed

Forebyggelse i forhold til sikkerhedsmæssige trusler kræver en bredspektret og omfattende indsats, og efterretningstjenesten skal selvstændigt og i samarbejde med relevante offentlige

myndigheder og private aktører bidrage til, at samfundet rustes bedst muligt til at imødegå sikkerhedsmæssige trusler.

I den forbindelse skal Politiets Efterretningstjeneste etablere relevante dialog- og kontaktfora samt udvikle konkrete projekter, der kan bidrage til en styrkelse af den forebyggende indsats.

Politiets Efterretningstjeneste skal endvidere løbende og i overensstemmelse med det aktuelle trusselsbillede bidrage til, at såvel offentlige myndigheder som private kan træffe egne præventive foranstaltninger.

Politiets Efterretningstjeneste er som national sikkerhedsmyndighed den centrale myndighed i forhold til sikkerhedsbeskyttelse af klassificerede informationer, herunder de personalemæssige, fysiske og proceduremæssige foranstaltninger der tilsigter, at informationerne beskyttes mod uautoriseret indsigt og ændring, jf. Statsministeriets sikkerhedscirkulære af 7. december 2001.

Det påhviler Politiets Efterretningstjeneste at give relevant sikkerhedsrådgivning om personalemæssige, fysiske og proceduremæssige foranstaltninger til offentlige myndigheder. Efterretningstjenesten yder endvidere en sådan bistand til private, hvis en offentlig beskyttelsesinteresse taler for det. Dette gælder bl.a. i forhold til landets kritiske infrastruktur.

Politiets Efterretningstjeneste skal tillige løbende vurdere sikkerheden omkring den civile luft- og søfart i Danmark. Politiets Efterretningstjeneste samarbejder i den forbindelse med luft- og søfartsmyndigheder samt havne og lufthavne om iværksættelse af sikkerhedsforanstaltninger omkring luft- og søfarten.”

Efter instruksen er bl.a. forebyggelse af ekstremisme og radikalisering i Danmark en væsentlig opgave for PET.

PET har etableret et særligt Forebyggelsescenter, som er ansvarlig for at iværksætte og gennemføre initiativer og projekter, der tager sigte på at forebygge ekstremisme, og som søger at inddrage alle relevante aktører i det danske samfund i forebyggelsen af ekstremisme på et så tidligt tidspunkt som muligt.

Som led i den tidligere regerings handlingsplan ”En fælles og tryk fremtid” fra 2009 er PET bl.a. ved at udvikle metoder, der kan påvirke personer til at ændre adfærd og fjerne sig fra en voldelig ekstremistisk løbebane. Med henblik på at sikre en effektiv forebyggende indsats over for ekstremisme har PET dialog med bl.a. repræsentanter for etniske og religiøse miljøer i Danmark.

Der henvises i øvrigt til kapitel 7, pkt. 7.6.2 om dialog og kontaktfora.

I 2009-instruksen anføres om PETs samarbejdspartnere bl.a. følgende:

”Andre danske myndigheder [end det øvrige politi]

Politiets Efterretningstjeneste skal i relevant omfang samarbejde med andre danske myndigheder [andre end det øvrige politi] som led i såvel den forebyggende indsats som i forbindelse med den egentlige efterretningsindhentning og efterforskning.

Private

Politiets Efterretningstjeneste skal som led i den forebyggende indsats bl.a. gennem kontaktfora samarbejde med relevante private aktører.”

8.1.2. Statsministeriets cirkulære nr. 204 af 7. december 2001

8.1.2.1. Cirkulærets formål

Cirkulære nr. 204 af 7. december 2001 vedrørende sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO, EU og WEU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt er trådt i kraft den 7. december 2001.

Cirkulærets formål er navnlig at sikre, at klassificerede informationer mv. opbevares og behandles på en sikkerhedsmæssig forsvarlig måde, herunder at informationerne ikke kommer til uvedkommendes kendskab.

8.1.2.2. PET er national sikkerhedsmyndighed

Det fremgår af cirkulæret, at forpligtelsen til at sikkerhedsbeskytte klassificerede informationer består i forhold til Den Nordatlantiske Traktats Organisation (NATO), Den Europæiske Union (EU) og Den Vesteuropæiske Union (WEU) samt i forhold til andre internationale traktater og national lovgivning. Danmark er i henhold til aftaler indgået mellem Danmark og internationale organisationer forpligtet til at overholde disse organisationers regelsæt for sikkerhedsbeskyttelse af fælles, klassificerede informationer og at udpege en National Sikkerhedsmyndighed, der er pålagt at udøve kontrolfunktionen i Danmark på organisationernes vegne. PET er udpeget som national sikkerhedsmyndighed, idet funktionen dog for forsvarets vedkommende varetages af FE på Forsvarschefens vegne.

Samtlige statslige myndigheder er omfattet af cirkulæret og skal dermed træffe de nødvendige foranstaltninger til sikring af, at bestemmelserne i cirkulæret om indsigt i og udfærdigelse af klassificerede informationer og om opbevaring, fysisk sikkerhed, installationssikkerhed og destruktion mv. overholdes. Efter cirkulæret har PET i den forbindelse bl.a. til

opgave at yde bistand og vejledning samt at føre tilsyn med myndighedernes overholdelse af de sikkerhedsmæssige foranstaltninger.

Særligt med hensyn til rådgivning af og bistand til private i sikkerhedsspørgsmål bemærkes, at tjenestens opgaver på dette område er begrænset til rådgivning af og bistand til varetagelse af offentlige beskyttelsesinteresser.

8.1.2.3. Klassifikationsgrader

Efter § 1 i Statsministeriets cirkulære anvendes følgende klassifikationsgrader:

- Yderst hemmeligt
- Hemmeligt
- Fortroligt
- Til tjenestebrug

Cirkulærets kapitel A II regulerer spørgsmålet om indsigt i klassificerede oplysninger. Efter cirkulærets § 12, stk. 1, må klassificerede informationer ikke udlånes eller udleveres til personer, der ikke er sikkerhedsgodkendt til at behandle informationer af den pågældende klassifikationsgrad. Alle personer med adgang til elektroniske informationssystemer, der behandler informationer klassificeret fortroligt eller højere, skal være sikkerhedsgodkendt til at behandle de højest klassificerede informationer, som de har adgang til i det elektroniske system, jf. cirkulærets § 12, stk. 2.

8.1.2.4. Sikkerhedsgodkendelse

De ansættelsesområder, der kræver sikkerhedsgodkendelse, kan typisk inddeles i følgende hovedkategorier:

Ved ansættelse hos en offentlig myndighed, hvor den pågældende som led i arbejdet vil få adgang til klassificerede informationer, f.eks. Forsvarsministeriet eller Udenrigsministeriet.

Ved ansættelse hos udbydere af elektroniske kommunikationsnet eller tjenester til slutbrugere, hvis stillingen indebærer, at den pågældende forestår kontakten til politiet i forbindelse med indgreb i meddelelshemmeligheden, jf. bekendtgørelse nr. 1144 af 20. november 2006 om telenet- og teletjenesteudbydere praktiske bistand til politiet i forbindelse med indgreb i meddelelshemmeligheden (sikkerhedsgodkendelse af personale i telebranchen).

Ved ansættelse hos en privat virksomhed, som udfører opgaver for det offentlige, og hvor den pågældende får adgang til klassificerede oplysninger hos en offentlig myndighed, f.eks.

private it-, håndværks- og konsulentvirksomheder.

Ved varetagelse af visse tillidsposter, f.eks. bestyrelsesposter i private virksomheder, hvor virksomheden og bestyrelsen har adgang til klassificerede oplysninger i forbindelse med udførelse af opgaver for en offentlig virksomhed.

Herudover foretager PET sikkerhedsundersøgelser af pressefolk og personale i forbindelse med afholdelse af visse officielle arrangementer i Danmark, herunder også på ambassader, når det skønnes nødvendigt af sikkerhedsmæssige årsager.

8.1.2.5. Nærmere om sagsforløbet

Sager om sikkerhedsgodkendelse af personer, der skal have adgang til klassificerede informationer, kan opdeles i en undersøgelses- og videregivelsesfunktion samt en godkendelsesfunktion.

Undersøgelse

Forud for selve sikkerhedsundersøgelsen skal den person, hvis forhold skal undersøges med henblik på en sikkerhedsgodkendelse, udfylde et oplysningsskema og give samtykke til, at der kan indhentes yderligere oplysninger om den pågældende.

PET undersøger i forbindelse med en sikkerhedsgodkendelsessag en række forhold, der kan være af betydning for den afgørelse om sikkerhedsgodkendelse, som den rekvirerende myndighed skal træffe. I en sikkerhedsundersøgelse kan bl.a. indgå oplysninger, som PET behandler som led i varetagelsen af sine øvrige opgaver. Omfanget og karakteren af PETs undersøgelser afhænger af, hvilken klassifikationsgrad der er tale om. Der indsamles bl.a. oplysninger, som kan være af betydning for vurderingen af, om den undersøgte loyalitet, karakter, vaner og forbindelser ubestridt er sådanne, at der ikke opstår tvivl om hverken den pågældendes pålidelighed i forbindelse med håndtering af klassificerede oplysninger eller vedkommendes egnethed til regelmæssig uledsaget adgang til installationer, der rummer klassificerede oplysninger.

Til de højeste klassifikationsgrader indsamles – om muligt – bl.a. oplysninger om:

Hvorvidt den pågældende eller dennes ægtefælle er eller har været omgangsfælle med spioner, terrorister, sabotører eller personer, som med rimelighed mistænkes for at være sådanne.

Hvorvidt vedkommende gør sig til talsmand for eller søger eller har været medlem af nogen organisation, som gør sig til talsmand for eller søger at vælte NATO-landenes regeringer

eller for en ændring i medlemslandenes regeringsform ved hjælp af voldelige, undergravede eller andre ulovlige midler.

Hvorvidt den undersøgte er blevet dømt for en strafbar handling, har alvorlige økonomiske vanskeligheder, er forfalden til overdreven alkoholindtagelse eller brug af narkotika, eller er eller har været involveret i adfærd – herunder promiskuøs seksuel adfærd – der giver anledning til risiko for, at den pågældende kan være sårbar over for pengeafpresning eller pres.

Helbredsproblemer – herunder mentale problemer – der kan gøre den pågældende til en sikkerhedsrisiko.

Videregivelse

Når PET har gennemført selve sikkerhedsundersøgelsen, tages der stilling til, hvorvidt der er oplysninger fra undersøgelsen, som bør tilgå den rekvirerende myndighed. Alene oplysninger, som skønnes at have betydning for den sikkerhedsgodkendende myndigheds afgørelse, videregives til den pågældende myndighed.

Ved sikkerhedsgodkendelse af privatansatte gives der den private arbejdsgiver oplysning om, hvorvidt den ansatte kan godkendes eller ej. Derimod sker der ikke videregivelse af følsomme personoplysninger, der er indsamlet ved PETs undersøgelse af medarbejderen.

PET forelægger sager om videregivelse af belastende oplysninger for Wamberg-udvalget til godkendelse af, at oplysningerne kan videregives, forinden videregivelsen finder sted, jf. § 5 i retningslinjer for PETs behandling af personoplysninger mv.

I forbindelse med videregivelsen af oplysninger til myndigheder udtaler PET sig ikke om, hvorvidt den pågældende bør sikkerhedsgodkendes eller ej. PET anmoder dog den rekvirerende myndighed om efterfølgende at blive underrettet om afgørelsen af spørgsmålet om sikkerhedsgodkendelse.

Godkendelse

Selve afgørelsen om sikkerhedsgodkendelse træffes af den rekvirerende myndighed på grundlag af en konkret vurdering af alle de oplysninger, der foreligger om personen. Efter cirkulærets § 14, stk. 1, lægges der navnlig vægt på, om den pågældende har udvist ubestridt loyalitet (nr. 1), og om den pågældende har en sådan adfærd og karakter, herunder vaner, forbindelser og diskretion, at der ikke kan være tvivl om den pågældendes pålidelighed i forbindelse med håndtering af klassificerede informationer (nr. 2).

Afgørelse om sikkerhedsgodkendelse af ansatte i styrelser og ansatte i private firmaer, der arbejder for styrelsen, træffes af styrelseschefen. Styrelseschefens meddelelse af sikkerheds-

godkendelse har kun gyldighed for den sikkerhedsgodkendte persons arbejde for den pågældende styrelse, jf. cirkulærets § 13, stk. 1. PET foretager en sikkerhedsundersøgelse til brug

for styrelseschefens afgørelse om sikkerhedsgodkendelse af ansatte, jf. cirkulærets § 13, stk. 2.

Det bemærkes, at ved sikkerhedsgodkendelse af personale mv. inden for PET og det øvrige politi træffer PET afgørelse om sikkerhedsgodkendelse.

8.1.3. Fly- og søfartssikkerhed

Luftfartsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 731 af 21. juni 2007, indeholder i §§ 70 a-70 c bestemmelser om flysikkerhed. Efter luftfartslovens § 70 a, stk. 1, fastsætter transport- og energiministeren efter forhandling med justitsministeren bestemmelser for flyvepladers og luftfartsselskabers udarbejdelse af sikkerhedsplaner og gennemførelse af foranstaltninger til forebyggelse af forbrydelser mod luftfartens sikkerhed. Politiet kan, når det findes sikkerhedsmæssigt påkrævet, bestemme, at de nævnte sikkerhedsforanstaltninger midlertidigt skal intensiveres og suppleres med yderligere foranstaltninger, jf. lovens § 70 a, stk. 5.

PET samarbejder bl.a. med Statens Luftfartsvæsen og det øvrige politi samt udenlandske samarbejdspartnere, ligesom der internationalt samarbejdes inden for ECAC (European Civil Aviation Conference) og NALS (Nordisk Arbejdsgruppe for Luftfartens Sikkerhed).

PETs opgaver på dette område består i at koordinere de sikkerhedsmæssige foranstaltninger, der planlægges og udføres af Statens Luftfartsvæsen og i de enkelte lufthavne af politiet. Endvidere medvirker PET ved udarbejdelsen af modelsikkerhedsplaner for både lufthavne og luftfartsselskaber. PET koordinerer desuden foranstaltninger i konkrete sager vedrørende trusler mod flysikkerheden. Herudover udarbejder tjenesten løbende vurderinger af truslen mod den civile luftfart. Disse trusselvurderinger videregives til Statens Luftfartsvæsen og det øvrige politi. PETs arbejde i den forbindelse består bl.a. i at forebygge terroristiske og ekstremistiske trusler mod flysikkerheden.

PET samarbejder endvidere med bl.a. Kystdirektoratet om terrorsikring af havne, skibe og rederier.

8.2. Udvalgets overvejelser

Som anført ovenfor i afsnit 8.1 følger det af 2009-instruksen, at PET skal yde bistand og rådgivning til offentlige myndigheder vedrørende sikkerhedsmæssige forhold, herunder edb-

sikkerhed. Lignende bistand og rådgivning kan ydes til private, såfremt der består en offentlig beskyttelsesinteresse.

Denne bistand og rådgivning omfatter planlægning og gennemførelse af forholdsregler til sikring mod spionage, sabotage, infiltration og lignende, jf. særligt Statsministeriets cirkulære nr. 204 af 7. december 2001 vedrørende sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO, EU og WEU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse.

Efter udvalgets opfattelse skal PET også i fremtiden have til opgave at yde bistand og rådgivning til offentlige myndigheder vedrørende sikkerhedsmæssige forhold.

PET bør efter udvalgets opfattelse fortsat være national sikkerhedsmyndighed efter Statsministeriets cirkulære nr. 204 af 7. december 2001, hvilket indebærer, at PET fortsat skal godkende og føre tilsyn med it-systemer og netværk, der håndterer de nævnte oplysninger.

Som led i den foreslåede bestemmelse i § 1, stk. 1, nr. 6, vil PET endvidere kunne yde bistand og rådgivning vedrørende fysisk sikring, hvilket der ifølge PETs årsberetning 2008-2010 er en fortsat stigende efterspørgsel på. PET vil således fortsat kunne yde sikkerhedsrådgivning i forhold til Folketinget, ministerier, styrelser og organisationer samt særligt truede enkeltpersoner. Sådant rådgivning kan også ske til kongehuset, udenlandske repræsentationer i Danmark samt Danmarks repræsentationer i udlandet.

PET skal ligeledes kunne yde rådgivning vedrørende sikring af f.eks. havne, skibe, rederier og lufthavne.

Efter 2009-instruksen foretager PET efter begæring fra vedkommende myndighed eller styrelse personundersøgelser, når personer påtænkes bemyndiget til indsigt i klassificerede dokumenter (sikkerhedsgodkendt). Statsministeriets cirkulære nr. 204 af 7. december 2001 vedrører som nævnt sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO, EU og WEU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse og gælder for alle statslige myndigheder.

Udvalget finder, at sikkerhedsundersøgelser i overensstemmelse med gældende praksis bør forestås af en central myndighed, der er i besiddelse af den fornødne indsigt og erfaring med sådanne undersøgelser. Udvalget finder endvidere, at denne opgave fortsat bør ligge hos PET, idet indsamling og videregivelse af følsomme personoplysninger i sikkerhedsgodkendelsessager har nær sammenhæng med den behandling af personoplysninger, som tjenesten i øvrigt foretager, samt med tjenestens overordnede opgave med at vurdere trusler mod det danske samfund.

Udvalget finder, at rådgivning og bistand til private i sikkerhedsspørgsmål fortsat bør begrænses til rådgivning af og bistand til varetagelse af offentlige beskyttelsesinteresser.

Udvalget foreslår, at spørgsmålet om videregivelse af personoplysninger for fremtiden skal afgøres efter lovudkastets § 7 om videregivelse af fortrolige personoplysninger, jf. nærmere kapitel 5. Kontrol med PETs videregivelse af belastende oplysninger, som i dag varetages af Wamberg-udvalget i form af en forhåndsgodkendelse, bør efter udvalgets opfattelse for fremtiden varetages af Tilsynet med Politiets Efterretningstjeneste (PET-tilsynet), der enten på egen hånd eller efter klage fra berørte enkeltpersoner skal føre kontrol med, at PET videregiver personoplysninger efter gældende regler, jf. kapitel 11.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at PET også i fremtiden bør kunne deltage i dialog- og kontaktfora af den nævnte karakter, hvis PET anser det for hensigtsmæssigt. Udvalget finder det ikke nødvendigt at indsætte en særlig bestemmelse herom i en kommende lov.

9. Personbeskyttelse og andre sikkerhedsopgaver

9.1. Gældende ret

Som en arbejdsopgave for PET angives i 2009-instruksen:

”D. Personbeskyttelse og andre sikkerhedsopgaver

Politiets Efterretningstjeneste er ansvarlig for beskyttelsen af kongehuset, herunder besøgende til kongefamilien, regeringens medlemmer og andre ledende offentlige personer. Politiets Efterretningstjeneste skal endvidere efter behov yde personbeskyttelse til ambassadører og visse fremtrædende udenlandske besøgende (”VIP-personer”).

Politiets Efterretningstjeneste skal løbende vurdere sikkerhedsmæssige trusler og fastlægge et passende beskyttelsesniveau i forhold til de pågældende personer og de institutioner, de tilhører, samt i forhold til udenlandske diplomatiske repræsentationer og internationale organisationer i Danmark. Efterretningstjenesten forestår endvidere kontakten mellem disse institutioner mv. og dansk politi i sikkerhedsspørgsmål.

Politiets Efterretningstjeneste skal herudover indgå i løsningen af en række andre forebyggende sikkerhedsopgaver i forbindelse med statsbesøg eller andre arrangementer med relation til kongehuset, Folketinget og regeringen, hvor der vurderes at være et særligt sikkerhedsbehov, herunder f.eks. i forbindelse med afviklingen af topmøder, internationale konferencer eller andre større begivenheder i Danmark. Det vil i den forbindelse være efterretningstjenestens opgave at koordinere sikkerhedsindsatsen i forhold til det lokale politi og komme med anbefalinger til konkrete sikkerhedsforanstaltninger.”

Politiets generelle hjemmel til at varetage personbeskyttelsesopgaver følger af § 5 i lov om politiets virksomhed, hvorefter politiet har til opgave at afværge fare for forstyrrelse af den offentlige orden samt fare for enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed. Hertil kommer bestemmelserne om nødværge og nødret i straffelovens §§ 13 og 14.

Justitsministeriet har i en cirkulæreskrivelse fra 1989 fastsat forskrifter om politiets udførelse af visse sikkerhedsmæssige opgaver. Cirkulæreskrivelsen er ikke offentligt tilgængelig, men indeholder bestemmelser om opgavefordelingen mellem det almindelige politi og PET i forbindelse med beskyttelsen af kongehuset og medlemmer af regeringen, statsbesøg, VIP-besøg samt ambassadebevogtning og lignende. Desuden har PET udarbejdet et notat om bl.a. den praktiske håndtering af personbeskyttelsesopgaver.

Uddannelsen og den løbende vedligeholdelsestræning varetages af PET.

Livvagtstjeneste udførtes tidligere både af PET og det øvrige politi. Siden 1. januar 2003 har PET haft ansvaret for alle offentlige livvagtsopgaver her i landet.

Andre beskyttelsesforanstaltninger end livvagtstjeneste, f.eks. afspærring og opretholdelse af ro og orden, varetages på det operative plan af det øvrige politi.

9.2. Udvalgets overvejelser

Det fremgår, som anført ovenfor i afsnit 9.1, af 2009-instruksen, at PET løbende vurderer sikkerheden for kongehuset, regeringens medlemmer, ledende offentlige personer og visse udenlandske besøgende (VIP-personer), samt at PET deltager i løsningen af personbeskyttelsesopgaver efter en cirkulæreskrivelse om politiets udførelse af visse sikkerhedsmæssige opgaver.

Ved personbeskyttelsesopgaver forstås beskyttelse af en person mod angreb på liv og lemmer eller mod i øvrigt at lide fysisk overlast ved på nært hold at beskytte og bevogte den pågældende person (livvagtstjeneste/bodyguardtjeneste). Opretholdelse af ro og orden i øvrigt samt varetagelse af andre personers sikkerhed varetages af det øvrige politi.

Livvagtstjeneste adskiller sig på grund af den operationelle karakter fra mange af PETs øvrige opgaver. Udvalget finder imidlertid, at PET også i fremtiden bør varetage denne opgave, idet tjenesten som led i sine øvrige opgaver har en særlig indsigt i det aktuelle trusselsbillede og har omfattende erfaring med at udarbejde og handle på baggrund af trusselvurderinger. Udvalget finder endvidere, at rammerne for PETs opgavevaretagelse i forbindelse med livvagtstjeneste fortsat bør beskrives i en instruks, der under hensyn til denne opgaves

særlige karakter ikke bør være offentligt tilgængelig. Udvalget forudsætter, at bestemmelserne godkendes af justitsministeren. Udvalgets udkast til lovbestemmelse om PETs opgaver afskærer ikke det øvrige politi fra efter omstændighederne at udføre personbeskyttelsesopgaver.

Udvalget forudsætter desuden, at andre beskyttelsesforanstaltninger end livvagtstjeneste, f.eks. afspærring, opretholdelse af ro og orden, fortsat varetages på det operative plan af det øvrige politi.

10. Udlændingesager

10.1. Gældende ret

Ved lov nr. 362 af 6. juni 2002 blev der som et led i regeringens anti-terrorpakke 1 i udlændingeloven indsat et kapitel 7 a om udveksling af oplysninger mellem udlændingemyndighederne og efterretningstjenesterne, anklagemyndigheden m.v. Formålet med reglerne er at skabe mulighed for udveksling af oplysninger i videre omfang, end hvad der ville være muligt efter forvaltningsloven og persondataloven.

Samarbejdet skal navnlig sikre, at udlændinge, der må antages at kunne udgøre en fare for statens sikkerhed, ikke får ophold i Danmark. Samarbejdet skal desuden sikre, at tjenesterne får oplysninger om personer, der på anden måde kunne have efterretningsmæssig interesse. Det gælder bl.a. personer, som PET bør vide befinder sig i landet.

Efter udlændingelovens § 45 a kan udlændingemyndighederne uden samtykke videregive oplysninger om udlændinge til PET og FE i det omfang, videregivelsen kan have betydning for efterretningstjenesternes varetagelse af sikkerhedsmæssige opgaver.

PET modtager efter nærmere angivne kriterier visse udlændingesager (asyl-, opholds- og visumsager) for at foretage en vurdering af, om en udlænding må anses for en fare for den offentlige orden, forholdet til fremmede magter eller statens sikkerhed. Udlændingemyndighederne er af PET orienteret om, hvilke typer af oplysninger mv., der særligt kan have efterretningstjenesternes interesse. Disse kriterier vurderes og justeres løbende af PET.

Endvidere forelægges sager om meddelelse af indfødsret for PET.

Oplysninger om en udlænding kan navnlig have relevans for PET, hvis der foreligger oplysninger, som peger på, at den pågældende er involveret i terrorrelaterede aktiviteter, har for-

bindelse til visse udenlandske efterretnings- og sikkerhedstjenester eller kriminelle organisationer eller har været involveret i krigsforbrydelser, våbenhandel eller -spredning.

De gældende bestemmelser om udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, findes i udlændingelovens §§ 25 og 45 b.

Det følger af udlændingelovens § 25, at en udlænding kan udvises, hvis udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed, eller udlændingen må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Hensynet til statens sikkerhed i § 25 omfatter særligt de interesser, der værnes af straffelovens kapitel 12 og 13, men også andre interesser af stor samfundsmæssig betydning kan tages i betragtning ved bestemmelsens anvendelse. Der skal konkret være tale om en mere kvalificeret fare for statens sikkerhed.

§ 45 b blev indsat i udlændingeloven i 2002 ved anti-terrorpakke 1 og er senest ændret ved lov nr. 487 af 12. juni 2009 om ændring af udlændingeloven og retsafgiftsloven (Behandling af sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, m.v.). Bestemmelsen supplerer bl.a. reglen om udvisning af hensyn til statens sikkerhed i § 25. Efter bestemmelsen vurderer justitsministeren til brug for behandlingen af en sag efter udlændingeloven, om udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed. Denne vurdering lægges til grund ved afgørelsen af sagen, herunder i en sag om udvisning efter § 25. Hvis justitsministeren vurderer, at en udlænding må anses for en fare for statens sikkerhed, træffer Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration afgørelse om, hvorvidt udlændingen skal udvises efter § 25.

I forbindelse med behandlingen af en sag efter § 45 b kan justitsministeren desuden bestemme, at de oplysninger, der er indgået i vurderingen efter stk. 1, af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til den udlænding, vurderingen angår, jf. § 45 b, stk. 2. Justitsministeren kan endvidere bestemme, at visse oplysninger af sikkerhedsmæssige grunde ikke kan videregives til den udlændingemyndighed, der skal træffe afgørelse i sagen.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at adgangen til at kunne hemmeligholde oplysninger er anset for at være af afgørende betydning for PETs samarbejde med andre landes efterretningstjenester og andre samarbejdspartnere og dermed en grundlæggende forudsætning for en effektiv indsats for at forebygge terrorhandlinger og bekæmpe terrorisme. Efter § 45 b er det således muligt at fravige de almindelige forvaltningsretlige krav om begrundelse for afgørelsen.

En sag om udvisning af en udlænding, som anses for en fare for statens sikkerhed, vil i almindelighed blive indledt ved, at PET gennem en undersøgelse har tilvejebragt oplysninger, der giver grundlag for at mistænke udlændingen for overtrædelse af en af de forbrydelser,

som er omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13, f.eks. terrorisme. Hvis hensynet til bl.a. udenlandske samarbejdspartnere og kilder fører til, at PET må afstå fra at søge en straffesag gennemført, kan PET tage initiativ til, at justitsministeren vurderer, om den pågældende må anses for en fare for statens sikkerhed, således at udlændingen kan udvises efter udlændingelovens § 25.

Ved lov nr. 487 af 12. juni 2009 blev der i udlændingeloven indsat et kapitel om domstolsbehandling af bl.a. beslutninger om administrativ udvisning efter udlændingelovens § 25. Kapitlet giver særlige processuelle regler for domstolsprøvelsen af sager om udlændinge, som er til fare for statens sikkerhed. Der henvises i den forbindelse bl.a. til Højesterets afgørelser af 24. juni 2011 i sag 365/2010 og 17/2011, hvor Højesteret opretholdt Integrationsministeriets udvisning af en iraker, men ophævede ministeriets udvisning af en tuneser.

10.2. Udvalgets overvejelser

Udvalget har fundet, at PETs opgaver og samarbejde med udlændingemyndighederne fortsat bør reguleres af udlændingelovgivningen. Der er derfor ikke i udvalgets lovudkast nogen omtale af PETs opgaver i udlændingesager. Der henvises i den forbindelse til kapitel 15.

11. Sammenfatning

Som det fremgår af udvalgets bemærkninger overfor under afsnittene 3-10, er det udvalgets overordnede opfattelse, at PET også i fremtiden skal varetage de opgaver, der er nævnt under afsnittene 3-9. Det er endvidere udvalgets opfattelse, at disse opgaver i det væsentlige er fyldestgørende beskrevet i de gældende administrative regler om PET, herunder navnlig 2009-instruksen, der i hovedtræk er gengivet under afsnittene 3-9. Udvalget forudsætter imidlertid, at den nærmere fastsættelse af opgaverne kan ske i form af cirkulærer, instrukser, retningslinjer eller lignende fra Justitsministeriet eller chefen for PET. Udvalget finder endelig, at der i bestemmelsen om PETs opgaver bør være en lovhjemmel for justitsministeren til at bestemme, at andre opgaver, der har sammenhæng med de i afsnittene 3-9 nævnte opgaver, kan henlægges til PET.

Udvalgets forslag til en lovbestemmelse om PETs opgaver findes i § 1 i udvalgets lovudkast. Der henvises til kapitel 15, hvor udvalgets lovudkast med bemærkninger til de enkelte bestemmelser er optrykt.

KAPITEL 5

PETs behandling af oplysninger

1. Indledning

Dette kapitel omhandler spørgsmål om PETs behandling af oplysninger, herunder spørgsmålet om registrering af disse oplysninger.

I udvalgets kommissorium pkt. 4.1, er bl.a. anført følgende:

”Udvalget skal overveje ... spørgsmål vedrørende registrering af i Danmark hjemmehørende personer og organisationer og behandlingen og opbevaringen af tjenesternes oplysninger herom og herunder overveje forholdet til reglerne i den almindelige registerlovgivning. På grundlag heraf skal udvalget udarbejde forslag til nye og klare regler på området. Reglerne bør være fælles for de to efterretningstjenester, således at disse reglers overholdelse som i dag kan påses af samme instans.”

Om baggrunden for, at udvalget skal overveje spørgsmål om registrering mv. af i Danmark hjemmehørende personer og organisationer, er der i kommissoriets pkt. 2 anført følgende:

”[I en periode på 10 år] er der foregået en voldsom udvikling og udbredelse af ny informationsteknologi, og begge efterretningstjenester har taget EDB i anvendelse og overført betydelige informationsmængder til EDB-mæssig behandling. De muligheder, der følger heraf med hensyn til systematisering, fremkaldelse og behandling af tjenesternes informationsmateriale, rejser vanskelige spørgsmål, bl.a. i forhold til regeringserklæringen fra 1968, og nødvendiggør en fornyet samlet overvejelse af principperne for registrering af i Danmark hjemmehørende personer og organisationer og i den forbindelse for behandlingen og opbevaringen af tjenesternes oplysninger herom.”

Nedenfor i pkt. 2 beskrives i hovedtræk gældende ret for PETs behandling af oplysninger. I pkt. 3 omtales persondataloven, som ikke er gældende for PET, i hovedtræk. I forlængelse heraf beskrives i pkt. 4, hvorledes efterretningstjenesten behandler oplysninger som led i sin virksomhed.

Udvalgets overvejelser vedrørende PETs behandling af personoplysninger er gengivet i pkt. 5.

En sammenfatning af udvalgets anbefalinger er indeholdt i pkt. 6.

2. Gældende ret

Bortset fra retsplejelovens regler om, i hvilket omfang politiet – og dermed PET – kan indhente oplysninger ved brug af straffeprocessuelle tvangsindgreb (indgreb i meddelelsehemmeligheden, observation, dataaflysning, ransagning, beslaglæggelse mv.), har der ikke tidligere været fastsat lovregler om, hvilke oplysninger PET må indsamle, anvende og opbevare som led i sin virksomhed.

Regelgrundlaget for tjenestens behandling af oplysninger har således først og fremmest bestået af administrative bestemmelser fastsat af ministeren eller af tjenesten selv. Herom henvises til pkt. 2.1.1 nedenfor.

Ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme m.v.) (anti-terrorpakke 2) blev der imidlertid indsat en ny bestemmelse i retsplejelovens § 110 a (nu retsplejelovens § 116) om PETs videregivelse af oplysninger til FE og indhentelse af oplysninger fra andre myndigheder. Bestemmelsen omtales nedenfor under pkt. 2.1.2.

Persondataloven finder ikke anvendelse i forhold til PET. Derimod er PET som udgangspunkt omfattet af dansk rets almindelige tavshedspligts- og videregivelsesregler. Det samme gælder princippet om saglig forvaltning, som bl.a. skal iagttages ved offentlige myndigheders behandling af personoplysninger. Reglerne herom omtales i afsnit 2.2.

I afsnit 2.3 omtales artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention samt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende denne artikel. Beskyttelsen af privatlivets fred gælder alle offentlige myndigheder, men af domstolens praksis kan udledes en række principper, der særligt skal iagttages ved behandlingen af efterretningsmæssige oplysninger. Under pkt. 2.3 omtales endvidere Europarådets rekommandation R(87) 15.

2.1. Regler om PETs behandling af oplysninger

2.1.1. Administrative forskrifter

2.1.1.1. Regeringserklæringen af 30. september 1968

I erklæring af 30. september 1968 fra den daværende regering blev der fastsat følgende principper for efterretningsmæssig registrering af danske statsborgeres politiske forhold:

”Regeringen har i dag besluttet, at registrering af danske statsborgere ikke længere må finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed.

At sådanne registreringer hidtil har fundet sted har ofte givet anledning til debat både under den nuværende og tidligere regering. Det beror naturligvis på et skøn, om registreringer af denne art er nødvendige. De sikkerhedsmæssige hensyn står her over for hensynet til, at den enkelte borger frit kan udfolde sig.

Principielt må det erkendes, at en virksomhed, der holder sig inden for de grænser, der er afstukket ved lovgivningen, ikke bør give anledning til registrering hos politiet. Efter at have afvejet disse modstående hensyn har regeringen fundet det forsvarligt efter omstændighederne at opgive registrering alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed.

Såfremt der fra tidligere måtte være registrerede oplysninger af denne art, vil de blive tilintetgjort.”

Om den nærmere fortolkning af regeringserklæringen henvises til kapitel 6 om PETs behandling af oplysninger om lovlig politisk virksomhed.

2.1.1.2. Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 til chefen for PET

Af instruksen fremgår følgende:

”V. REGISTRERING AF OPLYSNINGER

Politiets Efterretningstjeneste skal indsamle og bearbejde oplysninger, der er eller kunne være af betydning for løsningen af de ovennævnte opgaver.

Registrering af personoplysninger skal indskrænkes til det absolut påkrævede.

Registrering af danske statsborgere og herboende udlændinge må ikke ske alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed. Alle sager vedrørende nyregistrering af danske statsborgere og herboende udlændinge skal forelægges for Wamberg-udvalget.”

De opgaver, der henvises til i instruksen, er trusselsvurderinger, forbrydelserne i straffelovens kapitel 12 og 13, den alvorligste organiserede kriminalitet, personbeskyttelse og andre sikkerhedsopgaver, operativ støtte til politiet samt forebyggende sikkerhed. Der henvises herom til gennemgangen i kapitel 4 af PETs opgaver.

2.1.1.3. Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for PETs behandling af personoplysninger mv.

Af retningslinjerne fremgår bl.a. følgende:

”Indledning

Politiets Efterretningstjeneste har til opgave at forebygge, efterforske og modvirke foretagender og handlinger, der udgør eller vil kunne udgøre en fare for bevarelsen af Danmark som et frit, demokratisk og sikkert samfund.

Det er en forudsætning for løsningen af denne opgave, at efterretningstjenesten har effektive muligheder for at behandle de oplysninger, som efterretningstjenesten modtager, indhenter og på anden måde tilvejebringer.

Hensynet til effektiviteten i efterretningstjenestens behandling af tilvejebragte oplysninger skal samtidig afvejes over for enkeltpersoners interesse i, at efterretningstjenestens behandling af oplysninger ikke omfatter mere, end hvad der kræves til varetagelsen af efterretningstjenestens opgaver.

Politiets Efterretningstjeneste må alene behandle oplysninger om personer i det omfang, dette er nødvendigt for varetagelsen af efterretningstjenestens opgaver.

Registrering af danske statsborgere og herboende udlændinge må ikke ske alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed.

Retningslinjerne i det følgende er formuleret på grundlag af disse overordnede hensyn og betragtninger.

Den løbende overholdelse af retningslinjerne kontrolleres af Politiets Efterretningstjenestes ledelse samt af Tilsynsudvalget vedrørende politiets og forsvarrets efterretningstjenestes behandling af personoplysninger (Wamberg-udvalget) i overensstemmelse med bestemmelserne i det følgende.

Wamberg-udvalget har i forbindelse med sin kontrol adgang til alle personoplysninger hos Politiets Efterretningstjeneste, uanset i hvilken form oplysningerne opbevares.

Efterretningstjenestens registre

§ 1. Politiets Efterretningstjeneste fører elektroniske registre over personer, organisationer og virksomheder, der med rimelig grund mistænkes eller har været mistænkt for:

- 1) at overtræde eller forsøge at overtræde bestemmelser i straffelovens kapitel 12 eller 13 eller
- 2) at udøve eller forsøge at udøve en kriminalitet, der ved sin grovhed, sine internationale relationer eller sit formål truer statens sikkerhed eller samfundsordenen, eller som hindrer eller undergraver folkestyrets funktioner.

Stk. 2. I registrene optages oplysninger om de nævnte personer, organisationer og virksomheder.

Stk. 3. I tilknytning til de i stk. 2 nævnte oplysninger, kan registre indeholde oplysninger om andre end de i stk. 1 nævnte personer, organisationer eller virksomheder, i det omfang det er af betydning for behandlingen af de i stk. 2 nævnte oplysninger.

Stk. 4. Når der foretages registrering af en dansk statsborger eller en herboende udlænding, som ikke hidtil har været opført i Politiets Efterretningstjenestes registre, skal registreringen hurtigst muligt forelægges for Wamberg-udvalget, der træffer beslutning om, hvorvidt registreringen kan opretholdes. Det samme gælder vedrørende registrering af organisationer og virksomheder hjemmehørende i Danmark. I tilfælde af, at udvalget ikke kan godkende registrerings opretholdelse, skal registreringen straks slettes, og eventuelle hertil knyttede sagsakter destrueres og slettes, medmindre efterretningstjenesten eller et medlem af udvalget uden unødigt ophold forelægger spørgsmålet om registreringen for justitsministeren til endelig afgørelse.

§ 2. Hvis efterretningstjenesten ønsker at opretholde registreringen af en dansk statsborger, herboende udlænding eller en organisation eller virksomhed hjemmehørende i Danmark i mere end 10 år efter registreringens oprettelse, kan dette kun ske med Wamberg-udvalgets godkendelse. For ikke-herboende udlændinge samt for organisationer og virksomheder, der ikke er hjemmehørende i Danmark, er fristen 20 år fra registreringens oprettelse. Frem til sletning sker, skal spørgsmålet om registreringens opretholdelse herefter i alle tilfælde forelægges Wamberg-udvalget til godkendelse hvert 5. år, medmindre udvalget har fastsat en kortere frist.

Stk. 2. Wamberg-udvalget etablerer en stikprøvekontrol med registreringer af ikke-herboende udlændinge og udenlandske organisationer og virksomheder samt med efterretningstjenestens overholdelse af de i stk. 1 anførte frister og sletning af oplysninger efter § 1, stk. 4.

Støttedatabaser

§ 3. Politiets Efterretningstjeneste fører elektroniske støttedatabaser, hvori der med henblik på at forebygge, efterforske og modvirke foretagender og handlinger, der udgør eller vil kunne udgøre en fare for bevarelsen af Danmark som et frit, demokratisk og sikkert samfund, optages oplysninger om målpersoner, trusler og hændelser samt andre oplysninger af efterretningsmæssig relevans.

Stk. 2. Støttedatabaserne kan indeholde oplysninger om andre end de målpersoner, som er genstand for efterforskning, i det omfang det er af betydning for behandlingen af de i stk. 1 nævnte oplysninger.

Stk. 3. Oprettelsen af en støttedatabase som nævnt i stk. 1 skal forelægges Wamberg-udvalget til godkendelse på det førstkommende møde i udvalget efter oprettelsen af databasen. Det skal af forelæggelsen bl.a. fremgå, hvilke oplysninger der må optages i databasen, og hvilken slettefrist der gælder for oplysninger om personer, som ikke samtidig er registreret efter § 1. Slettefristen, som beregnes fra den første indførelse af oplysninger om den pågældende person i databasen, kan kun undtagelsesvis fastsættes til mere end 5 år.

Stk. 4. Hvis Wamberg-udvalget ikke godkender oprettelsen af en støttedatabase, skal databasen slettes, medmindre efterretningstjenesten eller et medlem af udvalget uden unødigt ophold forelægger spørgsmålet om databasens oprettelse for justitsministeren til endelig afgørelse.

Stk. 5. Én gang om året forelægges en samlet oversigt over efterretningstjenestens støttedatabaser for Wamberg-udvalget.

Stk. 6. Wamberg-udvalget etablerer en stikprøvekontrol med indholdet af støttedatabaserne og med overholdelse af de efter stk. 3 fastsatte slettefrister.

Stk. 7. Finder udvalget, at en støttedatabase i strid med stk. 1 og 2 indeholder oplysninger, som ikke er af relevans for efterretningstjenestens opgavevaretagelse, skal oplysningerne straks slettes, og eventuelle hertil knyttede sagsakter destrueres, medmindre efterretningstjenesten eller et medlem af udvalget uden unødigt ophold forelægger spørgsmålet for justitsministeren til endelig afgørelse.

Personssikkerhedsdatabaser

§ 4. Politiets Efterretningstjeneste fører elektroniske databaser med relevante oplysninger om personer, der har været sikkerhedsundersøgt, og som er eller har været sikkerhedsgodkendt.

Stk. 2. I tilknytning til oplysningerne om de personer, som sikkerhedsundersøgelsen eller sikkerhedsgodkendelsen vedrører, kan databaserne indeholde oplysninger om andre end de pågældende personer selv, i det omfang det er af betydning for behandlingen af de i stk. 1 nævnte oplysninger.

Stk. 3. De slettefrister, der skal gælde for databaserne, forelægges for Wamberg-udvalget til godkendelse.

Stk. 4. Wamberg-udvalget etablerer en stikprøvekontrol med efterretningstjenestens behandling af oplysninger efter stk. 1 og 2 og med overholdelse af de i medfør af stk. 3 fastsatte frister.

Stk. 5. Finder udvalget, at en personssikkerhedsdatabase i strid med stk. 1 og 2 indeholder oplysninger, som ikke er af relevans for efterretningstjenestens opgavevaretagelse, skal oplysningerne straks slettes, og eventuelle hertil knyttede sagsakter destrueres, medmindre efterretningstjenesten eller et medlem af udvalget uden unødigt ophold forelægger spørgsmålet for justitsministeren til endelig afgørelse.

§ 5. Forud for at Politiets Efterretningstjeneste i sager om sikkerhedsgodkendelse og i andre tilsvarende sager videregiver belastende personoplysninger fra efterretningstjenestens registre og støttedatabaser til andre myndigheder, skal videregivelsen godkendes af Wamberg-udvalget.

Stk. 2. Stk. 1 gælder ikke for videregivelse af oplysninger til Justitsministeriet, anklagemyndigheden og andre dele af politiet

Journalssystemet

§ 6. Politiets Efterretningstjeneste fører en elektronisk journal med sager vedrørende efterretningstjenestens virksomhed. I journalsagerne kan optages relevante personoplysninger.

Stk. 2. En journalsag skal slettes og eventuelle tilknyttede sagsakter destrueres, hvis sagens oplysninger ikke længere er nødvendige af hensyn til varetagelsen af efterretningstjenestens opgaver, jf. dog § 10. Såfremt efterretningstjenesten ønsker at bevare en sag i mere end 20 år efter sagens oprettelse, kan dette kun ske med Wamberg-udvalgets godkendelse. Frem til slet-

ning sker, skal spørgsmålet om sagens bevaring herefter forelægges Wamberg-udvalget til godkendelse hvert 10. år, medmindre udvalget har fastsat en kortere frist.

Stk. 3. Wamberg-udvalget etablerer en stikprøvekontrol med efterretningstjenestens behandling af oplysninger i medfør af stk. 1 og 2, herunder med overholdelsen af de i medfør af stk. 2 fastsatte frister.

Stk. 4. Finder udvalget, at en journalsag i strid med stk. 1 og 2 indeholder personoplysninger, som ikke er af relevans for efterretningstjenestens opgavevaretagelse, skal oplysningerne straks slettes, og eventuelle hertil knyttede sagsakter destrueres, medmindre efterretningstjenesten eller et medlem af udvalget uden unødigt ophold forelægger spørgsmålet for justitsministeren til endelig afgørelse

...

Behandling af oplysninger uden for registrene, databaserne og journalsystemet

§ 8. Fysiske sagsakter, der knytter sig til oplysninger i de i §§ 1-6 anførte IT-systemer, kan opbevares og behandles på samme vilkår, som gælder for de elektroniske oplysninger.

§ 9. Oplysninger om personer, organisationer eller virksomheder, der i øvrigt behandles uden for de IT-systemer, som er beskrevet i §§ 1-6, skal som udgangspunkt destrueres eller overføres til registrene, databaserne eller journalsystemet senest 3 måneder efter oplysningerne er tilvejebragt. Hvis denne frist overskrides, skal Politiets Efterretningstjeneste snarest muligt underrette Wamberg-udvalget herom. Underretningen skal som minimum indeholde oplysninger om:

- 1) baggrunden for overskridelsen af tidsfristen,
- 2) omfanget af overskridelsen, samt
- 3) hvornår oplysningerne vil være overført til registrene, databaserne eller journalsystemet.

Stk. 2. Wamberg-udvalget kan pålægge efterretningstjenesten straks eller inden for en nærmere fastsat frist at destruere oplysninger som nævnt i stk. 1.

Sager af særlig historisk interesse

§ 10. Materiale, som i medfør af bestemmelser om bevaring og kassation udstedt af Statens Arkiver skal bevares for eftertiden, må ikke destrueres eller slettes. Sådant materiale skal i stedet senest ved udløbet af den frist, som efter disse retningslinjer gælder for destruktion eller sletning, overføres til Statens Arkiver.

Stk. 2. Kan det i stk. 1 nævnte materiale af praktiske eller sikkerhedsmæssige grunde ikke overføres til Statens Arkiver, skal materialet, fra det tidspunkt hvor destruktion eller sletning efter disse retningslinjer skulle være sket, holdes adskilt fra efterretningstjenestens øvrige sager, således at alene medarbejdere, der af chefen for Politiets Efterretningstjeneste er særligt godkendt hertil, har adgang til sagerne og således, at sagerne ikke kan gøres til genstand for søgning eller sagsbehandling i forbindelse med efterretningstjenestens operative og efterforskningsmæssige opgaver.

Stk. 3. Politiets Efterretningstjeneste orienterer hvert kvartal Wamberg-udvalget om de sager, der i henhold til ovenstående regler er overført til Statens Arkiver, eller som i medfør af stk. 2 holdes adskilt fra efterretningstjenestens øvrige sager.

...

Politiets Efterretningstjenestes administrative sager

§ 13. Politiets Efterretningstjenestes administrative IT-systemer og sager er ikke omfattet af ovenstående retningslinjer.”

2.1.1.4. Andre administrative forskrifter for PET

I tilslutning til Justitsministeriets instruks og retningslinjer af 7. december 2009 har PET udstedt nogle fortrolige interne retningslinjer (af 15. marts 2010) for registrering og behandling af personoplysninger mv. Retningslinjerne indeholder bl.a. nærmere regler om PETs registre, støttedatabaser, personsikkerhedsdatabaser og journalsystem, herunder regler om intern kontrol. Retningslinjerne er fortrolige. Der henvises i øvrigt til gennemgangen nedenfor under afsnit 4 af PETs behandling af oplysninger i praksis.

Med udstedelsen af PETs interne retningslinjer er alle tidligere udstedte interne retningslinjer, herunder retningslinjerne af 7. februar 1983 vedrørende efterforskning på det politiske område og retningslinjerne af december 1984 for brug af og revision af arbejdskartoteker, samtidig ophævet.

2.1.2. Retsplejelovens § 116

En tværministeriel arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse afgav den 3. november 2005 rapporten ”Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror”, jf. bemærkningerne ovenfor i kapitel 1. Rapporten indeholder 49 anbefalinger, som efter arbejdsgruppens opfattelse kan komme på tale for at styrke indsatsen og beredskabet mod terror.

På baggrund af arbejdsgruppens anbefalinger fremlagde regeringen den 16. november 2005 en handlingsplan for terrorbekæmpelse. I handlingsplanen er angivet, hvordan regeringen vil arbejde videre med hver enkelt af arbejdsgruppens anbefalinger. En række af anbefalingerne er efterfølgende gennemført administrativt, mens andre er gennemført ved lovgivning. Regeringen fandt, at enkelte af arbejdsgruppens anbefalinger krævede yderligere overvejelser.

Arbejdsgruppens rapport indeholder en anbefaling af, at der etableres et særligt lovgrundlag for udveksling af oplysninger mellem PET og FE. Det fremgår af arbejdsgruppens rapport, at videregivelse af oplysninger mellem efterretningstjenesterne vanskeliggøres af den konkrete skønsmæssige vurdering, der i hvert enkelt tilfælde skal foretages i forbindelse med videregivelse af personoplysninger efter reglerne i forvaltningsloven mv., og at dette skal sammenholdes med det forhold, at efterretningsarbejde ofte har karakter af ”at lægge et puslespil”, hvor enkeltoplysninger ikke nødvendigvis har det belastende indhold, som en vide-

regivelse isoleret set vil kræve, men hvor oplysningen, når den sammenkædes med andre oplysninger, kan være helt afgørende i sin betydning for det terrorforebyggende arbejde.

Det anføres endvidere i rapporten, at det vil være en forudsætning for oprettelse af et center for terroranalyse, at der sikres et andet og bedre grundlag for udveksling af oplysninger mellem tjenesterne. Om Center for Terroranalyse henvises til kapitel 4.

Endvidere anbefales det i arbejdsgruppens rapport, at der tilvejebringes lovhjemmel til, at PET som led i overvågningen af enkeltpersoner kan indhente oplysninger fra andre myndigheder om de pågældende personer, når videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver, og at indhentelsen af oplysninger bør kunne omfatte såvel de oplysninger, som myndigheden allerede er i besiddelse af, som en løbende fremsendelse af nye oplysninger vedrørende den pågældende person.

Endelig anbefaler arbejdsgruppen, at der tilvejebringes lovhjemmel til, at PET kan indhente oplysninger fra andre myndigheder, som ikke er knyttet til på forhånd navngivne personer, når videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver. Arbejdsgruppen har som begrundelse for anbefalingerne peget på, at PETs indhentelse af oplysninger hos andre danske myndigheder beror på myndighedens konkrete afvejning efter reglerne i forvaltningsloven og persondataloven af, om videregivelsen kan finde sted, med de usikkerhedsmomenter og det tidsforbrug, en sådan vurdering måtte indebære. I den forbindelse bemærker arbejdsgruppen, at det ofte vil være forbundet med problemer for PET, såfremt tjenesten til brug for denne vurdering skal stille (dele af) sine efterretningsmæssige oplysninger til rådighed for den pågældende myndighed.

Arbejdsgruppen har endvidere anført, at tjenesten i visse tilfælde søger tidlige og spinkle indikationer på en given persons relevans be- eller afkræftet. I andre tilfælde er situationen den, at PET har vurderet, at en person er relevant i en efterforskningsmæssig sammenhæng, og at efterretningstjenesten derfor har behov for i en kortere eller længere periode at overvåge den pågældende person med henblik på nærmere at fastlægge vedkommendes aktiviteter, kontakter mv., ændringer heri og at fastlægge vedkommendes opholdssted, hvis efterretningstjenesten ikke er bekendt med dette. I disse tilfælde kan der opstå behov for en løbende overførsel af oplysninger fra en myndighed til PET, således at alle nye oplysninger fremsendes til PET, efterhånden som de foreligger.

Endelig fremgår det af rapporten, at der vil kunne forekomme tilfælde, hvor den efterretningsmæssige interesse ikke på tidspunktet for forespørgslen kan knyttes til en navngiven person, men derimod en hændelse/begivenhed, som f.eks. hvor en kilde ikke kan sætte navn på en person, der vurderes at være interessant i en terrormæssig sammenhæng, men ved, at den pågældende har rettet henvendelse til et socialkontor på et givent tidspunkt.

Ved regeringens handlingsplan, som er omtalt ovenfor i kapitel 1, blev det besluttet at gennemføre de ovennævnte anbefalinger. Anbefalingerne er gennemført ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme m.v.) (anti-terrorpakke 2).

Ved lovændringen blev der bl.a. indført en ny bestemmelse i retsplejelovens § 110 a (nu retsplejelovens § 116) om PETs videregivelse af oplysninger til FE og indhentelse af oplysninger fra andre myndigheder.

Bestemmelsen i retsplejelovens § 116 har følgende ordlyd:

”§ 116. Politiets Efterretningstjeneste kan videregive oplysninger til Forsvarets Efterretningstjeneste, i det omfang videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af tjenesternes opgaver.

Stk. 2. Politiets Efterretningstjeneste kan indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, i det omfang oplysningerne må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.”

Samtidig blev der indført en bestemmelse i forsvarslovens § 13, stk. 4, om FEs videregivelse af oplysninger til PET. Den nye bestemmelse i forsvarslovens § 13, stk. 4, har følgende ordlyd:

”§ 13.

...

Stk. 4. Forsvarets Efterretningstjeneste kan videregive oplysninger til Politiets Efterretningstjeneste, i det omfang videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af tjenesternes opgaver.”

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget om ændring af retsplejeloven mv., pkt. 3.4.1, er der om Justitsministeriets overvejelser bl.a. anført følgende:

”Med hensyn til arbejdsgruppens anbefalinger nr. 3, 9 og 10 kan der peges på, at den nærmere konkrete vurdering, som efter de nævnte almindelige regler i forvaltningsloven og persondataloven vil skulle foretages ved udveksling af fortrolige oplysninger mellem politiets og forsvarrets efterretningstjenester eller ved indhentelse af fortrolige oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, i almindelighed vil føre til, at de pågældende oplysninger lovligt kan videregives.

Dette hænger navnlig sammen med karakteren af de opgaver, som Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste varetager...

...

Den tværministerielle arbejdsgruppe har imidlertid fundet, at en række forhold taler for, at Politiets Efterretningstjeneste – uden at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en nærmere konkret vurdering i forhold til den enkelte oplysning – bør have adgang til at udveksle oplysninger med Forsvarets Efterretningstjeneste samt indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder. Arbejdsgruppen har i den forbindelse bl.a. peget på de usikkerhedsmomenter og det tidsforbrug, som de gældende regler er forbundet med for efterretningstjenesterne...

Justitsministeriet kan tilslutte sig arbejdsgruppens synspunkter.”

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget om ændring af retsplejeloven mv., pkt. 3.4.2.1, er der generelt om forslaget til § 110 a (nu § 116) i retsplejeloven bl.a. anført følgende:

”Bestemmelsen i § 110 a vil som nævnt gøre det muligt for Politiets Efterretningstjeneste at videregive oplysninger til Forsvarets Efterretningstjeneste samt indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, uden at der i hvert tilfælde skal foretages en nærmere konkret vurdering i forhold til de pågældende oplysninger.

...

Det vil ... være en betingelse for, at der kan ske videregivelse af oplysninger til Forsvarets Efterretningstjeneste, at videregivelsen enten kan have betydning for varetagelsen af Forsvarets Efterretningstjenestes opgaver eller for varetagelsen af Politiets Efterretningstjenestes opgaver.

Det vil endvidere være en betingelse for, at Politiets Efterretningstjeneste kan indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, at oplysningerne må antages at have betydning for varetagelsen af Politiets Efterretningstjenestes opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13...

I betingelsen om, at ’oplysningerne må antages at have betydning’, ligger, at der skal være en mere konkret formodning for, at de oplysninger, som Politiets Efterretningstjeneste ønsker at indhente fra en anden forvaltningsmyndighed, vil have betydning for varetagelsen af efterretningstjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

De omtalte betingelser i § 110 a, stk. 1 og 2, ligger i forlængelse af det almindelige princip i forvaltningslovens § 32, hvorefter den, der virker inden for den offentlige forvaltning, ikke må skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver.

Bestemmelsen i § 110 a omfatter alle former for oplysninger. Det betyder, at der med hjemmel i bestemmelsen kan videregives både ikke-fortrolige og fortrolige oplysninger, herunder op-

lysninger om enkeltpersoners rent private forhold. Bestemmelsen omfatter oplysninger om såvel enkeltpersoner og juridiske personer som andre oplysninger.

...

Om *forholdet til anden lovgivning* bemærkes, at bestemmelsen i § 110 a bygger på, at spørgsmålet om, hvorvidt det er berettiget at videregive og indhente oplysninger i de tilfælde, der er omfattet af bestemmelsen, skal bedømmes efter § 110 a og ikke efter de regler om videregivelse mv. i navnlig forvaltningslovens § 28 samt persondataloven, der ellers ville gælde for de pågældende forvaltningsmyndigheder.

... I de tilfælde, hvor der undtagelsesvis måtte være ansøgningssager hos tjenesterne, vil bestemmelsen ... ikke gå forud for forvaltningslovens § 29 om indhentelse af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold i ansøgningssager...”

Særligt om forslaget til § 110 a, stk. 1, i retsplejeloven er der i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, pkt. 3.4.2.2, bl.a. anført følgende:

”Der kan efter bestemmelsen i § 110 a, stk. 1, ske videregivelse af oplysninger på den betingelse, at oplysningerne kan have betydning for varetagelsen af tjenesternes opgaver. For så vidt angår *Forsvarets Efterretningstjenestes opgaver* sigtes til de opgaver, der er beskrevet i § 13, stk. 2, i forsvarsloven. Efter bestemmelsen i § 13, stk. 2, er Forsvarets Efterretningstjenestes opgave at indsamle, bearbejde og formidle informationer om forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, herunder for danske enheder mv. i udlandet...

...

Med udtrykket ’Politiets Efterretningstjenestes opgaver’ sigtes til tjenestens samlede opgaver, således som de er angivet i nuværende og kommende retningslinjer mv. for tjenestens virksomhed. Bestemmelsen vil således kunne anvendes dels i relation til tjenestens egentlige anti-terrorvirksomhed mv., dels i relation til andre opgaver i tjenesten, herunder de opgaver vedrørende den organiserede kriminalitet, som tjenesten vil overtage fra Rigspolitichefens Nationale Efterforskningsstøttecenter...”

Særligt om forslaget til § 110 a, stk. 2, i retsplejeloven er der i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, pkt. 3.4.2.3, bl.a. anført følgende:

”Som det fremgår af ordlyden af den foreslåede bestemmelse i § 110 a, stk. 2, er bestemmelsens anvendelsesområde afgrænset således, at den – i modsætning til stk. 1 ... – kun finder anvendelse i forhold til den del af Politiets Efterretningstjenestes virksomhed, der omhandler forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Baggrunden herfor er, at det ... efter Justitsministeriets opfattelse kræver væsentlige grunde at gennemføre særlige regler i lovgivningen, som fraviger de almindelige regler i forvaltningsloven og persondataloven. Heri ligger også, at sådanne fravigelser ikke bør gives et bredere anvendelsesområde end nødvendigt.

...

På den baggrund foreslås det, at bestemmelsen i stk. 2 afgrænses således, at den ikke kan anvendes til indhentelse af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder i tilfælde, hvor det sker med henblik på varetagelse af *andre* opgaver end dem, der vedrører forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Bestemmelsen vil således f.eks. ikke kunne anvendes i forbindelse med varetagelsen af de opgaver vedrørende den alvorligste organiserede kriminalitet, der er omtalt ... ovenfor.

I sådanne tilfælde vil videregivelse af oplysninger derfor skulle ske på grundlag af de gældende regler i forvaltningsloven og persondataloven...

Det vil være Politiets Efterretningstjeneste, der i forbindelse med indhentelsen af oplysningerne, skal vurdere, om betingelsen i § 110 a, stk. 2, er opfyldt. Lovforslaget bygger således på, at den forvaltningsmyndighed, der på grundlag af den foreslåede bestemmelse modtager en anmodning om oplysninger fra Politiets Efterretningstjeneste, vil kunne lægge til grund, at de pågældende oplysninger må antages at have betydning for Politiets Efterretningstjenestes opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

...

Hvis det må antages at have betydning for varetagelsen af Politiets Efterretningstjenestes opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, vil tjenesten ikke blot kunne indhente allerede foreliggende oplysninger, men også anmode om løbende at modtage oplysninger. Dette vil der ... f.eks. kunne være behov for i en situation, hvor en person efter Politiets Efterretningstjenestes opfattelse er relevant i en efterforskningsmæssig sammenhæng, og tjenesten derfor har behov for – i en kortere eller længere periode – at overvåge den pågældende person med henblik på nærmere at fastlægge vedkommendes opholdssted, aktiviteter og kontakter mv. samt ændringer heri. I sådanne situationer vil der kunne være behov for løbende overførsel af oplysninger fra en myndighed til Politiets Efterretningstjeneste, således at alle nye oplysninger vedrørende den pågældende person fremsendes til Politiets Efterretningstjeneste, efterhånden som de foreligger.

Bestemmelsen i § 110 a, stk. 2, vil kunne anvendes til at indhente oplysninger om såvel den person, som den efterretningsmæssige interesse i første række knytter sig til, som andre personer. Som arbejdsgruppen peger på, vil der således i praksis f.eks. kunne opstå behov for at kunne indhente oplysninger fra en forvaltningsmyndighed i tilfælde, hvor den efterretningsmæssige interesse ikke på tidspunktet for forespørgslen kan knyttes til en navngiven person, men derimod til en hændelse eller begivenhed. Det kan f.eks. forekomme, at en efterretningstjenestes kilder på den ene side ikke kan sætte navn på en person, der vurderes at kunne være relevant for tjenestens virksomhed, men på den anden side er bekendt med, at de pågældende har rettet henvendelse til en bestemt myndighed på et givent tidspunkt. I sådanne tilfælde vil efterretningstjenesten kunne have behov for at modtage oplysninger om alle personer, der indenfor det givne tidspunkt har rettet henvendelse til den pågældende myndighed.

Bl.a. i disse situationer vil der i det påkrævede omfang kunne indhentes oplysninger vedrørende den pågældende kreds af personer. Det forudsættes samtidig, at efterretningstjenesten i så-

danne tilfælde – hvor der vil kunne blive tale om videregivelse af oplysninger om en række personer, som viser sig ikke at have relevans for tjenesten – så vidt muligt afgrænser sin forespørgsel til den pågældende forvaltningsmyndighed, således at der ikke i videre omfang end nødvendigt bliver tale om videregivelse af oplysninger af den omhandlede karakter.

Det forudsættes endvidere, at Politiets Efterretningstjeneste i overensstemmelse med de retningslinjer, der i dag gælder for tjenestens behandling af oplysninger af den nævnte karakter, inden for en rimelig tid træffer afgørelse om, hvorvidt de personer, som tjenesten har indsamlet oplysninger om, har relevans for tjenesten.

Hvis dette viser sig ikke at være tilfældet, skal oplysningerne vedrørende de pågældende personer destrueres...

Det forudsættes, at der fastsættes nærmere retningslinjer for anvendelsen af bestemmelsen i § 110 a, stk. 2. Det vil i retningslinjerne blive fastsat, i hvilket omfang indhentelse af oplysninger i medfør af bestemmelserne kræver forudgående godkendelse hos chefen for Politiets Efterretningstjeneste eller dennes stedfortræder. Det forudsættes i den forbindelse, at der f.eks. skal indhentes en sådan forudgående godkendelse i tilfælde ..., hvor der er spørgsmål om at indhente oplysninger om alle personer, der inden for et givent tidsrum har rettet henvendelse til bestemte myndigheder.

Det tilføjes, at Justitsministeriet for tiden – i samarbejde med Politiets Efterretningstjeneste – er i færd med at overveje spørgsmålet om fastsættelse af nye retningslinjer for det såkaldte Wamberg-udvalg, der fører tilsyn med Politiets Efterretningstjenestes registrering og videregivelse af oplysninger.

I den forbindelse forudsættes der etableret en ordning, hvorefter Politiets Efterretningstjeneste med passende mellemrum orienterer Wamberg-udvalget om tjenestens anvendelse af den nye bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2, om indhentelse af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder. På grundlag af denne orientering vil der kunne finde en drøftelse sted mellem Wamberg-udvalget og Politiets Efterretningstjeneste, og udvalget vil i den forbindelse kunne stille nærmere spørgsmål til tjenesten om bestemmelsens anvendelse.

Wamberg-udvalget vil således have mulighed for mere generelt at påse, at efterretningstjenestens anvendelse af bestemmelsen ligger inden for de anførte rammer, herunder betingelsen om, at oplysningerne skal være indhentet på baggrund af en mere konkret formodning om, at oplysningerne vil have betydning for Politiets Efterretningstjenestes opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Hvis Wamberg-udvalget måtte finde grundlag for det, vil udvalget kunne forelægge ethvert spørgsmål om Politiets Efterretningstjenestes anvendelse af den omhandlede bestemmelse for justitsministeren.

Der vil kunne forekomme tilfælde, hvor Politiets Efterretningstjeneste efter den foreslåede bestemmelse i § 110 a, stk. 2, modtager oplysninger, som viser sig at være uden betydning for efterretningstjenestens virksomhed, men som kan være relevante for andre myndigheder...

I sådanne situationer må Politiets Efterretningstjeneste tage stilling til, om tjenesten kan videregive disse oplysninger til de relevante myndigheder.

Dette spørgsmål er ikke reguleret af det foreliggende lovforslag.

Det indebærer, at spørgsmålet ... må afgøres efter de almindelige regler om videregivelse af oplysninger i forvaltningslovens kapitel 8.”

I Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 23 af 19. april 2006 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende lovforslaget er bl.a. anført følgende:

”Det kan oplyses, at en gennemførelse af den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 110 a, stk. 2, efter Justitsministeriets opfattelse ikke vil føre til, at Politiets Efterretningstjeneste får mulighed for at indhente fortrolige oplysninger i væsentligt videre omfang end efter de gældende regler. Formålet med bestemmelsen er således i stedet navnlig at løse de spørgsmål vedrørende tidsforbrug mv., som der er peget på i rapporten fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse.”

Endvidere er der i Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 43 af 21. april 2006 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende lovforslaget bl.a. anført følgende:

”På tilsvarende måde kan der principielt tænkes at opstå tilfælde, hvor efterretningstjenesten efter bestemmelsen i § 110 a, stk. 2, modtager oplysninger, som – uanset at de er indhentet med henblik på varetagelse af opgaver vedrørende straffelovens kapitel 12 og 13 - efterfølgende viser sig at være uden betydning for disse opgaver, men derimod af betydning for f.eks. varetagelsen af tjenestens nye opgaver vedrørende den alvorligste organiserede kriminalitet.

I sådanne tilfælde vil der kunne opstå spørgsmål om, hvorvidt oplysningerne kan anvendes i forbindelse med efterretningstjenestens opgaver vedrørende den ... organiserede kriminalitet.

Heller ikke dette spørgsmål er reguleret af det foreliggende lovforslag, og spørgsmålet må derfor afgøres efter almindelige forvaltningsretlige regler og principper om anvendelse og videregivelse af oplysninger inden for samme myndighed. Efter disse regler mv. vil oplysninger i almindelighed kunne anvendes, hvis der er en saglig begrundelse for det...

...

Det anførte betyder naturligvis ikke, at oplysninger som de omhandlede frit kan udveksles mellem medarbejdere i efterretningstjenesten, jf. herved princippet i forvaltningslovens § 32, hvorefter den, der virker inden for den offentlige forvaltning, ikke i den forbindelse må skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver.”

§ 116, stk. 2, gælder kun for PETs indhentning af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder til brug for tjenestens varetagelse af opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Oplysninger til brug for PETs øvrige opgaver er ikke omfattet af bestemmelsen. Her gælder de almindelige regler om videregivelse af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder, jf. forvaltningslovens § 28 og persondatalovens § 1, stk. 3.

Efter persondatalovens § 1, stk. 3, gælder persondatalovens § 5, stk. 1-3, §§ 6-8, § 10, § 11, § 38 og § 40 også for manuel videregivelse af personoplysninger til en anden forvaltningsmyndighed.

Persondatalovens §§ 6-8 indeholder regler om, hvornår en forvaltningsmyndighed må behandle - herunder videregive - personoplysninger. Hvilke regler, der skal følges i det enkelte tilfælde, afhænger af oplysningernes karakter og formålet med videregivelsen. Betingelserne for videregivelse skærpes jo mere følsomme oplysninger, der er tale om at videregive. Vedrørende de nærmere betingelser henvises til gennemgangen af persondataloven nedenfor i afsnit 3.

Efter forvaltningslovens § 28, stk. 2, kan fortrolige oplysninger om juridiske personer videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når der foreligger samtykke, det følger af lovgivningen, at oplysningen skal videregives, eller det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe. Der henvises i den forbindelse til bemærkningerne nedenfor under 2.2.3.2.

Til forskel fra retsplejelovens § 116, stk. 2, indebærer de almindelige videregivelsesregler, at afgørelsen af, om betingelserne for videregivelse er opfyldt, ikke træffes af PET, men af den myndighed, der er i besiddelse af oplysningen. Videregivelse af personoplysninger er endvidere i den praktisk vigtigste situation betinget af, at videregivelsen er nødvendig for udøvelsen af PETs virksomhed. Det er således ikke tilstrækkeligt, at oplysningen må antages at have betydning for varetagelse af PETs (øvrige) opgaver.

2.2. Dansk rets almindelige regler om tavshedspligt og videregivelse af oplysninger

2.2.1. Princippet om saglig forvaltning mv.

PET er som andre forvaltningsmyndigheder underlagt almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger, herunder princippet om saglig forvaltning. Dette indebærer, at PET alene kan behandle oplysninger i tilfælde, hvor behandlingen er sagligt begrundet.

Om dette krav er opfyldt, beror på en vurdering af, om behandlingen af de pågældende oplysninger er af betydning for varetagelsen af de opgaver, som efterretningstjenesten er sat til at varetage.

PETs behandling af oplysninger skal således være af betydning for efterretningstjenestens varetagelse af de opgaver, der er fastsat i Justitsministeriets instruks og retningslinjer fra 2009, eller andre opgaver, som tjenesten måtte blive pålagt. PET vil efter et almindeligt princip om saglig forvaltning ikke kunne behandle oplysninger uden betydning for varetagelsen af disse opgaver.

For så vidt angår fortrolige oplysninger fremgår det udtrykkeligt af forvaltningslovens § 32, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, ikke i den forbindelse må skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for varetagelsen af den pågældendes opgaver.

2.2.2. Regler om tavshedspligt

Som anført ovenfor gælder dansk rets almindelige regler om tavshedspligt som udgangspunkt også for PET.

I det følgende beskrives disse regler med særlig vægt på forhold, der kan have betydning for efterretningstjenesten. Persondataloven gælder ikke for PET (og FE), jf. lovens § 2, stk. 11. Reglerne i persondataloven, herunder reglerne om videregivelse, omtales i hovedtræk i pkt. 2.3.

Som det fremgår ovenfor i afsnit 2.1.2, er de beskrevne generelle regler fraveget i relation til efterretningstjenesternes udveksling af oplysninger indbyrdes og i relation til PETs indhentelse af oplysninger fra andre offentlige myndigheder til brug for tjenestens varetagelse af opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 og hermed også i relation til andre offentlige myndigheders videregivelse af oplys-

ninger til PET efter anmodning fra PET, idet disse forhold nu er reguleret af bestemmelsen i retsplejelovens § 116.

Dansk rets almindelige regler om tavshedspligt mv. findes i straffelovens §§ 152-152 f og forvaltningslovens §§ 27-32.

Straffelovens § 152 har følgende ordlyd:

”§ 152. Den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

Stk. 2. Begås det i stk. 1 nævnte forhold med forsæt til at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, eller foreligger der i øvrigt særligt skærpene omstændigheder, kan straffen stige til fængsel indtil 2 år. Som særligt skærpene omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor videregivelsen eller udnyttelsen er sket under sådanne omstændigheder, at det påfører andre en betydelig skade eller indebærer en særlig risiko herfor.

Stk. 3. En oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.”

Bestemmelsen indeholder ingen nærmere angivelse af, hvilke offentlige eller private interesser der kan føre til, at en oplysning må anses for fortrolig. En sådan angivelse findes imidlertid i forvaltningslovens § 27, stk. 1, der har følgende ordlyd:

”§ 27. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, har tavshedspligt, jf. borgerlig straffelov § 152 og §§ 152 c-f, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, herunder navnlig til:

- 1) statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- 3) forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser samt straffuldbyrdelse og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning,
- 4) gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen,
- 5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed,
- 6) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold eller

- 7) enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers økonomiske interesse i at beskytte oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold.”

Om bestemmelsen kan bl.a. henvises til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), side 508 f.

Bestemmelsen i § 152 suppleres af straffelovens § 109, hvorefter den, som røber eller videregiver meddelelse om statens hemmelige underhandlinger, rådslagninger eller beslutninger i sager, hvorpå statens sikkerhed eller rettigheder i forhold til fremmede stater beror, eller som angår betydelige samfundsøkonomiske interesser over for udlandet, straffes med fængsel indtil 12 år. Straffelovens § 109 er på den ene side indholdsmæssigt snævrere afgrænset end bestemmelsen i § 152, idet den alene vedrører ”statens hemmelige underhandlinger, rådslagninger eller beslutninger i sager, hvorpå statens sikkerhed eller rettigheder i forhold til fremmede stater beror, eller som angår betydelige samfundsøkonomiske interesser over for udlandet”. På den anden side er bestemmelsen i § 109 i modsætning til § 152 ikke afgrænset til kun at omfatte den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv.

2.2.3. Regler om videregivelse af oplysninger

2.2.3.1. Videregivelse inden for samme forvaltningsmyndighed (intern videregivelse)

Adgangen til videregivelse inden for den enkelte forvaltningsmyndighed (intern videregivelse) er kun delvis reguleret i forvaltningsloven. Videregivelse anses som hovedregel for berettiget, hvis den, som modtager oplysningerne, har en klar og saglig interesse deri, jf. FOB 1990.515.

Efter forvaltningslovens § 32 må den, der virker inden for den offentlige forvaltning, ikke i den forbindelse skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for varetagelsen af den pågældendes opgaver.

Videregivelse af fortrolige oplysninger kan finde sted inden for samme forvaltningsmyndighed, hvis videregivelsen ikke er udelukket efter reglerne om tavshedspligt. Det antages, at der gælder en forholdsvis vid adgang til intern videregivelse, idet videregivelse som regel er berettiget, hvis den, der modtager oplysningerne, har en saglig interesse heri.

Navnlig inden for en efterretningstjeneste, hvor der gælder særlige hensyn til fortrolighed, kan der være grund til i videst muligt omfang at begrænse spredningen af fortrolige oplysninger, således at konkrete fortrolige oplysninger kun bringes til kendskab for medarbejdere,

som har et nødvendigt behov for indsigt i de pågældende oplysninger. I relation til oplysninger, der er klassificeret i henhold til Statsministeriets cirkulære nr. 204 af 7. december 2001, fremgår det af cirkulærets § 16, at indsigt i klassificerede informationer kun må gives personer, for hvem sådan indsigt er tjenstlig nødvendig ("need to know-princippet").

En videregivelse af fortrolige oplysninger inden for samme myndighed kan i særlige tilfælde være "uberettiget" efter straffelovens § 152, f.eks. hvis der er tale om almindelig sladder, hvori fortrolige personoplysninger indgår, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), side 538.

2.2.3.2. Videregivelse mellem danske forvaltningsmyndigheder

Ved lov nr. 503 af 12. juni 2009 om ændring af forvaltningsloven og lov om behandling af personoplysninger (Udveksling af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder) blev der gennemført en forenkling af reglerne om adgangen til at videregive oplysninger inden for den offentlige forvaltning.

Ved lovændringen er persondatalovens anvendelsesområde udvidet til også at gælde for manuel videregivelse af personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder. Adgangen til både elektronisk og manuelt at videregive personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder er herefter reguleret af persondataloven, jf. persondatalovens § 1, stk. 3, som har følgende ordlyd:

"Stk. 3. Lovens § 5, stk. 1-3, §§ 6-8, § 10, § 11, stk. 1, § 38 og § 40 gælder også for manuel videregivelse af personoplysninger til en anden forvaltningsmyndighed. Datatilsynet fører i overensstemmelse med lovens kapitel 16 tilsyn med videregivelse som nævnt i 1. pkt."

Reguleringen i persondataloven omfatter både adgangen til at videregive fortrolige og ikke-fortrolige oplysninger i modsætning til den hidtidige regulering i forvaltningsloven, som alene angik videregivelse af fortrolige oplysninger.

De bestemmelser i persondataloven, som efter bestemmelsen gælder for manuel videregivelse af personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder, er persondatalovens § 5, stk. 1-3 (om grundlæggende principper for behandling af personoplysninger), §§ 6-8 (om almindelige betingelser for behandling af personoplysninger), § 10 (om statistiske og videnskabelige undersøgelser), § 11, stk. 1 (om personnummer), § 38 (om tilbagekaldelse af samtykke) og § 40 (om klageadgang til Datatilsynet). Endvidere gælder persondatalovens kapitel 16 (om Datatilsynet).

Det fremhæves i bemærkningerne til bestemmelsen, at de generelle principper, som er indeholdt i persondatalovens § 5, stk. 1-3, ikke kan antages at gå videre, end hvad der allerede følger af almindelige principper om saglighed og proportionalitet i forbindelse med forvaltningens virksomhed. Heraf følger, at i det omfang, der materielt er hjemmel til videregivelse af personoplysninger i behandlingsreglerne i persondatalovens §§ 6-8, vil de almindelige krav i persondatalovens § 5 således kun undtagelsesvis kunne tænkes at indebære, at den pågældende videregivelse ikke vil kunne finde sted. I overensstemmelse hermed forudsættes det, at det forhold, at persondatalovens § 5, stk. 1-3, nu også gælder for manuel videregivelse af personoplysninger til en anden forvaltningsmyndighed, ikke i sig selv vil indebære ændringer i den gældende retstilstand.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen (Folketingstidende 2008-2009, Tillæg A, side 4378 ff.), at reguleringen af manuel videregivelse, som følger af den foreslåede nye § 1, stk. 3, i persondataloven – på samme måde som ved elektronisk videregivelse mv., jf. persondatalovens § 1, stk. 1 – ikke gælder for behandling af personoplysninger, som er undtaget fra lovens område, jf. herved persondatalovens § 2. Den nye regulering af manuel videregivelse af personoplysninger gælder derfor – ligesom det er tilfældet med hensyn til elektronisk videregivelse mv. – ikke i forhold til politiets og forsvarrets efterretningstjenester, jf. persondatalovens § 2, stk. 11. I forhold til PET indebærer den nye formulering af forvaltningslovens § 28, og overførelsen til persondataloven af reguleringen af manuel videregivelse af personoplysninger til anden forvaltningsmyndighed, at de hidtidige regler i forvaltningslovens § 28, stk. 1-3 om videregivelse af fortrolige oplysninger ikke længere gælder for PET. Medmindre andet er fastsat i lovgivningen, skal berettigelsen af PETs (og FEs) videregivelse af personoplysninger til andre forvaltningsmyndigheder efter den nugældende retstilstand bedømmes efter de almindelige regler om tavshedspligt i straffelovens §§ 152-152 f, jf. forvaltningslovens § 27.

Som en konsekvens af indsættelse af det nye § 1, stk. 3 i persondataloven er forvaltningslovens § 28 samtidig ændret, idet bestemmelsen i forvaltningslovens § 28 nu alene regulerer adgangen til at videregive fortrolige oplysninger om juridiske personer og oplysninger, der – uden at være personoplysninger – af andre grunde er fortrolige, jf. stk. 2. Denne bestemmelse gælder for PET. Forvaltningslovens § 28 har følgende ordlyd:

”§ 28. For videregivelse af oplysninger om enkeltpersoner (personoplysninger) til en anden forvaltningsmyndighed gælder reglerne i § 5, stk. 1-3, §§ 6-8, § 10, § 11, stk. 1, § 38 og § 40 i lov om behandling af personoplysninger, jf. denne lovs § 1, stk. 3.

Stk. 2. Oplysninger af fortrolig karakter, som ikke er omfattet af stk. 1, må kun videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når

- 1) den, oplysningen angår, udtrykkeligt har givet samtykke,
- 2) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives, eller

3) det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe.

Stk. 3. Ved samtykke efter stk. 2, nr. 1, forstås enhver frivillig, specifik og informeret viljestilkendegivelse, hvorved den, oplysningen angår, indvilger i, at oplysningen videregives.

Stk. 4. Et samtykke efter stk. 3 kan tilbagekaldes.

Stk. 5. Lokale administrative organer, som ved lov er tillagt en selvstændig kompetence, anses som en selvstændig myndighed efter stk. 2.”

Forvaltningslovens § 29 indeholder tillige en særlig regel om danske forvaltningsmyndigheders indhentelse af oplysninger i ansøgningsager. Efter bestemmelsen må oplysninger om ansøgerens rent private forhold som udgangspunkt ikke indhentes fra andre dele af forvaltningen eller fra en anden forvaltningsmyndighed, medmindre ansøgeren har givet samtykke hertil.

Efter retsplejelovens § 115, stk. 1, kan politiet – herunder PET – videregive oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold til andre myndigheder, hvis videregivelsen må anses for nødvendig af hensyn til det kriminalitetsforebyggende samarbejde. Denne bestemmelse blev indført med henblik på at skabe en klar hjemmel for politiets videregivelse af oplysninger til brug for det tværfaglige samarbejde mellem socialforvaltning, skole og politi (SSP-samarbejdet). Ved lov nr. 114 af 16. februar 2009 om ændring af retsplejeloven blev retsplejelovens § 115 udvidet således, at den også giver mulighed for videregivelse af hensyn til politiets samarbejde med de sociale myndigheder og social- og behandlingspsykiatrien som led i indsatsen over for socialt udsatte personer (PSP-samarbejdet). Ved lov nr. 1549 af 21. december 2010 skete endvidere en udvidelse, som etablerer et særligt samarbejde mellem kriminalforsorgen, de sociale myndigheder og politiet som led i indsatsen over for dømte, der løslades fra institutioner under kriminalforsorgen, og dømte under 18 år, der løslades fra institutioner mv. uden for kriminalforsorgen, hvor de er anbragt i henhold til § 78, stk. 2, i lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (KSP-samarbejdet).

2.2.3.3. Videregivelse af oplysninger til private

Afgørende for, om PETs videregivelse af fortrolige personoplysninger og om fortrolige oplysninger, der ikke er personoplysninger, kan ske til private, er, at videregivelsen ikke anses for ”uberettiget” efter straffelovens §§ 152-152 f.

Der kan i den forbindelse henvises til en udtalelse fra Folketingets Ombudsmands gengivet i FOB 1990, side 514, hvor bl.a. er anført følgende:

”Ved udfyldningen af denne retlige standard [”uberettiget”] må forvaltningslovens kapitel 8 tillægges en vis normerende virkning.

Et hovedsigte med tavshedspligtsreglerne er, at oplysninger som offentlige myndigheder bliver bekendt med som et led i varetagelsen af deres opgaver, ikke bliver røbet over for almenheden eller uvedkommende privatpersoner. I almindelighed er sådanne videregivelser derfor uberettigede. Hvor videregivelsen sker i forbindelse med, at private udfører opgaver af offentlig eller halvoffentlig karakter, er den mindre betænkelig. Er modtageren af oplysningerne desuden omfattet af tavshedspligtsregler, der er beslægtet med dem, der gælder for offentlige myndigheder, får situationen en betydelig lighed med de situationer, der er omfattet af forvaltningslovens § 28, og må efter omstændighederne kunne accepteres, såfremt forvaltningen ville være berettiget til at udlevere de samme oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed. Udlevering af fortrolige oplysninger til private vil således i almindelighed kun være lovlig, hvis den, oplysningerne vedrører, har samtykket hertil.”

Som nævnt ovenfor er forvaltningslovens § 28 ændret, således at spørgsmålet om elektronisk og manuel videregivelse af personoplysninger mellem forskellige forvaltningsmyndigheder nu reguleres af persondataloven, jf. persondatalovens § 1, stk. 3.

Persondataloven gælder imidlertid ikke for behandlinger, der udføres for PET (og FE), jf. lovens § 2, stk. 11.

2.2.3.4. Videregivelse af oplysninger til udenlandske myndigheder

Afgørende for, om videregivelse af fortrolige oplysninger til udenlandske myndigheder kan ske, er, at videregivelsen ikke kan anses for ”uberettiget” efter straffelovens §§ 152-152 f.

Det er almindeligt antaget, at regeringen kan indgå overenskomst med fremmede stater, som bl.a. indebærer, at den danske stat er forpligtet til at videregive visse fortrolige oplysninger til udenlandske myndigheder. I det omfang en sådan aftale er indgået, vil videregivelsen af fortrolige oplysninger til opfyldelse af den pågældende internationale forpligtelse ikke være uberettiget efter straffelovens bestemmelser om tavshedspligt, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer 3. udgave (2001), side 562.

Med hensyn til tilfælde, der falder uden for regulering ved internationale aftaler eller særlig lovgivning, er det almindeligt antaget, at der i hvert fald ikke kan videregives oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold til udenlandske myndigheder i videre omfang end til en dansk myndighed, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer 3. udgave (2001), side 563. Herudover er det næppe muligt generelt at angive, hvornår en videregivelse til udlandet i sådanne tilfælde må anses for berettiget. I vurderingen heraf må navnlig indgå formålet med videregivelsen, herunder om videregivelsen er nødvendig for at varetage forvaltningsopgaver, som den pågældende danske forvaltningsmyndighed skal varetage, eller til varetagelse af danske interesser i øvrigt. Det vil i den forbindelse f.eks. kunne indgå,

om videregivelsen af oplysninger sker med henblik på at forebygge og efterforske alvorlig international kriminalitet, som også Danmark har en væsentlig interesse i at bekæmpe. Der vil også kunne lægges vægt på, om videregivelsen sker inden for rammerne af et gensidigt samarbejde, således at den modtagende myndighed i udlandet som led i dette samarbejde på tilsvarende måde vil stille oplysninger til rådighed for den danske myndighed i en række tilfælde, hvor sådanne oplysninger kan have særlig betydning f.eks. for muligheden for at bekæmpe alvorlig kriminalitet i Danmark. Også forholdene i modtagerlandet – herunder hvordan de modtagne oplysninger i praksis kan antages at blive anvendt i det pågældende land – vil være af betydning ved vurderingen af, om videregivelsen kan anses for berettiget.

Det anførte gælder kun i relation til oplysninger, som skal hemmeligholdes for at varetage væsentlige hensyn til private interesser. Oplysninger, som ikke er fortrolige, kan frit videregives til udenlandske myndigheder. Det gælder også generelle erfaringer, som efterretnings-tjenesterne måtte have gjort sig i forbindelse med bekæmpelse af f.eks. terrorisme og spio-nage.

Oplysninger, der alene er fortrolige af hensyn til offentlige interesser, vil frit kunne videre-gives, hvis den pågældende myndighed, der skal varetage de pågældende offentlige interes-ser, er indforstået hermed.

PETs modtagelse af oplysninger fra udenlandske samarbejdspartnere sker normalt med – udtrykkelig eller stiltiende – angivelse af, at oplysningerne er ”hemmelige” og skal behand-les fortroligt. Vilkår af denne karakter må antages at indebære, at den danske efterretnings-tjeneste ikke uden forudgående samtykke fra vedkommende udenlandske samarbejdspartner vil være berettiget – eller efter forvaltningslovens § 31 om videregivelse til anden dansk myndighed være forpligtet – til at videregive de pågældende oplysninger til andre myndig-heder.

Om de særlige problemer, der opstår i forbindelse med udveksling af oplysninger med star-ter, der anvender forhørsmetoder og straffeformer, der strider mod danske normer, henvises til gennemgangen i kapitel 7.

2.3. Internationale konventioner

2.3.1. Artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention fra 1950 blev i 1992 inkorporeret i dansk ret ved lov. Den Europæiske Menneskerettskonventions artikel 8 vedrører privatlivets fred. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapitel 13.

Som det fremgår heraf, følger det af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at det kan udgøre et indgreb i retten til respekt for privatliv mv. efter konventionens art. 8, stk. 1, hvis en offentlig myndighed indhenter, registrerer eller anvender oplysninger om enkeltpersoners privatliv mv.

Sådanne indgreb vil efter bestemmelsens stk. 2 kun være lovlige, hvis indgrebet er i overensstemmelse med loven, sker til varetagelse af mindst et af de i artikel 8, stk. 2, nævnte formål og er ”nødvendigt i et demokratisk samfund”.

Som det tillige fremgår af kapitel 13, indebærer Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis på området, herunder særligt domstolens dom af 6. juni 2006 i sagen Segerstedt-Wiberg m.fl. mod Sverige, bl.a., at den lovgivning, der regulerer registrering og sletning af personoplysninger, skal være tilstrækkelig klar, således at der ikke er overladt et ubegrænset skøn til efterretningstjenesten.

Endvidere indebærer domstolens praksis, at efterretningstjenestens registre løbende skal revideres, og at en registrering skal slettes, når den ikke længere er nødvendig og relevant. Der skal i den forbindelse foretages en konkret vurdering efter konventionens artikel 8, stk. 2, hvori bl.a. skal indgå oplysningens karakter og alder.

2.3.2. Europarådets rekommandation R(87) 15 af 17. september 1987

Europarådets rekommandation R(87) 15 af 17. september 1987 indeholder anbefalinger til medlemsstaterne om anvendelsen af personoplysninger i politisektoren. Efter rekommandationen må oplysninger kun indsamles, i det omfang det er nødvendigt for at modvirke en reel fare eller bekæmpelse af en konkret strafbar handling, medmindre der er en konkret lov-hjemlet undtagelse. Registrering af persondata til politiformål bør desuden være begrænset til præcise (accurate) oplysninger, der er nødvendige af hensyn til varetagelsen af politiets opgaver. Oplysningerne bør opdeles i kategorier afhængigt af graden af deres præcision og pålidelighed, og der må ifølge rekommandationen navnlig sondres mellem oplysninger, der bygger på faktiske forhold og personlige vurderinger. Rekommandationen henstiller også, at oplysninger indsamlet til politiformål kun anvendes til sådanne formål.

3. Persondataloven

3.1. Indledning

Som anført i afsnit 1 skal udvalget bl.a. overveje forholdet mellem den almindelige registerlovgivning (nu persondatalovgivningen) og PETs behandling mv. af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer og organisationer.

De databeskyttelsesmæssige regler er fastsat i lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven) med senere ændringer.

Loven – der trådte i kraft den 1. juli 2000 – gælder ikke for PET og FE. Om den nærmere begrundelse herfor henvises til pkt. 3.3 nedenfor.

Persondataloven gennemfører bl.a. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EF-tidende 1995 L 281, side 31 ff.) – det såkaldte databeskyttelsesdirektiv.

Direktivet gælder ikke for behandling af personoplysninger, der iværksættes med henblik på udøvelse af aktiviteter, der ikke er omfattet af fællesskabsretten, jf. artikel 3, stk. 2, herunder eksempelvis behandlinger vedrørende den offentlige sikkerhed, forsvar, statens sikkerhed og statens aktivitet på det strafferetlige område. Med hensyn til disse former for behandling står medlemsstaterne således efter direktivet frit og vil dermed kunne bestemme, i hvilket omfang sådanne behandlinger bør reguleres.

Bortset fra, at PET og FE som nævnt er undtaget fra loven, har man i Danmark valgt med persondataloven at gennemføre en samlet lovgivning, der som udgangspunkt gælder generelt for behandling af edb-oplysninger, uanset om behandlingen finder sted inden for eller uden for direktivets anvendelsesområde.

3.2. Beskrivelse af lovens regler i hovedtræk

3.2.1. Lovens område

3.2.1.1. Fysiske personer

Reglerne i persondataloven gælder som udgangspunkt alene for personoplysninger, hvilket vil sige enhver information om en identificeret eller identificerbar fysisk person, jf. persondatalovens § 1, stk. 1, sammenholdt med § 3, nr. 1.

Om baggrunden herfor er der i betænkning nr. 1345/1997, side 167, bl.a. anført følgende:

”... Efter nøje overvejelser finder udvalget, at den fremtidige lovgivning kun i begrænset omfang bør gælde for behandling af oplysninger om juridiske personer. Der lægges herved vægt på, at der ikke ses at være samme behov for beskyttelse af oplysninger om juridiske personer som for så vidt angår personoplysninger. Den regulering, som er indeholdt i anden generel lovgivning, såsom forvaltningsloven, offentlighedsloven, straffeloven, markedsføringsloven m.v. må derfor efter udvalgets opfattelse anses for at indeholde en tilstrækkelig beskyttelse af oplysninger om juridiske personer. Det bemærkes herved også, at direktivets reguleringsgenstand er begrænset til behandling af personoplysninger, og at de i direktivet indeholdte regler, hvorpå lovudkastet bygger, derfor ikke fuldt ud er tilpasset de spørgsmål, som vedrører behandling af oplysninger om juridiske personer.
...”

3.2.1.2. Manuel behandling af oplysninger

Efter persondatalovens § 1, stk. 1, gælder loven for behandling af personoplysninger, som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling, samt for ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register.

Et register er i lovens § 3, nr. 3, defineret som ”enhver struktureret samling af personoplysninger, der er tilgængelige efter bestemte kriterier, hvad enten denne samling er placeret centralt, decentralt eller er fordelt på et funktionsbestemt eller geografisk grundlag”. Om denne definition er i forarbejderne til bestemmelsen anført følgende:

”Omfattet af bestemmelsens registerbegreb er manuelle registre, såsom fortegnelser, karto-tekskasser, journalssystemer, og andre samlinger af manuelt materiale, som opbevares struktureret efter bestemte kriterier vedrørende personer for at lette adgangen til de indeholdte personoplysninger. Derimod er manuelle akter, som indgår i den dataansvarliges konkrete sagsbehandling, mapper med sagsakter eller samlinger af sådanne mapper, ikke omfattet af registerbegrebet. Den nærmere afgrænsning af registerbegrebet må i øvrigt finde sted gennem vedkommende tilsynsmyndigheds praksis.”

Uden for lovens almindelige anvendelsesområde falder manuel behandling af oplysninger, der ikke er eller vil blive indeholdt i et register. I det omfang behandling af personoplysninger sker såvel elektronisk som manuelt, f.eks. ved at der sker elektronisk journalisering og sagsstyring af en manuel sag, vil den behandling, som knytter sig til den manuelle sag, således ikke være omfattet af lovens almindelige anvendelsesområde. Derimod vil den elektroniske journalisering og sagsstyring være omfattet.

Bestemmelsen i persondatalovens § 1, stk. 3, vedrørende en forvaltningsmyndigheds manuelle videregivelse af personoplysninger til en anden forvaltningsmyndighed er behandlet nærmere oven for i pkt. 2.2.3.3.

3.2.2. Begrebet ”behandling” af oplysninger

Efter persondatalovens § 3, nr. 2, omfatter begrebet behandling ”enhver operation eller række af operationer med eller uden brug af elektronisk databehandling, som oplysninger gøres til genstand for”.

Omfattet af begrebet behandling er ikke blot registrering, opbevaring og videregivelse af oplysninger, men også andre former for håndtering af oplysninger. Begrebet omfatter således bl.a. indsamling, registrering, systematisering, opbevaring, tilpasning eller ændring, selektion, søgning, brug, videregivelse ved transmission, formidling eller enhver anden overladelse, sammenstilling eller samkøring samt blokering, sletning eller tilintetgørelse. Finder blot en af de nævnte former for håndtering af oplysninger sted, vil der være tale om behandling i bestemmelsens forstand.

3.2.3. Materielle regler om behandling af oplysninger

3.2.3.1. Grundlæggende regler for behandling af oplysninger

Lovens § 5 fastsætter en række grundlæggende regler for behandling af oplysninger.

Efter § 5, stk. 1, skal den dataansvarlige myndighed mv. behandle oplysninger i overensstemmelse med god databehandlingsskik. Der er tale om en retlig standard, hvori ligger, at behandlingen skal være rimelig og lovlig.

Bestemmelsen i § 5, stk. 2, 1. pkt., fastsætter, at indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne formål. Der påhviler således den pågældende myndighed mv. pligt til i forbindelse med indsamling af oplysninger at fastlægge, til hvilke formål indsamlingen finder sted. Indsamlingen af oplysninger skal ske til formål, der kan anses for saglige. Efter

lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen vil dette bl.a. være tilfældet, når indsamlingen sker til administrative formål, som det ligger inden for vedkommende myndigheds område at varetage, jf. Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4064.

Efter § 5, stk. 2, 1. pkt., må senere behandling af oplysninger ikke være uforenelig med de formål, hvortil oplysningerne er indsamlet. Dette såkaldte finalité-princip indebærer, at de oplysninger, som den dataansvarlige måtte indsamle, ikke frit vil kunne genbruges, videregives mv. Om indsamlede oplysninger efterfølgende kan anvendes til andre formål, må således bero på en konkret vurdering.

De oplysninger, som behandles, skal efter § 5, stk. 3, være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og til de formål, hvortil oplysningerne senere behandles. Med udtrykkene relevante og tilstrækkelige sigtes ifølge forarbejderne til, at oplysningernes art skal svare til det formål, der tilsigtes med behandlingen. Bestemmelsen fastsætter endvidere, at behandlingen af oplysninger er undergivet et proportionalitetsprincip. Behandling af oplysninger må således ikke gå videre, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, som vedkommende myndighed mv. er berettiget til at forfølge.

Efter § 5, stk. 4, skal behandling af oplysninger tilrettelægges således, at der foretages fornøden ajourføring af oplysningerne. Det påhviler endvidere den pågældende myndighed at foretage fornøden kontrol for at sikre, at der ikke behandles urigtige eller vildledende oplysninger, og at der snarest muligt foretages sletning eller berigtigelse, hvis det viser sig, at der er behandlet urigtige eller vildledende oplysninger.

Indsamlede oplysninger må efter § 5, stk. 5, ikke opbevares på en måde, der giver mulighed for at identificere den registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne behandles.

3.2.3.2. Behandling af personoplysninger efter persondatalovens § 6, stk. 1 (”§ 6-oplysninger”)

Efter § 6, stk. 1, må behandling af oplysninger kun finde sted, hvis en af de i nr. 1-7 angivne betingelser er opfyldt.

Fælles for betingelserne er – bortset fra reglen i nr. 1 om samtykke fra den person, oplysningerne vedrører – at behandling kun kan ske, hvis den er nødvendig af hensyn til en række nærmere angivne interesser. Det beror i den forbindelse på de konkrete forhold, om en given behandling af oplysninger må antages at være nødvendig i bestemmelsens forstand. Med kravet om nødvendighed er der således overladt vedkommende myndighed mv. et vist skøn.

Vurderingen af behandlingens nødvendighed afhænger desuden af, hvilken form for behandling der er tale om. Det vil således ifølge forarbejderne til bestemmelsen skulle vurderes separat, om det er nødvendigt, at oplysninger indsamles, registreres, videregives, samkøres mv.

Af relevans for PETs behandling af oplysninger skal særligt fremhæves følgende muligheder for behandling:

Behandling kan ske, hvis den registrerede har givet sit samtykke hertil, jf. § 6, stk. 1, nr. 1.

Efter § 6, stk. 1, nr. 3, kan behandling ske, hvis det er nødvendigt for, at myndigheden mv. kan overholde en retlig forpligtelse, der påhviler denne. Udtrykket retlig forpligtelse omfatter ifølge forarbejderne til bestemmelsen bl.a. forpligtelser, der følger af lovgivningen eller af administrative forskrifter, der er fastsat i medfør heraf.

Efter reglen i § 6, stk. 1, nr. 6, er behandling endvidere tilladt, hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige myndighed mv. eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt. Bestemmelsen retter sig ifølge forarbejderne navnlig mod behandling af oplysninger for offentlige myndigheder, der sker som led i myndighedsudøvelse. I betænkning nr. 1345/1997, side 447, er anført, at ”offentlig myndighedsudøvelse ... foreligger, når der er tale om en form for virksomhed, der i sig selv er direkte eller særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed”. Kerneområdet for offentlig myndighedsudøvelse efter bestemmelsen er udstedelse af forvaltningsakter, men også udførelse af opgaver, som sædvanligvis karakteriseres som faktisk forvaltningsvirksomhed, vil ifølge forarbejderne til bestemmelsen efter omstændighederne være omfattet af bestemmelsen. En myndighed, som behandler personoplysninger i forbindelse med løsning af arbejdsopgaver inden for det arbejdsområde, som myndigheden har til opgave at varetage, vil typisk kunne behandle oplysningerne med hjemmel i denne bestemmelse og/eller den ovenfor nævnte bestemmelse i § 6, stk. 1, nr. 3, jf. Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer, 2. udgave (2008), side 167.

Behandling kan også ske, hvis den er nødvendig for, at den dataansvarlige myndighed mv. eller den tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, kan forfølge en berettiget interesse, og hensynet til den registrerede ikke overstiger denne interesse, jf. § 6, stk. 1, nr. 7. En betingelse for at kunne anvende bestemmelsen er, at den dataansvarlige har foretaget en konkret vurdering af, hvorvidt hensynet til den registreredes interesser overstiger hensynet til de interesser, der ønskes forfulgt med behandlingen.

3.2.3.3. Behandling af følsomme personoplysninger efter persondatalovens § 7 ("§ 7-oplysninger") og § 8 ("§ 8-oplysninger")

I persondatalovens § 7 reguleres, i hvilket omfang behandling af nærmere opregnede typer af følsomme personoplysninger må finde sted.

For de typer af oplysninger ("§ 6-oplysninger"), som ikke er omfattet af opregningen, gælder behandlingsreglerne i § 6, medmindre der er tale om behandling af oplysninger, som falder ind under bestemmelserne i persondatalovens §§ 8-13.

Efter § 7, stk. 1, må der ikke behandles oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold og oplysninger om helbredsmæssige og seksuelle forhold ("§ 7-oplysninger").

§ 7, stk. 2-7, indeholder en række undtagelser fra dette forbud. Forbuddet gælder således efter § 7, stk. 2, bl.a. ikke, hvis den registrerede har givet udtrykkeligt samtykke til behandlingen, hvis behandlingen vedrører oplysninger, der er offentliggjort af den registrerede, eller hvis behandlingen er nødvendig for, at et retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares.

Herudover kan en behandling af sådanne oplysninger bl.a. ske, hvis den er nødvendig af hensyn til offentlige myndigheders varetagelse af opgaver på det strafferetlige område, jf. stk. 6.

Efter stk. 7 kan Datatilsynet endvidere give tilladelse til behandling af de pågældende følsomme oplysninger, hvis dette sker af grunde, som vedrører hensynet til vigtige samfundsmæssige interesser.

Efter persondatalovens § 7, stk. 8, må der ikke for den offentlige forvaltning føres edb-registre med oplysninger om politiske forhold, som ikke er offentligt tilgængelige. Ifølge forarbejderne til bestemmelsen skal spørgsmålet om myndigheders adgang til at behandle oplysninger om enkeltpersoners politiske overbevisning i øvrigt afgøres efter behandlingsreglerne i § 7, stk. 2-7. Disse regler giver efter bemærkningerne bl.a. politiet mulighed for i en konkret straffesag – ligesom efter den tidligere registerlov – efter omstændighederne at notere oplysninger om borgernes politiske overbevisning i forbindelse med efterforskningen af f.eks. politisk motiverede forbrydelser, blot oplysningerne ikke kommer til at indgå i et edb-register. Som eksempel på et sådant tilfælde nævnes i Justitsministeriets besvarelse af 14. juli 1998 af spørgsmål nr. 10 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende lovforslaget til persondataloven en straffesag fra praksis, hvor en nynazist blev dømt for at have forsøgt at

forvolde sprængning af brevbomber under sådanne omstændigheder, at andres liv derved blev udsat for overhængende fare.

Bestemmelsen i § 7, stk. 8, der svarer til den tidligere retstilstand efter lov om offentlige registre § 9, stk. 2, 1. pkt., var ikke oprindeligt medtaget i forslaget til lov om behandling af personoplysninger. I Justitsministeriets ovennævnte besvarelse af 14. juli 1998 blev det i den forbindelse bl.a. anført, at undtagelserne i stk. 2-7 ikke ”sigter til at give forvaltningsmyndigheder adgang til at føre edb-registre over enkeltpersoners politiske tilhørsforhold i videre omfang end i dag”. Efterfølgende blev § 7, stk. 8, indsat i det endelige lovforslag for ”at fjerne enhver tvivl herom”.

Der henvises om § 7, stk. 8, til kapitel 6, hvor PETs behandling af oplysninger om politisk virksomhed behandles nærmere.

Persondatalovens § 8 indeholder regler om behandling af visse andre følsomme oplysninger (”§ 8-oplysninger”). Efter § 8, stk. 1, må der ikke for den offentlige forvaltning behandles oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7, stk. 1, nævnte, medmindre det er nødvendigt for varetagelsen af myndighedens opgaver. Som eksempler på oplysninger om andre rent private forhold end dem, der er omfattet af § 7, stk. 1, nævnes i forarbejderne til bestemmelsen oplysninger om andre foreningsmæssige tilhørsforhold (end fagforeningsmæssige tilhørsforhold, der er nævnt i § 7), familiestridigheder, separations- og skilsmissebegæringer og adoptionsforhold.

Efter § 8, stk. 2, må de i stk. 1 nævnte oplysninger ikke videregives. Videregivelse kan dog ske, hvis den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til videregivelsen (nr. 1), videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår (nr. 2), videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed, eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe (nr. 3), eller videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en persons eller virksomheds opgaver for det offentlige (nr. 4). Behandling kan i øvrigt efter § 8, stk. 6, finde sted, hvis betingelserne i § 7 er opfyldt.

3.2.3.4. Overførsel af oplysninger til tredjelande

Videregivelse af personoplysninger er som nævnt omfattet af persondatalovens begreb om behandling af oplysninger. Dette indebærer, at de ovennævnte regler i persondatalovens §§ 5-8 også regulerer bl.a. offentlige myndigheders adgang til at videregive oplysninger til anden offentlig myndighed eller private.

Videregivelse af oplysninger til tredjelande er dog særskilt reguleret i persondatalovens kapitel 7, der indeholder en række betingelser for videregivelse ud over de betingelser, der følger af lovens §§ 5-8. Udtrykket tredjeland er defineret i persondatalovens § 3, nr. 9, som en stat, der ikke indgår i EU, og som ikke har gennemført aftaler med EU, som indeholder regler svarende til direktivet.

Efter persondatalovens § 27, stk. 1, kan overførsel af oplysninger til myndigheder, virksomheder mv. i tredjelande kun finde sted, hvis det pågældende land sikrer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau. Heri ligger, at overførslen af oplysninger ikke må medføre en væsentlig forringelse af den beskyttelse af den registrerede, som loven har til hensigt at sikre (efter direktivets art. 25, stk. 4 og 6, jf. art. 31, stk. 2, er det i sidste instans Europa-Kommissionen, bistået af et særligt udvalg med repræsentanter fra medlemslandene, der træffer afgørelse om, hvorvidt et bestemt tredjeland har et tilstrækkeligt højt beskyttelsesniveau).

Det fremgår af § 27, stk. 3, nr. 7 og 8, at der bl.a. kan ske overførsel af oplysninger til lande uden et sådant fastslået højt sikkerhedsniveau, i det omfang det i det konkrete tilfælde er nødvendigt af hensyn til forebyggelse, efterforskning og forfølgning af strafbare forhold samt straffuldbyrdelse og beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig forfølgning eller af hensyn til den offentlige sikkerhed, rigets forsvar eller statens sikkerhed.

3.2.3.5. Behandlingssikkerhed

Persondatalovens § 41, stk. 1, stiller krav om, at personer, virksomheder mv., der udfører arbejde under den dataansvarlige eller databehandlere, kun må behandle oplysninger, som vedkommende herved har adgang til, efter instruks fra den dataansvarlige, medmindre andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov.

I § 41, stk. 3, er der fastsat krav om, at den dataansvarlige skal træffe de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysninger hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forringes, samt mod at de kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven.

Efter bestemmelsens stk. 4 skal der være truffet foranstaltninger, der i tilfælde af krig eller lignende forhold muliggør bortskaffelse eller tilintetgørelse af oplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning, og som er af særlig interesse for fremmede magter. Reglen indebærer, at visse behandlinger ikke vil kunne foretages af en databehandler i et andet EU-land, hvilket ellers er lovens hovedregel. Det antages således, at f.eks. CPR-registeret og Det Centrale Kriminalregister ikke må føres i udlandet, jf. Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer, 2. udgave (2008), side 437.

3.2.4. Den registreredes rettigheder

Persondatalovens kapitel 8 indeholder nærmere regler om den dataansvarliges pligt til at oplyse over for den registrerede, at der behandles oplysninger om vedkommende. Efter § 28 skal myndigheden i tilfælde, hvor der indsamles oplysninger hos en person, således give vedkommende meddelelse om bl.a. formålet med den behandling af oplysningerne, der finder sted.

I tilfælde, hvor oplysninger om en person indsamles hos andre end vedkommende selv, skal myndigheden efter § 29 også give meddelelse til den pågældende bl.a. om, hvilke typer af oplysninger det drejer sig om. Pligten til at give meddelelse gælder bl.a. ikke, hvis vedkommende allerede er bekendt med behandlingens formål mv., eller hvis vedkommendes interesse i at få meddelelse findes at burde vige for afgørende hensyn til en række nærmere opregnede offentlige eller private interesser, jf. persondatalovens § 30.

Persondatalovens §§ 31-34 regulerer adgangen til at få indsigt i oplysninger, der behandles hos en offentlig myndighed mv. om vedkommende person, jf. nedenfor kapitel 8, hvor spørgsmålet om indsigtsret i oplysninger hos efterretningstjenesten er særskilt omtalt.

Øvrige rettigheder for den registrerede er omtalt i persondatalovens §§ 35-40. § 35 omhandler retten til at gøre indsigelse mod, at oplysninger om vedkommende gøres til genstand for behandling. § 37 vedrører den dataansvarliges pligt til på begæring at berigtige, slette eller blokere oplysninger, der viser sig urigtige eller vildledende mv. Af § 38 fremgår, at et samtykke kan tilbagekaldes. § 39 tillægger registrerede personer ret til at gøre indsigelse mod, at den pågældende undergives afgørelser, som alene er truffet på grundlag af elektronisk databehandling af oplysninger, der er bestemt til at vurdere personlige forhold. Endelig kan den registrerede efter § 40 klage til en tilsynsmyndighed over behandlinger af oplysninger om vedkommende.

Efter persondatalovens § 2, stk. 4, 2. pkt., gælder reglerne i lovens kapitel 8 om oplysningspligt og §§ 35-37 og § 39 i kapitel 10 ikke for behandling af oplysninger, som foretages for politi eller anklagemyndighed inden for det strafferetlige område.

Der er således ikke pligt for politi og anklagemyndighed til at underrette registrerede personer, når oplysninger om dem gøres til genstand for behandling i forbindelse med behandlingen af en straffesag, og ovennævnte bestemmelser i kapitel 10 om indsigelse mod behandling mv. finder heller ikke anvendelse i relation til behandlinger, der foretages for politi og anklagemyndighed inden for det strafferetlige område.

Om baggrunden herfor anføres i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 4.2.5.3 (Folketingstidende, Tillæg A 1999/2000, side 4020) følgende:

”Politiets og anklagemyndighedens behandling af oplysninger inden for det strafferetlige område.

I sit hørings svar over betænkningen foreslår Rigsadvokaten, at undtagelsesreglen i udvalgets lovudkasts § 2, stk. 2, hvorefter reglerne om den registreredes rettigheder ikke finder anvendelse på domstolenes behandling af oplysninger inden for det strafferetlige område, også bør gælde for politiet og anklagemyndigheden.

Rigsadvokaten anfører, at politiets og anklagemyndighedens behandling af personoplysninger inden for det strafferetlige område - ligesom det er tilfældet med hensyn til domstolenes virksomhed - er reguleret i retsplejeloven...

Rigsadvokaten [anfører endvidere], at bestemmelserne i udvalgets lovudkasts §§ 28 og 29 om den dataansvarliges oplysningspligt over for den registrerede er udtryk for en meget vidtgående udvidelse af gældende ret, der ikke direkte følger af direktivet. Rigsadvokaten finder, at undtagelsesbestemmelsen i lovudkastets § 30, stk. 2 - henset til oplysningernes karakter - i almindelighed må forventes at skulle bringes i anvendelse, og under alle omstændigheder på det indledende stadium af en efterforskning. Da bestemmelsen indebærer, at der skal foretages en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, må bestemmelsen efter Rigsadvokatens opfattelse forventes at medføre en unødvendig og betydelig administrativ belastning af politiet og anklagemyndigheden. Rigsadvokaten finder derfor, at det bør overvejes i stedet at gøre en generel undtagelse med hensyn til oplysningspligten for så vidt angår politiets og anklagemyndighedens aktiviteter på det strafferetlige område, i hvert fald for så vidt angår de indledende stadier af en efterforskning.

Endelig anfører Rigsadvokaten, at den af udvalget foreslåede regel om den registreredes ret til, hvor vægtige grunde, der vedrører den pågældendes særlige situation, taler derfor, at gøre indsigelse mod visse former for lovlig behandling af oplysninger, også er en meget vidtgående udvidelse af gældende ret. I den forbindelse bemærker Rigsadvokaten, at heller ikke denne regel er en direkte følge af direktivet. Rigsadvokaten finder, at det - henset til oplysningernes karakter - i almindelighed ikke kan forventes, at der vil kunne gøres indsigelse mod politiets eller anklagemyndighedens behandling af oplysninger i forbindelse med behandlingen af en straffesag.

På baggrund af det, som Rigsadvokaten anfører, finder Justitsministeriet, at politiets og anklagemyndighedens virksomhed på det strafferetlige område bør undtages fra reglerne i lovforslagets kapitel 8 og §§ 35-37 og § 39 om henholdsvis den dataansvarliges oplysningspligt over for den registrerede og om den registreredes øvrige rettigheder ...”

3.2.5. Krav om tilsyn, anmeldelse mv.

Efter reglerne i persondatalovens kapitel 16 påser Datatilsynet af egen drift eller efter klage bl.a., at forvaltningsmyndigheders behandling af oplysninger inden for lovens anvendelsesområde finder sted i overensstemmelse med loven.

Der stilles i lovens kapitel 12 krav om anmeldelse til Datatilsynet af visse behandlinger, der foretages for den offentlige forvaltning mv. Anmeldelsen skal indeholde en række oplysninger bl.a. om behandlingens betegnelse og formål.

Lovens § 44, stk. 1, indeholder en række undtagelser fra kravet om anmeldelse, herunder navnlig med hensyn til behandlinger, der ikke vedrører oplysninger af fortrolig karakter.

3.2.6. Beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager inden for Den Europæiske Union mv.

Ved lov nr. 188 af 18. marts 2009 om ændring af lov om behandling af personoplysninger (Gennemførelse af EU-rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager) fik justitsministeren hjemmel til at fastsætte nærmere regler om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager inden for Den Europæiske Union mv., jf. persondatalovens § 72 a.

Formålet med lovændringen var at gennemføre en EU-rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (den såkaldte rammeafgørelse om databeskyttelse) i dansk ret. Bemyndigelsesbestemmelsen giver justitsministeren adgang til (inden for rammeafgørelsens anvendelsesområde) at fastsætte regler, som i overensstemmelse med rammeafgørelsen indebærer en yderligere styrkelse af databeskyttelsen, når det gælder udveksling af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager inden for EU.

Med hjemmel i bestemmelsen har Justitsministeriet udstedt bekendtgørelse nr. 1287 af 25. november 2010 om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager inden for Den Europæiske Union og Schengensamarbejdet. Bekendtgørelsen indebærer bl.a., 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). Herud-

over indeholder bekendtgørelsen regler om den registreredes rettigheder, som går videre end den regulering, der følger af persondataloven, herunder f.eks. om den registreredes ret til at kræve berigtigelse mv. af oplysninger, som udveksles i forbindelse med grænseoverskridende politisamarbejde eller retligt samarbejde inden for EU.

3.3. Forholdet mellem den almindelige datalovgivning mv. og den virksomhed, der udøves af PET og FE

Som nævnt i pkt. 3.1 gælder persondataloven efter § 2, stk. 11, ikke for behandlinger, der foretages for PET og FE. Bestemmelsen svarer til § 31 i den tidligere lov om offentlige registre, der blev ophævet ved persondatalovens ikrafttræden den 1. juli 2000.

Om baggrunden for § 31 i lov om offentlige registre blev der i delbetænkning nr. 767 fra 1976, side 158, bl.a. anført følgende:

”Det er derimod ikke hensigten ... at skabe mulighed for at inddrage personregistre, der føres af politiets eller forsvarrets efterretningstjenester under lovens kontrolordning. Disse registre bør ikke kontrolleres af den foreslåede kontrolmyndighed og heller ikke af de registrerede selv gennem egen-access. Dette beror på, at disse registre allerede er underkastet en særlig kontrol i overensstemmelse med folketingets beslutninger herom.

I juni 1964 nedsatte regeringen således i overensstemmelse med en indstilling fra folketinget et særligt kontrolorgan bestående af 4 medlemmer (Wamberg-udvalget), der navnlig fik til opgave at føre tilsyn med politiets efterretningstjenesters registrering og videregivelse af oplysninger (Folketingstidende 1963-64, Tillæg B, sp. 831-34). I september 1968 udsendte den daværende regering en erklæring, hvis hovedindhold er, at registrering af danske statsborgere ikke må finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed.

Spørgsmålet om efterretningstjenesternes virksomhed har senest været diskuteret i folketinget den 18. februar 1976 i forbindelse med en forespørgselsdebat om borgernes grundlovssikrede rettigheder (Folketingstidende 1975-76, Fortryk sp. 6127-6223). Folketinget vedtog her med 122 stemmer mod 18 følgende forslag til motiveret dagsorden:

’Idet folketinget konstaterer, at kontrollen med efterretningstjenestens virksomhed udøves gennem den ansvarlige minister, det særlige kontroludvalg, ombudsmandsinstitutionen og den almindelige revisionskontrol, og idet folketinget noterer sig forsvars- og justitsministerens bekræftelse på, at man ved udøvelsen af kontrollen har til formål at sikre, at landets love overholdes, og at ulovlig efterretningsvirksomhed fra andre lande, private personer eller grupper forhindres, går tinget over til næste punkt på dagsordenen.’

På denne baggrund finder udvalget ikke anledning til at foreslå disse registre omfattet af lovudkastet.”

I Registerlovudvalgets betænkning nr. 1345/1997, side 187 ff, er bl.a. anført følgende:

”De aktiviteter, der udøves af efterretningstjenesterne, falder uden for direktivets område, jf. dennes artikel 3, stk. 2, 1. pind. Dette siges også udtrykkeligt i Europa-Kommissionens bemærkninger til det reviderede direktivforslag af 15. oktober 1992, jf. KOM (92), endelig udgave – SYN 287, side 13. Der er således ikke som følge af direktivet behov for at ændre den gældende ordning vedrørende efterretningstjenesterne.

Udvalget har i lyset heraf overvejet, om den nuværende ordning vedrørende efterretningstjenesterne bør opretholdes.

Et **flertal** [udvalgets medlemmer bortset fra ét medlem] finder ikke anledning til at foreslå, at behandlinger, som foretages af efterretningstjenesterne, omfattes af lovudkastet.

I bemærkningerne til det ovennævnte forslag om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester [bemærkningerne til lov nr. 378 af 6. juli 1988 om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester] er der om spørgsmålet om regulering af efterretningstjenesternes forhold bl.a. anført følgende, jf. Folketingstidende 1987/88, 2. samling, Tillæg A, sp. 324:

’Folketinget har ved flere lejligheder drøftet spørgsmålet om gennemførelse af en øget kontrol med efterretningstjenesternes virksomhed gennem etablering af et særligt udvalg på en eller anden måde. I 1972 behandlede Folketinget således et forslag om etablering af et særligt kontroludvalg, som efter forslaget skulle sammensættes af regeringen på grundlag af indstillinger fra de partier, der er repræsenteret i Det udenrigspolitiske Nævn (Folketingstidende 1971-72, sp. 3406ff). Folketinget har tidligere drøftet spørgsmålet om gennemførelse af en styrket kontrol den 1. december 1987 i forbindelse med behandlingen af et af SF fremsat forslag til folketingsbeslutning (Folketingets forhandling, sp. 2940 ff). Spørgsmålet har endvidere for nylig været rejst i forbindelse med drøftelser i Det udenrigspolitiske Nævn vedrørende en konkret sag.

Det er regeringens vurdering, at den nuværende kontrolordning i relation til efterretningstjenesterne har fungeret tilfredsstillende. Regeringen er imidlertid indstillet på at medvirke til, at der sker en forøgelse af den politiske indsigt i efterretningstjenesternes virksomhed under forudsætning af, at ansvaret for tjenesterne som hidtil udelukkende påhviler regeringen, og at de særlige hensyn, som gør sig gældende på efterretningsområdet – bl.a. med hensyn til at sikre diskretion vedrørende efterretningstjenesternes oplysninger og baggrunden for disse – kan tilgodeses.

Regeringen stiller på denne baggrund forslag om etablering af et særligt udvalg bestående af 5 folketingsmedlemmer, der udpeges af de partier, som har sæde i folketingets præsidium, med den opgave at følge efterretningstjenesternes virksomhed. Herved gives

der medlemmer af typisk de større politiske partier adgang til at få indseende med efterretningstjenesternes virksomhed.’

Som anført har spørgsmålet om efterretningstjenesternes forhold været drøftet flere gange i Folketinget. Således også i forbindelse med revisionen af lov om offentlige myndigheders registre i 1987, hvor der blev fremsat forslag om ophævelse af bestemmelsen i § 31, idet der bl.a. blev henvist til behovet for registerindsigt, jf. Folketingstidende 1986/1987, Tillæg B, sp. 2464. Der var imidlertid ikke flertal i Folketinget for dette forslag. Og dette var heller ikke tilfældet, da forslaget blev genfremsat i forbindelse med revisionen af loven i 1991, jf. Folketingstidende 1990/91, Tillæg B, sp. 758.

På den anførte baggrund og under hensyntagen til karakteren af efterretningstjenesternes arbejdsopgaver, finder flertallet ikke anledning til at foreslå, at behandlinger, som foretages for efterretningstjenesterne, omfattes af lovudkastet.

Et **mindretal** [ét medlem] udtaler, at loven bør gælde for efterretningstjenesterne med de modifikationer, der følger af det særlige formål, som disse myndigheder har. Lovens regler tilsigter en fundamental retsbeskyttelse af borgerne, og denne beskyttelse bør også gælde i forhold til disse myndigheder. Direktiv 95/46/EF gælder ganske vist ikke for disse myndigheder, men det har under forhandlingerne om direktivet været en aspiration, at dets regler og principper også bør gælde for aktiviteter uden for EU-rettens område. Under alle omstændigheder forpligter direktivet ikke til den af flertallet forslåede regel.

Det foreliggende lovudkast vil kunne finde anvendelse i forhold til efterretningstjenesterne med følgende undtagelser. Bestemmelserne i lovens kapitel 8-10 vedrørende oplysningspligt, registerindsigt m.v. vil i sagens natur ikke kunne anvendes. I kapitel 12 bør indsættes en særregel, hvorefter anmeldelser behandles fortroligt og ikke indgår i den i § 54, stk. 1, nævnte fortegnelse. I kapitel 16 bør det bestemmes, at sager vedrørende efterretningstjenesterne skal behandles af Datatilsynets direktør og i alle henseender er underlagt tavshedspligt. Resultatet er, at lovens grundlæggende regler finder anvendelse uden at dette hæmmer eller generer efterretningstjenesternes naturlige virksomhed. Det tilføjes, at den tilsynsbeføjelse, der tillægges Datatilsynet, vil kunne udøves uden at være i konflikt med den særlige kontrol, som Folketinget udøver i forhold til tjenesterne. På denne baggrund bør lovudkastets § 2, stk. 9, udformes således:

’Stk. 9. Lovens kapitel 8, 9 og 10 gælder ikke for behandlinger, der udføres for politiets og forsvarrets efterretningstjenester.’”

Justitsministeriet tilsluttede sig i bemærkningerne til forslaget til persondataloven flertallet i registerudvalget, der som anført ikke fandt anledning til at foreslå, at behandling af oplysninger, som foretages for efterretningstjenesterne, blev omfattet af loven (Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 3997, jf. side 3996).

4. PETs behandling af oplysninger i praksis

4.1. Hvem behandler PET oplysninger om?

Undersøgelse i anledning af mistanke:

PET behandler oplysninger om personer, der er mistænkt for en forbrydelse, som PET har til opgave at forebygge eller efterforske.

Tjenesten behandler også oplysninger om personer, som (endnu) ikke er mistænkte, men hvor det undersøges, om der er grundlag for en mistanke, f.eks. som følge af, at den pågældende er tilknyttet en personkreds eller en organisation mv., der er genstand for en undersøgelse hos PET.

Det bemærkes i den forbindelse, at PET, som det er omtalt i kapitel 4, i vidt omfang arbejder forebyggende, hvilket indebærer, at PET i vidt omfang indsamler oplysninger på et tidspunkt, hvor det er forbundet med usikkerhed, om de personer eller organisationer, der undersøges, reelt har til hensigt at begå strafbare forhold.

Herudover behandles – bl.a. i PETs registre – med henblik på tjenestens informationsberedskab oplysninger om personer, som har været undersøgt eller mistænkt.

Undersøgelse uden mistanke:

PET behandler desuden oplysninger om personer, som ikke er og ikke har været genstand for mistanke eller undersøgelse.

Der kan for det første være tale om – som i andre politimæssige efterforskninger – at behandle oplysninger om såkaldte bipersoner som et led i analysen af oplysninger om mistænkte personer mv. F.eks. kan det dreje sig om anmeldere eller personer i mistænkt eller andre af de ovennævnte personers omgangskreds – også selv om denne omgang ikke i sig selv er mistænkelig mv. Det kan f.eks. også dreje sig om oplysninger om familiemæssige relationer, der kan være afgørende for at forstå den pågældendes adfærd.

For det andet behandler PET oplysninger om personer, der f.eks. i kraft af deres stilling eller holdning må anses for (potentielle) ofre for terroristiske eller ekstremistiske forbrydelser. Det samme gælder personer, der er eller har været mål for fremmede efterretningstjenesters spionagevirksomhed. PET behandler også oplysninger om bipersoner i de pågældendes omgangskreds, også selv om disse ikke selv er truede.

For det tredje indsamler og behandler tjenesten oplysninger om (potentielle) kilder mv. Det kan f.eks. ske med henblik på at kunne vurdere, om det vil være muligt at rekruttere den pågældende som kilde – herunder ved at vurdere den pågældendes troværdighed. Også oplysninger om eventuelle bipersoner vil kunne indgå i denne sammenhæng. Endvidere behandles oplysninger om andre samarbejdspartnere – f.eks. oplysninger om kontaktpersoner i myndigheder eller virksomheder, som tjenesten har til opgave at bistå eller rådgive.

For det fjerde behandler PET oplysninger om personer og organisationer, hvis virksomhed indgår som baggrundsviden til forståelse af de almindelige samfundsforhold – det vil sige almindelige forhold i samfundet, som politisk motiverede forbrydere kan tænkes at agere på baggrund af.

For det femte behandler PET oplysninger om personer, som tjenesten har modtaget som et biprodukt i forbindelse med straffeprocessuelle indgreb efter retsplejeloven eller i forbindelse med indhentelse af oplysninger efter bestemmelsen i retsplejelovens § 116, stk. 2. Efter denne bestemmelse kan PET bl.a. under visse betingelser indhente oplysninger om alle personer, der inden for en periode har rettet henvendelse til en offentlig myndighed. Der henvises til afsnit 2.1.2, hvor bestemmelsen er nærmere beskrevet.

Som en selvstændig kategori af ikke-mistænkte personer behandler PET også oplysninger om personer, der skal sikkerhedsgodkendes, da deres hverv forudsætter et særligt troværdigheds- og loyalitetsniveau. Inden for denne kategori behandles også oplysninger om personer, som har været sikkerhedsgodkendt, eller som er blevet nægtet godkendelse. Også i disse sager vil der efter omstændighederne blive behandlet oplysninger om bipersoner i forhold til den person, som sikkerhedsgodkendelsessagen vedrører.

4.2. Hvilke oplysninger indsamler PET?

PET indsamler oplysninger om danske statsborgere, herboende udlændinge og andre udlændinge til brug for tjenestens virksomhed.

Til brug for tjenestens overvågnings- og efterforskningsmæssige opgaver indhentes – som ved andre politimæssige undersøgelser – bl.a. oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, herunder om deres motiver.

De forbrydelser, som PET har til opgave at forebygge og efterforske, kan i videre omfang end de fleste andre forbrydelser have et politisk eller religiøst motiv. Dette indebærer, at PET i større udstrækning end det øvrige politi indsamler oplysninger om politisk, religiøs eller ideologisk motivation.

PET indhenter endvidere til brug for tjenestens overvågnings- og efterforskningsmæssige opgaver bl.a. politiske, økonomiske og tekniske informationer og oplysninger om hændelser af betydning for tjenestens opgavevaretagelse.

PET indsamler desuden løbende oplysninger til brug for udarbejdelse af sine trusselsvurderinger. Dette sker som et led i tjenestens sikkerhedsmæssige rådgivning af og bistand til regeringen og offentlige myndigheder mv., herunder det øvrige politi, og til brug for tjenestens ambassade- og flysikkerhedsopgaver, livvagtstjeneste samt sikkerhedsopgaver i forbindelse med større begivenheder mv. Ud over de ovennævnte oplysninger indhenter tjenesten navnlig oplysninger fra kongehuset, regeringen, Stats- Udenrigs-, Trafik- og Justitsministeriet, det øvrige politi, lufthavnsmyndighederne, lufthavne og luftfartselskaber, udenlandske repræsentationer og myndigheder samt en række internationale organisationer.

Ved PETs personsikkerhedsundersøgelser indsamles der bl.a. oplysninger, som kan være af betydning for vurderingen af, om den undersøgte loyalitet, karakter, vaner og forbindelser ubestridt er sådanne, at der ikke opstår tvivl om hverken den pågældendes pålidelighed i forbindelse med håndtering af klassificerede oplysninger eller vedkommendes egnethed til regelmæssig uledsaget adgang til installationer, der rummer klassificerede oplysninger.

Til de højeste klassifikationsgrader indsamles - om muligt - bl.a. oplysninger om:

- Hvorvidt den pågældende eller dennes ægtefælle er eller har været omgangsfælle med spioner, terrorister, sabotører eller personer, som med rimelighed mistænkes for at være sådanne.
- Hvorvidt vedkommende gør sig til talsmand for eller søger eller har været medlem af nogen organisation, som gør sig til talsmand for eller søger at vælte NATO-landenes regeringer eller for en ændring i medlemslandenes regeringsform ved hjælp af voldelige, undergravende eller andre ulovlige midler.
- Hvorvidt den undersøgte er blevet dømt for en strafbar handling, har alvorlige økonomiske vanskeligheder, er forfalden til overdreven alkoholindtagelse, eller brug af narkotika eller er eller har været involveret i adfærd - herunder promiskuøs seksuel adfærd - der giver anledning til risiko for, at den pågældende kan være sårbar over for pengeafpresning eller pres.
- Helbredsproblemer - herunder mentale problemer - der kan gøre den pågældende til en sikkerhedsrisiko.

Oplysningerne indsamles efter forudgående samtykke fra den undersøgte, dennes ægtefælle mv.

4.3. PETs opbevaring af oplysninger

Tidligere benyttede PET registre, arbejdskartoteker, journalsystemer, sagsmapper mv. til at systematisere og opbevare indsamlede oplysninger. Med Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for PETs behandling af personoplysninger mv. er der fastsat nye regler for PETs opbevaring af oplysninger. Disse regler omtales nedenfor. Der henvises i øvrigt til afsnit 2.1.1.3. Om PETs tidligere registre, kartoteker mv. henvises til PET-kommissionens beretning, bind 1 og 3.

4.3.1. Register

PET kan registrere personer, organisationer og virksomheder, der med rimelig grund mistænkes for overtrædelse af kapitel 12 eller 13 i straffeloven eller for anden kriminalitet, der ved sin grovhed, sine internationale relationer eller sit formål truer statens sikkerhed, den lovlige samfundsorden eller hindrer folkestyrets funktioner.

PET kan således eksempelvis ikke foretage en registrering, der udelukkende er begrundet i alvorlig organiseret kriminalitet, herunder bande- eller narkokriminalitet.

Formålet med PETs registre er navnlig at understøtte igangværende eller fremtidige undersøgelser eller efterforskninger samt at sikre tjenesten et informationsberedsskab, bl.a. med henblik på varetagelsen af sikkerhedsopgaver.

En registrering har ikke i sig selv nogen retsvirkninger for den, der registreres. En registrering er alene et udtryk for, at PET finder, at der knytter sig en sådan efterretningsmæssig interesse til en person eller organisation, at der er behov for i en periode at opbevare de oplysninger, som PET er i besiddelse af om den pågældende.

PETs registre blev tidligere ført manuelt – på de såkaldte “tromler” – men blev i 1989-90 overført til edb.

PET betragter en person mv. som registreret, hvis den pågældende har en personsag. Registerne findes i forskellige databaser i et edb-system. Det er muligt at genfinde lagrede informationer – herunder om personer mv. – ved at søge på et hvilket som helst ord i teksten (fritekstsøgning). Registerne er samlet i en fælles søgedatabase.

Registrering af en dansk statsborger, en herboende udlænding eller en organisation/virksomhed hjemmehørende i Danmark skal forelægges Wamberg-udvalget. Dette skal ske hurtigst muligt, dvs. at registreringen skal forelægges udvalget på det første møde efter registrerings oprettelse. Registrering af ikke-herboende udlændinge samt organisationer/virksomheder, der ikke er hjemmehørende i Danmark, skal ikke forelægges for Wamberg-udvalget, medmindre registreringen ønskes bevaret i mere end 20 år fra registrerings oprettelse.

For de registrerede personer mv. indeholder registrene oplysninger om f.eks. den pågældendes identitet, henvisninger til relevante sager, relationer til efterforskningsmæssigt relevante grupperinger, en standardiseret angivelse af årsagen til registrering, samt om sagen skal forelægges eller har været forelagt for Wamberg-udvalget. Herudover findes navnlig mere administrativt prægede oplysninger som f.eks. oplysninger om datoen for registrering, hvor længe registreringen løber, dato for revision mv. Registerne kan indeholde meget private oplysninger, herunder f.eks. oplysninger om misbrug af alkohol og narkotika, seksuel orientering og strafbare forhold.

I tilknytning til en registrering af en person eller en organisation/virksomhed kan der medtages oplysninger om andre, i det omfang det er af betydning for behandlingen af oplysningerne om de registrerede personer eller organisationer/virksomheder. Det kan eksempelvis være bipersoner som forurettede, anmelder, familie, sambo eller lignende. Navne og oplysninger på disse bipersoner kan indeholdes i registrene, når det er af betydning for behandlingen af den registrerede, f.eks. for at sagen lettere kan identificeres, herunder fordi forurettedes navn er mere kendt end gerningsmandens.

Oplysninger om efterforskningsrelevante familiemæssige relationer, signalement og pasoplysninger kan således forekomme, ligesom oplysninger af overordnet efterforskningsmæssig relevans kan indgå. Der kan f.eks. være tale om den pågældendes kontakt til ligesindede, om aktioner, som vedkommende har planlagt eller deltaget i, om forespørgsler eller oplysninger fra samarbejdspartnere vedrørende identiteten, om PETs kontakt til den pågældende, om en kildes vurdering af vedkommende og om fremmede efterretningsofficerers kontakter til personer i betroede stillinger i Danmark.

Til illustration af, hvilke oplysninger der efter omstændighederne fører til registrering af en person, kan bl.a. nævnes:

- 1) Medlemskab af eller fastere tilknytning til visse terrororganisationer eller ekstremistiske grupperinger.

- 2) Mistænkelig kontakt til i forvejen registrerede personer.
- 3) Mistænkelig opførsel. Dette kan f.eks. være tilsyneladende uforklarlig færden ved mulige terrormål, f.eks. visse ambassader og trossamfunds ejendomme, mulig involvering i våbenhandel eller fremsættelse af trusler over for medlemmer af regeringen.

Ved vurderingen af, om der foreligger mistænkelig adfærd mv., bliver der også lagt vægt på en række oplysninger om f.eks. nationalitet, ekstrem religiøs eller ideologisk observans og eventuel tidligere kriminalitet.

Registrering forudsætter en mistanke om forhold af en vis grovhed. Det er imidlertid ofte ikke muligt på tidspunktet for registreringen at henføre denne mistanke til en konkret straffebestemmelse.

Det forhold, at PET i vidt omfang har til opgave at forebygge forbrydelser på grundlag af en farevurdering, indebærer, at PET ofte indsamler oplysninger på et tidspunkt, hvor det kan være usikkert, om de personer, der registreres oplysninger om, reelt har til hensigt at begå et strafbart forhold. Det er ikke en betingelse for registrering, at betingelserne for at rejse sigtelse mod den pågældende er opfyldt.

Om regeringserklæringen af 30. september 1968 og de grænser, den sætter for registrering af politisk virksomhed, henvises til kapitel 6.

4.3.2. Støttedatabaser

Ud over i registre opbevarer PET oplysninger i såkaldte ”støttedatabaser” (som i vidt omfang svarer til de tidligere såkaldte ”arbejdskartoteker”). Støttedatabaserne har til formål at understøtte igangværende efterforskninger.

De kan føres med henblik på at forebygge, efterforske og modvirke foretagender og handlinger, der udgør eller vil kunne udgøre en fare for bevarelsen af Danmark som et frit, demokratisk og sikkert samfund.

I støttedatabaserne kan der behandles oplysninger om målpersoner, trusler og hændelser samt andre oplysninger af efterretningsmæssig relevans. Der kan eksempelvis være tale om personer, der befinder sig i periferien af et terrorrelateret eller ekstremistisk netværk.

Støttedatabaserne kan indeholde oplysninger om andre end de målpersoner, som er genstand for undersøgelser, såfremt det er af betydning for behandlingen af oplysningerne.

Det kan eksempelvis være bipersoner som forurettede, anmelder, familie, sambo eller lignende. Navn og oplysninger om disse bipersoner kan indeholdes i støttedatabaserne, når det er af betydning for behandlingen, eksempelvis fordi forurettedes navn er mere kendt end gerningsmandens, og sagen lettere kan identificeres på forurettedes navn.

Databaserne var oprindeligt papirbaserede og bestod typisk af papkort eller ringbind. I dag er næsten alle overført til edb.

Støttedatabaserne er baseret på fritekstsøgning, således at der kan søges på alle opdaterede ord og identiteter. Endvidere er mange af støttedatabaserne samlet i søgedatabaser.

Støttedatabaserne kan være oprettet til brug for enkelte undersøgelser mv. eller til brug for et bredere undersøgelsesmæssigt område. I forbindelse med aflytninger kan der f.eks. oprettes en støttedatabase med oplysning om identiteten på de personer, der sætter sig i forbindelse med den eller de mistænkte og om indholdet af samtalerne. En støttedatabase kan eksempelvis også bestå i oplysninger om hændelser af interesse for en nærmere angiven undersøgelse eller efterforskning. Der findes desuden bl.a. støttedatabaser med oplysning om personer med tilknytning til ekstreme grupper på den yderste venstre- eller højrefløj eller til terrororganisationer.

For mange af informationerne om identificerede personer mv. gælder, at de typisk ikke fuldt ud opfylder betingelserne for at kunne optages i de registre, der er omtalt i afsnit 4.3.1 ovenfor. I støttedatabaserne kan der som anført i lighed med registrene anføres flere personer mv., såfremt det er af betydning. I det omfang en person, som er optaget i et register, også er opdateret i en støttedatabase, vil oplysningerne i databasen typisk være mere udtømmende end registrets oplysninger om vedkommende.

Afgørelsen af, om en oplysning har betydning for PETs virksomhed og skal opdateres i en støttedatabase, beror bl.a. på et skøn af undersøgelsesmæssig eller efterforskningsmæssig karakter. Der lægges herved vægt på, om en oplysning vedrører den efterforskning mv., som den enkelte støttedatabase skal understøtte, og hvilket formål databasen skal tjene. Ved modtagelsen af en oplysning kan det være vanskeligt at afgøre, om den kan blive relevant, hvorfor det forekommer, at en oplysning føres i en støttedatabase, uanset at oplysningens relevans endnu ikke kan bedømmes sikkert.

Støttedatabaserne kan bl.a. indeholde rent private oplysninger, herunder f.eks. oplysninger om misbrug af alkohol og narkotika, seksuel orientering og strafbare forhold. I enkelte tilfælde opdateres stort set alle oplysninger om en person i en periode i en støttedatabase, f.eks. hvis en meget farlig person (f.eks. en berygtet terrorist) tager ophold i Danmark.

Der kan ikke oprettes støttedatabaser alene med oplysninger om personers religiøse observans, ligesom en støttedatabase ikke kan baseres på oplysninger om alle personer, der har været tilbageholdt under en større international begivenhed i Danmark.

Fra den 7. december 2009, hvor Justitsministeriets retningslinjer trådte i kraft, skal oprettelsen af en støttedatabase forelægges Wamberg-udvalget til godkendelse på det første møde i udvalget efter oprettelse af støttedatabasen.

Ved forelæggelsen fastsættes reglerne for støttedatabasen, herunder hvilke medarbejdere der har adgang til støttedatabasen. Endvidere fastsættes slettefrister for støttedatabasen, der kun undtagelsesvist kan fastsættes til mere end fem år.

Der forelægges endvidere en samlet oversigt over efterretningstjenestens registreringer og støttedatabaser for Wamberg-udvalget en gang om året, hvilket i almindelighed sker ved et møde i første halvår.

Ved forberedelsen af denne årlige forelæggelse foretages en grundig gennemgang og revision af de enkelte støttedatabaser. I den forbindelse skal der foretages en vurdering af, om støttedatabasen skal opretholdes, og hvilke oplysninger der skal bevares. Det er således ikke i almindelighed tilstrækkeligt at slette oplysningerne efter fem år, idet det følger af de generelle principper for behandling af personoplysninger, at der løbende skal foretages en vurdering af, om det fortsat er nødvendigt at opretholde opnoteringen i støttedatabasen. Se herom nedenfor under afsnit 4.7.

4.3.3. Personssikkerhedsdatabaser

Under afsnit 4.3.1 er PETs registre beskrevet. Registreringsbegrebet er i den forbindelse omtalt, herunder begrebets tilknytning til PETs registre. PET betragter endvidere en person som registreret, hvis vedkommende på grund af en sikkerhedsundersøgelse er anført i PETs personssikkerhedsdatabaser.

PET fører elektroniske databaser med relevante oplysninger om personer, der har været sikkerhedsundersøgt, og som er eller har været sikkerhedsgodkendt.

I personssikkerhedsdatabaserne registreres alle, som er godkendt til de øverste klassifikationsgrader, det vil sige ”yderst hemmeligt” og ”hemmeligt”, samt enkelte, der er godkendt til ”fortroligt” eller til ”til tjenestebrug”. Registreringen omfatter bl.a. identitetsoplysninger, oplysninger om ansøgningen om sikkerhedsgodkendelse (dato, klassificeringsgrad mv.), oplysninger om, hvem der er sikkerhedsgodkendende myndighed og sagens journalnummer hos denne, oplysning om hvorvidt den pågældende er kendt i kriminalregisteret, samt oplys-

ninger om sagens administration og revision. Hertil kommer oplysninger om foretagne vandelundersøgelser.

I det omfang, det er af betydning for behandlingen af oplysningerne om de registrerede personer, kan databaserne – i tilknytning til oplysningerne om de personer, som sikkerhedsundersøgelsen eller sikkerhedsgodkendelsen vedrører – indeholde oplysninger om eller navne på andre end de pågældende personer selv.

Det kan eksempelvis være bipersoner som familie, sambo eller lignende samt referencepersoner. Navn og oplysninger om disse personer kan indeholdes i personsikkerhedsdatabaserne, når det er af betydning for behandlingen, eksempelvis for at sagen lettere kan identificeres.

Der fastsættes slettefrister for personsikkerhedsdatabaserne, som forelægges Wambergudvalget til godkendelse.

Det fremgår af Statsministeriets cirkulære af 7. december 2001 vedrørende sikkerhedsbeskyttelse af informationer, der er af fælles interesse for NATO-landene, EU eller WEU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt (sikkerhedscirkulæret), at klassificerede informationer ikke må udlånes eller udleveres til personer, der ikke er sikkerhedsgodkendt til at behandle informationer af den pågældende klassifikationsgrad.

Det fremgår i øvrigt af sikkerhedscirkulæret, at PET gennemfører sikkerhedsundersøgelse, og i visse tilfælde har efterretningstjenesten kompetence til at træffe afgørelse om sikkerhedsgodkendelse.

Når PET har afsluttet en sikkerhedsundersøgelse, vurderes det, hvorvidt der er oplysninger, som bør tilgå den rekvirerende myndighed. Der videregives kun oplysninger, såfremt de skønnes af konkret betydning for den sikkerhedsgodkendende myndigheds afgørelse.

Wamberg-udvalget skal kun godkende videregivelse af oplysninger fra PETs egne registre og støttedatabaser, mens udvalget ikke skal godkende videregivelse af vandelsoplysninger fra f.eks. arbejdsgivere og oplysninger fra Kriminalregistret.

Videregivelse af oplysninger til Justitsministeriet, anklagemyndigheden og andre dele af politiet skal ikke godkendes af Wamberg-udvalget.

4.3.4. Journalsystemet

PET fører en elektronisk journal over sager vedrørende efterretningstjenestens virksomhed. I journalsagerne kan optages relevante personoplysninger.

En journalsag slettes og eventuelle tilknyttede sagsakter destrueres, når sagens oplysninger ikke længere er nødvendige af hensyn til varetagelsen af efterretningstjenestens opgaver.

Efter Justitsministeriets retningslinjer, som er omtalt ovenfor under afsnit 2.1.1.3, skal journalsager og eventuelle tilknyttede sagsakter forelægges for Wamberg-udvalget, hvis sagen ønskes bevaret i mere end 20 år fra dens oprettelse. Såfremt en sådan forelæggelse ikke sker, skal sagen destrueres. Se hertil nedenfor under afsnit 4.7.

4.3.5. Oplysninger uden for registre, databaser og journalsystemet

Ud over registre, støttedatabaser, personsikkerhedsdatabaser og journalsystem har PET informationsmateriale i form af fotos, båndoptagelser og videooptagelser, kildemapper, operationssager, analyser/sammenskrivninger, registre over hændelser (uden personoplysninger), mødereferater, brevkopier, operationsplaner (f.eks. i forbindelse med statsbesøg) og historisk materiale. Materialet er i et vist omfang systematiseret.

Justitsministeriets retningslinjer anført under afsnit 2.1.1.3 omfatter ikke administrative sager og administrative it-systemer, herunder eksempelvis personalesager og økonomistyring. Ligeledes opfattes en kontakt-database eller lignende kartoteker som administrative it-systemer, når de ikke indeholder operative oplysninger om enkeltpersoner. Det kan eksempelvis dreje sig om kontaktoplysninger om eksterne samarbejdspartner.

PET har endvidere – ligesom det øvrige politi – adgang til en række oplysninger, der er systematiseret i en række eksterne registre – herunder bl.a. Det Centrale Personregister og Det Centrale Kriminalregister (Kriminalregisteret). Det samme gælder Politiets Efterforskningsdatabase (PED) og databaserne hos Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC).

Alle oplysninger om personer, organisationer eller virksomheder skal behandles i registre, støttedatabaser, personsikkerhedsdatabaser eller journalsystemet.

Fysiske sagsakter, der knytter sig til oplysninger i registre, støttedatabaser, personsikkerhedsdatabaser eller journalsystemer skal opbevares og behandles efter samme vilkår, som gælder for de elektroniske oplysninger.

Der må ikke oprettes egne databaser, excel-ark eller lignende samstilling af oplysninger om personer, organisationer eller virksomheder hverken på fælles computerdrev eller i medarbejdermapper.

Såfremt det undtagelsesvist er nødvendigt midlertidigt at opbevare oplysningerne uden for registre, databaser eller journalsystemet, må oplysningerne som udgangspunkt ikke opbevares længere end tre måneder. Oplysningerne skal, når det er muligt, indføres i registre, databaser eller journalsystemet.

Opbevares oplysningerne længere end tre måneder uden for registre, databaser eller journalsystemet skal Wamberg-udvalget snarest underrettes herom. Wamberg-udvalget kan derefter beslutte, at oplysningerne straks eller inden for en nærmere fastsat frist skal destrueres.

4.4. PETs anvendelse af oplysninger

Oplysninger, der er indhentet til brug for f.eks. efterforskning og undersøgelser i relation til strafbare forhold eller sager om personsikkerhedsgodkendelse, bliver i sagens natur i første omgang anvendt til det formål, som de er indsamlet til.

I tilknytning hertil er det et centralt element i behandlingen af indsamlede oplysninger løbende at behandle den indsamlede viden, således at oplysningerne i fremtiden vil være tilgængelige for tjenesten, hvis de (igen) skulle blive relevante på et senere tidspunkt. Som led i etableringen af dette ”informationsberedskab” systematiseres indhentede oplysninger – som beskrevet i afsnit 4.3.1 ovenfor – bl.a. i PETs registre.

PET analyserer, vurderer og efterprøver i den forbindelse indsamlede oplysningers betydning og troværdighed med henblik på at bedømme det samlede trusselsbillede i relation til tjenestens rådgivnings- og bistandsopgaver.

Selv om en oplysning er indhentet til en bestemt opgave hos tjenesten, forekommer det relativt ofte, at oplysningen (også) bliver anvendt til en anden opgave, som PET skal varetage. F.eks. kan der være tale om at anvende efterforskningsoplysninger til brug for trusselsvurderinger i forbindelse med varetagelsen af tjenestens rådgivnings- og sikkerhedsopgaver. På samme måde bliver efterforskningsoplysninger også anvendt i sager om personsikkerhedsgodkendelse, ligesom oplysninger i sidstnævnte sager også – hvis det er relevant – anvendes i bl.a. efterforsknings-sager, herunder i forbindelse med PETs samarbejde med udenlandske tjenester.

4.5. PETs videregivelse af oplysninger

PET videregiver i vidt omfang oplysninger til en lang række modtagere. I det følgende beskrives, i hvilke sammenhænge en sådan videregivelse typisk finder sted.

Der videregives som et led i PETs overvågnings- og efterforskningsager navnlig oplysninger til Justitsministeriet, der direkte underrettes om alle forhold af betydning for landets indre sikkerhed og af væsentlig betydning for tjenestens virksomhed. Endvidere orienteres Regeringens Sikkerhedsudvalg og Embedsmændenes Sikkerhedsudvalg om væsentlige sikkerhedsspørgsmål og større enkeltsager. Som et led i kontrollen med tjenesten videregives endvidere oplysninger til Justitsministeriet, Wamberg-udvalget, Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne, Folketingets Ombudsmand, domstolene og Rigsrevisionen.

PET videregiver oplysninger til det øvrige politi til brug for løsning af en række politimæssige opgaver. PET bistår det øvrige politi i forbindelse med konkrete begivenheder eller trusler. Dette sker bl.a. med henblik på at sikre, at demonstrationer eller arbejdskonflikter ikke udvikler sig til fare for den almindelige samfundsorden. PET videregiver også oplysninger til det øvrige politi i forbindelse med operativ bistand på en række forskellige områder.

Herudover videregives oplysninger til andre offentlige myndigheder eller private virksomheder mv. med henblik på at efterforske eller forebygge spionage eller terroristiske eller ekstremistiske forbrydelser mv. Endvidere videregives oplysninger til anklagemyndigheden til brug for straffesager ved domstolene samt til forsvareren og den sigtede i medfør af retsplejelovens regler herom.

Som led i PETs varetagelse af opgaver med henblik på rådgivning af regeringen mv. vil der typisk blive videregivet oplysninger af mere generel karakter i form af vurderinger af forskellige trusler mod den indre sikkerhed. I den forbindelse forekommer det, at der videregives oplysninger om grupperinger og oplysninger om enkeltpersoners forhold.

I PETs personsikkerhedsgodkendelsessager videregives oplysninger til andre danske statslige myndigheder, der har rekvireret en undersøgelse af vedkommende person – herunder navnlig til Forsvarsministeriet (FE og Beredskabsstyrelsen), Udenrigsministeriet, Justitsministeriet samt politiet og anklagemyndigheden. Det forekommer endvidere, at der videregives oplysninger til udenlandske myndigheder, der har rekvireret en undersøgelse til brug for spørgsmål om sikkerhedsgodkendelse. Ved sikkerhedsgodkendelse af privatansatte, som skal udføre arbejde for offentlige myndigheder, gives der den private arbejdsgiver oplysning om, hvorvidt den pågældende kan godkendes eller ej. Derimod sker der ikke videregivelse af følsomme personoplysninger, der er indsamlet ved PETs undersøgelse.

PETs livvagt- og ambassadesikkerhedsopgaver indebærer navnlig, at der udveksles oplysninger mellem PET på den ene side og kongehuset, Stats- og Udenrigsministeriet samt de pågældende ambassader mv. og udenlandske myndigheder på den anden side.

I forbindelse med PETs flysikkerhedsopgaver udveksler tjenesten oplysninger med Trafikministeriet, Statens Lufthavsvæsen, lufthavne og luftfartsselskaber samt det lokale politi og visse internationale organisationer.

Efter udlændingelovens § 45 a, stk. 2, kan PET videregive oplysninger til udlændingemyndighederne, som kan have betydning for myndighedernes behandling af en sag efter udlændingelovgivningen.

PET videregiver også oplysninger til andre danske myndigheder til varetagelse af disse myndigheders egne opgaver. Der kan f.eks. være tale om, at PET – som et ”biprodukt” af tjenestens informationsindsamling – bliver opmærksom på kriminelle forhold, som tjenesten ikke selv har til opgave at undersøge eller efterforske. I sådanne tilfælde vil oplysninger herom efter omstændighederne kunne videregives til den relevante politimyndighed. PET videregiver endvidere som led i tjenestens internationale samarbejde oplysninger til andre landes politi-, sikkerheds- og efterretningsmyndigheder og visse internationale organisationer.

Endelig forekommer det, at PET videregiver oplysninger – herunder følsomme personoplysninger – til en dansk eller udenlandsk myndighed. Der kan f.eks. være tale om tilfælde, hvor en sådan videregivelse anses for nødvendig for, at den pågældende myndighed kan danne sig en nærmere forståelse af, hvilke oplysninger PET kan have interesse i at modtage. Det bemærkes, at bestemmelsen i retsplejelovens § 116, stk. 2, indebærer, at videregivelse af oplysninger til danske myndigheder af den nævnte årsag ofte ikke vil være nødvendig.

Videregivelse af oplysninger til private har på det nærmeste undtagelsens karakter. De regler, der gælder for PETs tavshedspligt, begrænser PETs muligheder for at videregive oplysninger til private. Som eksempel på videregivelse kan nævnes, at der sker videregivelse af oplysninger til private med henblik på at advare de pågældende mod fordækte tilnærmelser fra kendte efterretningsagenter eller terrororganisationer mv. Også i forbindelse med samtaler med personer fra forskellige miljøer, som har PETs interesse, videregives der efter omstændighederne personoplysninger eller andre oplysninger. Disse samtaler kan dels være et led i PETs tilvejebringelse af oplysninger til brug for tjenesten, dels være et led i PETs forebyggelsesindsats. Sådanne samtaler føres typisk med personer, der færdes i belastede miljøer eller omgås suspekterede personer. De pågældende gøres bekendt med, at PET har kendskab til deres færden og omgangskreds og advares om risikoen for, at de vil kunne blive indblandet i kriminelle aktiviteter. Undertiden omtales sådanne samtaler som præventive samtaler.

4.6. Integration mellem PETs forskellige informationsdatabaser og fritekstsøgning

Der er mulighed for fritekstsøgning på tværs af registre, støttedatabaser, personsikkerhedsdatabaser og journalsystemet og som udgangspunkt på alle ord i en tekst, medmindre der er fastsat særlige adgangsbeskrænkninger.

Adgangen til fritekstsøgning indebærer, at der ikke gælder begrænsninger for tilføjelse af emneord, der knyttes til dokumenter i en sag, for at disse kan søges. Tidligere har det ikke været tilladt at anvende personnavne som emneord for en sag, medmindre personen var registreret.

Der må alene foretages søgning i PETs it-systemer, såfremt søgningen sker som et nødvendigt led i varetagelse af efterretningstjenestens opgaver. Der føres en log over samtlige søgninger.

4.7. PETs revision og sletning af oplysninger

Som det fremgår af afsnit 2.1.1.3, er der fastsat retningslinjer for PETs revision af registre, støttedatabaser mv.

Når en registrering af en dansk statsborger, en herboende udlænding eller en organisation/virksomhed hjemmehørende i Danmark ønskes opretholdt i mere end 10 år efter registreringens oprettelse, skal dette spørgsmål forelægges Wamberg-udvalget til godkendelse.

Registrering af ikke-herboende udlændinge samt organisationer/virksomheder, der ikke er hjemmehørende i Danmark, skal ikke forelægges for Wamberg-udvalget, medmindre registreringen ønskes bevaret i mere end 20 år fra registreringens oprettelse.

Fristen beregnes fra registreringens oprettelse.

I samtlige tilfælde, hvor Wamberg-udvalget har godkendt en forlængelse af en registrering udover henholdsvis 10 eller 20 år, skal spørgsmålet om registreringens opretholdelse på ny forelægges for Wamberg-udvalget til godkendelse senest hvert femte år. Registreringen skal således forelægges hvert femte år frem til den slettes, medmindre Wamberg-udvalget fastsætter en kortere frist.

Oprettelse af en støttedatabase skal som anført under afsnit 4.3.2 forelægges for Wamberg-udvalget. Der fastsættes i den forbindelse en slettefrist for databasen, der kun undtagelsesvist kan sættes til mere end fem år.

Den absolutte slettefrist betyder, at personoplysninger opnoteret i en støttedatabase, maksimalt kan opbevares i denne i fem år fra opnoteringen.

Tidligere var slettefristen for støttedatabaser (arbejdskartoteker) i de fleste tilfælde tre år.

Slettefristen skal regnes fra den seneste forlængelse.

Hvis en person er registreret i PETs registre, gælder slettefristen i en støttedatabase ikke for vedkommende, og i disse tilfælde kan en person således opbevares i en støttedatabase i længere tid end den fastsatte frist.

For så vidt angår personsikkerhedsdatabaser fastsættes slettefrister, som forelægges for Wamberg-udvalget til godkendelse.

En journalsag kan bevares udover 20 år, hvis Wamberg-udvalget har godkendt dette. Sagen skal på ny forelægges Wamberg-udvalget til fortsat godkendelse hvert 10. år derefter. Journalsagen skal således forelægges hvert 10. år frem til den destrueres, medmindre Wamberg-udvalget fastsætter en kortere frist.

For sager af historisk interesse gælder der særlige regler. Sådanne sager destrueres ikke ved sletning af sagerne i registre, databaser eller journalsystemet, men overføres i stedet til Statens Arkiver. Kan sagerne af praktiske eller sikkerhedsmæssige årsager ikke overføres til Statens Arkiver, opbevares de, indtil overførsel kan ske, på et historisk arkiv hos PET, hvortil der gælder særlige adgangsbegrænsninger.

Foruden ovenstående slettefrister følger det af retningslinjerne omtalt under afsnit 2.1.1.3, at PET alene må behandle oplysninger om personer i det omfang, dette er nødvendigt for varetagelsen af efterretningstjenestens opgaver. Det betyder, at PET ikke må behandle oplysninger, der ikke er – eller ikke længere er – nødvendige for varetagelsen af efterretningstjenestens opgaver. PET skal således løbende foretage revision med henblik på, at oplysninger, der ikke længere er nødvendige for varetagelsen af efterretningstjenestens opgaver, slettes, uanset at fristen for at opbevare oplysningerne ikke er udløbet.

Det afhænger af en konkret vurdering, hvilke oplysninger der må anses for at være nødvendige for varetagelsen af efterretningstjenestens opgaver. Det fremgår af Justitsministeriets instruks til chefen for PET, at PETs opgave er at forebygge, efterforske og modvirke foretagender og handlinger, der udgør eller vil kunne udgøre en fare for Danmark som et selvstændigt, demokratisk og sikkert samfund. Det fremgår endvidere af Justitsministeriets instruks til chefen for PET, at efterretningstjenesten gennem anvendelse af sine virkemidler

skal sikre, at der til stadighed er et fyldestgørende billede af de aktuelle sikkerhedsmæssige trusler mod landets indre sikkerhed, sådan at efterretningstjenesten på relevant og afpasset måde kan gribe ind over for de pågældende trusler. Med henblik på at kunne varetage efterretningstjenestens opgaver, herunder at sikre det nødvendige informationsberedskab, kan det være nødvendigt at opbevare oplysninger, der ikke aktuelt benyttes i en konkret efterforskning.

Såvel PET selv som Wamberg-udvalget kontrollerer, at de omtalte slettefrister overholdes. Dette sker bl.a. gennem brug af stikprøvekontrol.

5. Udvalgets overvejelser

5.1. Indledning

Dette afsnit indeholder udvalgets overvejelser om spørgsmål, der vedrører PETs indhentning, behandling og opbevaring af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer og organisationer og tjenestens videregivelse af oplysningerne.

Det er i den forbindelse et centralt spørgsmål, om den almindelige databeskyttelseslovgivning (persondataloven) bør gælde for PETs behandling af personoplysninger. Dette spørgsmål er behandlet nedenfor i pkt. 5.2.

Det må endvidere overvejes, om der er behov for undtagelser fra reglerne i persondataloven på grund af PETs arbejdsopgavers særlige karakter. Dette spørgsmål omtales i pkt. 5.3.

I pkt. 5.4 omtales spørgsmålet om behandling af oplysninger om organisationer mv. (juridiske personer).

I pkt. 5.5 behandles spørgsmålet om PETs videregivelse af oplysninger.

Pkt. 5.6 indeholder nogle bemærkninger om manuel behandling af personoplysninger, der hverken er eller vil blive indeholdt i et register.

I de administrative regler for PETs behandling af personoplysninger er fastsat detaljerede regler om bl.a. sletning af oplysningerne. I pkt. 5.7 gengives udvalgets overvejelser om, hvorvidt der i lovgivningen bør fastsættes regler om sletning af registrerede oplysninger hos PET ud over de generelle regler, som fremgår af de regler i persondataloven, som foreslås sat i kraft for PET, og de regler, som følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

Pkt. 5.8 indeholder udvalgets overvejelser om, hvorvidt der bør gælde begrænsninger i PETs mulighed for at søge i og anvende de oplysninger, som tjenesten behandler.

5.2. Forholdet til den almindelige databeskyttelseslovgivning (persondataloven)

Som det er fremgået af gennemgangen ovenfor, er PETs behandling af oplysninger i første række baseret på administrative forskrifter, som er fastsat af enten den ansvarlige minister eller af tjenesten selv.

Af udvalgets kommissorium fremgår, at udvalget skal overveje forholdet til reglerne i den almindelige registerlovgivning (databeskyttelseslovgivning), dvs. persondataloven. Udvalget har i den forbindelse overvejet, om tjenesten fortsat generelt bør være undtaget fra persondataloven, der indeholder dansk rets almindelige regler for behandling af registrerede oplysninger mv.

Som anført i afsnit 3.1 gælder lovens bestemmelser ikke for behandlinger, der foretages for PET, jf. lovens § 2, stk. 11. Dette svarer til, hvad der var gældende efter § 31 i den tidligere lov om offentlige registre, der blev afløst af persondataloven den 1. juli 2000.

Forholdet mellem på den ene side PET og FE og på den anden side registerlovgivningen blev – som omtalt i afsnit 3.3 – overvejet af Registerlovudvalget i betænkning nr. 1345/97. Som følge af, at flere tidligere forslag om at lade PET og FE omfatte af registerlovgivningen ikke havde opnået flertal i Folketinget, og under hensyn til karakteren af tjenesternes arbejdsopgaver, fandt Registerlovudvalgets flertal ikke anledning til at foreslå, at behandlinger foretaget for de to tjenester blev omfattet af den nye persondatalov. I lovforslagets bemærkninger tilsluttede Justitsministeriet sig flertallets overvejelser om dette spørgsmål, jf. Folketingsstidende 1999/2000, Tillæg A, side 3997, jf. side 3996.

Udvalget er enig i, at der for PET gør sig særlige forhold gældende, som kan begrunde, at tjenesten ikke i samme omfang som andre offentlige myndigheder bør være omfattet af den almindelig persondataretlige lovgivning.

Ved en vurdering af forholdet til den almindelige persondatalovgivning må der således lægges afgørende vægt på, at PET fuldt ud skal kunne varetage sine opgaver – herunder de opgaver, som kan begrunde et særligt behov for at behandle en række meget sensitive oplysninger og i den forbindelse også oplysninger, hvis pålidelighed måske ikke umiddelbart lader sig efterprøve. Ligeledes må der ved vurderingen af, hvorvidt PET bør undergives almindelige persondataretlige regler, lægges afgørende vægt på det særlige hensyn til fortrolighed, der knytter sig til tjenestens virksomhed. Endelig må der tages hensyn til, at efterretningsarbejde ofte har en sådan karakter, at det ikke på tidspunktet for indsamlingen af en

oplysning er muligt fuldt ud at vurdere den betydning, oplysningen kan have for eksempelvis terrorbekæmpelse, når den sammenkædes med andre oplysninger, jf. det under afsnit 2.1.2 anførte om baggrunden for retsplejelovens § 116 og forsvarslovens § 13, stk. 4.

Efter udvalgets opfattelse er der grund til nærmere at overveje, om de ovennævnte særlige hensyn i tilstrækkelig grad kan begrunde, at man bliver stående ved en ordning, hvorefter PET generelt er undtaget fra persondatalovens regler.

Dette skyldes for det første, at PET i de seneste årtier i stigende omfang har taget edb i anvendelse som led i udøvelsen af sine opgaver. Ligesom andre myndigheder behandler efterretningstjenesten derfor i dag – som nærmere beskrevet i afsnit 4 – betydelige mængder af informationer ved anvendelse af moderne it-hjælpemidler, der til stadighed udvikles bl.a. med hensyn til metoder til registrering og behandling af personoplysninger. Denne teknologiske udvikling taler i sig selv for, at der ved lovgivning fastsættes bestemmelser om tjenestens edb-behandling af personoplysninger. Efter udvalgets opfattelse er det derfor nærliggende så vidt muligt at lade PET være omfattet af regler svarende til reglerne i persondataloven, der har til formål netop ”at sikre et ... højt beskyttelsesniveau i forhold til den enkelte borger” og ”danne rammen om en hensigtsmæssig udnyttelse af den stadig større mulighed for – på baggrund af den teknologiske udvikling – at gøre personoplysninger til genstand for elektronisk behandling”, jf. Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 3990.

For det andet har PET fået mulighed for at benytte fritekstsøgning. Der henvises til afsnit 4.3 og 4.6. Dette aktualiserer et behov for andre former for regulering af PETs behandling af personoplysninger. Efter udvalgets opfattelse vil en fremtidig regulering af og kontrol med PETs virksomhed, der bygger på et traditionelt registerbegreb, ikke være mulig, når PET har adgang til fritekstsøgning. Registerbegrebet, der er en afgørende bestanddel i reguleringen og kontrollen med PET, bygger på en forudsætning om organiserede eller systematiserede samlinger af oplysninger. Fritekstsøgning gør det imidlertid i dag muligt at søge i helt ustrukturerede og uorganiserede data og systematisere og behandle disse data efter behov, herunder løbende at oprette og slette ad hoc-registre. En regulering og kontrol af PETs databehandling med bl.a. anvendelse af fritekstsøgning må derfor baseres på andre kriterier end registerbegrebet. Som følge heraf er det efter udvalgets opfattelse velbegrundet så vidt muligt at bringe persondatalovens generelle databeskyttelsesprincipper i anvendelse på PETs databehandling. Om forholdet til regeringserklæringen af 30. september 1968 om, at der ikke må ske registrering alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed, henvises til kapitel 6.

For det tredje må det i sig selv anses af væsentlig betydning og fremmede for en meningsfuld drøftelse af tjenestens forhold, at der tilvejebringes en klar og fast terminologi om tjenestens databehandling. Såfremt PET bliver omfattet af regler svarende til reglerne i person-

dataloven, opnås efter udvalgets opfattelse den klare fordel, at persondatalovens definitioner og begreber, herunder særligt lovens behandlingsbegreb, bliver direkte anvendelige på tjene-stens behandling af personoplysninger. Tjenesten vil hermed som andre offentlige myndig-heder være omfattet af et regelsæt, der gælder for enhver behandling af personoplysninger, som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling eller ved ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register, jf. lovens § 1. Når persondataloven benytter begrebet ”behandling”, indebærer det således, at lovens databeskyttelsesregler finder anvendelse, uanset om opbevaring mv. af personoplys-ninger sker i, hvad der måtte blive betegnet som et egentligt register eller f.eks. i et edb-baseret arbejdskartotek, en støttedatabase, en personsikkerhedsdatabase eller i et journalsys-tem.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at PET så vidt muligt bør være omfattet af reg-lerne i persondataloven.

Hermed vil det blive fastslået, at der som udgangspunkt skal benyttes de samme almindelige databeskyttelsesprincipper mv. ved vurderingen af, hvilke grundlæggende betingelser der skal være opfyldt ved PETs behandling af personoplysninger, som ved vurderingen af andre danske myndigheders behandling af personoplysninger.

Udvalgets forslag vil således bl.a. indebære, at de almindelige dataretlige begreber i person-datalovens § 3 vil gælde for PETs databehandling. PET vil endvidere blive omfattet af be-STEMMELSEN i lovens § 5, der fastsætter krav om saglighed og proportionalitet ved behand-ling af personoplysninger. Som anført i afsnit 2.2.1 må PET allerede i dag i vidt omfang på grundlag af almindelige uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger antages at være under-givet tilsvarende krav, men forslaget vil have den virkning, at disse krav også for PETs ved-kommende bliver fastslået i en udtrykkelig lovbestemmelse.

Efterretningstjenesten vil også blive omfattet af det såkaldte finalité-princip i persondatalo-vens § 5, stk. 2, hvorefter en behandling ikke må være uforenelig med de formål, der har begrundet indsamlingen af de pågældende oplysninger.

Persondatalovens § 5 er nærmere beskrevet i afsnit 3.2.3.1.

Udvalgets forslag vil endvidere bl.a. indebære, at de overordnede rammer for sikkerheden i forbindelse med behandling af personoplysninger fastsættes i lovsform for PET, jf. person-datalovens kapitel 11. Af særlig betydning for efterretningstjenesten kan det fremhæves, at det i lovens § 41, stk. 4, bestemmes, at for oplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning, og som er af særlig interesse for fremmede magter, skal der træffes foranstalt-

ninger, der muliggør bortskaffelse eller tilintetgørelse i tilfælde af krig eller lignende forhold.

Efter udvalgets nedsættelse har lovgivningsmagten som anført i kapitel 1 med vedtagelsen af retsplejelovens § 116 og forsvarslovens § 13, stk. 4, bestemt, at de almindelige regler om udveksling af oplysninger mellem offentlige myndigheder fraviges for visse af PETs behandlinger af personoplysninger. Det er således ved lov fastsat, hvilke betingelser der skal gælde for nærmere angivne behandlinger af personoplysninger (videregivelse af personoplysninger mellem PET og FE og PETs indhentelse af personoplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder). Udvalget har fundet, at der med denne lovgivning er fastsat nogle bindende rammer for udvalgets overvejelser og har som følge heraf alene overvejet at fastsætte regler om PETs behandling af personoplysninger med hensyntagen til reglerne i retsplejelovens § 116 og forsvarslovens § 13, stk. 4. Der henvises i øvrigt til kapitel 1, afsnit 4.7.4.

Efter gennemførelsen af lov nr. 503 af 12. juni 2009 om ændring af forvaltningsloven og lov om behandling af personoplysninger (Udveksling af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder) reguleres både elektronisk og manuel videregivelse af personoplysninger mellem danske forvaltningsmyndigheder af persondataloven, jf. persondataloven § 1, stk. 3, og forvaltningslovens § 28, stk. 1. Udvalget har lagt denne lovændring til grund for sine overvejelser.

Udvalget er opmærksom på, at en række af persondatalovens regler ikke bør gælde for PET. Dette gælder bl.a. de regler i persondataloven, som heller ikke finder anvendelse for politiets og anklagemyndighedens behandling af personoplysninger inden for det strafferetlige område. Der vil imidlertid også herudover være behov for, at PET undtages fra en række af persondatalovens øvrige bestemmelser, herunder fra de grundlæggende regler i lovens §§ 6-8 om, hvilke betingelser der skal være opfyldt for, at behandling af personoplysninger kan finde sted.

Endvidere indeholder persondataloven en række regler, der ikke er af relevans for PETs behandling af personoplysninger, da de f.eks. alene vedrører kreditoplysningsbureauer.

Persondatalovens behandlingsbegreb er omfattende og omfatter således også indsamling, indhentning og videregivelse af personoplysninger. Under hensyn til karakteren af PETs opgaver og virksomhed bør disse behandlingsformer efter udvalgets opfattelse reguleres særskilt i en kommende lov. Udvalget finder, at betingelserne for PETs behandling må udformes, dels under hensyn til, hvilken behandlingsform (indsamling/indhentning, intern behandling eller videregivelse af personoplysninger) der er tale om, dels under hensyn til formålet med behandlingen (varetagelse af PETs opgaver vedrørende straffelovens kapitel 12 og 13 eller PETs øvrige opgaver).

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

Efter kommissoriet har udvalget til opgave at overveje spørgsmål om behandling af oplysninger om personer hjemmehørende i Danmark. Der henvises til kapitel 1, afsnit 3.7. Udvalget har dog fundet, at nogle af bestemmelserne i en kommende lov bør være universelle og således ikke kun gælde for her i landet hjemmehørende personer. En række centrale bestemmelser er i overensstemmelse med kommissoriet begrænset til at gælde for her i landet hjemmehørende personer. I tilfælde af, at en foreslået regel er begrænset til her i landet hjemmehørende personer, er det udtrykkeligt angivet i reglen.

5.3. Behov for undtagelser fra persondataloven

5.3.1. Lovens kapitel 8 og 10

Som anført i afsnit 3.2.4 indeholder persondatalovens kapitel 8 (§§ 28-30) regler om oplysningspligt over for den registrerede. Reglerne indebærer, at den pågældende myndighed kan være forpligtet til at give den registrerede person meddelelse om bl.a. formålet med behandlingen af oplysningerne om vedkommende, samt om hvilke typer oplysninger det drejer sig om, hvis oplysningerne ikke er indsamlet hos vedkommende selv. Oplysningspligten efter de nævnte regler gælder ikke, hvis den registreredes interesser i at få kendskab til oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige eller private interesser.

Behandling af oplysninger hos en efterretningstjeneste vil normalt have et formål og et indhold, der taler imod at give den person, som oplysningerne angår, meddelelse om, at der behandles oplysninger om vedkommende. Hertil kommer, at de hensyn, der ligger bag den gældende ordning, hvorefter persondatalovens kapitel 8 ikke gælder for det øvrige politi og for anklagemyndighedens behandling af sager på det strafferetlige område, efter udvalgets opfattelse i vidt omfang kan overføres til området for efterretningsvirksomhed. Om disse hensyn henvises til det, der er anført i afsnit 3.2.4 ovenfor. På den anførte baggrund finder udvalget, at persondatalovens kapitel 8 ikke generelt bør gælde for PETs behandling af personoplysninger.

Persondatalovens kapitel 10 (§§ 35- 40) omfatter en række øvrige rettigheder for den registrerede, herunder retten til at gøre indsigelse mod, at der behandles oplysninger om ved-

kommende. Reglerne har således sammenhæng med de ovennævnte regler i lovens kapitel 8 om pligten til at give vedkommende person meddelelse om, at der behandles oplysninger om den pågældende. Som anført i afsnit 3.2.4 gælder §§ 35-37 og § 39 ikke for politiets og anklagemyndighedens behandling af oplysninger. I overensstemmelse med det, der er anført umiddelbart ovenfor om lovens kapitel 8, finder udvalget, at disse bestemmelser ikke generelt bør gælde for PET.

Udvalget finder imidlertid, at bestemmelserne i persondatalovens kapitel 8 og 10 om den registreredes rettigheder bør kunne sættes helt eller delvist i kraft for PET. Dette gælder for PETs behandling af egne personalesager og for sikkerhedsgodkendelsessager. Udvalget har efter sit kommissorium ikke fundet anledning til mere detaljeret at vurdere disse spørgsmål, men foreslår indsat en bemyndigelsesbestemmelse i lovudkastet, hvorefter justitsministeren kan bestemme, at persondatalovens kapitel 8 og 10 helt eller delvist finder anvendelse på PETs behandling af personoplysninger vedrørende personalesager og sager om sikkerhedsgodkendelse.

Persondatalovens kapitel 9 om den registreredes indsigtret behandles i betænkningens kapitel 8.

5.3.2. Persondatalovens tilsynsregler mv.

Persondatalovens afsnit V indeholder nærmere bestemmelser om den kontrol og det tilsyn, der udføres af Datatilsynet. Der er tale om nærmere bestemmelser om anmeldelse mv. af visse behandlinger til Datatilsynet (§§ 43-54), ligesom reglerne om Datatilsynets funktioner (§§ 55-68) bl.a. giver tilsynet mulighed for at foretage kontrolbesøg hos myndigheder. Endvidere indeholder lovens § 40 en regel om borgernes adgang til at klage til Datatilsynet over behandling af oplysninger om vedkommende.

Udvalget foreslår i kapitel 11, at der fortsat skal være en særlig kontrolordning i forhold til PET. Efter udvalgets forslag skal Wamberg-udvalget afløses af Tilsynet med Politiets Efterretningstjeneste (PET-tilsynet).

På den baggrund er det udvalgets opfattelse, at persondatalovens almindelige regler om tilsyn mv. ikke bør gælde for PET.

5.3.3. Persondatalovens §§ 6-8 – betingelserne for behandling af personoplysninger

5.3.3.1. Indledning

Persondatalovens materielle regler om behandling af personoplysninger er beskrevet i afsnit 3.2.3. Som det fremgår det anførte sted, er behandling af personoplysninger efter reglerne i persondatalovens §§ 6-8 i almindelighed betinget af, at behandlingen er ”nødvendig” til varetagelse af en række nærmere angivne hensyn. Betingelserne varierer alt efter, om behandlingen angår ikke-følsomme oplysninger (§ 6) eller følsomme oplysninger (§§ 7 og 8).

Retsplejelovens § 116 og forsvarslovens § 13, stk. 4, opstiller lempeligere betingelser for PETs og FEs udveksling af oplysninger og for PETs indhentelse af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder til brug for efterforskning af terrorisme mv., end hvad der følger af persondatalovens ovennævnte betingelser. Der henvises til afsnit 2.1.2, hvor retsplejelovens § 116 og forsvarslovens § 13, stk. 4, er beskrevet.

PET og FE kan således udveksle oplysninger indbyrdes, hvis det ”kan have betydning” for varetagelsen af tjenesternes opgaver, jf. retsplejelovens § 116, stk. 1, og forsvarslovens § 13, stk. 4. PET kan endvidere indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, i det omfang PET finder, at oplysningerne ”må antages at have betydning” for tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Disse bestemmelser indebærer, at de almindelige regler om udveksling af oplysninger mellem offentlige myndigheder fraviges i de situationer, der er omfattet af bestemmelserne.

Persondatalovens §§ 6-8 vil ikke kunne sættes i kraft for PET for så vidt angår de behandlingsformer, der består i udveksling af oplysninger mellem tjenesterne (PET og FE), samt for så vidt angår PETs indhentelse af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder til brug for tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitler 12 og 13, uden at bestemmelserne suppleres med en adgang for PET til at foretage behandlinger i overensstemmelse med retsplejelovens § 116 og forsvarslovens § 13, stk. 4. For så vidt angår disse behandlingsformer er kriterierne for behandling af oplysninger således fastlagt i lovsform med reglerne herom i retsplejelovens § 116 og forsvarslovens § 13, stk. 4.

Udvalget har overvejet, om de kriterier, der er angivet i retsplejelovens § 116 og forsvarslovens § 13, stk. 4, også bør gælde for andre af PETs behandlinger af personoplysninger end de nævnte, dvs. om retsplejelovens § 116 og forsvarslovens § 13, stk. 4, bør have en afsmitende effekt på andre behandlingsformer, f.eks. PETs indhentelse af oplysninger fra private

og/eller PETs indhentelse af oplysninger til andre opgaver end tjenestens opgaver med at forebygge og efterforske overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Dette spørgsmål behandles nedenfor i pkt. 5.3.3.2, 5.3.3.3, 5.3.3.4 og 5.3.3.5.

I pkt. 5.3.3.6 behandles spørgsmålet om ikraftsættelse af persondatalovens §§ 6-8 for PET.

Også luftfartslovens § 148 a og udlændingelovens § 45 a indeholder regler, som indebærer, at PET kan behandle oplysninger efter mere lempelige kriterier end dem, der følger af persondatalovens §§ 6-8. De overvejelser, som dette giver anledning til, er behandlet i pkt. 5.3.3.7.

5.3.3.2. Retsplejelovens § 116, stk. 1, og forsvarslovens § 13, stk. 4

Retsplejelovens § 116, stk. 1, og forsvarslovens § 13, stk. 4, omhandler videregivelse af oplysninger mellem PET og FE. Bestemmelserne gælder ikke kun for personoplysninger, men for alle oplysninger. Det er uden betydning, om oplysningerne foreligger og/eller videregives i elektronisk eller ikke-elektronisk form (manuel videregivelse), og om oplysningerne er fortrolige eller ikke-fortrolige.

Bestemmelserne har et forholdsvis snævert anvendelsesområde, da de alene vedrører videregivelse indbyrdes mellem efterretningstjenesterne af oplysninger. Bestemmelserne bør efter udvalgets opfattelse ses som udtryk for, at PET og FEs arbejdsområder er så tæt forbundne, at der bør være vid adgang til videregivelse af oplysninger mellem tjenesterne på samme måde, som der er en vid adgang til at videregive oplysninger inden for samme forvaltningsmyndighed, jf. afsnit 2.2.3.1 ovenfor.

Den vide adgang til videregivelse af personoplysninger, som bestemmelserne inden for deres anvendelsesområde giver adgang til, bør efter udvalgets opfattelse ikke overføres til videregivelse af oplysninger til forvaltningsmyndigheder, private personer eller organisationer eller udenlandske myndigheder.

Med henblik på så vidt muligt at samle bestemmelserne om PETs behandling af oplysninger i én lov foreslår udvalget, at retsplejelovens § 116, stk. 1, overføres til den foreslåede lov om PETs opgaver og virksomhed.

Om spørgsmålet om, hvor længe PET kan opbevare oplysninger fra FE modtaget efter bestemmelsen i forsvarslovens § 13, stk. 4, og den videre anvendelse af sådanne oplysninger henvises til pkt. 5.3.3.5 og pkt. 5.7.

5.3.3.3. Overførelse af kriteriet ”kan have betydning” i retsplejelovens § 116, stk. 1, og forsvarslovens § 13, stk. 4, til PETs tilvejebringelse af oplysninger

Indsamling og indhentning af personoplysninger vil i princippet være omfattet af persondatalovens behandlingsbegreb og som følge heraf skulle ske i overensstemmelse med de materielle behandlingsbetingelser i persondatalovens §§ 6-8.

Kravene til PETs indsamling og indhentning af oplysninger bør imidlertid ikke være strengere, end hvad der efter retsplejelovens § 116, stk. 1, og forsvarslovens § 13, stk. 4, gælder for videregivelse af oplysninger mellem de to tjenester.

Med ”indsamling” af oplysninger menes tilvejebringelse af oplysninger, der er umiddelbart tilgængelige, f.eks. i form af avisartikler, pjecer, oplysninger på de elektroniske medier og lignende.

Med ”indhentning” af oplysninger menes tilvejebringelse af oplysninger, der ikke umiddelbart er tilgængelige, men som kan skaffes ved henvendelse til tredjemand, f.eks. en offentlig myndighed, forening, organisation, virksomhed eller en privat person.

Det er efter udvalgets opfattelse nødvendigt for, at PET kan varetage sine opgaver efter lovudkastets § 1, at tjenesten som udgangspunkt kan indsamle og indhente enhver oplysning, som kan have betydning for tjenestens virksomhed. Udvalget finder, at det i en særlig lovbestemmelse bør præciseres, at PET som led i sit almindelige informationsberedskab kan indsamle og indhente enhver oplysning, der kan have betydning for efterretningstjenestens virksomhed. Bestemmelsen pålægger ikke tredjemand, f.eks. en offentlig myndighed, forening, organisation, virksomhed eller en privat person, at videregive oplysninger til PET, men fastslår alene, at PET kan indsamle eller indhente enhver oplysning, som kan have betydning for efterretningstjenestens virksomhed. Bestemmelsen vedrører alene PETs indsamling og indhentning af oplysninger – ikke PETs interne behandling eller videregivelse af oplysninger.

Kriteriet ”kan have betydning” er det samme som i retsplejelovens § 116, stk. 1, og forsvarslovens § 13, stk. 4, og gælder for videregivelse af oplysninger mellem PET og FE. Herved præciseres det, at tjenestens indsamling og indhentning af oplysninger alene skal opfylde en generel relevansbetingelse, dvs. at det ikke på forhånd kan udelukkes, at oplysningen har relevans for tjenesten (se om konkret relevans afsnit 5.3.3.4).

Tærsklen ”kan have betydning” for tjenestens virksomhed er lavere end tærsklen ”nødvendig” i persondatalovens § 6-8, hvori ligger, at den dataansvarlige efter en konkret vurdering må antages at have et reelt behov for at behandle den pågældende oplysning for at kunne

varetage sine opgaver. Det væsentligste formål med den foreslåede bestemmelse er at understrege, at PET er berettiget til med henblik på videre behandling at indsamle og indhente data, blot disse data på indsamlings- eller indhentningstidspunktet vurderes at kunne have betydning for tjenestens virksomhed. Om de betingelser, der skal være opfyldt for PETs videre interne behandling og videregivelse af de indsamlede eller indhentede oplysninger, henvises til udvalgets bemærkninger nedenfor.

Bestemmelsen gælder oplysninger, som PET indsamler og indhenter, dvs. oplysninger der tilvejebringes på initiativ fra PET og ved efterretningstjenestens foranstaltning. Det siger imidlertid sig selv, at PET som led i sin opgavevaretagelse og virksomhed efter lovudkastets § 1 også kan modtage oplysninger, som fremkommer på initiativ fra andre forvaltningsmyndigheder, private eller udenlandske samarbejdspartnere. For sådanne oplysninger gælder som for oplysninger indsamlet eller tilvejebragt af PET selv, at lovudkastets behandlingsbetingelser gælder for den videre interne behandling og for videregivelse af oplysningerne.

Om forskellen mellem at indhente oplysninger og indlede undersøgelser, og om de betingelser, der skal være opfyldt, for at PET kan indlede en undersøgelse, henvises til udvalgets bemærkninger i kapitel 7.

5.3.3.4. Retsplejelovens § 116, stk. 2

Retsplejelovens § 116, stk. 2, har et bredere anvendelsesområde end bestemmelserne i retsplejelovens § 116, stk. 1, og forsvarslovens § 13, stk. 4. Bestemmelsen vedrører PETs indhentelse af oplysninger fra andre danske offentlige myndigheder end FE. Efter bestemmelsen kan PET kræve sådanne oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, når oplysningerne efter PETs opfattelse ”må antages at have betydning” for varetagelse af PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. I betingelsen om, at oplysningerne må antages at have betydning for PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, ligger, at der skal være en mere konkret formodning for, at de oplysninger, som PET ønsker at indhente, vil have betydning for PETs varetagelse af disse opgaver. Der henvises herom til afsnit 2.1.2, hvor forarbejderne til bestemmelsen er gengivet.

Betingelserne for den type behandling af personoplysninger, der består i indhentelse af oplysninger fra forvaltningsmyndigheder, er mere lempelige end persondatalovens (§§ 6-8) generelle betingelser for behandling af personoplysninger, men mere restriktive end betingelserne for videregivelse af oplysninger mellem PET og FE, jf. retsplejelovens § 116, stk. 1, og forsvarslovens § 13, stk. 4. Reglerne i persondataloven indeholder typisk en nødvendighedsbetingelse, hvori ligger, at den dataansvarlige skal have brug for at behandle den pågældende oplysning for at kunne varetage sine opgaver. Retsplejelovens § 116, stk. 2,

indeholder et krav om konkret relevans, for at en personoplysning kan behandles. Reglerne i retsplejelovens § 116, stk. 1, og forsvarslovens § 13, stk. 4, indeholder alene et krav om generel relevans. Man kan tale om henholdsvis en ”nødvendighedsbetingelse” (persondatalovens §§ 6-8), en betingelse om ”konkret relevans” (retsplejelovens § 116, stk. 2) og en betingelse om ”generel relevans” (retsplejelovens § 116, stk. 1, og forsvarslovens § 13, stk. 4).

Bestemmelsen i retsplejelovens § 116, stk. 2, vedrører indhentelse af oplysninger både i elektronisk og i ikke-elektronisk form og såvel fortrolige som ikke-fortrolige oplysninger, herunder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold. Bestemmelsen vedrører ikke kun personoplysninger, men også andre oplysninger.

Efter bestemmelsen kan PET behandle oplysninger om en kreds af personer, der har rettet henvendelse til en offentlig myndighed inden for et givet tidspunkt, som den efterretningsmæssige interesse knytter sig til, f.eks. en hændelse eller en begivenhed. Der henvises herom til forarbejderne til retsplejelovens § 116, stk. 2, som er gengivet i afsnit 2.1.2. Om spørgsmålet om, hvor længe sådanne oplysninger kan opbevares, henvises til pkt. 5.7 nedenfor.

PET kan med hjemmel i retsplejelovens § 116, stk. 2, alene kræve oplysninger til brug for PETs opgaver vedrørende ”forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13”. For danske forvaltningsmyndigheders videregivelse af personoplysninger til brug for tjenestens øvrige opgaver gælder reglerne i persondataloven, jf. lovens § 1, stk. 3. Dette indebærer, at bl.a. persondatalovens §§ 6-8, finder anvendelse. Videregivelse kan således bl.a. ske, hvis udvekslingen er nødvendig af hensyn til f.eks. udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som forvaltningsmyndigheden eller PET har fået pålagt, jf. lovens § 6, stk. 1, nr. 6.

Efter forvaltningslovens § 28, stk. 2, må en forvaltningsmyndighed kun videregive andre oplysninger af fortrolig karakter, som ikke angår enkeltpersoner, til PET til brug for PETs øvrige opgaver, hvis den, oplysningen angår, udtrykkeligt har givet samtykke, det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives, eller det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe.

I det omfang en forvaltningsmyndighed er berettiget til at videregive en oplysning til PET til brug for tjenestens andre opgaver end forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, skal myndigheden på begæring af PET videregive oplysningen, hvis den er af betydning for PETs virksomhed eller for en afgørelse, som PET skal træffe, jf. forvaltningslovens § 31. Dette gælder dog ikke, hvis videregivelsen påfører forvaltningsmyndigheden et merarbejde, der væsentligt overstiger den interesse, PET har i at få

oplysningen, jf. § 31, stk. 2. Det er forvaltningsmyndigheden, som modtager anmodningen fra PET om udlevering af oplysninger efter forvaltningslovens § 31, som skal vurdere berettigelsen heraf.

Bestemmelsen vedrører endvidere alene PETs ”indhentelse” af oplysninger. Efterretnings-tjenestens videregivelse af de indhentede oplysninger til andre myndigheder og PETs brug af indhentede oplysninger til andre opgaver end PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 er ikke reguleret i bestemmelsen.

Endelig vedrører bestemmelsen alene PETs indhentelse af oplysninger fra andre (danske) ”offentlige myndigheder” og således ikke PETs indhentelse af oplysninger fra private eller udenlandske myndigheder.

5.3.3.5. Overførelse af kriteriet ”må antages at have betydning” i retsplejelovens § 116, stk. 2, til andre behandlingsformer

Som anført i pkt. 5.3.3.2 finder udvalget, at de bestemmelser, der vedrører PETs behandling af personoplysninger, så vidt muligt bør samles i den foreslåede lov om PETs opgaver og virksomhed. Udvalget foreslår derfor, at retsplejelovens § 116, stk. 2, overføres til den foreslåede lov. Udvalget foreslår samtidig, at bestemmelsen omformuleres, således at bestemmelsen udtrykkeligt fastsætter, at andre myndigheder har pligt til at udlevere oplysninger til PET, hvis PET oplyser, at oplysningerne må antages at have betydning for tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Den foreslåede omformulering indebærer ikke en ændring af retstilstanden. Der henvises til afsnit 2.1.2 ovenfor.

Retsplejelovens § 116, stk. 2, regulerer en omfattende og vigtig del af PETs behandling af personoplysninger. Den interne behandling af personoplysninger indhentet efter denne regel bør efter udvalgets opfattelse kunne ske, hvis ”behandlingen må antages at have betydning” for tjenestens varetagelse af disse opgaver, dvs. efter samme kriterium som gælder for indhentning af oplysningerne. Persondatalovens §§ 6-8 kan derfor efter udvalgets opfattelse ikke sættes i kraft for PETs behandling af personoplysninger til brug for PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, uden at disse bestemmelser suppleres med en videre adgang til at behandle oplysninger til brug for PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

En sådan videre adgang til intern behandling af personoplysninger til brug for PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 bør ikke alene gælde for oplysninger indhentet fra andre forvaltningsmyndigheder.

Det vil således ikke være hensigtsmæssigt, såfremt der skulle gælde mere restriktive regler for PETs behandling af oplysninger modtaget fra private end for oplysninger modtaget fra offentlige myndigheder. Det ville medføre en vanskelig overskuelig retstilstand, såfremt spørgsmålet om berettigelsen af PETs interne behandling af oplysninger skulle ske efter forskellige kriterier alt efter, hvorfra oplysningerne er modtaget. De grunde, der begrundede indførelsen af bestemmelsen i retsplejelovens § 116, stk. 2, om indhentelse af oplysninger fra offentlige myndigheder, taler i samme grad for, at PET kan behandle personoplysninger modtaget fra andre, såfremt oplysningerne må antages at have betydning for tjenestens varetagelse af opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Det er udvalgets samlede opfattelse, at PET bør have adgang til internt at behandle oplysninger indhentet eller indsamlet efter lovudkastets § 2 eller indhentet i medfør af lovudkastets § 3 (svarende til den gældende retsplejelovs § 116, stk. 2), såfremt oplysningerne må antages at have betydning for PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Betingelsen (”må antages at have betydning”) bør efter udvalgets opfattelse kun gælde for PETs interne behandling vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, og ikke for PETs øvrige opgaver (se kapitel 7, afsnit 7.4 om undersøgelser, hvor betingelsen ligeledes anvendes). Der bør endvidere fastsættes særlige regler for PETs adgang til at videregive oplysninger. Om udvalgets anbefalinger vedrørende PETs behandling af personoplysninger til brug for tjenestens øvrige opgaver og PETs videregivelse af oplysninger henvises til afsnit 5.3.3.4 og pkt. 5.5 nedenfor.

Den foreslåede betingelse for PETs behandling af oplysninger til brug for PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 – at oplysningerne må antages at have betydning for disse opgaver – indebærer i overensstemmelse med forarbejderne til retsplejelovens § 116, stk. 2, at der skal være en mere konkret formodning for, at oplysningerne vil have betydning for de nævnte opgaver.

Kriteriet ”må antages at have betydning” har karakter af en juridisk standard, der løbende må udfyldes af PET og PET-tilsynet. Udvalget finder dog anledning til at anføre, at betingelsen må forstås sådan, at PET ligesom i dag ikke blot kan indhente oplysninger vedrørende personer, som er mistænkt for en overtrædelse af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 og 13, men også om personer, som ikke er mistænkt, men hvor der kan være anledning til

at undersøge, om der er grundlag for en mistanke, f.eks. som følge af, at den pågældende er tilknyttet en personkreds eller en organisation mv., som PET undersøger. Der henvises nærmere til afsnit 4.1 om de persongrupper, som PET i dag behandler oplysninger om, og til afsnit 4.3.1 om, hvilke omstændigheder der i dag kan føre til registrering af en person.

Betingelsen ”må antages at have betydning” gør det således fortsat muligt for PET at behandle oplysninger om personer på et stadie, hvor der ikke er grundlag for en egentlig mistanke, herunder grundlag for at iværksætte en efterforskning efter retsplejelovens regler eller rejse sigtelse. Det er tilstrækkeligt, at PET har en formodning – bestyrket af konkrete omstændigheder – om, at oplysninger om personen må antages at have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af forbrydelser omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13. Såfremt PET ikke kunne behandle personoplysninger i sådanne situationer, ville PET kun i begrænset omfang kunne varetage sine opgaver med forebyggende arbejde.

I betingelsen ”må antages at have betydning” ligger imidlertid, at der skal foreligge en vis sandsynlighed for, at oplysningen kan bidrage til PETs varetagelse af sine opgaver efter straffelovens kapitel 12 og 13. Vurderingen må baseres på objektive holdepunkter, og det må ikke fremstå som en fjern mulighed, at oplysningerne kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af forbrydelser omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13.

Der kan i tilslutning hertil henvises til forvaltningslovens § 32, hvorefter den, der virker inden for den offentlige forvaltning, ikke i den forbindelse må skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver.

PETs arbejde er i vidt omfang forebyggende, hvilket indebærer, at PET bør kunne indsamle oplysninger, selv om det er forbundet med usikkerhed, om de personer, der undersøges, reelt har til hensigt at begå strafbare forhold. Som nævnt foran i afsnit 2.1.2 har efterretningsarbejde ofte karakter af ”at lægge et puslespil”, hvor enkeltoplysninger ikke nødvendigvis har et belastende indhold, men hvor oplysningen, når den sammenkædes med andre oplysninger, kan have afgørende betydning for det terrorforebyggende arbejde.

Efter den angivne betingelse kan PET som i dag behandle oplysninger om ”bipersoner”, herunder f.eks. personer i den mistænktes omgangskreds, der ikke selv mistænkes for at være involveret i den eventuelle lovovertrædelse, der undersøges. Der henvises nærmere til afsnit 4.1 om de bipersoner, som PET behandler oplysninger om.

PET vil endvidere kunne behandle oplysninger om (potentielle) ofre for terrorisme eller spionage mv. samt kilder og personer og organisationer, hvis virksomhed indgår som bag-

grundsviden til forståelse af de almindelige samfundsforhold. Der henvises også herom til afsnit 4.1.

PET kan behandle alle oplysninger om de nævnte persongrupper, der må antages at have betydning for PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, herunder om de pågældendes omgangskreds, eventuelle motiver af politisk eller religiøs karakter mv.

Som nævnt i afsnit 4.1, vil de forbrydelser, som PET har til opgave at efterforske, kunne have et politisk eller religiøst motiv. Det vil derfor i videre omfang end for det øvrige politi kunne være relevant for PET at indsamle sådanne oplysninger om politiske og religiøse forhold.

Om kontrollen med PETs behandling af personoplysninger, herunder spørgsmålet om, hvorvidt der bør være en forhåndsgodkendelse af visse af PETs behandlinger af personoplysninger svarende til den kontrol, som Wamberg-udvalget i dag udøver vedrørende optagelse i PETs belastende registre, henvises til kapitel 11.

Om spørgsmålet om, i hvilket omfang der bør gælde særlige begrænsninger for PETs adgang til at behandle oplysninger om enkeltpersoners politiske virksomhed svarende til, hvad der i dag følger af regeringserklæringen fra 1968, henvises til kapitel 6, hvor dette spørgsmål er særskilt behandlet.

5.3.3.6. Særligt om PETs interne behandling af personoplysninger til brug for andre opgaver end PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13

5.3.3.6.1. Indledning

Som nævnt i afsnit 5.2, er det udvalgets opfattelse, at PET som udgangspunkt bør være omfattet af reglerne i persondataloven. Det er imidlertid endvidere udvalgets opfattelse, jf. afsnit 5.3.3.3 og 5.3.3.5, at persondatalovens materielle behandlingsregler (§§ 6-8) bør fraviges i forbindelse med PETs indsamling og indhentning af oplysninger og ved PETs interne behandling af oplysninger til brug for tjenestens varetagelse af opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Derudover bør der fastsættes særlige betingelser for PETs videregivelse af oplysninger.

I det følgende drøftes, om der – i betragtning af de opgaver, som PET udfører – i øvrigt kan være anledning til at supplere eller fravige persondatalovens materielle behandlingsregler.

Drøftelsen vedrører PETs interne behandling af oplysninger til brug for andre opgaver end forebyggelse og efterforskning af straffelovens kapitel 12 og 13.

Om det særlige spørgsmål, der opstår ved samspillet mellem de lempelige betingelser for PETs indsamling og indhentning af oplysninger ("kan have betydning") og det mere restriktive behandlingskriterium ("er nødvendig") i persondatalovens §§ 6-8, henvises til bemærkningerne nedenfor i afsnit 5.3.3.7 vedrørende luftfartslovens § 148 a og udlændingelovens § 45 a, hvor spørgsmålet er nærmere omtalt i forbindelse med omtalen af disse bestemmelser. PETs videregivelse af oplysninger behandles i afsnit 5.5.

Et særligt spørgsmål er, i hvilket omfang efterretningstjenesterne skal have adgang til at behandle oplysninger om enkeltpersoners politiske virksomhed. Dette spørgsmål behandles særskilt i kapitel 6.

5.3.3.6.2. Ikke-følsomme oplysninger – persondatalovens § 6 ("§ 6-oplysninger")

Persondatalovens § 6 er nærmere beskrevet i afsnit 3.2.3.2. Som det fremgår dette sted, må behandling af oplysninger efter bestemmelsen kun finde sted – når der ses bort fra samtykke fra den person, oplysningerne vedrører – hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til en række nærmere angivne interesser, herunder en myndigheds arbejdsopgaver, jf. persondatalovens § 6, stk. 1.

§ 6, stk. 2-4, vedrører virksomheders anvendelse af kundeoplysninger og er ikke relevante for PET.

Det er udvalgets opfattelse, at "nødvendighedsbetingelsen" i persondatalovens § 6, stk. 1, også bør være en betingelse for PETs interne behandling og opbevaring af personoplysninger til brug for tjenestens opgaver ud over forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Udvalget finder derfor, at persondatalovens § 6 ikke på dette punkt bør fraviges for PET.

Udvalget foreslår derfor, at PET skal kunne behandle § 6-oplysninger, hvis der foreligger samtykke, eller behandlingen er nødvendig for varetagelse af tjenestens opgaver, dog således at PET skal kunne behandle enhver personoplysning, hvis behandlingen må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

5.3.3.6.3. Følsomme oplysninger – persondatalovens §§ 7 og 8 (”§ 7- og § 8-oplysninger”)

Efter persondatalovens § 7, stk. 1, er udgangspunktet, at der ikke må behandles oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold og oplysninger om helbredsmæssige og seksuelle forhold.

Fra dette forbud gælder der dog en række undtagelser, bl.a. hvis vedkommende person har givet samtykke til behandlingen, eller hvis behandlingen er nødvendig for, at et retskrav kan fastlægges, jf. § 7, stk. 2. Bestemmelsen i § 7, stk. 6, indeholder endvidere en generel undtagelse, hvorefter behandling af de nævnte følsomme oplysninger kan ske, hvis dette er nødvendigt af hensyn til en offentlig myndigheds varetagelse af sine opgaver på det strafferetlige område.

I kapitel 4 og afsnit 4 er det nærmere beskrevet, at PET med henblik på varetagelsen af tjenestens opgaver behandler bl.a. følsomme oplysninger af den karakter, der er omhandlet i persondatalovens § 7. Det gælder således ud over i forbindelse med forebyggelse og efterforskning af forbrydelser efter straffelovens kapitel 12 og 13 og andre forbrydelser, der truer den nationale eller internationale samfundsorden, eksempelvis i forbindelse med varetagelsen af spørgsmål om sikkerhedsgodkendelse af personer og i forbindelse med PETs livvagtsopgaver. De nævnte behandlinger af personoplysninger ville som udgangspunkt ikke kunne finde sted, hvis persondatalovens § 7 skulle gælde for PET. Det bemærkes i den forbindelse særligt om sager om sikkerhedsgodkendelse, at der i sådanne sager indhentes samtykke fra den pågældende. Der kan imidlertid efterfølgende opstå spørgsmål om inddragelse af sikkerhedsgodkendelsen på grund af adfærd udvist af den sikkerhedsgodkendte, f.eks. forbindelse til mistænkte. I sådanne tilfælde vil den sikkerhedsgodkendte ikke blive anmodet om samtykke, inden en undersøgelse iværksættes, og den pågældende vil ofte ikke få oplyst, hvilke undersøgelser PET har foretaget.

Udvalget finder, at PET varetager opgaver, som nødvendiggør, at særligt følsomme oplysninger kan behandles. I kapitel 4 er der redegjort for udvalgets overvejelser om, hvilke opgaver PET for fremtiden bør varetage. Heraf fremgår det, at udvalget ikke har fundet anledning til at foreslå væsentlige ændringer i forhold til de opgaver, som PET i dag udfører. Under hensyn til karakteren af disse opgaver er det udvalgets opfattelse, at PET fortsat vil have behov for at kunne behandle særligt følsomme oplysninger med henblik på varetagelse af tjenestens opgaver. Udvalget foreslår, at PET skal kunne behandle § 7-oplysninger, hvis der enten foreligger samtykke, eller hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til efterretnings-tjenestens varetagelse af sine opgaver, dog således at PET skal kunne behandle enhver personoplysning, hvis behandlingen må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens

opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Henvisningen til opgavevaretagelse svarer til en anden undtagelse, der som nævnt ovenfor allerede findes i den gældende § 7, stk. 6, hvorefter behandling af de nævnte følsomme oplysninger kan ske, hvis dette er nødvendigt af hensyn til en offentlig myndigheds varetagelse af sine opgaver på det strafferetlige område. PET har imidlertid behov for at behandle § 7-oplysninger i sager, der falder uden for det strafferetlige område, herunder sager om sikkerhedsgodkendelse, hvorfor undtagelsen i § 7, stk. 6, ikke på tilstrækkelig måde tilgodeser PETs behov for at behandle oplysninger.

Som anført i afsnit 3.2.3.3 indeholder persondatalovens § 8 en særlig bestemmelse om adgangen til at behandle visse andre følsomme oplysninger, der ikke er omfattet af lovens § 7. Efter § 8, stk. 1, må der således for den offentlige forvaltning ikke behandles oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7 nævnte, medmindre behandlingen er nødvendig for varetagelsen af myndighedens opgaver. § 8, stk. 2 og 3, indeholder særlige regler om adgangen til at videregive de pågældende oplysninger. § 8, stk. 6, fastsætter, at behandling af personoplysninger omfattet af § 8 endvidere kan ske, hvis betingelserne i § 7 er opfyldt.

Udvalget finder ikke anledning til – helt eller delvist – at undtage PET fra bestemmelsen i § 8, stk. 1. Det foreslås derfor, at det også for PET i andre sager end sager vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 skal være en betingelse for den interne behandling af oplysninger af den nævnte karakter, at behandlingen er nødvendig for tjenestens opgaver.

5.3.3.7. Særligt om luftfartslovens § 148 a og udlændingelovens § 45 a

5.3.3.7.1. Luftfartslovens § 148 a

Ved lov nr. 542 af 8. juni 2006 (anti-terrorpakke 2) blev der efter en anbefaling i rapporten fra en tværministeriel arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse, som er omtalt i bl.a. afsnit 2.1.2, indsat en ny bestemmelse i luftfartslovens § 148 a, der har følgende ordlyd:

”§ 148 a. Luftfartsselskaber skal foretage registrering og opbevaring i 1 år af oplysninger om passagerer og besætningsmedlemmer på luftfartøjer, der ankommer til eller afgår fra Danmark.

Stk. 2. Luftfartsselskaber skal på begæring af Politiets Efterretningstjeneste udlevere de i stk. 1 nævnte oplysninger til brug for forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Stk. 3. Transport- og energiministeren fastsætter efter forhandling med justitsministeren nærmere regler om registrering og opbevaring i medfør af stk. 1 og om luftfartsselskabernes praktiske bistand til Politiets Efterretningstjeneste i medfør af stk. 2.

Stk. 4. Transport- og energiministeren kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte nærmere regler om Politiets Efterretningstjenestes adgang til luftfartsselskabernes bookingssystemer til brug for forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.”

Bestemmelsens stk. 2 indebærer, at luftfartsselskaber har pligt til at udlevere passageroplysninger til PET, uden at der foreligger retskendelse eller beslutning om edition. Bestemmelsen giver PET adgang til såvel aktuelle som historiske oplysninger, og bestemmelsen giver ligeledes PET mulighed for løbende at indhente passagerlister på udvalgte ruter, der er særligt relevante i terrorsammenhæng.

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget, pkt. 8.3, er om bestemmelsen bl.a. anført følgende:

”Det er af afgørende betydning for Politiets Efterretningstjenestes forebyggende og efterforskningsmæssige indsats mod terrorisme, at tjenesten har hurtig og effektiv adgang til oplysninger om, at personer med mulig tilknytning til terrorvirksomhed er på vej til Danmark. ... Det er derfor vigtigt, at Politiets Efterretningstjeneste hurtigst muligt kan få udleveret de oplysninger fra luftfartsselskaberne, som er nødvendige for at identificere flypassagerer, der kan være relevante i terrormæssig sammenhæng.

Tilsvarende er det væsentligt, at Politiets Efterretningstjeneste som led i det internationale samarbejde på terrorbekæmpelsesområdet kan orientere udenlandske samarbejdspartnere, hvis der fremkommer oplysninger om, at en terrormistænkt er på vej fra Danmark til et andet land.

...
...

Herudover kan det som led i tjenestens opgaver ligeledes være nødvendigt at få adgang til historiske passageroplysninger...

Tjenesten vil navnlig have behov for at indhente sådanne oplysninger i forbindelse med den bagudrettede efterforskning af en terrorhandling...

...

Udgangspunktet vil være, at Politiets Efterretningstjeneste anvender adgangen til passageroplysninger, når der i en konkret situation er behov for at indhente sådanne oplysninger.

Som nævnt ovenfor fremgår det imidlertid af arbejdsgruppens rapport, at både inden- og udenlandske erfaringer viser, at der i forbindelse med rekruttering og radikaliserings af potentielle terrorister ofte indgår rejser til visse lande og områder – herunder til egentlige ’træningslejre’.

På den baggrund kan Justitsministeriet tilslutte sig arbejdsgruppens opfattelse af, at der ligeledes er behov for at give Politiets Efterretningstjeneste mulighed for løbende at følge passageroplysninger vedrørende særlige destinationer og rejsemønstre, som vurderes at være relevante i en terrorsammenhæng...

Med den foreslåede adgang for Politiets Efterretningstjeneste til luftfartsselskabernes aktuelle og historiske passageroplysninger får tjenesten således også adgang til løbende at indhente passagerlister mv. på særligt udvalgte ruter.

...

Det forudsættes... at der ved bekendtgørelse fastsættes nærmere regler om, hvilke typer oplysninger der omfattes af luftfartsselskabernes forpligtelse til at registrere, opbevare og udlevere passageroplysninger... Politiets Efterretningstjeneste har over for Justitsministeriet oplyst, at navnlig følgende passageroplysninger kan have væsentlig betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver:

- Navn (efternavn, fornavn)
- Fødselsdato (dag, måned, år)
- Rejselegitimation (herunder type og nummer på pas eller anden legitimation)
- Nationalitet
- Passagerens oprindelige ombordstigning (fuldstændig rute)
- Grænseovergangssteder i Danmark
- Luftfartøjets transportkode
- Afgangs- og ankomsttidspunkter
- Betalingssted
- Betalingsform
- Billetudsteder
- Medrejsende
- Telefonnummer
- E-mail adresse

...

Der vil ligeledes blive fastsat nærmere bestemmelser om luftfartsselskabernes praktiske bistand til politiet, herunder om i hvilken form passageroplysningerne skal udleveres til Politiets Efterretningstjeneste. Der vil f.eks. kunne fastsættes regler om elektronisk overførsel i skemaform...

Endelig foreslås ..., at transport- og energiministeren efter nærmere forhandling med justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om Politiets Efterretningstjenestes adgang til luftfartsselskabernes bookingsystemer til brug for forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13...

I medfør af denne bestemmelse vil der således kunne fastsættes regler, hvorefter Politiets Efterretningstjeneste får direkte og elektronisk adgang til de standardmæssige passageroplysninger i luftfartsselskabernes bookingsystemer...

...

Som det fremgår, vil den samlede ordning således først ligge fast, når der udstedes regler i medfør af luftfartslovens § 148 a, stk. 3 og (eventuelt) 4.”

Der er endnu ikke udstedt regler efter luftfartslovens § 148 a, stk. 3 og 4, og luftfartslovens § 148 a er ikke trådt i kraft endnu. Trafikministeren fastsætter efter forhandling med justitsministeren ikrafttrædelsestidspunktet.

5.3.3.7.2. Udlændingelovens § 45 a

Udlændingelovens § 45 a blev indsat i udlændingeloven ved lov nr. 362 af 6. juni 2002 (anti-terrorpakke 1). Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 45 a. Udlændingesservice, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Flygtningenævnet og statsforvaltningerne, jf. § 46 c, kan uden udlændingens samtykke videregive oplysninger fra en sag efter denne lov til efterretningstjenesterne, i det omfang videregivelsen kan have betydning for efterretningstjenesternes varetagelse af sikkerhedsmæssige opgaver.

Stk. 2. Efterretningstjenesterne kan uden udlændingens samtykke videregive oplysninger om en udlænding til Udlændingesservice, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Flygtningenævnet og statsforvaltningerne, jf. § 46 c, i det omfang videregivelsen kan have betydning for disse myndigheders behandling af en sag efter denne lov.

Stk. 3. Efterretningstjenesterne kan uden udlændingens samtykke indbyrdes udveksle oplysninger som nævnt i stk. 1 og 2.”

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at formålet med bestemmelsen er at skærpe opmærksomheden om udlændinge, der kan antages at udgøre en sikkerhedsrisiko, og som eventuelt bør nægtes opholdstilladelse af hensyn til statens sikkerhed.

5.3.3.7.3. Betydningen af luftfartslovens § 148 a og udlændingelovens § 45 a for de anbefalede betingelser for behandling

Både udlændingelovens § 45 a og luftfartslovens § 148 a er vedtaget efter udvalgets nedsættelse. Udvalget har som følge heraf overvejet forholdet mellem bestemmelserne og de af udvalget foreslåede generelle betingelser for behandling af personoplysninger ud fra en forudsætning om, at reglerne i udlændingelovens § 45 a og luftfartslovens § 148 a skal videreføres med deres nuværende indhold. Der henvises i øvrigt til kapitel 1, afsnit 4, om lovgivning efter udvalgets nedsættelse.

De generelle betingelser for behandling af personoplysninger, som udvalget foreslår, vil ikke finde anvendelse for de behandlingsformer, der er reguleret af de særlige regler i udlændingelovens § 45 a og luftfartslovens § 148 a. Bestemmelserne i udlændingelovens § 45

a og luftfartslovens § 148 a har således ud fra lex specialis-grundsætningen forrang for de almindelige materielle behandlingsbetingelser i persondatalovens §§ 6-8.

5.3.3.7.4. Samspillet mellem reglerne om indsamling og indhentning af oplysninger og de foreslåede generelle regler om intern behandling og videregivelse af personoplysninger

Det er et vigtigt spørgsmål, hvordan samspillet bør være mellem de generelle betingelser for intern behandling af personoplysninger, som udvalget foreslår i afsnit 5.3.3.5 og 5.3.3.6 ("må antages at have betydning" eller "nødvendig") og bestemmelserne i udlændingelovens § 45 a og luftfartslovens § 148 a samt retsplejelovens § 116, stk. 1 (lovudkastets § 3), og forsvarslovens § 13, stk. 4, og bestemmelsen i § 2 i udvalgets lovudkast om indsamling og indhentning oplysninger. Spørgsmålet er nærmere, hvilke betingelser der skal gælde for PETs videre interne behandling og opbevaring af personoplysninger modtaget efter de nævnte bestemmelser.

Det er udvalgets opfattelse, at personoplysninger indsamlet, indhentet eller modtaget efter mere lempelige betingelser, end hvad der følger af udvalgets forslag til generelle interne behandlingsregler, skal undergives de behandlingsregler for intern behandling, som udvalget har foreslået i afsnit 5.3.3.5 og 5.3.3.6. Det karakteristiske for reglerne i udlændingeloven § 45 a, luftfartslovens § 148 a, retsplejelovens § 116, stk. 1, forsvarslovens § 13, stk. 4, og bestemmelsen i udvalgets forslag i § 2 om PETs adgang til at indsamle og indhente oplysninger er, at PET efter lempelige kriterier kan tilvejebringe en række data, der skal bearbejdes for at kunne benyttes på meningsfuld måde. For denne bearbejdning bør de foreslåede regler for intern behandling være gældende, dvs. at behandlingen er betinget af samtykke, behandlingen må antages at have betydning for tjenestens varetagelse af sine opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 eller behandlingen er nødvendig for varetagelse af tjenestens øvrige opgaver.

Udvalget foreslår således, at de betingelser for PETs behandling af personoplysninger, som udvalget har foreslået i afsnit 5.3.3.5 og 5.3.3.6 (samtykke, "må antages at have betydning" eller "er nødvendig"), finder anvendelse på den videre interne behandling og opbevaring af oplysninger modtaget efter bestemmelserne i udlændingelovens § 45 a, luftfartslovens § 148 a, retsplejelovens 116, stk. 1, forsvarslovens § 13, stk. 4, og bestemmelsen i § 2 i udvalgets forslag om indsamling og indhentning af oplysninger. Det betyder f.eks., at oplysninger modtaget fra FE med hjemmel i forsvarslovens § 13, stk. 4, til brug for PETs opgaver alene kan behandles, hvis det må antages at have betydning for PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, eller hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til PETs andre opgaver (eller der foreligger samtykke).

En sådan ordning svarer i princippet til den ordning, som følger af bemærkningerne til bestemmelsen i retsplejelovens § 116, stk. 2, med hensyn til oplysninger om f.eks. en kreds af personer, der inden for et tidsrum har rettet henvendelse til en offentlig myndighed.

For behandlingen af oplysninger, som PET har adgang til eller har modtaget efter luftfartslovens § 148 a, er det kendetegnende, at det modtagne datamateriale er uhyre omfattende og bl.a. tilvejebringes med henblik på at muliggøre kortlægning af (historiske) rejsemønstre mv., som kan vise sig at have betydning for en undersøgelse og efterforskning, der indledes på et senere tidspunkt. PETs interne behandling af data modtaget efter luftfartslovens § 148 a skal imidlertid som enhver anden intern behandling opfylde de foreslåede betingelser herfor.

Om frister for PETs opbevaring af oplysninger, herunder oplysninger modtaget efter lempeligere regler end reglerne om intern behandling, henvises til afsnit 5.8 nedenfor.

Om betingelserne for PETs videregivelse af oplysninger henvises til afsnit 5.5.

5.4. Behandling af oplysninger om juridiske personer (foreninger, organisationer og virksomheder)

Som nævnt i afsnit 3.2.1.1 finder persondataloven – bortset fra visse behandlinger, der har betydning for kreditoplysningsbureauer – ikke anvendelse på behandling af oplysninger om juridiske personer.

Baggrunden herfor er, at Registerlovudvalget ikke fandt, at der er det samme behov for beskyttelse af oplysninger om juridiske personer som for beskyttelse af oplysninger om fysiske personer. Registerlovudvalget lagde herved også vægt på, at persondatadirektivet ikke omfatter juridiske personer.

Efter udvalgets opfattelse er der ikke nogen anledning til at fravige den gældende ordning. Udvalget er således enig med Registerlovudvalget i, at der ikke består et tilsvarende databeskyttelsesbehov med hensyn til juridiske personer.

Det anførte indebærer, at det fortsat er de lovregler mv., der er beskrevet ovenfor under afsnit 2, som vil regulere tjenesternes behandling af oplysninger om juridiske personer. Det vil bl.a. sige de almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger om krav om saglighed og proportionalitet samt reglerne om tavshedspligt i straffelovens § 152 og forvaltningslovens kapitel 8.

Den særlige problemstilling, der opstår i forbindelse med behandling af oplysninger om personer, der ”tegner” en juridisk person, f.eks. medlemmerne af bestyrelsen og sekretariatet i en politisk forening, og en bestemmelse om, at en persons lovlige politiske virksomhed ikke i sig selv kan begrunde, at tjenesten behandler oplysninger om den pågældende, er behandlet i kapitel 6.

5.5. Videregivelse af oplysninger

Udvalget finder det af afgørende betydning for PETs varetagelse af sine opgaver, at tjenesten fortsat har mulighed for at videregive oplysninger til andre danske forvaltningsmyndigheder, private og organisationer samt udenlandske myndigheder og internationale organisationer. Dette bør efter omstændighederne også gælde følsomme oplysninger.

Det vil således bl.a. være en forudsætning for PETs varetagelse af opgaver, der vedrører sikkerhedsgodkendelse af offentligt ansatte mv., at PET fortsat kan videregive en række oplysninger til andre danske myndigheder eller i visse tilfælde til private. Endvidere er det påkrævet, at PET – som nærmere beskrevet i afsnit 4.1 – har mulighed for bl.a. som led i forebyggelse og efterforskning af terroristiske eller ekstremistiske forbrydelser efter omstændighederne at kunne videregive oplysninger til andre myndigheder eller til private. Det er endvidere efter udvalgets opfattelse af vital betydning, at PET med henblik på samarbejde om bekæmpelse af international terrorisme mv. også kan videregive oplysninger – herunder følsomme oplysninger – til udenlandske samarbejdspartnere og internationale organisationer.

Samtidig bør der i videst muligt omfang tages hensyn til de personer, som oplysningerne vedrører. Udvalget foreslår i afsnit 5.3 indførelse af regler for PET, der medfører, at tjenesten i videre omfang end andre myndigheder kan behandle personoplysninger om private forhold. Dette gælder særligt for så vidt angår PETs behandling af oplysninger i forbindelse med PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. De hensyn, der begrunder disse regler, gør sig ikke nødvendigvis gældende i samme omfang for videregivelse af oplysninger.

Det centrale spørgsmål er, hvorledes det bedst muligt sikres, at efterretningstjenestens videregivelse af oplysninger sker inden for rammer, der tilgodeser både de hensyn, der kan begrunde videregivelse, og de hensyn, der kan være bl.a. til den person, som de pågældende oplysninger vedrører. Efter udvalgets opfattelse bør disse rammer fastsættes i lovsform.

Som det fremgår af afsnit 5.2, er videregivelse af oplysninger omfattet af persondatalovens behandlingsbegreb. Persondatalovens § 8, stk. 2, og lovens kapitel 7 indeholder endvidere

nogle regler, der specifikt vedrører videregivelse. Persondatalovens kapitel 7 om videregivelse af oplysninger til ”tredjelende” er nærmere beskrevet i afsnit 5.5.3 nedenfor.

5.5.1. Videregivelse til FE

Efter retsplejelovens § 116, stk. 1, kan PET videregive oplysninger til FE i det omfang, videregivelsen kan antages at have betydning for varetagelsen af tjenesternes opgaver. Med henblik på så vidt muligt at samle bestemmelserne om PETs behandling af oplysninger i én lov foreslår udvalget, at retsplejelovens § 116, stk. 1, overføres til § 7, stk. 1, i det foreslåede udkast til lov om PETs opgaver og virksomhed.

Den foreslåede bestemmelse i lovudkastets § 7, stk. 1, om videregivelse af oplysninger til FE skal forstås på samme måde som bestemmelsen i retsplejelovens § 116, stk. 1.

Det vil således efter udvalgets opfattelse være en betingelse for, at der kan ske videregivelse af oplysninger til FE, at videregivelsen enten kan have betydning for varetagelsen af FEs opgaver eller for varetagelsen af PETs opgaver. Denne betingelse skal ses i lyset af princippet i forvaltningslovens § 32, hvorefter den, der virker inden for den offentlige forvaltning, ikke må skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver.

For så vidt angår FEs opgaver sigtes til de opgaver, der er beskrevet i § 13, stk. 2, i forsvarsloven. Efter § 13, stk. 2, er FEs opgave at indsamle, bearbejde og formidle informationer om forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, herunder for danske enheder mv. i udlandet. Med udtrykket PETs opgaver sigtes til tjenestens samlede opgaver, således som de er angivet i nuværende og kommende retningslinjer mv. for tjenestens virksomhed, herunder i udvalgets lovudkast. Bestemmelsen vil således kunne anvendes dels i relation til tjenestens egentlige antiterrorvirksomhed mv., dels i relation til andre opgaver i tjenesten, herunder opgaverne vedrørende organiseret kriminalitet.

Med hjemmel i bestemmelsen kan der videregives både ikke-fortrolige og fortrolige oplysninger, herunder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold. Bestemmelsen omfatter oplysninger om såvel enkeltpersoner og juridiske personer som andre oplysninger. Oplysningerne kan videregives elektronisk eller ikke-elektronisk.

Det er den myndighed (PET), der er i besiddelse af oplysningerne, som skal afgøre, om betingelserne for videregivelse er opfyldt i det konkrete tilfælde. Det følger af forvaltningslovens § 31, at en forvaltningsmyndighed, der er berettiget til at videregive en oplysning i almindelighed også er forpligtet til – på begæring af en anden forvaltningsmyndighed – at videregive oplysningen.

Som anført ovenfor i afsnit 5.3.3.2 må denne lempelige videregivelsesbetingelse ("kan have betydning") anses for begrundet i, at de to efterretningstjenesters arbejdsområder er så nært forbundne, at der bør være vid adgang til videregivelse af oplysninger mellem tjenesterne på samme måde, som der er vid adgang til at videregive oplysninger inden for samme forvaltningsmyndighed.

Denne meget vide adgang til videregivelse bør efter udvalgets opfattelse ikke gælde for videregivelse til andre forvaltningsmyndigheder (end FE), for videregivelse til private og organisationer eller for videregivelse til udenlandske myndigheder.

5.5.2. Specielt om videregivelse til Regeringens Sikkerhedsudvalg, Embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål og Tilsynet med PET (PET-tilsynet)

Bestemmelsen i lovudkastets § 7 vedrører ikke videregivelse til Regeringens Sikkerhedsudvalg, Embedsudvalget for sikkerhedsspørgsmål og Tilsynet med PET (PET-tilsynet).

Det følger efter udvalgets opfattelse af PETs underordningsforhold i forhold til Justitsministeriet og justitsministerens rolle i Regeringens Sikkerhedsudvalg og Justitsministeriets rolle i Embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål, at PET har både ret og pligt til at videregive personoplysninger, der må antages at kunne have betydning for varetagelsen af sikkerhedsudvalgenes opgaver.

Samme ret og pligt vil efter udvalgets opfattelse gælde for PETs adgang til at videregive oplysninger til Tilsynet med PET (PET-tilsynet), som udvalget foreslår oprettet. Om PET-tilsynet henvises til kapitel 11.

5.5.3. Videregivelse til andre danske forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder og internationale organisationer

Udvalget finder, at der ved overvejelserne om, i hvilket omfang PET kan videregive personoplysninger til andre forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder og internationale organisationer bør tages udgangspunkt i lovudkastets generelle regel om PETs interne behandling af personoplysninger (§ 6). Efter denne bestemmelse gælder bestemmelserne i persondatalovens § 3, § 5, § 11, stk. 1 samt §§ 41-42 for PETs elektroniske og ikke-elektroniske behandling af personoplysninger, og PET kan behandle enhver personoplysning, hvis behandlingen må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13

eller er nødvendig for varetagelse af tjenestens øvrige opgaver (eller der foreligger samtykke).

Udvalget finder imidlertid, at videregivelse af personoplysninger til andre forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder eller internationale organisationer ikke uden videre bør kunne ske, blot fordi de generelle betingelser om PETs interne behandling af personoplysninger er opfyldt.

Videregivelsen af oplysninger som nævnt i persondatalovens § 7, stk. 1, og persondatalovens § 8, stk. 1, bør derudover være betinget af, at betingelserne i persondatalovens § 8, stk. 2, er opfyldt. Dette indebærer, at oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold, helbredsmæssige eller seksuelle forhold, strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold kun må videregives, hvis

- 1) den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til videregivelsen,
- 2) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår,
- 3) videregivelsen 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.

Under hensyn til de alvorlige konsekvenser for de registrerede, der efter omstændighederne vil kunne være forbundet med en videregivelse af oplysninger om dem, bør de nævnte betingelser for videregivelse af følsomme personoplysninger suppleres af en bestemmelse om, at PETs videregivelse af personoplysninger i alle tilfælde er betinget af, at det efter en konkret vurdering må anses for forsvarligt at videregive oplysningerne.

Det forhold, at PET kan behandle følsomme personoplysninger vedrørende en her i landet hjemmehørende person, herunder meget sensitive oplysninger, hvis tjenesten skal kunne varetage sine opgaver efter lovudkastets § 1, bør således efter udvalgets opfattelse ikke føre til, at PET uden videre kan videregive sådanne personoplysninger til andre forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder eller internationale organisationer. Følsomme personoplysninger som nævnt i persondatalovens § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1, bør således kun kunne videregives, hvis betingelserne i persondatalovens § 8, stk. 2, er opfyldt.

Derudover bør det inden videregivelse af sådanne personoplysninger fra PET konkret vurderes, om det er forsvarligt at videregive oplysningen.

Den foreslåede bestemmelse omfatter videregivelse til alle forvaltningsmyndigheder under den statslige og kommunale forvaltning samt almindelige forvaltningsmyndigheder, særlige råd eller nævn eller særlige forvaltningsmyndigheder som f.eks. Danmarks Nationalbank, ATP mv.

Ved lov nr. 503 af 12. juni 2009 om ændring af forvaltningsloven og lov om behandling af personoplysninger blev reglerne om manuel behandling af personoplysninger flyttet fra forvaltningslovens § 28, stk. 1, til persondataloven, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 1 og persondatalovens § 1, stk. 3. Da PET ikke er omfattet af persondataloven, jf. lovens § 2, stk. 11, indebærer lovændringen, at lovligheden af såvel elektronisk som manuel videregivelse af personoplysninger fra PET til en anden forvaltningsmyndighed efter gældende ret skal bedømmes efter reglerne i straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27. Denne retstilstand foreslås nu ændret, idet videregivelse fra PET til en anden forvaltningsmyndighed af personoplysninger vedrørende her i landet hjemmehørende personer foreslås reguleret af lovudkastets § 7, stk. 2-3. Der er ikke med ændringen tilsigtet indholdsmæssige ændringer af retstilstanden.

Videregivelse af oplysninger til domstolene og Folketinget, herunder Folketingets Ombudsmand, er ikke omfattet af udvalgets forslag. Spørgsmålet om berettigelsen af PETs videregivelse af personoplysninger til domstolene og Folketinget, herunder Folketingets Ombudsmand, skal således bedømmes efter straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27.

Ved udenlandske myndigheder tænkes på myndigheder, som er etableret i andre lande end Danmark og undergivet lovgivningen i disse lande. Men også en udenlandsk myndighed, som udøver virksomhed i Danmark, vil være omfattet af bestemmelsen.

Med internationale organisationer tænkes på internationale institutioner, der er oprettet i et samarbejde mellem en række lande.

Afgørelsen om videregivelse træffes af PET. Om det foreslåede PET-tilsyns adgang til at efterprøve PETs vurdering af, om betingelserne for videregivelse har været opfyldt, henvises til kapitel 11.

Afgørelsen skal træffes efter en konkret afvejning af samtlige foreliggende omstændigheder. I denne afvejning må navnlig indgå det nærmere indhold af oplysningerne, formålet med videregivelsen og en vurdering af den skadevirkning, som en videregivelse vurderes at kunne få for den, som oplysningerne vedrører. Forsvarlighedsvurderingen kan falde forskelligt

ud, alt efter om videregivelse skal ske til en anden dansk forvaltningsmyndighed, en privat person eller organisation eller en udenlandsk myndighed eller international organisation. Ved videregivelse til udenlandske myndigheder vil det kunne indgå i vurderingen, om videregivelsen af personoplysningerne sker med henblik på at forebygge og efterforske alvorlig international kriminalitet, som også Danmark har en væsentlig interesse i at bekæmpe. Også forholdene i det eventuelle modtagerland må indgå i vurderingen. Om forholdet til lande, der anvender forhørsmetoder og straffeformer, der strider mod danske normer, henvises til udvalgets bemærkninger i kapitel 7.

Som mere specifikke forhold, der kan indgå i forsvarlighedsvurderingen og tale imod videregivelse, kan nævnes dels hensynet til at beskytte enkeltpersoner mod videregivelse af defamerende vurderinger og ikke-notoriske faktuelle oplysninger, dels PETs interesse i at undgå risiko for, at tjenestens efterforskningsmetoder, kilder og samarbejdspartnere afsløres.

Det må i almindelighed antages, at det vil være forsvarligt at videregive oplysninger til udenlandske myndigheder eller internationale organisationer, hvis videregivelsen sker i henhold til en international forpligtelse, som Danmark har påtaget sig. I tilfælde af, at den konkrete vurdering måtte føre til, at en videregivelse ikke vil være forsvarlig, er PET efter udvalgets opfattelse afskåret fra at videregive personoplysningen.

Efter retsplejelovens § 116, stk. 2, kan PET indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, i det omfang oplysningerne må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, jf. foran under afsnit 2.1.2, at PET inden for rimelig tid skal træffe afgørelse om, hvorvidt de personer, som tjenesten har indsamlet oplysninger om, har relevans for tjenesten. Hvis dette viser sig ikke at være tilfældet, skal oplysningerne vedrørende de pågældende personer destrueres. Det anføres dog i tilslutning hertil, at videregivelse af oplysninger, som er indhentet i medfør af bestemmelsen, men viser sig at være uden betydning for PET, reguleres af de almindelige regler om videregivelse.

Efter forvaltningslovens § 31 er en forvaltningsmyndighed, der er berettiget til at videregive fortrolige personoplysninger til en anden forvaltningsmyndighed, tillige forpligtet til efter anmodning at videregive disse oplysninger til denne anden forvaltningsmyndighed, hvis oplysningerne er af betydning for den anden forvaltningsmyndigheds virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe. I forhold til udvalgets lovudkast indebærer forvaltningslovens § 31, at PET både er berettiget og forpligtet til at videregive fortrolige personoplysninger til andre danske forvaltningsmyndigheder, hvis PET finder, at betingelserne for videregivelse er opfyldt.

Efter lovudkastets § 7, stk. 3, er det en betingelse for videregivelse af personoplysninger om en her i landet hjemmehørende person, at videregivelsen efter en konkret vurdering må anses for forsvarlig. Bestemmelsen indebærer, at PET efter omstændighederne vil kunne undlade at videregive oplysninger, herunder undlade at videregive oplysninger til det øvrige politi, hvis PET eksempelvis efter en konkret vurdering finder, at videregivelse af oplysninger om en persons berigelseskriminalitet vil kunne kompromittere PETs undersøgelse og efterforskning mod personen eller andre i en terrrorsag.

Om spørgsmålet om kontrol med PETs videregivelse af oplysninger, henvises til kapitel 11.

De særlige regler i udlændingelovens § 45 a, stk. 2, om PETs videregivelse af oplysninger til udlændingemyndighederne mv., jf. herom ovenfor i afsnit 5.3.3.7.2, berøres ikke af udvalgets forslag.

Det forudsættes, at bestemmelserne om videregivelse suppleres af regler af processuel karakter fastsat af justitsministeren. Disse skal – i lighed med, hvad der i dag er fastsat i PETs interne retningslinjer om bl.a. samarbejdet med udenlandske efterretningstjenester – gå ud på, at videregivelse af oplysninger til såvel danske forvaltningsmyndigheder som private og organisationer samt udenlandske myndigheder og internationale organisationer normalt skal godkendes på ledelsesniveau.

5.5.4. Videregivelse af andre oplysninger end personoplysninger

Udvalget har ikke fundet det påkrævet at udfærdige særlige bestemmelser om PETs videregivelse af andre oplysninger end personoplysninger til andre danske myndigheder, private og organisationer eller udenlandske myndigheder. Videregivelse af sådanne oplysninger kan ske, hvis det ikke strider mod reglerne om tavshedspligt og forvaltningslovens § 28, stk. 2, der er omtalt ovenfor i pkt. 2.2.3.

5.6. Manuel behandling af personoplysninger, der hverken er eller vil blive indeholdt i et register

Uden for persondatalovens regulering af offentlige myndigheders behandling af oplysninger falder den ikke-elektroniske (manuelle) behandling af personoplysninger, der ikke er eller vil blive indeholdt i et register, jf. persondatalovens § 1, stk. 1. Efter persondatalovens § 1, stk. 3, gælder en række af lovens regler dog for manuel videregivelse af personoplysninger til en anden forvaltningsmyndighed.

Som det fremgår af afsnit 3.2.1.2 ovenfor, indebærer denne afgrænsning navnlig, at behandling af oplysninger i manuelle akter, som indgår i den konkrete sagsbehandling, mapper med sagsakter og samlinger af sådanne akter falder uden for persondatalovens regulering. Efter udvalgets opfattelse bør de af persondatalovens regler, som sættes i kraft for PET, imidlertid som udgangspunkt også gælde for PETs manuelle behandling af oplysninger, der hverken er eller vil blive indeholdt i et register.

PETs manuelle behandling af oplysninger vil således med udvalgets forslag ikke alene som hidtil være undergivet de lovregler mv., der er omtalt i afsnit 2, herunder almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om saglighed og proportionalitet, men tillige de behandlingsregler i persondataloven, der foreslås at skulle gælde for PET.

5.7. Frister for PETs opbevaring af oplysninger

Et vigtigt spørgsmål i forbindelse med PETs behandling af personoplysninger er spørgsmålet om, hvor lang tid tjenesten kan opbevare oplysningerne.

Det er karakteristisk for PETs arbejde med forebyggelse og efterforskning navnlig af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, at PETs efterforskninger ofte strækker sig over lang tid. Dette skyldes bl.a., at PETs arbejde først og fremmest tager sigte på at hindre forbrydelserne, og at PETs opgaver derfor i betydeligt omfang består i at overvåge miljøer, hvorfra der kan udgå en fare for terrorisme mv. PET har derfor behov for gennem længere tid at opbevare og supplere registrerede oplysninger med henblik på at kunne fremfinde disse på et senere tidspunkt.

Spørgsmålet om, hvor længe PET kan opbevare indsamlede oplysninger er i dag – ligesom spørgsmålet om efterretningstjenestens behandling af personoplysninger i øvrigt – ikke lovreguleret. Som det fremgår af afsnit 2 og 4 er der i Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for PETs behandling af personoplysninger mv. fastsat slettefrister for registreringer i PETs registre, jf. retningslinjernes § 2, stk. 1, og for personoplysninger i PETs støttedatabaser, jf. retningslinjernes § 3, stk. 3. Slettefrister for PETs personsikkerhedsdatabaser skal godkendes af Wamberg-udvalget, jf. retningslinjernes § 4, stk. 3, og en journalsag med eventuelt tilknyttede sagsakter skal slettes, hvis sagens oplysninger ikke længere er nødvendige til varetagelsen af efterretningstjenestens opgaver, jf. retningslinjernes § 6, stk. 2. Endvidere indeholder retningslinjernes § 9 regler om destruktion af oplysninger, der behandles uden for registrene, databaserne og journalsystemet.

Udvalget foreslår at sætte bl.a. persondatalovens § 5 i kraft for PET. Dette indebærer, at oplysninger indsamlet af tjenesten ikke må opbevares på en måde, der giver mulighed for at identificere den registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de

formål, hvortil oplysningerne behandles, jf. persondatalovens § 5, stk. 5. Herved vil det således blive lovfæstet, at PET ikke må opbevare personoplysninger i længere tid end nødvendigt.

Som det endvidere fremgår af afsnit 2.3.1, følger det af den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, at en registrering skal slettes, når den ikke længere er nødvendig og relevant.

Udvalget har overvejet, om de overordnede principper for den tidsmæssige udstrækning af efterretningstjenesternes opbevaring af oplysninger, som følger af persondatalovens § 5, stk. 5, og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, bør suppleres med mere detaljerede frister i lovsform for PETs opbevaring af oplysninger.

Der må i den forbindelse tages i betragtning, at erfaringerne viser, at PETs opbevaring af personoplysninger ofte opfattes som mere krænkende end andre myndigheders opbevaring af oplysninger. Der henvises til de i kapitel 6 gengivne folketingsdebatter om PETs registrering. Dette skyldes formentlig navnlig karakteren af de oplysninger, som PET indsamler, og at der normalt ikke vil være direkte indsigt for den registrerede.

Udvalget har imidlertid ikke fundet anledning til at fastsætte det nærmere indhold af disse frister, men finder, at der i loven om PET bør indsættes en bemyndigelse til justitsministeren til at fastsætte regler for tjenesternes sletning af opbevarede oplysninger. Disse regler bør indeholde mulighed for efter en konkret vurdering at forlænge fristen, hvis oplysningerne fortsat er aktuelle, således som de nugældende retningslinjer giver mulighed for.

Som det fremgår af afsnit 2.1.2, kan PET med hjemmel i retsplejelovens § 116, stk. 2, indhente oplysninger om en kreds af personer, der f.eks. har rettet henvendelse til en myndighed på et givent tidspunkt. Ifølge bemærkningerne til bestemmelsen forudsættes det, at PET inden rimelig tid træffer afgørelse om, hvorvidt de personer, der herved er indhentet oplysninger om, har relevans for tjenesten. Hvis dette viser sig ikke at være tilfældet, skal oplysningerne vedrørende de pågældende destrueres. Efter udvalgets forslag skal den videre interne behandling af personoplysninger om her i landet hjemmehørende personer opfylde betingelserne i lovudkastets § 6.

Udvalget har ikke fundet anledning til at tage spørgsmålet om forholdet til arkivlovgivningen op, men forudsætter at der fastsættes administrative regler herom.

5.8. PETs opbevaring af og søgning i oplysninger

De regler, som udvalget har foreslået om PETs behandling af personoplysninger, indebærer en overordnet regulering. Der er ikke med udvalgets forslag taget stilling til, hvilke registre PET fremover benytter til at opbevare oplysninger. Der vil således – inden for rammerne af de foreslåede overordnede regler – administrativt kunne fastsættes andre strukturer og principper end de nugældende for PETs opbevaring af oplysninger.

De gældende retningslinjer om f.eks. PETs søgning i opbevarede oplysninger hænger nært sammen med regeringserklæringen fra 1968, der forbyder registrering alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed, jf. afsnit 2.1.3.1 ovenfor, og med den godkendelsesordning (Wamberg-udvalget) vedrørende PETs registreringer, der gælder i dag, jf. kapitel 3 og 11. Udvalget har i kapitel 6 behandlet spørgsmålet om videreførelse af regeringserklæringen, og i kapitel 11 foreslår udvalget en ny kontrolordning for PET.

6. Sammenfatning

Som anført ovenfor finder udvalget, at der for PET gør sig særlige forhold gældende, som kan begrunde, at tjenesten ikke i samme omfang som andre offentlige myndigheder bør være omfattet af den almindelige persondataretlige lovgivning. Udvalget finder imidlertid, at en række hensyn gør, at PET så vidt muligt bør være omfattet af reglerne i persondataloven.

Udvalget er opmærksom på, at en række af persondatalovens regler ikke bør gælde for PET. Dette gælder bl.a. de regler i persondataloven, som heller ikke finder anvendelse for politiets og anklagemyndighedens behandling af personoplysninger inden for det strafferetlige område. Endvidere indeholder persondataloven en række regler, der ikke er af relevans for PETs behandling af personoplysninger, da de f.eks. alene vedrører kreditoplysningsbureauer.

Udvalgets overvejelser er mundet ud i, at udvalget ikke foreslår en model, hvorefter bestemmelsen i persondatalovens § 2, stk. 11, helt eller delvist ophæves, således at loven gælder for PET. I stedet foreslår udvalget, at der i en selvstændig lov om PET indsættes bestemmelser, der angiver, hvilke bestemmelser i persondataloven der finder anvendelse for PET, og angiver betingelserne for, at tjenesten kan behandle personoplysninger. Uden for persondatalovens regulering af offentlige myndigheders behandling af oplysninger falder den ikke-elektroniske (manuelle) behandling af personoplysninger, der ikke er eller vil blive indeholdt i et register, jf. lovens § 1, stk. 1. Efter udvalgets opfattelse bør de af persondatalovens regler, som sættes i kraft for PET, imidlertid som udgangspunkt også gælde for PETs manuelle behandling af oplysninger, der hverken er eller vil blive indeholdt i et register.

Persondatalovens kapitel 8 og §§ 35-37 og § 39 finder ikke anvendelse på behandlinger af personoplysninger, der foretages for politi og anklagemyndighed inden for det strafferetlige område. Udvalget finder som nævnt tilsvarende, at disse bestemmelser ikke generelt bør gælde for PET. Udvalget finder imidlertid, at bestemmelserne i persondatalovens kapitel 8 og 10 om den registreredes rettigheder bør kunne sættes helt eller delvist i kraft for PET. Dette gælder for PETs behandling af egne personalesager og for sikkerhedsgodkendelsessa-ger. Persondatalovens kapitel 9 om den registreredes indsigtsret behandles i betænkningens kapitel 8.

Persondatalovens afsnit V indeholder nærmere bestemmelser om den kontrol og det tilsyn, der udføres af Datatilsynet. Udvalget foreslår i kapitel 11, at der fortsat skal være en særlig kontrolordning i forhold til PET. Efter udvalgets forslag skal Wamberg-udvalget afløses af Tilsynet med PET (PET-tilsynet). På den baggrund er det udvalgets opfattelse, at personda-talovens almindelige regler om tilsyn mv. ikke bør gælde for PET.

Persondatalovens §§ 6-8 vil endvidere ikke kunne sættes i kraft for PET for så vidt angår de behandlingsformer, der består i udveksling af oplysninger mellem PET og FE, samt for så vidt angår PETs indhentelse af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder til brug for tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, uden at bestemmelserne suppleres med en adgang for PET til at fore-tage behandlinger i overensstemmelse med retsplejelovens § 116 og forsvarslovens § 13, stk. 4. For så vidt angår disse behandlingsformer er kriterierne for behandling af oplysninger således fastlagt i lovsform med reglerne herom i retsplejelovens § 116 og forsvarslovens § 13, stk. 4.

Udvalget har ikke fundet, at den vide adgang til videregivelse af personoplysninger, som bestemmelserne i retsplejelovens § 116, stk. 1, og forsvarslovens § 13, stk. 4, inden for deres anvendelsesområde giver adgang til ("kan have betydning"), skal overføres til videregivelse af oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder, private personer eller organisationer eller udenlandske myndigheder. Med henblik på så vidt muligt at samle bestemmelserne om PETs behandling af oplysninger i én lov foreslår udvalget, at retsplejelovens § 116, stk. 1, overføres til den foreslåede lov om PETs opgaver og virksomhed.

Kravene til PETs indsamling og indhentning af oplysninger bør ikke være strengere, end hvad der efter retsplejelovens § 116, stk. 1, og forsvarslovens § 13, stk. 4, gælder for videre-givelse af oplysninger mellem de to tjenester. Det er efter udvalgets opfattelse nødvendigt for, at PET kan varetage sine opgaver, at tjenesten som udgangspunkt kan indsamle og ind-hente enhver oplysning, som kan være af betydning for tjenestens virksomhed. Udvalget finder, at det i en særlig lovbestemmelse bør præciseres, at PET som led i sit almindelige

informationsberedskab kan indsamle og indhente enhver oplysning, der kan have betydning for tjenestens virksomhed. Bestemmelsen pålægger ikke tredjemand, f.eks. en offentlig myndighed, forening, organisation, virksomhed eller en privat person at videregive oplysninger til PET, men fastslår alene, at PET kan indsamle eller indhente enhver oplysning, som kan have betydning for tjenestens virksomhed. Herved præciseres det, at tjenestens indsamling og indhentning af oplysninger alene skal opfylde en relevansbetingelse, dvs. at det ikke på forhånd kan udelukkes, at oplysningen har relevans for tjenesten. Tærsklen ”kan have betydning” for tjenestens virksomhed er lavere end tærsklen ”er nødvendig” i databalovens § 6-8, der indebærer, at databehandleren efter en konkret vurdering må antages at have et reelt behov for oplysningen for at kunne varetage sine opgaver.

Retsplejelovens § 116, stk. 2, har et bredere anvendelsesområde end bestemmelserne i retsplejelovens § 116, stk. 1, og forsvarslovens § 13, stk. 4. Bestemmelsen vedrører PETs indhentelse af oplysninger fra andre danske offentlige myndigheder end FE. Efter bestemmelsen kan PET kræve sådanne oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, når oplysningerne efter PETs opfattelse ”må antages at have betydning” for varetagelse af PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Betingelserne for den type behandling af personoplysninger, der består i indhentelse af oplysninger fra forvaltningsmyndigheder, er også mere lempelige end persondatalovens (§§ 6-8) generelle betingelser for behandling af personoplysninger, men dog mere restriktive end betingelserne for videregivelse af oplysninger mellem PET og FE, jf. retsplejelovens § 116, stk. 1, og forsvarslovens § 13, stk. 4. Udvalget finder, at de bestemmelser, der vedrører PETs behandling af personoplysninger, så vidt muligt bør samles i den foreslåede lov om PETs opgaver og virksomhed. Udvalget foreslår derfor, at retsplejelovens § 116, stk. 2, overføres til den foreslåede lov.

Retsplejelovens § 116, stk. 2, regulerer en omfattende og vigtig del af PETs behandlinger af personoplysninger. Den interne behandling af personoplysninger indhentet efter denne regel bør efter udvalgets opfattelse kunne ske, hvis ”behandlingen må antages at have betydning” for tjenestens varetagelse af disse opgaver, dvs. efter samme kriterium som gælder for indhentning af oplysningerne. Persondatalovens §§ 6-8 kan derfor efter udvalgets opfattelse ikke sættes i kraft for PETs interne behandling af personoplysninger til brug for PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, uden at disse bestemmelser suppleres med en videre adgang til at behandle oplysninger til brug for PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

En sådan videre adgang til intern behandling af personoplysninger til brug for PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 bør ikke alene gælde for oplysninger indhentet fra andre forvaltningsmyndigheder. Det er

udvalgets samlede opfattelse, at PET bør have adgang til internt at behandle enhver oplysning, såfremt oplysningerne må antages at have betydning for PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Betingelsen (”må antages at have betydning”) bør efter udvalgets opfattelse kun gælde for PETs undersøgelser og interne behandling vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, men ikke for PETs øvrige opgaver. Den foreslåede betingelse for PETs behandling af oplysninger til brug for PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 – oplysningerne må antages at have betydning for disse opgaver – indebærer i overensstemmelse med forarbejderne til retsplejelovens § 116, stk. 2, at der skal være en mere konkret formodning for, at oplysningerne vil have betydning for de nævnte opgaver.

I relation til PETs interne behandling i øvrigt skal efterretningstjenesten kunne behandle enhver personoplysning, hvis behandlingen sker med samtykke eller er nødvendig for varetagelse af tjenestens andre opgave end dem, der vedrører straffelovens kapitel 12 og 13.

Udvalget finder det af afgørende betydning for PETs varetagelse af sine opgaver, at tjenesten fortsat har mulighed for at videregive oplysninger til andre danske forvaltningsmyndigheder, private og organisationer samt udenlandske myndigheder og internationale organisationer – herunder efter omstændighederne også følsomme oplysninger. Efter retsplejelovens § 116, stk. 1, kan PET videregive oplysninger til FE i det omfang, videregivelsen kan antages at have betydning for varetagelsen af tjenesternes opgaver. Med henblik på så vidt muligt at samle bestemmelserne om PETs behandling af oplysninger i én lov foreslår udvalget, at retsplejelovens § 116, stk. 1, overføres til det foreslåede udkast til lov om PETs opgaver og virksomhed. Denne meget vide adgang til videregivelse bør efter udvalgets opfattelse ikke gælde for videregivelse til andre forvaltningsmyndigheder (end FE), for videregivelse til private og organisationer eller for videregivelse til udenlandske myndigheder.

Udvalget finder, at der ved overvejelserne om, i hvilket omfang PET kan videregive personoplysninger til de nævnte mulige modtagerkategorier, bør tages udgangspunkt i lovudkastets generelle regel om PETs behandling af personoplysninger. Dette indebærer, at spørgsmålet om, i hvilket omfang PET kan videregive personoplysninger om her i landet hjemmehørende personer til disse kategorier af modtagere skal bedømmes ud fra lovudkastets regel i § 6 om PETs interne behandling af personoplysninger. Efter denne bestemmelse gælder bestemmelserne i persondatalovens § 3, § 5, § 11, stk. 1 samt §§ 41-42 for PETs elektroniske og ikke-elektroniske behandling af personoplysninger, og PET kan behandle enhver personoplysning, hvis der foreligger et samtykke fra den registrerede, hvis behandlingen må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og ef-

terforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, eller hvis behandlingen er nødvendig for varetagelse af tjenestens øvrige opgaver.

Videregivelse af personoplysninger som nævnt i persondatalovens § 7, stk. 1 og § 8, stk. 1, til de nævnte modtagerkategorier kan efter omstændighederne få alvorlige konsekvenser for den, som oplysningen vedrører. Videregivelse af disse følsomme personoplysninger skal derfor ikke uden videre kunne ske, blot fordi betingelserne i § 6 om PETs interne behandling af personoplysninger er opfyldt.

Videregivelse af oplysninger som nævnt i persondatalovens § 7, stk. 1, og persondatalovens § 8, stk. 1, skal udover betingelserne i lovudkastets § 6 være betinget af, at betingelserne i persondatalovens § 8, stk. 2, er opfyldt. Dette indebærer, at oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold, helbredsmæssige eller seksuelle forhold, strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold kun må videregives, hvis 1) den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til videregivelsen, 2) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår, 3) videregivelsen 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.

Under hensyn til de alvorlige konsekvenser for de registrerede, der efter omstændighederne vil kunne være forbundet med en videregivelse af oplysninger om dem, bør det tillige kræves, at PETs videregivelse af personoplysninger vedrørende her i landet hjemmehørende personer efter en konkret vurdering må anses for ”forsvarlig”.

Det forhold, at PET kan behandle personoplysninger, herunder meget sensitive oplysninger, hvis tjenesten skal kunne varetage sine opgaver efter lovudkastets § 1, bør således ikke føre til, at PET uden videre kan videregive sådanne personoplysninger til andre forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder eller internationale organisationer. Følsomme personoplysninger som nævnt i persondatalovens § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1, skal kun kunne videregives, hvis betingelserne i persondatalovens § 8, stk. 2, er opfyldt. Derudover skal det inden videregivelse af enhver personoplysning vedrørende en her i landet hjemmehørende person fra PET konkret vurderes, om det er forsvarligt at videregive oplysningen.

Videregivelse af oplysninger til domstolene og Folketinget, herunder Folketingets Ombudsmand, er ikke omfattet af udvalgets forslag.

Tilsvarende gælder udvalgets forslag ikke for videregivelse til Regeringens Sikkerhedsudvalg, Embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål og Tilsynet med PET (PET-tilsynet). Det følger derimod efter udvalgets opfattelse af PETs underordningsforhold i forhold til Justitsministeriet og justitsministerens rolle i Regeringens Sikkerhedsudvalg og Justitsministeriets rolle i Embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål, at PET har både ret og pligt til at videregive personoplysninger, der må antages at kunne have betydning for varetagelsen af sikkerhedsudvalgenes opgaver. Samme ret og pligt vil efter udvalgets opfattelse gælde for PETs adgang til at videregive oplysninger til Tilsynet med PET (PET-tilsynet), som udvalget foreslår oprettet.

Udvalget har ikke fundet det påkrævet at udfærdige særlige bestemmelser om PETs videregivelse af andre oplysninger end personoplysninger til andre danske myndigheder, private og organisationer eller udenlandske myndigheder. Videregivelse af sådanne oplysninger kan ske, hvis det ikke strider mod reglerne om tavshedspligt og forvaltningslovens § 28, stk. 2.

Udvalget har ikke fundet anledning til at fastsætte det nærmere indhold af frister for behandling af oplysninger, men finder, at der i loven om PET bør indsættes en bemyndigelse til justitsministeren til at fastsætte regler for tjenesternes sletning af opbevarede oplysninger. Disse regler bør indeholde mulighed for efter en konkret vurdering at forlænge fristen, hvis oplysningerne fortsat er aktuelle, således som de nugældende retningslinjer giver mulighed for.

Udvalgets forslag til lovbestemmelser om PETs behandling af oplysninger findes i §§ 2-3 og 6-8 i udvalgets lovudkast. Der henvises til kapitel 15, hvor udvalgets lovudkast med bemærkninger til de enkelte bestemmelser er optrykt.

K A P I T E L 6

PETs behandling af oplysninger om lovlig politisk virksomhed

1. Indledning

Dette kapitel omhandler spørgsmålet om PETs behandling af oplysninger om lovlig politisk virksomhed.

Om spørgsmålet om registrering af oplysninger er i udvalgets kommissorium pkt. 4.1 bl.a. anført følgende:

”4.1. Udvalget skal overveje de ovennævnte spørgsmål vedrørende registrering af i Danmark hjemmehørende personer og organisationer og behandlingen og opbevaringen af tjenesternes oplysninger herom og herunder overveje forholdet til reglerne i den almindelige registerlovgivning. På grundlag heraf skal udvalget udarbejde forslag til nye og klare regler på området. Reglerne bør være fælles for de to efterretningstjenester, således at disse reglers overholdelse som i dag kan påses af samme instans.”

Om baggrunden for, at udvalget skal overveje spørgsmål om registrering mv. af i Danmark hjemmehørende personer og organisationer, er i kommissoriet anført følgende:

”...

I 1968 afgav regeringen en erklæring om principperne for efterretningstjenesternes registreringer af danske statsborgere. Efter erklæringen må registrering af danske statsborgere ikke længere finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed. Siden regeringserklæringen har det været en central opgave for Wamberg-udvalget at påse overholdelsen heraf.

...

2. Som det fremgår, er der nu gået over 10 år siden oprettelsen af Det Parlamentariske Kontroludvalg. Inden for de samme 10 år er der sket afgørende ændringer i den udenrigs- og sikkerhedspolitiske situation ikke mindst i Europa og dermed også i de grundlæggende vilkår for efterretningstjenesternes virksomhed.

I samme periode er der foregået en voldsom udvikling og udbredelse af ny informationsteknologi, og begge efterretningstjenester har taget EDB i anvendelse og overført betydelige informationsmængder til EDB-mæssig behandling. De muligheder, der følger heraf med hensyn til systematisering, fremkaldelse og behandling af tjenesternes informationsmateriale, rejser vanskelige spørgsmål, bl.a. i forhold til regeringserklæringen fra 1968, og nødvendiggør en fornyet samlet overvejelse af principperne for registrering af i Danmark hjemmehørende personer

og organisationer og i den forbindelse for behandlingen og opbevaringen af tjenesternes oplysninger herom.

...”

Nedenfor i pkt. 2 beskrives den politiske debat om registrering på det politiske område.

I pkt. 3 beskrives i hovedtræk gældende ret for PETs og FEs behandling af personoplysninger om politisk virksomhed.

I forlængelse heraf er det i pkt. 4 beskrevet, hvorledes tjenesterne behandler oplysninger om politisk virksomhed som led i varetagelsen af deres opgaver.

Pkt. 5 indeholder en sammenfatning af, hvilke regler i persondataloven udvalget foreslår sat i kraft for PET.

Udvalgets overvejelser er gengivet i pkt. 6.

Pkt. 7 indeholder en sammenfatning.

2. Den politiske debat om registrering på det politiske område

I den politiske debat om PET har navnlig spørgsmålet om efterretningstjenestens registrering på det politiske område påkaldt sig opmærksomhed. De mere principielle politiske udtalelser og overvejelser herom, der bl.a. har givet sig udslag i regeringserklæringen af 30. september 1968, gengives i dette afsnit.

2.1. Indledning

Politiets efterretningsarbejde har siden anden verdenskrig gentagne gange været genstand for debat i Folketinget. Formålet med dette afsnit er at give et billede af de politiske debatter af mere generel karakter, der har været i efterkrigstiden, herunder af de mere principielle politiske udtalelser om efterretningstjenestens arbejde, der navnlig har vedrørt spørgsmålet om efterretningstjenestens registreringer på det politiske område.

I gennemgangen er ikke medtaget de mange skriftlige og mundtlige svar, som i de seneste par årtier er blevet afgivet af skiftende justitsministre i anledning af spørgsmål fra medlemmer af Folketinget. Mange af spørgsmålene har været af konkret karakter eller er udsprunget af konkrete sager.

2.2. 1940'erne

Den 25. februar 1947 anmeldtes to forespørgsler fra henholdsvis Arne Sørensen (D.S.) og Robert Mikkelsen (D.K.) m.fl. til justitsminister Aage Elmquist (V), der i første række vedrørte politiets registrering af danske borgeres lovlige politiske virksomhed (Rigsdagstidende 1946/47, sp. 2869).

Forespørgslerne havde sammenhæng med en række avisartikler om politiets kartoteker samt et radioforedrag om samme emne, som justitsministeren havde holdt den 24. februar 1947 (Rigsdagstidende 1946/47, sp. 3179 ff).

De to forespørgsler blev behandlet samlet. Under forespørgselsdebatten den 5. marts 1947 fremkom justitsministeren med følgende udtalelse om politiets kartoteker (Rigsdagstidende 1946/47, sp. 3187 f.):

"Paa den Forespørgsel, som de ærede Medlemmer Hr. Arne Sørensen og Hr. Robert Mikkelsen i Forbindelse med andre ærede Medlemmer her i Tinget har rettet til mig, kan jeg svare følgende: Politiet fører eller bruger ikke, uden at der foreligger Mistanke om Forbrydelse eller Mistanke om Planlægning af Forbrydelse – dette maa selvfølgelig med -, Kartotek over ustraffede danske Borgeres lovlige politiske Virksomhed og har i hvert Fald ikke ført eller brugt saadanne Kartoteker siden 5. Maj 1945. Der har heller ikke været foretaget Telefonaflytninger eller skaffet Oplysninger gennem betalte Meddelere eller ved en for Adressaten skjult Kontrol gennem Post- og Telegrafvæsenet af nogen Persons lovlige politiske Virksomhed efter 5. Maj 1945 - det er jo stadig kun om Forholdene efter 5. Maj 1945, at jeg her i Dag skal udtale mig. - Jeg kan endvidere tilføje, at det er min Opfattelse, at Politiet, hvor der ikke foreligger Mistanke om Handlinger rettet mod Statens Sikkerhed eller mod Ro og Orden, altsaa Forbrydelser mod Samfundet, eller Mistanke om Planlægning af saadanne, bør afholde sig fra saadan Virksomhed.

...

Det næste Spørgsmaal bliver derefter, om Politiet da slet ikke bør beskæftige sig med politiske Bevægelser eller Deltagelse deri. Jeg vil gerne dertil svare, at Politiets Opgave er jo ikke blot den vigtige at søge Forbrydelser opklaret, men ogsaa, og i lige saa høj Grad, at vaage over Forholdene, være orienteret, saaledes at saadanne Handlinger, hvis man har eller faar Mistanke om, at de paatænkes, eller faar Mistanke om, at nogen samarbejder om Forberedelse af dem, kan forebygges, inden de kommer til Udførelse. Det er saaledes klart, at Politiet selvfølgelig stadig maa være paa Vagt over for eventuel Spionage i vort Land. Jeg vil gentage, som jeg sagde forleden Aften i Radioen: Der er vel ingen der mener, at Verden er blevet saa englevid, at det kan undværes, der er vel ingen, der mener, at vi skulde være saa blaaøjet naive her i vort Land, at vi skulde sige: den Tanke, at der mere skulde forekomme Spionage i Danmark, den beskæftiger vi os overhovedet ikke med. Det er, som jeg udtalte i mit Radioforedrag, formentlig heller ingen der vil bebrejde Politiet, at man nøje fulgte Nazisternes Arbejde her i Landet baade før og efter 9. April. Det ærede Medlems Blad har jo selv været ivrig efter og

har opfordret Politiet til at undersøge, hvad der lå bag f.eks. 6. Maj-Foreningen, og da Politiet kom til det Resultat, at der intet var at hæfte sig ved dér, saa var det ærede Medlems Partis Organ nærmest fornærmet over, at Politiet ikke havde kunnet gribe ind.

Og der er vel ingen lovlydige Borgere, der vil bebrejde Politiet, at det søger at holde sig à jour med, om der er Folk, der søger at skabe Sammenslutninger for i givet Tilfælde at provokere til Uro i Samfundet, eller for i givet Tilfælde ad udemokratisk Vej at søge at tage Magten her i Landet eller i øvrigt angribe Landets Selvstændighed. Forekommer der Udtalelser, som kan skabe Formodning om, at nogen arbejder derpaa eller kan tænke sig dette, eller faar Politiet Oplysning om, at saadant Arbejde menes at finde Sted, eller faar Politiet Mistanke om noget saadant, saa kan og saa maa Politiet selvfølgelig ikke sidde med Hænderne i Skødet, men saa maa Politiet tage de paagældende Oplysninger eller Formodninger under Bearbejdelse, og her er det klart, at Politiet, som i alle andre Tilfælde, maa have en vis Margin til at arbejde paa hypotetisk Grundlag - et Arbejde, som jeg i øvrigt ikke synes kan genere synderligt den, der har en god Samvittighed.

Jeg vil gerne nævne et Eksempel. Hvis Politiet f.eks. faar Mistanke om, at der arbejdes for at danne Grupper, som, hvis den siddende Regering trækker sig tilbage, fordi den faar et Flertal imod sig, vil anvende væbnet Magt for at indsætte en anden Regering, f.eks. en Regering af Ikke-Politikere, og dermed hindre en ny Regering udgaaet af det nye Flertal i at overtage Regeringsførelsen - hvis Politiet kommer under Vejr med, at der agiteres eller arbejdes paa noget saadant i en given Situation, saa vil enhver dog indrømme mig, at Politiet naturligvis maa foretage Undersøgelser baade af, hvad der ligger bag ved dette, og hvem der støtter et saadant Arbejde. Selv om Formodningerne er ret løse, maa Politiet foretage Undersøgelse af, om der virkelig ligger noget til Grund for disse Formodninger. Det er Politiets Pligt at gøre det i dette Tilfælde som i ethvert Tilfælde, hvor der opstaar Mistanke eller Formodning om, at der tilsigtes Anvendelse af ulovlige Midler over for vort Samfund, fordi det er et demokratisk Samfunds Pligt at være paa Vagt over for Anslag mod Statsforfatningen og Angreb paa Folkestyret. Men jeg vil gerne understrege, at selvfølgelig maa der som Grundlag for Politiets Arbejde foreligge dette, at Politiet faar Mistanke, eller har Formodning om, eller faar Formodning om, at noget ulovligt tilsigtes. Jeg haaber, alle vil kunne dele disse Synspunkter med Hensyn til Politiets Arbejde.”

Under debatten diskuterede Hans Hækkerup (S), Robert Mikkelsen (D.K.) og justitsministeren, på hvilket grundlag der kan foretages efterforskning mod og registrering af politisk aktive.

Hans Hækkerup anførte bl.a. følgende (Rigsdagstidende 1946/47, sp. 3219):

”...

Overhovedet vil jeg understrege, at det er vor Opfattelse, at det Kartotek, som det politiske Politiet anser det for nødvendigt at føre, føres under Ministerens parlamentariske Ansvar, og at Ministeren maa sikre sig, at dette Kartotek ikke fyldes med Navne og Oplysninger, som er li-

gegyldige, idet mangt og meget af det, vi har hørt, kunde tyde paa, at ikke alt er, som det skal være. Jeg noterede mig, at den højtærede Minister brugte den Vending, at kun Personer, der med Grund kan mistænkes for under givne Omstændigheder at ville begaa politiske Forbrydelser, optages, men det er jo klart, at det maa være Ministerens Ansvar, at denne Mistanke er begrundet, ligesom det maa være Ministerens Ansvar, at dette Kartotek ikke indeholder fejlagtige Oplysninger. Jeg vil ogsaa gerne sige, at vi lægger afgørende Vægt paa, at det ikke under nogen Omstændigheder sker, at Oplysninger fra dette Kartotek generelt stilles til en fremmed Magts Raadighed.

...

Mit Parti maa se saaledes paa det, at en vis politisk Registrering er nødvendig. Den højtærede Minister sagde, at han eventuelt vilde være villig til i et Folketingsudvalg at give nærmere Oplysninger om den Virksomhed, det politiske Politi udfolder. Mit Parti ser gerne et saadant Udvalg nedsat.”

Robert Mikkelsen anførte hertil bl.a. følgende (Rigsdagstidende 1946/47, sp. 3232):

”Det ærede Medlem [Hækkerup] udtalte videre, at han fandt, der maatte foretages en politimæssig Undersøgelse over for Personer, om hvem der var Grund til at tro, at de vilde gøre sig skyldige i politiske Forbrydelser. Det er efter min Mening en farlig Betragtning, og det maa jeg tilføje til det, jeg svarede Ministeren før, det er her, vore Veje skilles. Jeg finder det nødvendigt og korrekt, at Politiet efterforsker begaaede Forbrydelser og Forberedelser til Forbrydelser, men jeg finder det en meget farlig Vej, hvis man begynder paa at tage Folk under Kontrol ikke for, hvad de i Øjeblikket planlægger, ikke for, hvad de i Øjeblikket har i Sinde, men ud fra en Tro om, hvad de fremtidig kan tænkes at ville give sig af med. Hvis man aabner denne Ventil, saa er man netop inde paa Vilkaarligheden, saa slettes enhver Grænse for, hvilken Persons Virksomhed man kan begynde at udsætte for politimæssig Efterforskning (*H.C. Hansen*: Gælder det ogsaa Nazister?). Det gælder ogsaa Nazister. Det, der her kan være Spørgsmaal om, er altsaa, hvorvidt Nazisterne i Øjeblikket forbereder en forbryderisk Virksomhed, eller de ikke gør det. Gør de det ikke, bør de heller ikke være under politimæssig Kontrol.”

Hækkerup svarede hertil følgende (Rigsdagstidende 1946/47, sp. 3234):

”Til den ærede Ordfører for Forespørgerne (Robert Mikkelsen) har jeg en enkelt Bemærkning. Jeg vil sige til det ærede Medlem, at det, jeg har sagt, er, at Forudsætningen for, at det politiske Politi paa den siddende Ministers Ansvar kan indregistrere Personer, er, at der er begrundet Mistanke om, at disse vil begaa politiske Forbrydelser. Det er noget helt andet end det, det ærede Medlem lagde mig i Munden. Jeg har udtrykkeligt sagt, at jeg tror, at mangt og meget af det, der er sket med dette Kartotek, er angribeligt, og jeg har sagt, at det maa være den højtærede Ministers Ansvar, hvad der sker, og at den højtærede Minister her maa skønne, om en Mistanke er begrundet. Men uden om et skøn kommer man ikke.”

Justitsministeren fremkom med følgende bemærkninger (Rigsdagstidende 1946/47, sp. 3235):

”Jeg forstod ikke rigtig det ærede Medlem Hr. Robert Mikkelsens Svar til det ærede Medlem Hr. H. C. Hansen, da det ærede Medlem spurgte: hvordan med Nazisterne? Det ærede Medlem Hr. Robert Mikkelsen svarede: hvis de ikke forbereder noget kriminelt, skal de ikke være under Kontrol. Nej, det skal de selvfølgelig ikke, det er da klart, men hvis man faar en Mistanke, begrundet Mistanke, Formodning om, at de eller andre Grupper her i Landet forbereder noget i Retning af Anslag mod det demokratiske Styre, vi har, ogsaa om ved voldelige Midler at sætte dette Styre til Side, saa maa vi selvfølgelig lade Politiet foretage Undersøgelse af, om der ligger noget bag ved dette eller ikke. Derfor er det, vi skal have et Efterretningspoliti, og vi kan ikke undvære et Efterretningspoliti. Det maa vi ogsaa have i Fremtiden for at kunne holde saadanne eventuelle Bevægelser under Kontrol.”

Robert Mikkelsen anførte hertil følgende (Rigsdagstidende 1946/47, sp. 3237):

”Den højtærede Minister forstod ikke, hvad jeg før sagde om Grænsen for den Kontrol, Politiet bør kunne udøve. Det forekommer mig, at det var tydeligt nok; jeg skal søge at forklare det paa ny. Forberedelse af og forsøg paa Forbrydelse er strafbar efter dansk Ret. Foreligger der Forberedelse af en Forbrydelse, saa foreligger der en strafbar Handling, som det paahviler Politiet at efterforske og oplære og bringe for Domstolene til Straf. Noget ganske andet er at kontrollere og udforske Mennesker ud fra en Antagelse om, hvad de i Fremtiden kunde tænkes at foretage sig, og jeg har tilstrækkeligt dokumenteret, hvilke Resultater dette System fører til. Det fører til de 100 000 Navne i et Kartotek, og det har intet som helst at gøre med den Virksomhed, som Politiet lovligt og rimeligt bør kunne udøve, hvor Forberedelse til eller Forsøg paa strafbare Handlinger foreligger. Naar dette er Tilfældet, bør der kunne skrives ind, i andre Tilfælde ikke. Ellers aabner vi Vejen til de Misbrug, vi har kendt før, og som vi nødtigt skulle opleve igen.”

Debatten sluttede med vedtagelsen af følgende dagsorden (Rigsdagstidende 1946/47, sp. 3220 og 3240):

”Idet Folketinget beslutter at nedsætte et Udvalg paa 17 Medlemmer til at modtage Oplysninger om det politiske Politis Virksomhed efter den 5. maj 1945, gaar Tinget over til næste Sag paa Dagsordenen.”

Det pågældende udvalg blev nedsat og stillede så vidt ses også en række spørgsmål til justitsministeren. Det har imidlertid ikke været muligt at få endeligt afklaret, i hvilket omfang justitsministeren besvarede disse spørgsmål, og hvorvidt udvalget afgav nogen form for beretning. Folketingets Bibliotek har oplyst, at man ikke er i besiddelse af dokumenter vedrørende det pågældende udvalg.

Om Justitsministeriets meddelelse af 4. maj 1948 henvises til kapitel 3, afsnit 3.2.1.

2.3. 1950'erne

2.3.1. I forbindelse med behandlingen af ændringen af straffelovens kapitel 12 og 13, jf. nærmere kapitel 4, afsnit 2, blev der fra Aksel Larsen (D.K.) rejst spørgsmål om politiets videregivelse af oplysninger om borgere til de danske skytteforeninger. Justitsminister Helga Pedersen (V) udtalte den 26. marts 1952 i den anledning bl.a. følgende (Rigsdagstidende 1951/52, sp. 3345):

”...

Det ærede medlem hr. Aksel Larsen slutter af skytteforeningernes strengt fortrolige cirkulæres ordlyd, at politiet opretholder politiske kartoteker over samfundets borgere, sådan, at politiet skulle være i stand til at afgøre, til hvilket parti den enkelte borger hører. Vel finder jeg ikke dette cirkulære heldigt formuleret, men det ærede medlem tager dog fejl. Intet politi, heller ikke det danske, kan løse den opgave, og politiet svæver heller ikke i den vildfarelse, at den kan eller skal løses. Ingen her i landet registreres af politiet blot på grund af sin politiske overbevisning. Men politiet har til opgave at værne om landets indre sikkerhed, og det er i forbindelse dermed politiets pligt stadig at have sin opmærksomhed henvendt på alle sådanne foreteelser, som kan være udtryk for en trussel mod landets sikkerhed og selvstændighed.”

2.3.2. I efteråret 1952 blev der under en forespørgsel om Danmarks udenrigspolitik igen rejst spørgsmål om politiets registreringer på det politiske område.

Kjeldgaard Iversen (DR) stillede den 31. oktober 1952 spørgsmål om, hvorvidt man fører kartoteker over kommunisterne (Rigsdagstidende 1952/53, sp. 628).

Justitsminister Helga Pedersen (V) svarede bl.a. følgende (Rigsdagstidende 1952/53, sp. 629):

”...

Hvad angår spørgsmålet om kartotekerne, kan jeg henvise til, hvad der tidligere er oplyst for tinget: at der her i landet ikke foretages registrering af personer blot på grund af deres politiske overbevisning.”

2.3.3. I forbindelse med 1. behandlingen af finansloven for 1953-54 den 4. november 1952 refererede Johs. Christiansen (RV) under debatten til den udtalelse, som justitsministeren var kommet med den 31. oktober 1952, og han stillede i forlængelse heraf justitsministeren følgende spørgsmål (Rigsdagstidende 1952/53 sp. 601 f.):

”Føres der overhovedet fra ministeriets side nogen kontrol med, hvem man [politiet] opfører i disse kartoteker?”

Justitsminister Helga Pedersen (V) udtalte den 13. november 1952 under den fortsatte finanslovsforhandling bl.a. følgende (RT 1952/53, sp. 994 ff.):

”Det følger af efterretningstjenestens natur og formål, at det ikke er muligt at omtale dens arbejde i enkeltheder, men i det store og hele kun at omtale de ledende principper for dette arbejde, som er meget vanskeligt og stiller meget store krav til sine udøveres viden, dømmekraft og takt. Det ville ikke mindst for justitsministeren, der har ansvaret for efterretningstjenestens virksomhed, være ønskeligt, om forholdene i verden og i dette land var så fredelige og idylliske, at dette politiarbejde var overflødigt, men det er jo ikke tilfældet, og alle demokratiske partier er vel enige herom. Det er i hvert fald det indtryk, jeg har fået af den debat, der førtes i dette ting i 1947, jeg henviser til folketingstidende sp. 2869 og 3179-3240. Jeg udbeder mig formandens tilladelse til et citat nu og senere. Det ærede medlem hr. Jørgen Jørgensen (Lejre) udtalte på sp. 3223 følgende:

’Vi forlanger, at politiet skal være orienteret om bevægelser, der foregår i samfundslivet, så at uroligheder og planlagte angreb mod samfundslivets lovlige funktioner kan afsvækkes i tide. Derfor er underretningstjenesten for politiet nødvendig, når det skal løse sin opgave.’

Enhver er klar over, at politiet har den opgave at foretage efterforskning i anledning af allerede begåede forbrydelser, men det ærede medlem har, forekommer det mig, ved den udtalelse, jeg her har citeret, på udmærket måde begrundet efterretningstjenestens nødvendighed for den opgave af forebyggende karakter, som politiet også har. Det ærede medlem hr. Jørgen Jørgensen (Lejre) nævnte senere i sit indlæg, at der jo i 1930erne virkelig var – jeg citerer igen -:

’en risiko for, at der ville blive løbet storm mod det demokratiske samfund, og med det ryg-stød, som urostifterne her i landet havde i bevægelser udefra, var det en nødvendig politiopgave at følge bevægelserne og holde os underrettet om, hvad der var i gære, for at man i tide kunne træffe nødvendige forholdsregler derimod.’

Videre advarede det ærede medlem imod, at man lullede sig til ro med, at vi nu var vendt tilbage til de helt gamle normale fredelige tilstande.

Udviklingen, siden denne debat fandt sted i marts 1947, har jo vist, at denne advarsel var på sin plads. Andre ærede medlemmer udtalte sig på tilsvarende måde, således det ærede medlem hr. Hans Hækkerup på sp. 3219, det daværende ærede medlem hr. Christmas Møller på sp. 3222 og det ærede medlem hr. Viggo Starcke på sp. 3226. Jeg tør derfor formentlig gå ud fra, at et overvejende flertal i denne sal erkender nødvendigheden af en efterretningstjeneste. Men gør man det, må man også affinde sig med, at efterretningstjenesten udfører sit arbejde på en sådan måde, at den kan løse sin opgave.

Jeg kommer her til det, det ærede medlem hr. Johs. Christiansen kalder de hemmelige kartoteker. Det er ingen hemmelighed, at politiet arbejder med kartoteker, og det er en selvfølge, at efterretningspoliets opgave i særlig høj grad gør det nødvendigt at registrere de oplysninger, man har tilvejebragt, for at kunne finde dem igen. Registreringen adskiller sig i denne henseende forsåvidt ikke fra den, der finder sted i et ministerium, der jo også skal kunne finde frem til de sager, man har behandlet, eller fra den registrering, jeg formoder finder sted på i hvert fald større bladredaktioner, hvor man også søger at tilrettelægge sit arkiv således, at man kan se, hvad der er oplyst om et bestemt emne og en bestemt bevægelse, og hvad den og den bestemte person er med i og har talt og skrevet. Derimod er det selvfølgelig rigtigt, at der ikke er offentlig adgang til poliets registreringer eller arkiv. Det ville ikke være foreneligt med poliets efterforskningsopgave. Det er ligeledes klart, at der gælder ganske bestemte og meget snævre regler for, hvem og til hvilke formål der kan gives oplysninger.

Også ved andet politimæssigt efterforskningsarbejde end det, som er efterretningstjenestens, betjener man sig og må man betjene sig af arbejdskartoteker, ellers er efterforskningsarbejdet ikke muligt. Arbejder politiet med en stor og alvorlig straffesag, f.eks. en brandstiftelsessag, foretages der regelmæssigt en mængde afhøringer. De må registreres og indgå i et arbejdskartotek, hvis det skal være muligt at holde styr på og have oversigt over rapporterne. Man arbejder også med kartoteker over folk, som det af en eller anden grund, f.eks. en tidligere sigtelse eller oplysning om mistænkelig adfærd, kan være nødvendigt at have opmærksomheden rettet på, hvis der begås en forbrydelse af en bestemt kategori. Sådanne kartoteker må efterretningstjenestens også arbejde med, forsåvidt angår personer, der er grund til at have opmærksomheden henvendt på, når det gælder at efterforske eller forebygge de forbrydelser, der omtales i straffelovens kapitel 12 og 13, som disse nu er affattet.

Jeg er ganske enig med det ærede medlem hr. Johs. Christiansen i, at det ikke er gjort strafbart og ikke burde gøres strafbart blot at være medlem af et parti, der under krig eller besættelse samarbejder med fjenden, men det ærede medlem synes at overse, at der ikke heraf kan sluttes, at politiet ikke må og ikke bør have sin opmærksomhed særlig rettet mod medlemmer af et parti, der kan tænkes i en given situation at ville yde sådant samarbejde, med henblik på, om der er grund til at mistænke dem for at udøve virksomhed, der iøvrigt er omfattet af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 og 13. For poliets forebyggende arbejde og dets efterforskningsarbejde er det nødvendigt at have opmærksomheden henvendt på personer, der med grund kan mistænkes for under givne omstændigheder at ville begå politiske forbrydelser, og de oplysninger, der herved fremkommer, må selvsagt registreres. Dette gælder naturligvis også, hvis resultatet er negativt, idet der efter det fremkomne ikke er grund til at være opmærksom på en person - ellers ville poliets arbejde jo være gjort forgæves.

Når det ærede medlem videre spørger mig, om der fra justitsministeriets side føres nogen kontrol med efterretningstjenesten, kan jeg dertil svare, at justitsministeriet selvfølgelig ikke kan kontrollere de enkelte undersøgelser; men efterretningstjenestens arbejde sker - som det altid har været tilfældet - efter retningslinier, som er godkendt af justitsministeren, og jeg holder mig til stadighed i kontakt med ledelsen og orienteres herigennem om den måde, hvorpå arbejdet søges gennemført. Jeg føler mig ganske sikker på - hvad der forekommer mig meget

vigtigt -, at man ved tilvejebringelsen af oplysninger ikke blot nøje overholder retsplejelovens regler, men også går frem med stor forsigtighed med hensyn til at kontrollere oplysningernes rigtighed, og at der også vises stor forsigtighed og skønsomhed med hensyn til brugen af de indsamlede oplysninger.

Det ærede medlem har endvidere spurgt mig, hvor stærkt mennesker her i landet, som på partimæssig eller organisatorisk basis modarbejder de anskuelser, som er led i Danmarks officielle stilling på det udenrigspolitiske og forsvarspolitiske område, er i politiets søgelys. Det følger for så vidt af, hvad jeg allerede har sagt, at politiet ikke interesserer sig for de enkelte medlemmer af sådanne partier eller organisationer på det nævnte grundlag. Jeg vil gerne udtrykkeligt gentage, at politiet ikke interesserer sig for de medborgere, der i tale eller skrift eller ved underskrift på opråb eller adresser tilkendegiver et fra Regeringen afvigende syn på udenrigspolitikken.

...”

Justitsministerens redegørelse gav bl.a. anledning til følgende reaktioner (Rigsdagstidende 1952/53, sp. 1066, 1068 f. og 1069 f.):

Kjeldgaard Iversen:

”Den højtærede justitsminister gav i sin tale i går et meget klart svar på de rejste spørgsmål om politiets politiske kartoteker. Det må hermed anses for fastslået, at danske myndigheder desværre fører sådanne kartoteker. ...”

Aksel Larsen:

”... Med den forklaring, justitsministeren gav i går, kommer ministeren jo noget nærmere til det rigtige, idet hun nemlig erkendte, at man registrerede personer, som intet ulovligt har begået, som end ikke mistænkes for at have begået noget ulovligt, men som holdes under opsigt af hensyn til - som ministeren sagde - politiets forebyggende arbejde, og i den forbindelse kom ministeren med en henvisning til, at folk, der har begået brandstiftelse, holdes jo også under opsigt. Men man registrerer jo dog ikke folk, om hvem det bare kan tænkes, at de muligvis kunne begå brandstiftelse. Skulle man det, skulle man jo registrere alle, der går med tændstikker i lommen og muligvis kunne tænkes en gang at ville bruge disse tændstikker til at tænde ild med.

Ministeren har tidligere sagt, at man ikke registrerer folk af hensyn til deres politiske anskuelser, men i går har hun erkendt, at man i særlig grad interesserer sig for personer med medlemsskab i visse partier, eller som arbejder med fredsopråb og lignende, og i den forbindelse kom hun, som om hun på den måde skulle imødegå kritikken, ind på Skanderborgeksemplet og fortalte om folk, der gik rundt med DKU-emblemer og under falsk foregivende samlede underskrifter og selv skrev falske navne under. Må jeg tillade mig at gøre opmærksom på, at justitsministeren udmærket godt ved, at det er folk, der er afvist som medlemmer af det kom-

munistiske parti, og det, at de gik med en nål i frakkeopslaget, beviser aldeles ingenting; det kan i hvert fald ikke retfærdiggøre, at man interesserer sig for at registrere de personer, der skriver under på sådanne lister.”

Justitsministeren anførte hertil bl.a. følgende:

”Jeg synes ikke, det er rigtigt, når det ærede medlem hr. Aksel Larsen vil hævde, at der er en slags modstrid mellem min erklæring forleden under den korte forespørgselsdebat, som det ærede medlem hr. Kjeldgaard Iversen havde foranlediget vedrørende spørgsmålet om efterforskning og det videre arbejde i de sager, der vedrører straffelovens kapitel 12 og 13, og så mine udtalelser i går. Det, der er sket ved min redegørelse i går, er, at jeg på foranledning af det ærede medlem hr. Johs. Christiansens spørgsmål til mig har fundet det rigtigt udførligere at redegøre for efterretningstjenestens arbejde, en redegørelse, der da også af det ærede medlem hr. Johs. Christiansen blev accepteret som værende nogenlunde fuldstændig.

...

Så spurgte det ærede medlem [Kjeldgaard Iversen] mig, hvad disse kartoteker anvendes til nu og i fremtiden. Jeg synes, det fremgår med al tydelighed, at det drejer sig om arbejdskartoteker, der vil blive anvendt som sådanne. Den betragtning, at samfundsfarlige personer ikke nødvendigvis er dem, man finder i organisationerne, på partilisterne, behøvede det ærede medlem såmænd ikke at fremsætte; det tror jeg vil være en erfaring kendt fra alle andre steder.

...”

Som nævnt ovenfor i kapitel 3, afsnit 3.1.3 udsendte justitsministeren den 30. november 1953 en ny instruks til efterretningstjenesten, hvis nærmere indhold er gengivet på det anførte sted.

2.3.4. Senere i 1950'erne blev de ledelsesmæssige og organisatoriske forhold vedrørende efterretningstjenesten ændret to gange, bl.a. som følge af den såkaldte Brix-sag, hvor der blev rejst kritik mod tjenestens chef.

Ændringerne skete ved lov nr. 205 af 11. juni 1954 om ændringer i lov om rettens pleje (Politiets ledelse m.v.) og lov nr. 181 af 7. juni 1958 om ændringer af lov om rettens pleje (Politiets ledelse m.v.).

Ingen af lovforslagene gav anledning til en mere principiel debat om efterretningstjenesten i Folketinget.

2.4. 1960'erne

2.4.1. Den 5. februar 1964 fremsatte SF forslag til en folketingsbeslutning om en undersøgelse af PET (Folketingstidende 1963/64, Tillæg A, sp. 945 f). Under behandlingen af be-

slutningsforslaget meddelte regeringen, at man havde til hensigt at nedsætte et udvalg til at føre tilsyn med PETs registrering og videregivelse af oplysninger (Wamberg-udvalget). Dette udvalg, der nedsattes den 8. juni 1964, omtales nærmere nedenfor i kapitel 11. Debatten kom derfor i vidt omfang til at omhandle retningslinjerne for det kontrolorgan, som regeringen foreslog etableret.

I forslaget til folketingsbeslutning er anført følgende (Folketingstidende 1963/64, Tillæg A, sp. 945 f.):

”Under henvisning til de i den senere tid i store dele af pressen offentliggjorte oplysninger om politiets efterretningstjenestes hemmelige kartoteker og politiets arbejdsmetoder i forbindelse med registreringen af borgere i kartotekerne m.v. nedsætter folketinget et udvalg på 17 medlemmer med den opgave kritisk at undersøge efterretningstjenestens virksomhed, herunder særlig karakteren af og omfanget af dens kartoteker.

Udvalget afgiver beretning til folketinget, indeholdende en redegørelse for undersøgelsen samt forslag til sådanne ændringer i efterretningstjenestens virksomhed, som måtte findes hensigtsmæssige, herunder en vurdering af betimeligheden af kartotekernes fortsatte førelse.”

Under den omfattende debat kom K. Axel Nielsen (S) bl.a. med følgende indlæg (Folketingstidende 1963/64, Forhandlingerne, sp. 3277):

”Der siges og skrives mange slemme ting om kartotekerne i denne tid - og når man taler om kartotekerne, så er det jo i virkeligheden efterretningstjenesten, man sigter efter - men kartoteker, der blot er en praktisk måde at opsamle og bevare oplysninger på, er et aldeles nødvendigt redskab for efterretningstjenesten. Er der nu hold i al den kritik af efterretningstjenesten? Man kan nu nok have sine tvivl. Det ligger i sagens natur, at der ikke er mulighed for at få kritikken afkræftet eller bekræftet. Man kan roligt skyde på efterretningstjenesten, man kan uden større risiko give efterretningstjenesten eller kartotekerne, som man nu foretrækker at benævne skydeskiven, skylden for en række fortrædeligheder. Inden kan modbevise, at de påstande, der udslynges, er rigtige, for efterretningsvæsenet er og skal være tavst. Det kan ikke dementere en påstand om, at man figurerer i efterretningstjenestens materiale. Hvis efterretningsvæsenet indlod sig herpå, ville enhver jo kunne få opklaret, om han er eller ikke er i efterretningsvæsenets søgelys, og det bør naturligvis ikke være muligt.”

Else-Merete Ross (RV) kom med følgende indlæg (Folketingstidende 1963/64, Forhandlingerne, sp. 3284 ff.):

”Selv om jeg helst så kartotekordningen helt afskaffet, må jeg erkende, at det nok i nogen grad er nødvendigt at have et organ til at værne mod foretagende eller handlinger, som må antages at være rettet mod rigets selvstændighed og den lovlige samfundsorden, men det må også ude-

lukkende være disse kriterier, der lægges til grund for efterretningstjenestens virksomhed, og ikke andre.

...

Der bør i forbindelse med kontrolorganets etablering drages omsorg for, at alle, der knyttes til efterretningstjenesten, er nøje orienteret om grundlaget for virksomheden. Og de retningslinjer, der må opbygges, må slutte sig til det synspunkt, jeg var inde på, da jeg talte om kriteriet for registreringen; det vil sige, at der ikke i fremtiden ude omkring i landet foretages registreringer af den karakter, der har været givet eksempler på i den senere tid. Hvis ikke kontrolorganet kan hindre det, er opgaven ikke løst.

Kontrolorganet skal også overvåge de retningslinjer, der følges med hensyn til videregivelse af oplysninger fra kartotekerne. Jeg regner også med, at kontrolorganet må påbegynde en sanering af de eksisterende kartoteker. Det er klart, at noget sådant lader sig ikke gennemføre fra den ene dag til den anden, men det vil være urimeligt, at de, der nu findes i kartotekerne, fremtidig skal stå der, blot fordi de én gang er blevet anbragt dér. En sanering må finde sted, og igen må man klart holde sig kriteriet for øje.

...”

Justitsminister Hans Hækkerup (S) kom bl.a. med følgende indlæg den 21. maj 1964 (Folketings Tidende 1963/64, Forhandlingerne, sp. 5291 f.):

”På baggrund af de senere måneders debat omkring politiets efterretningstjeneste og også på baggrund af den tale, det ærede medlem hr. Skræppenborg-Nielsen nu holdt, vil jeg gerne indledningsvis gøre nogle bemærkninger om efterretningstjenestens opgaver. Jeg har tidligere i det høje ting og i det udvalg, der har behandlet det foreliggende forslag til folketingsbeslutning, redegjort for, at det af instruksen for chefen for efterretningstjenesten fremgår, at efterretningstjenestens opgave er at overvåge, forebygge og modvirke foretagender og handlinger, som må antages at rumme en fare for rigets selvstændighed og sikkerhed og den lovlige samfundsorden, herunder i første række de i straffelovens kapitel 12 og 13 omhandlede forbrydelser.

Ingen har turdet bestride nødvendigheden af, at denne opgave søges løst, og ingen tør vel benægte, at fremmed efterretningstjeneste virker inden for Danmarks grænser. Det er en hovedopgave for politiets efterretningstjeneste at søge hindret en fremmed efterretningstjenestes agents virksomhed her i landet. Det er en opgave, der påhviler hele statsforvaltningen, men det er i første række naturligvis en politimæssig opgave, altså efterretningstjenestens opgave; og ingen tør vel heller bestride, at der herhjemme findes kræfter, der kan tænkes at virke på linje med disse fremmede agenter. Det, det i første række drejer sig om her, er at forebygge, overvåge og forhindre spionage og forberedelse til sabotage.

Jeg understreger med tilfredshed, at udvalgets flertal, ja, måske det samlede udvalg, giver udtryk for, at man erkender nødvendigheden af, at vi har en efterretningstjeneste her i landet,

som man har det i alle andre lande, ikke blot, naturligvis, i demokratiske lande, men i en ikke ringe udstrækning naturligvis også i lande på den anden side [af] jerntæppet.

Hertil kommer så, at efterretningstjenestens effektivitet forudsætter det forebyggende arbejde, som registreringen af personer indebærer, og herom vil jeg gerne sige, at denne registrering omfatter personer, der har manifesteret et tilhørsforhold til ideologier, der er vor samfundsoptattelse fremmed, ja, måske fjendtligt indstillet over for den, og som fremtræder med en sådan styrke, at det bringer sine tilhængeres loyalitet over for den danske stat i fare.

Der er jo ingen, der betvivler, at den slags ideologier eksisterer; vi har oplevet det under den 2. verdenskrig, og vi har erfaringer fra en række andre lande. Men det hovedproblem, vi står over for, er da at finde balancepunktet mellem på den ene side kravet til efterretningstjenestens effektivitet og på den anden side hensynet til borgernes demokratiske rettigheder.

Vi har mødt kritik af efterretningstjenestens manglende effektivitet, og vi behøver ikke at gå til England eller til Sverige for at se eksempler derpå; vi oplevede det jo selv i sin tid under den såkaldte Blechingbergaffære.

Men det, der i de senere måneder navnlig har præget debatten, har været kritik ud fra det andet synspunkt, nemlig hensynet til borgerne. Jeg bestrider ikke, at fejltagelser kan forekomme - det kan der i alt menneskeværk - men jeg vil understrege, at efterretningstjenestens daglige ledelse gør, hvad der er muligt for at eliminere mulige fejltagelser og deres følger; og det er magtpåliggende for mig at fremhæve: der er ikke grundlag for fremsatte påstande om, at den borgerne ved grundloven tilsikrede ytringsfrihed er krænket ved politiets virksomhed på dette område.

Jeg gentager, hvad jeg tidligere har oplyst: vi registrerer ikke på grundlag alene af medlemskab af Aldrig mere Krig, af Kvindernes internationale Liga for Fred og Frihed, af Atomkampagnen og Komitéen mod Romunionen: ej heller registrerer vi folk, fordi de er militærnægtere, fordi de deltager i atommarcher, eller fordi de er homoseksuelle. Ej heller fremsættelse af yderliggående politiske udtalelser er tilstrækkeligt til at blive registreret i de såkaldte hemmelige kartoteker.

....”

Forslaget til folketingsbeslutning blev forkastet med 122 stemmer mod 9.

2.4.2. Den 31. oktober 1967 fremsatte en række medlemmer af den radikale folketingsgruppe et beslutningsforslag om sikring af privatlivets fred og den enkelte borgers demokratiske rettigheder.

Ifølge forslaget skulle Folketinget henstille til regeringen, at der til sikring af de nævnte rettigheder skulle fremsættes lovforslag vedrørende seks punkter, der var opregnet i forslaget.

Punkt 1 og 2 havde følgende ordlyd (Folketingstidende 1967/68, 1. samling, Tillæg A, sp. 1361):

”1. Offentlige myndigheder er ikke berettiget til at føre fortegnelse over enkelte borgeres politiske synspunkter eller politiske tilhørsforhold, når borgerne holder sig inden for de i grundloven indeholdte og forudsatte rammer for politisk arbejde og ytringsfrihed. Ligeledes er myndighederne ikke berettiget til at registrere deltagelse i politiske møder eller føre fortegnelse over abonnement på aviser og tidsskrifter, udtalelser ved møder, i presse o.lign.

2. Borgerne har ret til rejser til udlandet uden myndighedernes kontrol med deres rejsemål.”

Ordføreren for forslagsstillerne, Svend Haugaard (RV) sagde bl.a. følgende i sin fremsættelsestale (Folketingstidende 1967/68, 1. samling, Forhandlingerne, sp. 793 f.):

”...

Til trods for det oprettede kontrolorgan kan de hemmelige politiske kartoteker udgøre en fare for fri meningsdannelse og for en del borgeres ansættelsesmuligheder.

Uroen om formodet telefonaflytning af efterretningsmæssige grunde gør det ønskeligt, at spørgsmålet tages op til ny undersøgelse, og at der tages forholdsregler, så borgerne kan føle sig sikre på, at der ikke sker aflytning af politiske eller andre ikke-kriminelle grunde.

I forbindelse med kartotekernes indsamling af oplysninger er det naturligt at nævne den kontrol, der fra efterretningstjenestens side har været ført med danske borgeres rejser til Østeuropa. En sådan kontrol bør i et demokratisk land ikke kunne finde sted over for borgere, der ikke har begået noget kriminelt.

...”

Justitsminister K. Axel Nielsen (S) udtalte den 15. november 1967 under behandlingen i Folketinget bl.a. følgende (Folketingstidende 1967/68, 1. samling, Forhandlingerne, sp. 1278 f.):

”...

Debatten i 1964 mundede i øvrigt ud i, at det fremsatte forslag til folketingsbeslutning om en undersøgelse af efterretningstjenestens virksomhed blev afvist, men at regeringen under bred tilslutning nedsatte et udvalg, der fik til opgave - ud over det helt afgørende at kontrollere efterretningstjenestens videregivelse af oplysninger - at tilvejebringe kontrol med, at efterretningstjenestens registreringer ikke går ud over, hvad formålet nødvendiggør.

Udvalget har derimod intet at gøre med efterretningstjenestens efterforskning eller dens virksomhed i øvrigt.

...

Jeg skal indskrænke mig til nu at sige, at udvalget i de snart 3 1/2 år, det har fungeret, i høj grad har koncentreret sin interesse om efterretningstjenestens registrering og om muligheden

for at begrænse registreringens omfang. At arbejdet hermed har båret frugt, turde fremgå af den kendsgerning, at antallet af registreringer siden 1964 er mere end halveret.

Gennemførelsen af forslaget ville i realiteten betyde en så godt som fuldstændig afskaffelse af den registrering, politiets efterretningstjeneste foretager. Som fru Else-Merete Ross så rigtigt fremhævede i 1964, er tanken herom imidlertid ikke realistisk. Der er desværre ikke foregået sådanne ændringer i den verdenssituation, som i 1964 medførte vidtgående enighed om efterretningstjenestens og registreringernes nødvendighed, at et sådant skridt nu vil være forsvarligt. Danmark er også fortsat medlem af NATO og har i denne egenskab forpligtelser, som ikke kan opfyldes uden et arbejde som det, efterretningstjenesten udfører.

...

Det andet punkt i forslaget har nær sammenhæng med det første, idet den kontrol med rejser til udlandet, der er tale om, foretages til brug for efterretningstjenesten.

...

Jeg skal ved denne lejlighed blot gentage, at kontrollen er begrundet i, at erfaringen har vist, at den er af betydning for opretholdelsen af landets sikkerhed, som det er efterretningstjenestens pligt at varetage. Kontrollen er ikke ensbetydende med nogen form for systematisk kontrol med danske statsborgeres rejser til østbloklandene, endsi­ge til udlandet i øvrigt, og den medfører ingenlunde automatisk, at oplysninger registreres og opbevares i efterretningstjenesten, tværtimod destrueres i langt de fleste tilfælde oplysningerne, fordi de skønnes at være uden sikkerhedsmæssig interesse.

...”

Forslaget blev henvist til et udvalg, hvis arbejde ikke blev færdiggjort på grund af valg til Folketinget.

2.4.3. Efter valget fremsatte Socialistisk Folkeparti et forslag til folketingsbeslutning, der havde en række lighedspunkter med det ovenfor omtalte (Folketingstidende 1967/68, 2. samling, Tillæg A, sp. 1207 ff).

Under behandlingen af dette forslag den 22. marts 1968 udtalte justitsminister Knud Thstrup (KF) bl.a. følgende (Folketingstidende 1967/68, 2. samling, Forhandlingerne, sp. 1548):

”Med hensyn til politiets efterretningstjeneste kan jeg sige, at regeringen straks efter sin tiltræden har taget spørgsmålet om efterretningstjenestens registreringsvirksomhed op til overvejelse, og at jeg har haft et møde med det udvalg, der fører tilsyn med efterretningstjenestens registreringer og videregivelse af oplysninger. Overvejelserne er ikke afsluttet, men jeg er indstillet på til sin tid og i det omfang, det af sikkerhedshensyn er forsvarligt, over for det udvalg, der nedsættes, at redegøre for drøftelserne med kontroludvalget og for resultatet af regeringens overvejelser.”

Ordføreren for forslagsstillerne Poul Dam (SF) anførte bl.a. følgende (Folketingstidende 1967/68, Forhandlingerne, 2. samling, sp. 1565):

”...Vi mener principielt, at hele denne indstilling, at politiet skal gøre et såkaldt forebyggende arbejde, rummer en risiko for menneskers frihed, som er af ganske betydeligt omfang. Hr. Sigsgaard nævnedes ét område - der er vel også en række andre - hvor man samler en masse materiale om folk, som er, skal vi sige latente lovovertrædere, og hvem der er latente lovovertrædere, det afgør, som det er nu, alene politiet; der er ikke nogen som helst kontrol med denne virksomhed. Hele denne forebyggende virksomhed kan ofte risikere at blive et skalkeskjul for urimelige frihedsindgreb, og vi ønsker at komme af med den totalt, ikke alene med de hemmelige kartoteker, sådan som de hidtil er blevet defineret. ...”

Forslaget blev henvist til behandling i udvalg. I en beretning af 29. maj 1968 (Folketingstidende 1967-68, 2. samling, Tillæg B, sp. 1045 f.) meddelte udvalget, at man mente at kunne stille arbejdet med forslaget i bero, da det var blevet oplyst, at der på forskellige områder med berøring til forslaget forberedtes lovforslag til forelæggelse i det kommende folketingsår.

2.4.4. Den 30. september 1968 offentliggjorde regeringen, der bestod af Det Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti og Venstre, beslutningen om, at registrering af danske statsborgere ikke længere må finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed.

Regeringserklæringen har følgende ordlyd:

”Regeringen har i dag besluttet, at registrering af danske statsborgere ikke længere må finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed.

At sådanne registreringer hidtil har fundet sted har ofte givet anledning til debat både under den nuværende og tidligere regering. Det beror naturligvis på et skøn, om registreringer af denne art er nødvendige. De sikkerhedsmæssige hensyn står her overfor hensynet til, at den enkelte borger frit kan udfolde sig.

Principielt må det erkendes, at en virksomhed, der holder sig inden for de grænser, der er afstukket ved lovgivningen, ikke bør give anledning til registrering hos politiet. Efter at have afvejet disse modstående hensyn har regeringen fundet det forsvarligt efter omstændighederne at opgive registrering alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed.

Såfremt der fra tidligere tid måtte være registreret oplysninger af denne art, vil de blive tilintetgjort.”

Om Justitsministeriets notat af 14. september 1968 om registreringer og videregivelse af oplysninger om danske statsborgere, politiinspektør Arne Nielsens ordre af 19. december

1968 og politimester Jørgen Skat-Rørdams kontraordre af 21. august 1974 henvises til kapitel 3, afsnit 3.2.4.

2.4.5. Under åbningsdebatten i Folketinget den 3. oktober 1968 stillede Svend Haugaard (RV) følgende spørgsmål om afskaffelsen af de politiske kartoteker (Folketingstidende 1968/69, Forhandlingerne, sp. 223 f):

”Der har været rejst tvivl om, hvorvidt det, der her er sket, har været radikalt nok, om jeg må sige det sådan. Jeg vil derfor gerne benytte lejligheden til at få beslutningens omfang bekræftet. Jeg vil gerne bede justitsministeren bekræfte, om det er rigtigt, når jeg opfatter det sådan, at den trufne beslutning giver sikkerhed for, at al politisk registrering nu ophører, at det indsamlede materiale tilintetgøres, og at der i fremtiden kun bliver tale om registrering af personer, der sigtes for ulovlig virksomhed.”

Hertil svarede statsminister Hilmar Baunsgaard følgende (Folketingstidende 1968/69, Forhandlingerne, sp. 235):

”Over for hr. Svend Haugaard vil jeg gerne bekræfte, at hans opfattelse af det, der er besluttet vedrørende de såkaldte politiske kartoteker, er rigtig. Der kan herefter ikke finde registrering sted på grund af nogen form for legal politisk virksomhed, og jeg vil gerne benytte lejligheden til at sige, at vi i regeringen deler hr. Svend Haugaards glæde over at være nået til denne fælles erkendelse.”

2.4.6. Den 14. januar 1969 fremsatte to folketingsmedlemmer fra Venstre Socialisterne, Kjær Rasmussen og Sigsgaard, et lovforslag om ændring af straffeloven (Forbud mod registrering af politisk tilhørsforhold i efterretningsøjemed) (Folketingstidende 1968/69, Tillæg A, sp. 3271 f.).

Begrundelsen for forslaget var bl.a., at regeringserklæringen skulle ”følges op af et effektivt straffeværn”. Forslaget blev efter en begrænset debat henvist til et udvalg, der ikke afgav beretning eller betænkning (debatten er gengivet i Folketingstidende 1968/69, Forhandlingerne, sp. 2670 ff.). Et tilsvarende forslag blev fremsat i efteråret 1969. Heller ikke dette forslag blev vedtaget (behandlingen er gengivet i Folketingstidende 1969/70, Forhandlingerne, sp. 581 ff.).

2.4.7. Den 20. november 1969 var der forespørgselsdebat på baggrund af en forespørgsel fra Kjær Rasmussen (VS) til statsministeren, hvor bl.a. var anført følgende (Folketingstidende 1969/70, Forhandlingerne sp. 1337):

”Vil regeringen oplyse, hvilke retningslinjer der ligger til grund for den tiltagende brug af politistatsmetoder, som de f.eks. har givet sig udtryk i

- 1) gentagne ransagninger uden dommerkendelse og hindring af advokatbistand,
...
- 3) beslaglæggelse af flere tidsskrifter,
- 4) militær infiltration på universitetsområdet og manglende vilje til efterforskning af højtstående embedsmænds ansvar for dette,
...”

Baggrunden for forespørgslen var bl.a. politiets beslaglæggelse af bladene Vietnam-Solidaritet og Politisk Revy samt den såkaldte Kejsergadesag.

Forespørgslen gav anledning til en meget omfattende debat, herunder også en mere generel debat om PET.

Statsminister Hilmar Baunsgaard (RV) sagde bl.a. følgende (Folketingstidende 1969/70, Forhandlingerne sp. 1345 f.):

”...
Jeg vil gerne understrege, at efterretningstjenesterne under deres arbejde i de aktuelle sager i enhver henseende har fulgt deres instrukser. For politiets vedkommende stammer instruks fra den 30. november 1953, og denne instruks er ikke ændret bortset fra beslutningen i september 1968 om at undlade registrering af politiske grunde. For forsvarrets vedkommende er instruks indeholdt i en kundgørelse af 1. oktober 1967. Når sagernes behandling ved domstolene er afsluttet, og der er faldet ro over spørgsmålet, vil regeringen overveje, om det stedfundne begivenhedsforløb giver anledning til at revidere de pågældende instrukser.
...”

Kjeld Olesen (S) anførte hertil bl.a. følgende (Folketingstidende 1969/70, Forhandlingerne sp. 1349):

”Men for nylig hørte vi pludselig justitsministeren udtale sig på en helt anden måde. I et interview i dagbladet Information den 8. november udtalte justitsministeren:

’Det er ikke mig, der sidder og registrerer, men jeg går da ud fra, at alle, der er ude på overdrevet, bliver registreret.’

Hvem er egentlig ude på overdrevet?

Senere hen i omtalen af de hemmelige kartoteker sagde justitsministeren:

’Jeg kender ikke tallet, men det er almindeligt kendt, at det er blevet stærkt reduceret siden diskussionen for nogle år siden.’

Det er jo en anden tale end den, man hører, når man f.eks. er ude at diskutere med hr. Svend Haugaard eller hr. Skovmand.

Det spørgsmål, der presser sig på just nu, er: hvem har ret, justitsministeren eller forsvarsministeren? Jeg mener, at justitsministerens bemærkninger kun kan fortolkes på én måde: enten overtræder man straffeloven, hvorved der bliver rejst sigtelse, og så foregår registreringen automatisk, eller også er der tale om lovlig politisk virksomhed, hvor registrering altså også foregår, hvis man - myndighederne - med føje mistænker vedkommende for ulovlig virksomhed. Mon ikke denne erkendelse fra justitsministerens side, der altså står i skarp modsætning til forsvarsministerens svar, har fået en og anden ned på jorden, der tidligere så frejdigt sagde, at de hemmelige kartoteker var nedlagt?"

Poul Dam (SF) anførte bl.a. følgende (Folketingstidende 1969/70, Forhandlingerne, sp. 1369 ff.):

”...

Jeg vil prøve med denne anledning at sige noget principielt om noget af det, som statsministeren har fremført her i dag, som udenrigsministeren har fremført i Rudkøbing - som er en by, jeg ellers holder meget af - og som er sagt af en lang række forskellige gode og brave mennesker i aviser og i fjernsynet osv., nemlig at det for frihedens skyld er nødvendigt at begrænse friheden. Jeg ved godt, at det er ikke sådan, det siges. Men man siger som statsministeren her i dag, at det er nødvendigt at finde et balancepunkt - nu har jeg desværre ikke ordlyden ordret, men jeg forstod det som et balancepunkt mellem de demokratiske rettigheder og det værn, som er nødvendigt for, at de demokratiske rettigheder kan opretholdes i fremtiden. Ja, det lyder smukt, og det kan utvivlsomt overbevise nogle mennesker, men har vi ikke i de sidste 30 års historie oplevet eksempler på, hvortil det førte, når man sagde: vi skrumper lidt, vi træder retten lidt for nær en gang imellem for at undgå ubehageligere virkninger? Det skete ved en række lejligheder under besættelsen - med smukke, utvivlsomt i hvert fald velmente argumenter. Men hvad betød det? Det betød, at man først gjorde én gruppe illegal, og derefter var barriererne væk, så kunne man gøre alle andre grupper illegale. Hvor ender man henne til sidst?

Vi kender fra andre lande, hvordan man begynder i et demokrati og benytter nødretsregler, benytter undtagelsesregler og siger: for at beskytte demokratiet må vi begrænse frihederne. Man begynder på et lille punkt, og alle brave mennesker siger: ja, det er nødvendigt, for disse mennesker må vi forsvare os imod. Og så glider det videre. Hvornår var det, man begyndte med alt det, der førte til frihedsbegrænsningerne i en række af de lande, som i 1930'erne blev diktatorlande? Det var ikke, da diktaturpartierne kom til magten, men det var i forvejen, da brave borgerlige partier sagde: vi må, for at beskytte friheden, begrænse friheden.

Hvad er det, der sker i øjeblikket? Jeg vil gerne se bort fra de eksempler, som hr. Kjær Rasmussen nævner, og som hr. Gert Petersen senere vil sige noget om, men fremhæve, at vi jo har fået en almen stemning af, at man her i landet ikke mere har den fulde politiske frihed, at der

her i landet er kommet et skel mellem lovlig politisk virksomhed og ulovlig politisk virksomhed, der ikke er lagt i grundloven, der ikke er lagt af folkettinget, men er lagt af politiets skøn.

Vi har troet, at vi havde en aftale om, at politisk registrering ophørte. Vi har fået at vide, at kartotekerne for så vidt var ophørt, at der ikke mere kunne registreres alene på basis af lovlig politisk virksomhed. Hvad betyder det nu? Vi har fået at vide i den senere tid, at det betyder, at politiet og efterretningstjenesten uden videre kan registrere alle, der med føje mistænkes for ulovlig virksomhed. Ja vel, 'med føje' hvem afgør, at det er med føje? 'Mistænkes'. Af hvem? Af et kontrolorgan? Nej, mistænkes af politiet. 'For ulovlig virksomhed.' Ja, men findes der overhovedet ulovlig politisk virksomhed ifølge grundloven?

Man burde naturligvis ikke have behov for at citere grundloven, da den skulle være indskrevet i vore hjerter - vi har i hvert fald på et eller andet tidspunkt skrevet under på den - men alligevel forekommer det mig at være nødvendigt. Vi har en regel i § 78 i grundloven, som er den regel, hvori den politiske frihed i virkeligheden er sikret mere end noget andet sted; det er reglen om, at borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed. Det er en selvfølge; det ved alle, at det er sådan. Men det interessante ved paragraffen er, at hvad et lovligt øjemed er, bestemmes i og for sig af senere stykker i paragraffen. Man kan ikke forbyde en forening; underforstået: man kan ikke administrativt afgøre, at en forening har et ulovligt formål, men dette kan alene afgøres ved dom. Det vil sige, at det er alene domstolene, som ifølge grundloven kan bestemme grænsen mellem den lovlige politiske virksomhed og den ulovlige politiske virksomhed. Det, vi ser i øjeblikket, er, at politiet, altså en del af administrationen, skønner, efter justitsministerens mening med føje, og vi håber, at det er med føje, men vi kan ikke vide noget om det, der er ingen garanti for det, der er ingen sikkerhed. Der er ikke taget et rimeligt hensyn til de regler, der står i grundloven om disse ting.

...

Vi har fra SFs side tidligere foreslået etablering af et parlamentarisk kontrolorgan med disse ting. Det blev afvist dengang; det forekommer mig, at der er meget i den forløbne tid, som viser, at et sådant parlamentarisk kontrolorgan kunne være nyttigt.

Lad mig lige sige, for at det ikke skal misforstås: vi vil fra vor side på ingen måde benægte, at der i et vist omfang og under visse omstændigheder er brug for et efterretningsvæsen. Det afhænger helt og aldeles af, hvordan dette efterretningsvæsen fungerer, hvordan det benytter sine magtbeføjelser, i hvilken grad det begrænser borgernes frihed på en måde, som ikke er medholdelig, som ikke er i overensstemmelse med grundloven.

...

Hvad er det egentlig, regeringen vil? For regeringen må jo på en eller anden måde stå bag disse ting; Vi hører i hvert fald ustandseligt, at efterretningstjenesterne er under ministrenes parlamentariske ansvar, og det er de selvfølgelig. Er det virkelig med velberådet hu, regeringen rejser tvivl om, hvorvidt dens erklæringer gentagne gange vedrørende registreringen kan stå til troende? Hvorvidt man virkelig kan regne med, at det er rigtigt? De formuleringer, som justitsministeren har anvendt i den senere tid giver begrundet anledning til at spørge: hvor er grænsen? Hvad er det for nogle grupper, som man stadig væk registrerer? Er det grupper, som ved dom er fastslået at være ulovlige? Eller er det alle mulige grupper, om hvilke politiet si-

ger, at ved en eller anden lejlighed kunne vi måske nok få en dom, hvis vi gad gennemføre en sag? Eller er det bare nogle, hvorom man siger: disse mennesker kunne måske engang blive lovbrydere?

Dette sidste må i hvert fald være helt urimeligt. Vi kan alle sammen blive lovbrydere i en eller anden situation.

...

Derudover trækker hele denne aktivitet nogle skel op i samfundet, som jeg simpelt hen ikke fatter at regeringen er interesseret i at skabe. Regeringen siger, at det er nogle ganske bestemte små venstreorienterede grupper, man frygter, og man siger, at de overtræder den ene eller den anden straffelovsparagraf. Det får vi nu se, hvad domstolene mener om. Jeg er ikke så helt sikker på, at man, som det blev sagt af en bestemt vicepolititiinspektør, kan gennemføre en sag til fældende dom i de sager. Men det er lige meget. Det, man gør her, er jo ikke, at man skaber luft mellem disse små grupper og hele resten af samfundet. Man anvender metoder, som sætter et skel et helt andet sted i samfundet, nemlig mellem de grupper, som føler sig forpligtet til at være loyale over for regeringen, ligegyldigt hvad regeringen foretager sig, og så at sige alle andre i samfundet. Først og fremmest alle dem på den anden side, der siger: grundloven er til for at bruges; frihedsrettighederne er frihedsrettigheder, der gælder for alle i samfundet, ikke alene for dem, som med munden bekender sig til friheden, men også for nogle af dem, hvis forhold til friheden man måske godt kan være lidt betænkelig ved. De skal i et demokratisk samfund bekæmpes med andre metoder end politimetoderne. I et demokrati har også de, der vil bekæmpe friheden, deres fulde ret. En række af disse mennesker, der her er tale om, har ikke megen sympati hos mig, men de har efter min mening den fulde frihed til at være her, til at udtrykke deres meninger og til at arbejde for deres synspunkter inden for straffelovens rammer og under ansvar for domstolene. Hr. Langkilde nævnte dette 'under ansvar for domstolene'. Det er helt klart, at dette er et ansvar for domstolene, det er ikke et ansvar over for politiet.

Hvad mener man egentlig med at konsolidere en front, hvor de, der er levende optaget af demokratiet, kommer i modsætning til den politik, som regeringen fører? Tror man, at man derigennem er i stand til at etablere en samling af alle borgerlige og bevarende kræfter bag regeringen? Der er også andre bevarende kræfter i dette samfund, som vil leve længere end den nuværende regering, meget længere, hvilket selv regeringen vil være enig i, håber jeg.

Gør man alt dette, fordi man skal tale om noget andet? Det tror jeg ikke på. Der er nogle, der har sagt det, og jeg kan forstå, at man siger det. Men tror man virkelig, at det tjener noget formål at konsolidere de bevarende kræfter på denne måde og at støde store grupper, som er levende optaget af friheden, levende optaget af alles ret til at tale frit og til at virke frit politisk, fra sig?

Jeg tror, det må siges, at hvis den politiske frihed ikke er absolut, så eksisterer den slet ikke. Man kan ikke sige: disse mennesker er pæne, de har den politiske frihed; disse andre mennesker er ikke så pæne, de har kun en begrænset politisk frihed, de skal hele tiden omgærdes af politiet; hver gang de bevæger sig ud i noget, som er bekymrende, skal vi sætte pigtråd omkring dem.

...

Lad mig sige det også med et andet citat, som jeg lige skal lægge op til. Vi står i en situation, hvor vi skal værne om, at politiets ry ikke ødelægges. I øjeblikket er der henlagt en række politiske skøn til politiet, som politiet ikke kan være tjent med, og som demokratiet ikke kan være tjent med. Citatet er meget gammelt, det stammer fra en parlamentsdebat omkring år 1800 i London: jeg har det ikke ordret, jeg skal kun citere det efter hukommelsen. Det drejede sig om kriminaliteten i London, og den daværende premierminister sagde: Hellere 20 uopklarede mord i East End end hr. Fouché og alle hans politispioner.

Det er en vigtig sag at have et frit samfund, og hvis politiets magt skal begrænses for at få et frit samfund, så må vi begrænse politiets magt.”

Justitsminister Knud Thestrup (KF) sagde bl.a. følgende (Folketingstidende 1969/70, Forhandlingerne, sp. 1396):

”...

Mine udtalelser om, hvem der er blevet registreret, er blevet bebrejdet mig. Det bebrejdes mig, at jeg har sagt, at de, der er ude på overdrevet, registreres. Jeg kan ikke se, at der er noget urigtigt heri. Min mening med det er, at kun de, der er under rimelig mistanke for ulovlig politisk virksomhed, herunder naturligvis først og fremmest voldelig omstyrtelse af forfatningen el.lign., registreres.

Jeg kan for at forebygge enhver misforståelse sige, at siden erklæringen af 30. september 1968 finder registrering af danske statsborgere ikke længere sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed. Det er klart, at vurderingen af, hvad der er rimelig mistanke for ulovlig politisk virksomhed, i første omgang træffes af selve den registrerende myndighed, nemlig efterretningstjenesten. Men denne registrering er jo efter bestemmelse af dette høje ting undergivet kontrol af et udvalg med amtmand Wamberg som formand og i øvrigt bestående af rigsarkivar, dr.phil. Hvidtfeldt, højesteretssagfører Jon Palle Buhl og højskoleforstander Engberg-Pedersen. Jeg kan derfor ikke erkende, at der ikke er den fornødne kontrol med politiets efterretningstjenestes registrering.

...”

Statsministeren talte senere under debatten igen om politiets registreringer (Folketingstidende 1969/70, Forhandlingerne, sp. 1420):

”...

Må jeg i anledning af det, der er sagt om de politiske kartoteker, kun sige, at jeg forstår godt, at det drages ind i debatten, men jeg synes ikke, der er noget grundlag for at drage i tvivl, hvad regeringens erklæring af september 1968 står for. Det, den dækker over, er, at ingen registreres på grundlag af lovligt politisk arbejde, og ingen registreres på grundlag af nogen politisk bekendelse, uanset hvor i det politiske spektrum vedkommende måtte befinde sig.

...”

Forespørgselsdebatten resulterede i vedtagelsen af følgende dagsorden (Folketingstidende 1969/70, Forhandlingerne, sp. 1429 og 1435):

”Idet folketinget tager statsministerens redegørelse til efterretning, herunder at regeringen, når de aktuelle sagers retlige behandling er afsluttet, vil overveje, om der er anledning til at revidere de instrukser, der ligger til grund for efterretningsvæsenets virksomhed, går tinget over til næste sag på dagsordenen.”

2.4.8. Den 16. december 1969 fremsatte medlemmer af Venstresocialisterne forslag til folketingsbeslutning om rigsretstiltale mod justitsminister Thestrup for ved en række tilfælde at have givet Folketinget vildledende oplysninger om, i hvilket omfang der bliver foretaget registreringer af personer som følge af deres politiske virksomhed (Folketingstidende 1969/70, Tillæg A, sp. 1507 f. og Forhandlingerne, sp. 2298 ff).

Under debatten fremkom Gert Petersen (SF) bl.a. med følgende bemærkninger (Folketingstidende 1969/70, Forhandlingerne, sp. 2477 ff.):

”...

Der var strengt juridisk ikke nogen modstrid imellem det, som kom frem ved afsløringen [justitsministerens ovenfor gengivne udtalelser om registrering af folk på overdrevet mv.], og selve regeringserklæringen, og jeg er helt overbevist om, at en rigsret som enhver anden domstol vil lægge den yderste vægt på de anvendte formuleringer – og jeg er også helt overbevist om, at de anvendte formuleringer er ganske gennemtænkte – og komme til den konklusion, at der ikke var den af venstresocialisterne påståede modsætning.

...

Sagen bliver ikke mindre alvorlig, fordi man ikke kan rejse en sådan rigsretsanklage mod justitsministeren. Jeg gentager: regeringserklæringen sagde intet andet, end at alene det at udøve politisk lovlig virksomhed i sig selv ikke mere berettigede til registrering; dermed var det i øvrigt sagt, at det havde det altså gjort tidligere, så det må have været kønne tilstande, der har hersket. Men med den tynde formulering, regeringserklæringen faktisk havde, er disse tilstande nu ikke blevet meget bedre. Det står uimodsigeligt fast ved nærlæsning af regeringserklæringen suppleret med de af justitsministeren den 20. november 1969 fremsatte udtalelser, at politiets hemmelige kartoteker ikke er afskaffet, de er reorganiseret – ’reduceret’ havde jeg skrevet i mit manuskript; nu hørte jeg hr. Poul Schlüter bruge udtrykket ’indsnævret’, ja vel, så lad os sige, at de er indsnævret. Jeg har ved forskellige lejligheder tidligere år hørt, at man var ved at drukne i papir og kartotekskort i afdelingen, så det har måske været meget praktisk at indsnævre registreringerne, men de er ikke afskaffet. Under dække af, at der engang måske og eventuelt kan komme en sigtelse ud af det, registrerer man på livet løs.

...”

Et enigt folketingsudvalg indstillede den 2. april 1970 forslaget til forkastelse (Folketingstidende 1969/70, Tillæg B, sp. 851 f.).

I udvalgets betænkning omtales regeringserklæringen og regeringens instruks til PET om at tilintetgøre tidligere registrerede oplysninger af den karakter, som er nævnt i regeringserklæringen. Herefter er anført følgende i betænkningen:

”Justitsministeren har oplyst, at efterretningstjenesten har afsluttet denne revision af registre. Det udskilte materiale er destrueret.

På et spørgsmål fra udvalget har ministeren oplyst, at politiets efterretningstjeneste ikke i de sikkerhedsundersøgelser, som på begæring foretages for f.eks. udenrigsministeriet og forsvarsministeriet, meddeler oplysninger, der er udelukket fra registrering i medfør af tillægget til instruksens.”

2. behandlingen af forslaget resulterede i vedtagelsen af følgende dagsorden (Folketingstidende 1969/70, Forhandlingerne, sp. 4925 og 4949):

”Idet folketinget beslutter at nedsætte et udvalg på 17 medlemmer til at overveje, hvorvidt der i forbindelse med efterretningstjenesternes virksomhed måtte være grundlag for at rejse rigsretssag mod nogen tidligere eller nuværende minister, fortsætter tinget behandlingen af den foreliggende sag.”

Efter at have holdt 15 møder afgav udvalget beretning den 2. juni 1970 (Folketingstidende 1969/70, Tillæg B, sp. 2551 ff.).

Et enigt udvalg indstillede, at der ikke var grundlag for at rejse rigsretstiltale (Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget med en delvis anden begrundelse end flertallet).

Et enigt udvalg afgav følgende mere generelle udtalelse (Folketingstidende 1969/70, Tillæg B, sp. 2551 f.):

”Der er i udvalget enighed om at fremhæve den enstemmige opfattelse, at en efterretnings- og varslingstjeneste er nødvendig af sikkerhedsmæssige grunde, og at der må gives efterretningsvæsenet de fornødne arbejdsmuligheder.

Efter udvalgets opfattelse må de arbejdsmuligheder, som åbnes for efterretningstjenesterne mod forsøg på at drive spionagevirksomhed på og fra dansk territorium, være således, at der dels kan udføres et effektivt arbejde, dels ikke sker tilsidesættelse af regler, der tilsigter at beskytte den enkelte borgers personlige rettigheder. Det må være den enkelte ministers ansvar gennem de fornødne instrukser til de dem underlagte tjenester at sikre dette.

Det er udvalgets opfattelse på grundlag af de forklaringer, som er afgivet af forsvarsministeren og justitsministeren, at der er afgivet de fornødne instrukser i så henseende. Det er endvidere

oplyst gennem udvalgets undersøgelser, at regeringens sikkerhedsudvalg, hvoraf foruden de nævnte ministre statsministeren, udenrigsministeren og ministeren for kulturelle anliggender og for teknisk samarbejde med udviklingslandene samt nedrustningsspørgsmål er medlemmer, i fornødent omfang er blevet orienteret om efterretningstjenesternes arbejde.”

2.5. 1970'erne

2.5.1. Regeringen nedsatte den 13. juli 1977 en kommissionsdomstol med det formål at søge oplyst, om der ved kontakten mellem en medarbejder ved FE og redaktør Hans Hetler ved benyttelse af blanket, der er betegnet som E 1013, eller ved registrering af personer var sket overtrædelse af de regler, der gælder for tjenesten, herunder regeringserklæringen af 30. september 1968. Kommissionsdomstolen afgav en beretning den 1. december 1977 (Hetler-rapporten) og en tillægsberetning den 30. maj 1978.

Beretningen indeholder bl.a. en fortolkning af regeringserklæringen af 30. september 1968 (side 10, 13, 15-16, 21, 22):

”En egentlig fortolkning af rækkevidden af regeringserklæringen fra regeringsside foreligger ikke, men med hensyn til det centrale spørgsmål om tilladeligheden af politisk registrering må efter kommissionsdomstolens opfattelse en naturlig fortolkning af regeringserklæringens ordlyd, jfr. ordet ’alene’, føre til, at registrering af oplysninger om lovlig politisk virksomhed er tilladelig i tilfælde, hvor registrering af den pågældende person måtte være hjemlet af andre grunde.

...

I det omfang, hvor personer er blevet registreret i det omtalte kartotek alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed, foreligger der en overtrædelse af regeringserklæringen af 30. september 1968. Det bemærkes herved, at kommissionsdomstolen ikke deler det synspunkt, som fra flere sider er fremkommet under sagens behandling, hvorefter der ved bedømmelsen af lovligheden af en efterretningstjenestes registreringsvirksomhed skulle kunne ses bort fra personarkiver uden for den ’officielle’ registratur. Det er rettens opfattelse, at ethvert egentligt personregister må anses for omfattet af de regler, der er fastsat om begrænsning af adgangen til registrering. Af det anførte følger modsætningsvis, at de enkelte sagsbehandlere for at kunne løse deres arbejdsopgaver må anses for beføjet til at opnotere og opbevare personnavne m.v. som led i arbejdet med verserende efterretningsmæssige sager, således at det ved en sags afslutning påses, at navnene destrueres eller – hvis registrering er hjemlet efter gældende regler – overføres til den centrale registratur.

...

...I det omfang, hvor der er tale om ulovlig virksomhed, er personregistrering åbenbart retmæssig efter regeringserklæringen af 1968. Erklæringen må endvidere forstås således, at den berettiger til registrering på grundlag af rimeligt begrundet mistanke om ulovlig virksomhed eller medvirken hertil eller om virksomhed, der efter almindelig erfaringsætninger må ventes at ville udarte til ulovligheder, herunder også pligtstridige tjenstlige forhold...

...

...Det kan herefter ikke antages, at FE har handlet i strid med regeringserklæringen ved at skaffe sig og ved en form for systematisering eller registrering at opbevare oplysninger om organisationer, hvis virksomhed efterretningstjenesten har anset det for væsentligt at være nærmere orienteret om. Dette gælder, selv om organisationerne ikke har som erklæret formål eller reelt tilsigter med ulovlige midler at undergrave eller omstyrte den bestående samfundsorden.

...

..., bliver imidlertid for kommissionsdomstolen tilbage at tage stilling til, om der ved det forhold, at E 1013 [en blanket] har indeholdt oplysninger om ledende organisationsmedlemmer, reelt er sket en omgåelse af personregistreringsreglerne. I denne henseende må det fastslås, at materiale om organisationer vil være uden reel mening, hvis navne på ledende medlemmer ikke kan indgå deri. Da en egentlig systematisering og individualisering af det begrænsede antal navne ikke har fundet sted, finder kommissionsdomstolen ikke, at en overtrædelse af registreringsreglerne er sket, selv om det er åbenbart og - således som regeringserklæringen er affattet - ikke uden betænkelighed, at anførelse af selv ufyldstgørende personoplysninger i tilknytning til organisationskemaer i hvert fald i et vist omfang konkretiserer de risici, som man må antages at have ønsket at imødegå ved begrænsningerne af adgangen til egentlige personregistreringer.”

2.5.2. På baggrund af den første beretning fra kommissionsdomstolen rettede Ebba Strange (SF), Ib Nørlund (DKP) og Wilhjem (VS) en forespørgsel til forsvarsministeren. Spørgerne ønskede at vide, hvilke konsekvenser regeringen agtede at drage af de oplysninger om FE, der var fremdraget i beretningen.

Under debatten var flere medlemmer af Folketinget inde på den ovennævnte udlægning af regeringserklæringen, og nogle lagde afstand til den (Folketingstidende 1977/78, Forhandlingerne, sp. 4791 ff).

Der kan i den forbindelse henvises til eksempelvis Gert Petersen (SF) (Folketingstidende 1977/78, Forhandlingerne, sp. 4800):

”...må jeg konstatere, at regeringserklæringen af 1968 er blevet bøjet til ukendelighed og tolket om til sin egen modsætning.”

Bernhard Baunsgaard (RV) udtale bl.a. følgende (Folketingstidende 1977/78, Forhandlingerne, sp. 4827):

”Jeg må her konstatere, at kommissionsdomstolen efter min opfattelse i for høj grad forsøger at fortolke. Jeg er ikke enig i betragtningen...”

Preben Wilhjem (VS) udtalte bl.a. følgende (Folketingstidende 1977/78, Forhandlingerne, sp. 4835):

”Hvad gør så regeringen? Den frikender FET ved at påstå, at regeringserklæringen kun gælder registrering af personer, ikke af lovlige organisationer, og så bringer man i øvrigt personregistreringen ind ad bagdøren. Man laver den kortslutning, at man siger: det gælder ikke organisationer, altså må man registrere organisationer. Man kan ikke registrere organisationer uden at have personer med i det, altså må det også være lovligt. Hvor det selvfølgelig har været den modsatte vej. Man kan ikke registrere organisationer uden at have personer med i det, og når man ikke må registrere personer for lovlig politisk virksomhed, må man selvfølgelig heller ikke registrere lovlige organisationer.”

Her overfor står udtalelser fra eksempelvis Palle Simonsen (KF) (Folketingstidende 1977/78, Forhandlingerne, sp. 4812):

”Der skal selvfølgelig ikke herske tvivl om, at arbejdsopgaven skal løses inden for de rammer, som regering og folketing fastlægger, herunder også den berømte regeringserklæring fra 1968. Kommissionsdomstolen forsyner os her med en nyttig fortolkning af regeringserklæringen, og her har vi især hæftet os ved to ting.

For det første er med hensyn til det centrale spørgsmål om tilladeligheden af politisk registrering kommissionsdomstolens opfattelse den, at ordet ’alene’ fra regeringserklæringen må føre til, at registrering af oplysninger om lovlig politisk virksomhed er tilladelig i tilfælde, hvor registrering af den pågældende person måtte være hjemlet af andre grunde.

Den anden vigtige fortolkning drejer sig om organisationerne, hvor kommissionsdomstolen fastslår, at materiale om organisationer vil være uden reel mening, hvis navne på ledende medlemmer ikke kan indgå deri. Ved registrering må naturligvis forstås en egentlig systematisering i form af et navnekartotek, som også hr. Arne Christiansen for et øjeblik siden beskrev det.”

På baggrund af Hetler-sagen besluttede regeringen at udvide Wamberg-udvalgets kommissorium til også at omfatte FE. Se herom i kapitel 12.

2.6. 1980'erne

Ved lov nr. 378 af 6. juli 1988 blev der etableret et parlamentarisk udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester. Se i øvrigt om udvalget i kapitel 11. Der havde flere gange tidligere været fremsat forslag om et sådant udvalg. Senest havde medlemmer af Socialistisk Folkeparti den 27. oktober 1987 fremsat forslag til et beslutningsforslag, der bl.a. skulle pålægge regeringen at fremsætte et lovforslag om et parlamentarisk kontrolorgan (Folketingstidende 1987/88, Tillæg A, sp. 839).

Behandlingen af lovforslaget gav ikke anledning til en mere principiel debat om efterretningstjenestens virksomhed.

2.7. 1990'erne

Ved lov nr. 359 af 2. juni 1999 blev det besluttet at nedsætte PET-kommissionen. Efter lovens § 3 har PET-kommissionen til opgave at undersøge og redegøre for politiets efterretningsvirksomhed i perioden 1945-1989 i forhold til politiske partier, faglige konflikter og politisk-ideologisk prægede grupperinger og bevægelser i Danmark samt karakteren af de aktiviteter i politiske partier mv., der i den nævnte periode var baggrunden for politiets efterretningsvirksomhed på dette område. Endvidere har PET-kommissionen haft til opgave, for så vidt angår perioden 1968-1989 at vurdere politiets efterretningsvirksomhed set i forhold til de førnævnte aktiviteter og herunder belyse, om virksomheden er udøvet i overensstemmelse med de regler og retningslinjer, som har været fastsat af Folketinget eller regeringen.

Behandlingen af lovforslaget om nedsættelse af undersøgelseskommissionen gav ikke anledning til en mere principiel debat om efterretningstjenestens virksomhed.

2.8. 2000'erne

PET-kommissionen afgav den 24. juni 2009 sin beretning.

PET-kommissionen er i sin beretning fremkommet med en række bidrag til forståelse af regeringserklæringen Dette gælder særligt forståelsen af begrebet ”lovlig politisk virksomhed”. I PET-kommissionens beretning, bind 1, s. 142 ff. anføres bl.a. følgende:

”Lovlig politisk virksomhed er ikke et entydigt begreb. Det er således ikke klart, om der med begrebet sigtes til lovligheden af den politiske målsætning, f.eks. et partis langsigtede politiske mål, som kan være lovlige eller ulovlige, eller til den aktivitet, der udøves for på (længere) sigt at opnå et politisk mål. En sådan aktivitet kan være lovlig eller ulovlig, uanset om det politiske mål i øvrigt er lovligt.

Selv om lovlig eller ulovlig politisk virksomhed må forstås som hinandens modsætninger, kan en beskrivelse af ulovlig politisk virksomhed tænkes klarere at udskille tilfældegrupper af politisk aktivitet, der i sig selv lovligt kunne være mål for en registrering.

...

Centralt i forståelsen af begrebet ’lovlig politisk virksomhed’ er grundlovens § 78 om foreringsfriheden.

...

En forening, herunder en politisk forening, kan efter § 78 opløses ved dom, ligesom foreninger efter hidtidig teori kan forbydes ved lov. Foruden disse situationer, hvor lovligheden af en forening er afgjort ved dom eller lov, kan det overvejes, om der kan bestå foreninger, der må anses for ulovlige, selv om der (endnu) ikke er taget og måske heller ikke vil blive taget skridt til deres opløsning.

Afgørelsen af, hvornår en forening har et ulovligt øjemed, er ikke ukompliceret, og afgørelsen heraf hænger i øvrigt nært sammen med spørgsmål om bevis for det ulovlige øjemed... Afgørelsen må træffes efter en konkret vurdering af spørgsmålet på baggrund af foreningens aktiviteter og evt. under hensyn til foreningens formålsparagraf.

Enhver aktivitet inden for et politisk organ, hvis virksomhed er blevet forbudt ved lov eller dom, jf. Grl. § 78, må givetvis forstås som ulovlig politisk virksomhed, også selv om aktiviteten i andre sammenhænge, og i andre politiske sammenhænge, måtte være lovlig. Aktiviteter for et politisk organ kan anses for ulovlig politisk virksomhed, selv om der ikke er tvivl om organets lovlighed. Det kan dreje sig om aktiviteter, der i sig selv er ulovlige, selv om de anvendes i forfølgningen af et lovligt politisk mål, f.eks. hvis vold, hærværk eller lignende anvendes for at henlede opmærksomheden på en politisk kamp.

Den omstændighed, at der politisk arbejdes efter mål, der er lovstridige, herunder i strid med straffeloven, gør ikke i sig selv aktiviteten lovstridig eller det politiske mål ulovligt. Politisk virksomhed angår i væsentlig grad forandring af samfundsforhold, herunder ændring af lovgivning. En stor del af almindelig politisk aktivitet kan derfor beskrives som et ønske om at forandre lovgivningen og herunder f.eks. lovgiggøre forhold, der måtte være forbudt. Sådant aktivitet falder selvsagt indenfor begrebet 'lovlig politisk virksomhed'.

PET har i et notat af 16. januar 1978 om sin registreringspraksis gjort sig overvejelser over begrebet 'lovlig politisk virksomhed'. I notatet, der ifølge en påtegning har været drøftet på regeringsudvalgs møde den 17. januar 1978, anføres følgende om begrebet:

'Begrebet er vanskeligt – måske endog umuligt – at afgrænse.

I praksis har der med godkendelse af 'Wamberg-udvalget' tegnet sig et vist mønster.

Generelt kan man hævde, at en fortolkning, der lægger vægt på, om der aktuelt foretages handlinger, der er strafbare, vil være for snæver, medens en fortolkning, der lægger vægt på, om man under 'gunstige' betingelser er villig til at begå strafbare handlinger for at nå sit mål, vil være for vid, jfr. bl.a. den omstændighed, at regeringserklæringen antages at forhindre registrering af bl.a. kommunister.

Det er i øvrigt PETs opfattelse, at det rejste spørgsmål ikke nødvendigvis vil skulle besvares ens for henholdsvis enkeltpersoner og organisationer, og at det i

det hele taget næppe vil være muligt at foretage en mere specifik afgrænsning af begrebet.’

Spørgsmålet må som hidtil løses fra sag til sag i ’Wamberg-udvalget’.

Der er ikke konstateret eksempler på, at PET har fundet, at der burde efterforskes (registreres) mod personer, fordi disse forfulgte politiske mål, som i sig selv – og uden hensyn til de politiske midler – var anset ulovlige.

Det har således ikke for Kommissionen været nødvendigt at tage stilling til komplicerede problemstillinger om lovligheden af politiske mål.”

Om 1968-erklæringens betydning for PET anfører PET-kommissionen bl.a. følgende (Bind 16, s. 42 ff):

”Spørgsmålet er, hvordan regeringserklæringen skal bedømmes som retningslinje for PET. Efter Kommissionens flertals opfattelse er regeringserklæringen en politisk tilkendegivelse rettet til omverdenen. Regeringserklæringen fremkom som nævnt på baggrund af længere tids forhandlinger i regeringen om omfanget af PET’s registreringer, og dens ordlyd var udtryk for det kompromis, der var en forudsætning for, at alle tre regeringspartier kunne stå inde for erklæringen. Som retningslinje for PET skal ordlyden af regeringserklæringen, der indgik som tillæg til 1953-instruksen, ses i forbindelse med det nedenfor citerede notat af 14. september 1968, der forelå som fortroligt ved erklæringens offentliggørelse, og som fastlagde retningslinjer og forståelsen af erklæringen.

Udtrykket ’alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed’ betyder, at registrering af lovlig politisk virksomhed kun kunne finde sted, såfremt der tillige forelå et *andet* registreringsgrundlag end lovlig politisk virksomhed. Denne mulighed for at registrere lovlig politisk virksomhed, når der tillige forelå et andet grundlag, benyttedes af PET. Af særlig betydning i forbindelse med overvågning af kommunisterne var, at rejser til østlandene med politisk formål kunne begrunde en registrering. På den måde kunne en række ledende kommunister og deltagere i politiske rejser til østlandene registreres, uden at det stred mod ordene i regeringserklæringen, ligesom deltagelse i politiske skolingskurser kunne begrunde, at der fandt registrering sted af de pågældendes politiske virksomhed. Omfanget af disse registreringer har næppe stået offentligheden klart.

Et flertal i Kommissionen er af den opfattelse, at regeringserklæringen ikke i sig selv kan anses som et udtryk for de retningslinjer, som PET efterfølgende fik til opgave at arbejde efter. Den 14. september 1968, altså to uger før regeringserklæringens offentliggørelse, havde Justitsministeriet formuleret et notat, ifølge hvilket det fremover var muligt at registrere følgende persongrupper:

’1. personer, der har forbindelse med en efterforsknings sag, hvori der er spørgsmål om eventuel overtrædelse af straffelovens bestemmelser om forbrydelser mod rigets selvstændighed og sikkerhed og den lovlige samfundsorden, herunder i første række de i straffelovens kapitel 12 og 13 omhandlede forbrydelser.

2. personer, der har forbindelse til de under pkt. 1 nævnte personer, til udlændinge, der formodes at udøve virksomhed som nævnt under pkt. 1, eller til områder, hvorfra sådan virksomhed erfaringsmæssigt udøves.

3. personer, der enkeltvis eller som medlemmer af grupper eller organisationer udøver virksomhed, der har til formål eller er egnet til at forårsage uroligheder eller at omstyrte eller undergrave den lovlige samfundsorden.’

...

Notatet af 14. september 1968 var udfærdiget i Justitsministeriet, men indholdet var udtryk for regeringens politik, hvilket PET’s chef af Niels Madsen fik at vide på et møde i Embedsmændenes Sikkerhedsudvalg. Statsminister Hilmar Baunsgaard fra Det Radikale Venstre, udenrigsminister Poul Hartling fra Venstre, minister for kulturelle anliggender og nedrustnings-spørgsmål K. Helveg-Petersen fra Det Radikale Venstre og forsvarsminister Erik Ninn-Hansen fra Det Konservative Folkeparti havde tillige alle givet deres tilslutning hertil den 26. september 1968. 14. september-notatet var det grundlæggende tolkningspapir for PET i forhold til instruksen til PET under resten af den kolde krig.

Forståelsen af regeringserklæringen er vigtig for vurderingen af PET’s efterfølgende arbejde. Den forståelse, som *Kommissionens flertal* lægger til grund betyder, at tjenesten ved at følge den fortolkning, der blev formuleret i notatet af 14. september, holdt sig inden for de rammer, der var udstukket af regeringen.

...

Regeringserklæringen gav anledning til en omfattende udrensning i PET’s arkiv...”

PET-kommissionen omtaler i den forbindelse notitsen af 19. december 1968 vedrørende ordren fra PETs daværende chef, politiinspektør Arne Nielsen, om at ledende DKPere og DKUere samt ledende medlemmer af VS og SUF fortsat skulle registreres. Hertil bemærker PET-kommissionen følgende (Bind 16, s. 47):

”Kommissionen har forsøgt at opgøre, hvor mange danske statsborgere, der blev registreret som følge af Arne Nielsens ordre, og et skøn er, at det har drejet sig om mere end 500 personer. Den nævnte praksis er fremhævet i bemærkningerne til lov nr. 359 af 2. juni 1999 om nedsættelse af Kommissionen. Kommissionen har i sin historiske beskrivelse derfor nærmere overvejet, om notitsen fra december 1968 kunne indebære, at PET handlede i strid med regeringserklæringens retningslinjer. Kommissionens flertal finder, at det ikke er tilfældet, da PET’s registreringspraksis i de år i det væsentlige fulgte retningslinjerne i det ovennævnte notat af 14. september 1968, som udtrykte Justitsministeriets forståelse af registreringsreglerne efter regeringserklæringen. Ordren af 19. december 1968 må anses for en opregning af, hvilke

persongrupper, der i henhold til notatet af 14. september 1968 fortsat kunne registreres. Denne registreringspraksis fortsatte indtil 1974, hvor den ophørte efter ordre fra politimester Jørgen Skat-Rørdam.”

Der henvises i den forbindelse til kapitel 3, afsnit 3.2.4, hvor Justitsministeriets notat af 14. september 1968 om PETs registreringer og videregivelse af oplysninger om danske statsborgere, politiinspektør Arne Nielsens ordre af 18. december 1968 og politimester Jørgen Skat-Rørdams kontraordre af 21. august 1974 er omtalt.

For så vidt angår spørgsmålet, om PET har overholdt regler og retningslinjer, anfører PET-kommissionen sammenfattende følgende (Bind 16, s. 62 ff):

”Et af de spørgsmål, som Kommissionen skal undersøge, er, om PET 1968-89 overholdt de regler og retningslinjer for tjenestens virksomhed, som var fastlagt af Folketinget og vekslende regeringer. Kommissionens overordnede billede er, at PET har overholdt regler og retningslinjer. Det meste af PET’s arbejde havde karakter af enten indsamling af oplysninger om politiske miljøer eller mere traditionel politiefterforskning med henblik på at afdække virksomhed, der faldt ind under straffelovens bestemmelser om forbrydelser mod statsforfatningen eller statens sikkerhed.

Det anførte betyder imidlertid ikke, at Kommissionen ikke har kunnet konstatere et antal tilfælde, hvor PET ikke har overholdt gældende regler, eller hvor PET’s praksis havde karakter af en omgåelse af regeringserklæringen.

...

Som anført rummer Kommissionens beretning eksempler på, at PET har overtrådt eller omgået gældende regler og retningslinjer, men overordnet set må det vurderes, at der var tale om forholdsvis få forhold, og at de som oftest var af mindre graverende karakter og derfor i den historiske sammenhæng må tillægges mindre betydning.”

Beretningen er ikke fulgt op af politiske initiativer eller mere principielle overvejelser om efterretningstjenestens virksomhed.

3. Gældende ret

3.1. Indledning

I kapitel 5, afsnit 2, er gældende ret for PETs behandling af oplysninger beskrevet. Som anført udgøres regelgrundlaget for PETs behandling først og fremmest af administrative bestemmelser fastsat af vedkommende minister eller af tjenesten selv.

Nedenfor beskrives særligt de gældende administrative forskrifter for PETs behandling af oplysninger om politisk virksomhed.

3.2. Administrative forskrifter for PET

3.2.1. Regeringserklæringen af 30. september 1968

Den daværende regering offentliggjorde den 30. september 1968 erklæringen om forbuddet mod registrering af danske statsborgere alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed. Erklæringen er gengivet ovenfor under pkt. 2.4.4, hvor også den politiske baggrund for erklæringen er omtalt.

I det følgende henvises til nogle centrale bidrag i relation til fortolkning af regeringserklæringen og PETs administration af erklæringen.

I kapitel 3, afsnit 3.2.4 er omtalt Justitsministeriets notat af 14. september 1968 om PETs registreringer og videregivelse af oplysninger om danske statsborgere, politiinspektør Arne Nielsens ordre af 18. december 1968 og politimester Jørgen Skat-Rørdams kontraordre af 21. august 1974.

Hetler-rapporten (Beretningen fra Kommissionsdomstolen af 13. juli 1977 om Forsvarets Efterretningstjeneste) indeholder nogle fortolkningsbidrag til regeringserklæringen. Disse er angivet ovenfor under afsnit 2.5.1.

I afsnit 2.8 (samt kapitel 9) er omtalt PET-kommissionens sammenfattende vurdering af, om PET har overholdt det gældende regelsæt.

Af relevans for fastlæggelsen af begrebet ”lovlig politisk virksomhed” har PET-kommissionen endvidere behandlet spørgsmålet om opløsning af foreninger med ulovligt øjemed og PETs funktion i den anledning (PET-kommissionens beretning, bind 1, s. 146 ff):

”...Finder anklagemyndigheden, at der ikke er fornødent bevis for, at *organisationen* (foreningen) har et ulovligt øjemed eller virker ved ulovligheder, skal der ikke anlægges opløsningssag.

Det grundlag, som anklagemyndigheden skal træffe sin afgørelse på, tilvejebringes normalt gennem en efterforskning, der udføres af politiet, herunder PET.

Det er i den forbindelse af interesse, at PET's opgaver helt overordnet kan beskrives dels som bl.a. præventive og som rettet mod aktiviteter, der truer statens sikkerhed, de højere statsorganer eller angriber den lovlige samfundsorden.

PET's opgaver har således bestået i at efterforske, herunder præventivt, mod ulovlig aktivitet, og lovligheden af aktiviteten skal afgøres efter gældende ret. Såfremt en given aktivitet må anses for ulovlig, må den, inden for de af Justitsministeriet udstukne rammer, påkalde sig PET's interesse. Da PET's virke som anført i vidt omfang er præventivt, vil en efterforskning mod personer, grupperinger og organisationer søge at afdække, om de pågældende måtte påtænke at overtræde gældende dansk ret. Det er således ikke afgørende for legitimiteten af en efterforskning, om personer, grupperinger, organisationer mv. allerede kan konstateres at udøve ulovlig politisk virksomhed. En efterforskning kan angå spørgsmålet, om en forening (eller dens medlemmer) reelt har et ulovligt øjemed, fordi dette skal opfyldes gennem lovovertrædelser.

...

Det fremgår af instrukserne for PET, at PET skal efterforske 'forbrydelser'. Dette giver naturligvis kun mening, hvis der hermed sigtes til overtrædelser af gældende ret. Dette er i overensstemmelse med den statsretlige opfattelse af, at afgørelsen af, om en forening har et lovligt øjemed, overlades til lovgivningsmagten og retsordenen i øvrigt.

...

Det er almindeligt anerkendt, at forudsætningen for at forbyde en forening under henvisning til, at den virker ved vold mv., er, at foreningen – i modsætning til foreningens medlemmer – har dette virke.

Det kan således være et led i PET's efterforskning at undersøge, om mulige ulovlige aktiviteter, herunder med politisk sigte, er udtryk for en foreningsaktivitet med deraf flydende overvejelser om foreningens opløsning, jf. om dette ovenfor, eller om der er tale om aktiviteter, der alene kan tilskrives enkeltpersoner eller grupper af personer med tilknytning til foreningen, således at aktiviteten ikke kan tilskrives foreningen som sådan. Det kan i den forbindelse ikke udelukkes, at visse aktiviteter, der ikke kan tilskrives foreningen, ofte udøves som led i – eller under dække af – foreningsaktivitet.”

Forbuddet i regeringserklæringen mod registrering alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed er videreført i Justitsministeriets instruks og retningslinjer fra 2009 for PET.

3.2.2. Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 til chefen for PET

I Justitsministeriets instruks er om registrering anført følgende:

”...

V. REGISTRERING AF OPLYSNINGER

Politiets Efterretningstjeneste skal indsamle og bearbejde oplysninger, der er eller kunne være af betydning for løsningen af de ovennævnte opgaver.

Registrering af personoplysninger skal indskrænkes til det absolut påkrævede.

Registrering af danske statsborgere og herboende udlændinge må ikke ske alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed. Alle sager vedrørende nyregistrering af danske statsborgere og herboende udlændinge skal forelægges for Wamberg-udvalget.”

3.2.3. Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for PETs behandling af personoplysninger mv.

Retningslinjerne skelner mellem registre, støttedatabaser, personsikkerhedsdatabaser, journalsystemet og behandling af oplysninger uden for registrene, databaserne og journalsystemet.

Af retningslinjerne fremgår bl.a. følgende:

”...

Registrering af danske statsborgere og herboende udlændinge må ikke ske alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed.

...

Efterretningstjenestens registre

§ 1. Politiets Efterretningstjeneste fører elektroniske registre over personer, organisationer og virksomheder, der med rimelig grund mistænkes eller har været mistænkt for:

- 1) at overtræde eller forsøge at overtræde bestemmelser i straffelovens kapitel 12 eller 13 eller
- 2) at udøve eller forsøge at udøve en kriminalitet, der ved sin grovhed, sine internationale relationer eller sit formål truer statens sikkerhed eller samfundsordenen, eller som hindrer eller undergraver folkestyrets funktioner.

Stk. 2. I registrene optages oplysninger om de nævnte personer, organisationer og virksomheder.

Stk. 3. I tilknytning til de i stk. 2 nævnte oplysninger, kan registrene indeholde oplysninger om andre end de i stk. 1 nævnte personer, organisationer eller virksomheder, i det omfang det er af betydning for behandlingen af de i stk. 2 nævnte oplysninger.

Stk. 4. Når der foretages registrering af en dansk statsborger eller en herboende udlænding, som ikke hidtil har været opført i Politiets Efterretningstjenestens registre, skal registreringen hurtigst muligt forelægges for Wamberg-udvalget, der træffer beslutning om, hvorvidt registreringen kan opretholdes. Det samme gælder vedrørende registrering af organisationer og virksomheder hjemmehørende i Danmark. I tilfælde af, at udvalget ikke kan godkende registreringens opretholdelse, skal registreringen straks slettes, og eventuelle hertil knyttede sagsakter destrueres og slettes, medmindre efterretningstjenesten eller et medlem af udvalget uden unødigt ophold forelægger spørgsmålet om registreringen for justitsministeren til endelig afgørelse.

§ 2. Hvis efterretningstjenesten ønsker at opretholde registreringen af en dansk statsborger, herboende udlænding eller en organisation eller virksomhed hjemmehørende i Danmark i mere end 10 år efter registreringens oprettelse, kan dette kun ske med Wamberg-udvalgets godkendelse. For ikke-herboende udlændinge samt for organisationer og virksomheder, der ikke er hjemmehørende i Danmark, er fristen 20 år fra registreringens oprettelse. Frem til sletning sker, skal spørgsmålet om registreringens opretholdelse herefter i alle tilfælde forelægges Wamberg-udvalget til godkendelse hvert 5. år, medmindre udvalget har fastsat en kortere frist.

Stk. 2. Wamberg-udvalget etablerer en stikprøvekontrol med registreringer af ikke-herboende udlændinge og udenlandske organisationer og virksomheder samt med efterretningstjenestens overholdelse af de i stk. 1 anførte frister og sletning af oplysninger efter § 1, stk. 4.”

4. PETs behandling af oplysninger i praksis

I kapitel 5, afsnit 4 er nærmere beskrevet, hvorledes efterretningstjenesten behandler oplysninger som led i sin virksomhed.

Af kapitel 5, pkt. 4.1, fremgår, at PET bl.a. behandler oplysninger om personer, der er mistænkt for en forbrydelse, som tjenesten har til opgave at forebygge eller efterforske. Ligesom ved andre politimæssige efterforskninger indgår i den forbindelse bl.a. oplysninger om de pågældendes motiver. For PETs virksomhed gør der sig det særlige gældende, at undersøgelser og efterforskning af, om personer eller organisationer mv. planlægger, gennemfører eller har gennemført spionage, terrorisme eller ekstremisme, i videre omfang end for det øvrige politi medfører, at tjenesten indsamler oplysninger om politisk, religiøs eller ideologisk motivation.

PET behandler desuden oplysninger om personer, som ikke er og ikke har været genstand for mistanke eller overvågning (undersøgelse).

PET behandler bl.a. oplysninger om personer, der f.eks. i kraft af deres stilling eller holdning må anses for (potentielle) ofre for terroristiske eller ekstremistiske forbrydelser. Der kan eksempelvis være tale om ministre eller fremtrædende politikere.

Endvidere behandles oplysninger om personer og organisationer, hvis virksomhed indgår som baggrundsviden til forståelse af de almindelige samfundsforhold – det vil sige almindelige forhold i samfundet, som politisk motiverede forbrydere kan tænkes at agere på baggrund af.

Der henvises i øvrigt til kapitel 5, afsnit 4.

5. Persondataloven

5.1. PET

Som det fremgår af lovudkastets § 6, stk. 1, foreslår udvalget, at følgende bestemmelser i persondataloven sættes i kraft for PET:

Persondatalovens § 3, der indeholder persondatalovens grundlæggende definitioner.

Persondatalovens § 5, der fastsætter krav om bl.a. saglighed, datakvalitet og proportionalitet ved behandlingen af personoplysninger.

Persondatalovens § 11, stk. 1, der fastsætter, at offentlige myndigheder kan behandle oplysninger om personnummer med henblik på en entydig identifikation eller som journalnummer.

Persondatalovens §§ 41 og 42, der vedrører behandlingssikkerhed.

Persondatalovens behandlingsregler i §§ 6-8 sættes med visse ændringer i kraft for PET, således at behandling af enhver personoplysning kan ske, hvis der foreligger samtykke, eller behandlingen er nødvendig for efterretningstjenestens opgavevaretagelse. PET kan imidlertid behandle enhver personoplysning, hvis behandlingen må antages at have betydning for varetagelse af efterretningstjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Udvalget foreslår endvidere, at der udformes særlige regler, som til dels bygger på persondatalovens regler i §§ 7 og 8, om PETs videregivelse af oplysninger til andre forvaltnings-

myndigheder, private personer og organisationer samt til udenlandske myndigheder og internationale organisationer.

5.2. Andre myndigheder

Spørgsmålet om andre dataansvarlige myndigheders adgang til at behandle oplysninger om enkeltpersoners politiske overbevisning skal afgøres efter behandlingsreglerne i persondatalovens § 7, stk. 2-7. Disse regler giver bl.a. politiet mulighed for i en konkret straffesag – ligesom tidligere i henhold til lov om offentlige myndigheders registre – at kunne notere oplysninger om borgernes politiske overbevisning i forbindelse med efterforskningen af f.eks. politisk motiverede forbrydelser. Efter persondatalovens § 7, stk. 8, må der imidlertid ikke for den offentlige forvaltning føres edb-registre med oplysninger om politiske forhold, som ikke er offentligt tilgængelige.

6. Udvalgets overvejelser

6.1. Indledning

Dette afsnit indeholder udvalgets overvejelser om PETs registrering af personoplysninger om politisk virksomhed.

Udvalget har som nævnt i kapitel 4 ikke fundet anledning til at foreslå væsentlige ændringer i forhold til de opgaver, som PET i dag varetager. En hovedopgave for PET bør fortsat være at forebygge og efterforske forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og forbrydelser rettet mod statsforfatningen og de øverste statsorganer, jf. straffelovens kapitel 12 og 13.

En efterretningstjeneste, der som PET overordnet har til opgave at værne om landets indre og ydre sikkerhed og demokratiske styreform, vil gennem sin virksomhed kunne komme i berøring med bl.a. borgernes deltagelse i politisk motiverede aktiviteter.

Som anført i kapitel 3 kan en efterretningstjenestes virksomhed på det politiske område indebære en risiko for, at tjenesten af den til enhver tid siddende regering – i strid med de demokratiske principper og værdier, som tjenesten skal varetage – misbruges til at ramme regeringens politiske modstandere. En anden mulighed er, at skiftende regeringer ikke ønsker at tage ansvar for den politisk ømtålelige del af tjenestens virksomhed, men overlader det til tjenesten selv at vurdere, hvad den til enhver tid siddende regering må antages at være indforstået med. Dette kan skabe risiko for, at tjenesten udvikler sig til ”en stat i staten”.

Et helt grundlæggende og overordnet synspunkt i et demokrati som det danske, der bygger på retsstatslige principper og borgerlige frihedsrettigheder, herunder ytrings-, forsamlings- og foreningsfrihed, må være, at en efterretningstjeneste ikke skal kunne føre en generel anskuelses- eller sindelagskontrol med landets borgere.

Det er risici af denne karakter, der løbende er blevet peget på i den politiske debat i forbindelse med PETs registreringer på det politiske område.

Regeringserklæringen fra 1968 er et resultat af debatten om efterretningstjenesternes rolle i relation til politisk motiverede aktiviteter. Den bygger således på overvejelser om, hvorledes det sikres, at borgernes ret til at udøve lovlige politiske aktiviteter ikke bliver krænket – eller kan blive oplevet som krænket – i forbindelse med varetagelsen af efterretningsarbejdet.

En bærende tanke bag registreringsforbuddet er, at den enkelte borgers udøvelse af frihedsrettighederne, der er en nødvendig forudsætning for den frie politiske meningsdannelse i et demokratisk samfund, ikke skal begrænses af frygt for, at borgeren i hemmelighed registreres. Et væsentligt formål med forbuddet er med andre ord at modvirke selvrensensur.

Pkt. 6.2 indeholder udvalgets overvejelser om at fastsætte en udtrykkelig lovregel, hvorefter udøvelse af lovlig politisk virksomhed ikke i sig selv kan begrunde, at oplysninger herom registreres af PET.

Under pkt. 6.3 omtales spørgsmålet om, hvordan en sådan lovregel kan udformes.

6.2. Regeringserklæringen af 30. september 1968 og ikraftsættelse for PET af en række af persondatalovens regler

PET er som nævnt ikke i dag omfattet af persondataloven, herunder af persondatalovens kapitel 4 om behandling af personoplysninger, men udvalget foreslår en række af persondatalovens regler overført til en særlig lov om PET. Udvalget har i den forbindelse overvejet, om det allerede følger af de behandlingsregler i persondataloven, som udvalget foreslår overført til PET, at tjenesten ikke må behandle oplysninger om personer alene på grundlag af deres lovlige politiske virksomhed.

I persondatalovens § 5 er der som anført i kapitel 5, afsnit 3.2.3.1, fastsat en række grundlæggende principper for den dataansvarliges behandling af oplysninger. Disse principper skal ses i sammenhæng med bestemmelserne i §§ 6-13, hvori de nærmere betingelser for behandling af oplysninger er fastsat.

Udvalgets forslag vil bl.a. indebære, at PET bliver omfattet af persondatalovens § 5, der fastsætter krav om saglighed og proportionalitet ved behandling af personoplysninger. Tjenesten vil også blive omfattet af det såkaldte finalité-princip i persondatalovens § 5, stk. 2, hvorefter en behandling ikke må være uforenelig med de formål, der har begrundet indsamlingen af de pågældende oplysninger. Endvidere foreslår udvalget, at persondatalovens behandlingsregler i §§ 6-8 med en række ændringer skal gælde for PET. PET kan efter udvalgets lovforslag behandle personoplysninger, hvis behandlingen må antages at have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. PET kan endvidere til varetagelse af sine øvrige opgaver behandle de følsomme personoplysninger, der er nævnt i persondatalovens § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1, hvis behandlingen er nødvendig for varetagelsen af tjenestens øvrige opgaver.

Det er udvalgets opfattelse, at de behandlingsregler i persondataloven, som udvalget foreslår sat i kraft for PET, vil føre til, at PET ikke kan registrere oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer alene på grundlag af deres lovlige politiske virksomhed. En sådan registrering må anses for usaglig og kan ikke antages at have betydning eller være nødvendig for PETs varetagelse af sine opgaver.

Uanset det anførte finder udvalget, at der i en kommende lov om PETs opgaver og virksomhed bør indsættes en udtrykkelig lovbestemmelse, der – i forlængelse af regeringserklæringen af 30. september 1968 – indeholder et forbud mod registrering alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed.

Udvalget har herved lagt afgørende vægt på, at regeringserklæringen er et resultat af en omfattende politisk debat, og dens tilsikring af udøvelse af lovlig politisk virksomhed som en grundlæggende demokratisk ret er anset for at være af central betydning i spændingsfeltet mellem på den ene side PETs virksomhed og på den anden side politisk motiverede aktiviteter i samfundet.

Regeringserklæringens forbud mod registrering af danske statsborgere alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed må anses for en administrativ forskrift. Om den nærmere fortolkning af regeringserklæringen henvises til afsnit 3.2.1. Ved at lovfæste et forbud, som i det væsentlige svarer til regeringserklæringens forbud, fjernes enhver tvivl om, at lovlig politisk virksomhed ikke i sig selv bør kunne begrunde registrering af personoplysninger hos tjenesten. Både en regering og efterretningstjenesten selv vil med en sådan lovbestemmelse være retligt afskåret fra at træffe administrativ beslutning om, at PET skal kunne registrere oplysninger om personer alene på grundlag af deres lovlige politiske virksomhed.

Udvalget har overvejet at lade regeringserklæringen afløse af reglen i persondatalovens § 7, stk. 8. Efter denne bestemmelse, der er en videreførelse af en bestemmelse i den tidligere lov om offentlige registre, må der ikke for den offentlige forvaltning føres edb-registre med oplysninger om politiske forhold, som ikke er offentligt tilgængelige. Bestemmelsen forbyder således ikke anden behandling end førelse af edb-registre med oplysninger om politiske forhold og kun førelse af edb-registre med oplysninger, som ikke er offentligt tilgængelige. Om persondatalovens definition af registre henvises til persondatalovens § 3, nr. 3. Det fremgår ikke af persondataloven, hvad der nærmere skal forstås ved et edb-register. Det kan imidlertid udledes af § 19, stk. 2, i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning, og Datatilsynets vejledning nr. 37 af 2. april 2001, jf. herved tillige Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen: Lov om behandling af personoplysninger (2. udgave, 2008), side 446, note 21, at tekstbehandlingsdokumenter indeholdende personoplysninger kun anses for edb-registre, hvis de foreligger i endelig form og ikke er slettet inden for en kortere frist – generelt af en størrelsesorden på højst en måned. Om behandling af oplysninger om politiske forhold, der ikke er omfattet af forbuddet om førelse af et edb-register i persondatalovens § 7, stk. 8, kan ske, skal afgøres efter reglerne i § 7, stk. 2-7.

Når udvalget ikke foreslår regeringserklæringen afløst af persondatalovens § 7, stk. 8, skyldes det flere forhold. For det første bør et forbud rettet mod PETs behandling af personoplysninger efter udvalgets opfattelse baseres på formuleringen ”politisk virksomhed” i regeringserklæringen og ikke på det sprogligt snævrere udtryk ”politiske forhold” i persondatalovens § 7, stk. 8. For det andet bør et forbud mod, at PET kan registrere personoplysninger om politisk virksomhed ikke knyttes til, om oplysningerne er offentligt tilgængelige. De overordnede hensyn, der taler imod, at en efterretningstjeneste som PET behandler personoplysninger om politisk virksomhed, gælder i princippet også for personoplysninger, der er offentligt tilgængelige eller bliver offentligt tilgængelige, f.eks. som følge af en persons deltagelse i den offentlige debat. For det tredje bør forbuddet ikke begrænses til edb-registre, men bør knyttes til persondatalovens generelle behandlingsbegreb.

Det er således sammenfattende udvalgets opfattelse, at regeringserklæringen i det væsentlige bør videreføres i en ny lovbestemmelse, således at det i lovsform fastslås, at en persons lovlige politiske virksomhed ikke i sig selv kan begrunde, at PET behandler oplysninger om den pågældende.

Det er dog samtidig udvalgets opfattelse, at et forbud i lovsform ikke kan være undtagelsesfrit, men at PET i en række tilfælde må have mulighed for behandle personoplysninger om lovlig politisk virksomhed, jf. herom nedenfor.

6.3. Udformningen af et forbud i lovsform mod behandling af personoplysninger om lovlig politisk virksomhed

6.3.1. Lovlig politisk virksomhed

Spørgsmålet om, hvorvidt en politisk virksomhed er lovlig, må afgøres konkret på grundlag af dansk lovgivning og andre danske retskilder, herunder umiddelbart bindende retsakter og afgørelser fra mellemfolkelige organisationer og domstole, f.eks. EU, EU-domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

I sammenhængen kan der være grund til at pege på bestemmelsen i straffelovens § 136, stk. 2, hvorefter den, der offentligt udtrykkeligt billiger en af de i denne lovs 12. eller 13. kapitel omhandlede forbrydelser, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. Udtrykkelig offentlig billigelse af eksempelvis terror mv., jf. straffelovens §§ 114-114 g, er således strafbar.

Om PET-kommissionens forståelse af begrebet ”lovlig politisk virksomhed” henvises til gennemgangen foran under afsnit 2.8.

I den statsretlige teori, jf. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 684, Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret (3. udgave ved Ole Espersen, 1980), side 748, Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 3 (2003), side 146 f. og Peter Germer, Statsforfatningsret (4. udgave, 2007), side 369, drøftes spørgsmålet om forbud mod politiske foreninger på grund af ulovligt øjemed, jf. grundlovens § 78. Der er i det væsentlige enighed om, at det ikke er et ulovligt øjemed at arbejde for radikale ændringer af det bestående samfund, f.eks. afskaffelse af demokratiet og frihedsrettighederne i grundloven, hvis det sker ved lovlige midler. Politiske foreninger med demokratifjendtlige holdninger kan således ikke uden videre forbydes. Et ulovligt øjemed foreligger derimod, hvis dette skal opfyldes gennem lovovertrædelser.

Udvalget har ved sine overvejelser taget udgangspunkt i den overordnede forståelse af begrebet ”lovlig politisk virksomhed” og ”lovligt øjemed”, der kan udledes af PET-kommissionens beretning og den statsretlige teori. Udvalget har imidlertid også ved udformningen af lovudkastet lagt vægt på den praksis, der siden 1968 har udviklet sig i forbindelse med PETs og Wamberg-udvalgets administration af regeringserklæringen. Udvalget har bestræbt sig på at udforme en regel, der på den ene side sikrer den frie politiske meningsudveksling og på den anden side giver PET en mulighed for løbende at følge selv spinkle og tidlige indikationer på ulovlig politisk virksomhed.

Udvalgets lovudkast udelukker ikke, at PET behandler oplysninger om en persons lovlige politiske virksomhed, hvis PET af andre grunde behandler oplysninger om den pågældende.

Der kan endvidere ikke udledes af forbuddet, at PET kun må behandle oplysninger om ulovlig politisk virksomhed. Det fastslås alene, at såfremt en persons politiske virksomhed er lovlig, kan denne virksomhed ikke i sig selv begrunde, at PET behandler oplysninger om den pågældende.

Som følge af bestemmelserne i §§ 2-4 i udvalgets lovudkast, forsvarslovens § 13, stk. 4, luftfartslovens § 148 a og udlændingelovens § 45 a vil PET løbende modtage et betydeligt antal oplysninger om enkeltpersoners politiske virksomhed. Også gennem indenlandske og udenlandske samarbejdsparter, herunder politimyndigheder og sikkerheds- og efterretnings-tjenester i udlandet og internationale organisationer modtager PET personoplysninger om politisk virksomhed. Det kan være forbundet med betydelig vanskelighed at afklare, om en politisk virksomhed er lovlig eller ulovlig. PET kan i denne afklaringsperiode behandle oplysninger om politisk virksomhed med henblik på at udøve det nødvendige skøn til afklaring af, om virksomheden er lovlig eller ulovlig. Er der indikationer bestyrket af konkrete omstændigheder i retning af, at virksomheden er ulovlig, eller giver almindelige erfaringsgrundsætninger anledning til mistanke om, at virksomheden er ulovlig eller kan udarte sig i ulovligheder, kan PET fortsætte behandlingen. Behandlingen kan fortsætte, indtil det med rimelig sandsynlighed kan fastslås, om virksomheden er lovlig eller ulovlig. Det er dog klart, at et afklaringsarbejde ikke kan fortsætte i det uendelige, idet formålet med forbuddet derved ville gå tabt. Nogen fast tidsgrænse kan imidlertid ikke fastsættes, men på et tidspunkt må der tages stilling til, om der fortsat er et grundlag, der kan begrunde behandlingen. Udvalget finder, at det vil være en central opgave for det foreslåede PET-tilsyn at sikre, at muligheden for at afklare, om en aktivitet er udtryk for lovlig virksomhed, ikke misbruges til at omgå forbuddet.

Persondatalovens § 7, stk. 1, indeholder et forbud mod behandling af personoplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold og oplysninger om helbredsmæssige og seksuelle oplysninger. Det fremgår ikke af bemærkningerne til bestemmelsen, hvad der nærmere skal forstås ved de enkelte led i § 7, stk. 1.

Udvalget har i lyset af denne bestemmelse drøftet, om det foreslåede forbud burde udvides til også at omfatte ”lovlig udøvelse af anden meningstilkendegivende virksomhed” end politisk virksomhed. Herved ville eksempelvis også ”religiøs og filosofisk virksomhed” blive omfattet af forbuddet. Udvalget har dog ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at foreslå en sådan tilføjelse. Udvalget foreslår derfor, at forbuddet på samme måde som regeringserklæringen skal gælde (lovlig) ”politisk virksomhed” og således beskytte den fri politiske meningsdannelse, der er en nødvendig forudsætning for en demokratisk styreform.

Udvalget finder anledning til at understrege, at det forhold, at en persons meningstilkendegivende virksomhed ikke er omfattet af forbuddet mod at behandle oplysninger om den pågældende, ikke er ensbetydende med, at PET frit kan behandle oplysninger om den pågældendes meningstilkendegivende virksomhed. PETs behandling af sådanne oplysninger skal ske i overensstemmelse med de øvrige regler i lovudkastet, herunder lovudkastets § 6.

Det er vanskeligt præcist at afgrænse begrebet ”politisk virksomhed”. Noget forsøg herpå er ikke gjort i forbindelse med regeringserklæringen af 30. september 1968. Heller ikke den debat, der gennem tiden har været i Rigsdagen og Folketinget, herunder i forbindelse med oprettelsen af Wamberg-udvalget i 1964 og regeringserklæringen af 30. september 1968, giver noget præcist billede af, hvad der skal forstås ved politisk virksomhed.

”Politisk virksomhed” har efter udvalgets opfattelse karakter af en retlig standard, som løbende må udfyldes og præciseres i takt med samfundsudviklingen. I lyset af den debat, der førte til regeringserklæringen af 30. september 1968, og ud fra formålssynspunkter er det udvalgets opfattelse, at politisk virksomhed overordnet må forstås som enhver aktivitet, der beskæftiger sig med styrelse og påvirkning af eksisterende samfund og samfundsforhold.

Der er ingen skarpe grænser mellem politisk, religiøs og filosofisk virksomhed. Politisk virksomhed bygger ofte på et ideologisk eller filosofisk fundament, ligesom der i nogle religioner ikke skelnes mellem politik og religion. Afgørende for, om en meningstilkendegivelse er politisk, må overordnet være, om den i sin fremtrædelsesform retter sig mod at styre eller påvirke et samfund (det danske eller et udenlandsk) eller samfundsforholdene her i landet eller i udlandet. Det er hverken en nødvendig eller tilstrækkelig betingelse, at meningstilkendegivelsen har sin oprindelse i en bestemt religion eller ideologi. Om det foreslåede PET-tilsyns kontrol med, at forbuddet mod behandling af lovlig politisk virksomhed overholdes, henvises til bemærkningerne nedenfor.

Omfattet af politisk virksomhed er ikke alene ytringer, men også andre former for politiske tilkendegivelser, f.eks. deltagelse i politiske demonstrationer.

Udvalgets forslag vil omfatte enhver lovlig udøvelse af almindelige demokratiske rettigheder (ytrings-, forenings- og forsamlingsfrihed) i politisk sammenhæng. Den foreslåede bestemmelse er således ikke begrænset til medlemskab af opstillingsberettigede partier, men omfatter enhver politisk aktivitet, herunder deltagelse i diskussionsfora og sociale netværk på internettet og ytringer på f.eks. blogs og profiler på sociale netværk. Derimod er eksempelvis meningstilkendegivende virksomhed udelukkende af religiøs eller filosofisk karakter ikke omfattet af behandlingsforbuddet.

6.3.2. Her i landet hjemmehørende personer

I overensstemmelse med udvalgets kommissorium gælder det foreslåede forbud i forhold til ”her i landet hjemmehørende personer”. Der henvises til gennemgangen foran i kapitel 1, pkt. 3.7 om begrebet ”her i landet hjemmehørende personer”.

Udvalget har overvejet, om forbuddet også burde gælde for behandling af personer, der ikke er hjemmehørende her i landet. Udvalget har imidlertid ikke fundet grundlag for en sådan udvidelse af forbuddet.

Det er almindeligt kendt, at udlændinge udøver politisk virksomhed her i landet. Dette sker ofte med det formål at varetage udenlandske interesser ved at påvirke den danske opinion. Denne virksomhed udøves dels af udlændinge med ophold i Danmark, f.eks. medlemmer af ambassader, konsulater, delegationer og internationale organisationer, dels af udlændinge i udlandet. Udvalget finder, at PET kan have et legitimt behov for at kunne behandle personoplysninger om ikke her i landet hjemmehørende udlændinge, der udøver en i og for sig lovlig virksomhed her i landet, og at et forbud herimod væsentligt ville begrænse PETs muligheder for at varetage sine opgaver.

Forbuddet gælder således kun i forhold til personer, der har en kvalificeret tilknytning til det danske samfund enten som danske statsborgere eller som udlændinge med et nærmere bestemt ophold her i landet. Herved sikres det, at disse personer kan deltage i politiske aktiviteter, der er en nødvendig forudsætning for den frie politiske meningsdannelse i et demokratisk samfund, uden risiko for at PET af den grund behandler oplysninger om dem.

6.3.3. Undtagelser

6.3.3.1. Indledning

Som nævnt foran er det udvalgets opfattelse, at et absolut forbud for PET mod at behandle oplysninger om udøvelse af lovlig politisk virksomhed ville være for vidtgående

Udvalget har fundet, at ”ikke i sig selv kan begrunde” mere tydeligt end ”ikke finde sted alene på grundlag af” angiver den bærende tankegang bag reglen. Formuleringen ”ikke i sig selv” kendes fra Norge.

Et absolut forbud ville ligeledes gå videre, end hvad der følger af den gældende retstilstand. Efter regeringserklæringen må registrering af danske statsborgere ikke finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed. Derimod er regeringserklæringen forstået således, at

registrering af lovlig politisk virksomhed kan ske, hvis personregistreringen som følge af andet end denne virksomhed har et retmæssigt, sagligt og relevant grundlag i betragtning af de opgaver, som PET varetager.

Et absolut forbud mod behandling af oplysninger om udøvelse af lovlig politisk virksomhed ligger desuden ikke i naturlig forlængelse af persondatalovens almindelige behandlingsregler.

6.3.3.2. Sager om meddelere mv.

Det vil efter udvalgets opfattelse kunne være nødvendigt, at PET behandler oplysninger om en (potentiell) meddelers eller kildes udøvelse af lovlig politisk virksomhed f.eks. med henblik på at få afklaret, om det overhovedet er muligt at rekruttere den pågældende, eller at vurdere vedkommendes troværdighed.

Det er i en sådan situation ikke personens politiske virksomhed i sig selv, der begrunder behandlingen, men behandlingen indgår som et led i PETs overvejelser om brug af den pågældende som meddeler eller kilde.

6.3.3.3. Sager om sikkerhedsundersøgelser

I Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for PETs behandling af personoplysninger mv. bestemmes i § 4, stk. 1, at PET ”fører elektroniske databaser med relevante oplysninger om personer, der har været sikkerhedsundersøgt, og som er eller har været sikkerhedsgodkendt”. Det antages, at en relevant oplysning kan vedrøre den pågældendes lovlige politiske virksomhed.

Udvalget finder ikke anledning til at foreslå denne ordning ændret. Efter udvalgets forslag er det således fortsat muligt i forbindelse med sikkerhedsgodkendelsessager at behandle oplysninger om en persons lovlige politiske virksomhed. Det er ikke den lovlige politiske virksomhed, der i sig selv begrunder behandlingen, men denne oplysning indgår som led i den samlede vurdering af, om den pågældende kan sikkerhedsgodkendes.

6.3.3.4. Sager om personer, som beskyttes ved livvagtjeneste mv.

PET behandler oplysninger om personer, der i kraft af deres stilling eller holdning må anses for (potentielle) ofre for terroristiske eller ekstremistiske forbrydelser. Som eksempel kan nævnes ministre og andre fremtrædende personer. Det gælder også personer, der er eller har

været mål for fremmede efterretningstjenesters spionagevirksomhed. Denne form for (ikke-belastende) behandling af oplysninger sker navnlig af hensyn til den pågældende selv.

Det er således ikke den pågældendes lovlige politiske virksomhed, der i sig selv begrunder behandlingen. Formålet med at medtage relevante oplysninger om den pågældendes udøvelse af lovlig politisk virksomhed er at kunne vurdere trusselniveauet. Sådanne oplysninger vil i øvrigt som oftest være offentliggjort af den pågældende selv.

6.3.3.5. Andre sager

PET vil også kunne behandle oplysninger om lovlig politisk virksomhed, hvis der foreligger andre forhold, som bevirker, at en i Danmark hjemmehørende person er genstand for efterretningstjenestens interesse i forbindelse med tjenestens varetagelse af sine opgaver med at forebygge og efterforske forbrydelser nævnt i straffelovens kapitel 12 og 13 eller andre forbrydelser, der truer den nationale eller internationale samfundsorden. I sådanne tilfælde må PET i lighed med andre oplysninger i undersøgelsen, f.eks. om hvem den pågældende omgås, hvem den pågældende er gift eller samboende med, hvor den pågældende arbejder osv., kunne behandle oplysninger om den pågældende persons udøvelse af lovlig politisk virksomhed, hvis en sådan oplysning er relevant for undersøgelsen. Der kan f.eks. være tale om, at en person benytter udøvelse af politisk virksomhed som påskud for at planlægge, forberede eller udføre spionage, terrorisme eller voldelig ekstremistisk virksomhed. Behandling af de nævnte oplysninger kan ligeledes være nødvendig for at forstå den pågældendes bevæggrunde.

PET er heller ikke afskåret fra mere overordnet at indsamle/indhente og behandle oplysninger om lovlige politiske aktiviteter med henblik på at tilvejebringe baggrundsmateriale til forståelse af generelle samfundsmæssige forhold. Dette kan være nødvendigt bl.a. med henblik på at tegne og vurdere et trusselsbillede forud for f.eks. udenlandske statsoverhoveders besøg i Danmark. Det er i sådanne tilfælde ikke enkeltpersoners lovlige politiske virksomhed, der i sig selv begrunder behandlingen, men nødvendigheden af at kunne få et samlet billede af forholdene.

Forbeholdet ”ikke i sig selv” indebærer således, at PET kan behandle oplysninger om en persons lovlige politiske virksomhed, når andre forhold bevirker, at en person er genstand for efterretningstjenestens interesse. Lidt forenklet sagt skal der noget mere til end selve den lovlige politiske virksomhed. Er den pågældende imidlertid allerede i søgelyset i forbindelse med PETs opgavevaretagelse, kan PET tillige behandle oplysninger om den pågældendes lovlige politiske virksomhed.

Efter forslaget skal PET foretage en vurdering i hvert enkelt tilfælde af, om behandling af oplysninger om lovlig politisk virksomhed er begrundet i andre forhold end selve udøvelsen af denne virksomhed. Som anført ovenfor vil denne konkrete vurdering nødvendigvis bero på et skøn.

Det følger af forbuddet, at PET ikke som et led i samarbejdet med FE eller udenlandske myndigheder eller internationale organisationer kan indlede undersøgelse eller behandle oplysninger, der alene er begrundet i en persons udøvelse af lovlig politisk virksomhed.

6.3.3.6. Bipersoners udøvelse af lovlig politisk virksomhed

PET skal også kunne behandle oplysninger om bipersoners lovlige politiske virksomhed i forbindelse med behandling af oplysninger om (potentielle) meddelere og kilder. Sådanne oplysninger vil ligeledes kunne indgå i sikkerhedsgodkendelsessager, ligesom oplysninger om politisk virksomhed i omgangskredsen hos (potentielle) ofre for terroristiske eller ekstremistiske forbrydelser mv. vil kunne behandles.

Forbuddet udelukker heller ikke, at PET kan behandle personoplysninger om lovlig virksomhed, der udøves af en person (biperson), hvis PET mistænker en anden person (hovedperson) for forbrydelser som nævnt i lovudkastets § 1, og sådanne oplysninger kan have betydning for tjenestens virksomhed. Der kan således – som i andre politimæssige efterforskninger – være tale om at behandle oplysninger om bipersoner, herunder om deres politiske virksomhed, som led i analysen af oplysninger om mistænkte personer mv., f.eks. personer i mistænktes familie eller omgangskreds.

6.3.4. Behandling af oplysninger

Udvalget har overvejet i lighed med regeringserklæringen af 30. september 1968 at lade forbuddet omfatte ”registrering” af oplysninger. Udvalget har imidlertid fundet, at et forbud mod registrering af oplysninger om lovlig politisk virksomhed vil være for snævert. Det har i den forbindelse været overvejet, om et forbud mod behandling omvendt vil være for vidtgående. Som nævnt foran vil det ofte bero på en skønsmæssig vurdering, om en behandling af oplysninger om lovlig politisk virksomhed er begrundet i andre forhold end selve udøvelsen af denne virksomhed. PET må derfor som led i sine undersøgelser kunne behandle personoplysninger om en persons politiske virke med henblik på at afklare, om virksomheden er lovlig eller ulovlig. Viser undersøgelserne, at virksomheden er lovlig, skal personoplysningerne slettes.

I modsætning til regeringserklæringen af 30. september 1968 er forbuddet i udvalgets lovudkast således rettet mod ”behandling” af lovlig politisk virksomhed og ikke blot ”registrering”. Ved at anvende begrebet ”behandling” skabes overensstemmelse med persondatalovens begrebsanvendelse.

Udvalget forudsætter, at det bliver en central opgave for den foreslåede tilsynsmyndighed med PET (PET-tilsynet) at sikre, at PETs undersøgelser af, om en politisk virksomhed er lovlig, sker på en forsvarlig og rimelig måde og med respekt af formålet bag forbudsreglen. Om de særlige problemer, der opstår med at håndhæve forbuddet i forbindelse med edb-behandling med mulighed for fritekstsøgning, henvises til bemærkningerne nedenfor under pkt. 6.3.5.

6.3.5. Sager om politiske foreninger og organisationer

Regeringserklæringen af 30. september 1968 bestemmer, at registrering af danske statsborgere ikke længere må finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed. Registrering af lovlige politiske foreninger og organisationer omtales ikke i erklæringen.

Som nævnt i kapitel 5, afsnit 3.2.1.1 og 5.4 finder persondataloven – bortset fra visse behandlinger, der knytter sig til kreditoplysningsbureauer og advarselsregistre – ikke anvendelse på behandling af oplysninger om juridiske personer, herunder foreninger og organisationer.

Baggrunden herfor er, at Registerlovudvalget ikke fandt, at der er det samme behov for beskyttelse af oplysninger om juridiske personer som for beskyttelse af oplysninger om fysiske personer. Registerlovudvalget lagde endvidere vægt på, at persondatadirektivet ikke omfatter juridiske personer.

Af kapitel 5, afsnit 5.4 fremgår, at udvalget ikke finder, at der i forhold til PET er nogen anledning til at fravige den gældende ordning.

Udvalget finder heller ikke, at der i relation til PETs behandling af oplysninger om lovlig politisk virksomhed er nogen anledning til at fravige persondatalovens ordning. Udvalgets forslag om forbud mod behandling af oplysninger om lovlig politiske virksomhed omfatter således ikke behandling af oplysninger om organisationer mv.

Bag den virksomhed, der udøves af en forening eller organisation (juridisk person), står imidlertid i sidste ende nogle fysiske personer. En meningsfuld behandling af oplysninger om en organisation nødvendiggør derfor, at personoplysninger om i hvert fald de personer, der leder organisationen, kan behandles. Det giver således eksempelvis ikke mening for PET

at oprette en sag om et politisk parti uden at kunne angive, hvilke personer der sidder i parti-ledelsen. I det omfang en organisation som f.eks. et politisk parti udøver politisk virksomhed, vil personoplysninger på organisationssagen imidlertid tillige medføre, at der – indirekte – behandles oplysninger om enkeltpersoners politiske virksomhed.

Udvalget anser det for uomgængeligt, at PET kan behandle oplysninger om foreninger, organisationer og virksomheder, herunder om lovlige politiske partier, hvis det må antages at have betydning for tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 eller er nødvendigt for tjenestens øvrige opgaver, jf. lovudkastets § 6, stk. 2, nr. 2 og 3. Med henblik på at begrænse behandlingen af personoplysninger på sager om politiske foreninger og organisationer mest muligt foreslår udvalget, at kun identifikationsoplysninger om ledende medlemmer skal kunne behandles på sådanne sager.

Der kan ikke i generel form gives en dækkende beskrivelse af, hvad der forstås ved et ledende medlem. Fastsættelsen heraf må ske i praksis gennem PETs og det foreslåede PET-tilsynets virksomhed.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at ledende medlemmer af en politisk forening (politisk parti) omfatter f.eks. hovedbestyrelsesmedlemmer, forretningsudvalgsmedlemmer, ministre, folketingsmedlemmer, medlemmer af Europa-Parlamentet, regionsrådsmedlemmer og byrådsmedlemmer. Uden for denne kategori falder menige partimedlemmer, stillere, anmeldere, delegerede samt deltagere i seminarer, deputationer, vælgermøder og lejre.

Der er på regeringsniveau for længst truffet beslutning om, at PET skal kunne benytte moderne databehandlingsteknik, herunder fritekstsøgning. Fritekstsøgning gør det muligt at søge i helt ustrukturerede og uorganiserede data og systematisere og behandle disse data efter behov, herunder løbende at oprette og slette ad hoc registre. Adgangen til fritekstsøgning indebærer således bl.a., at PET i princippet ved at søge på et personnavn vil kunne få oplysning om den pågældende persons lovlige politiske virksomhed, hvis den pågældende er ledende medlem af en organisation eller forening med et politisk formål. Adgangen til fritekstsøgning gør det også teknisk muligt at oprette ”skyggeregistre” med oplysninger om personer, der er ledende medlemmer af foreninger med politisk virksomhed. Det siger sig selv, at en sådan brug af muligheden for fritekstsøgning vil være i strid med det anførte forbud. Det vil være en central opgave for den foreslåede tilsynsmyndighed med PET at sikre, at en persons lovlige politiske virksomhed i form af deltagelse som ledende medlem i en politisk organisation eller forening kun behandles i det omfang, det må anses for nødvendigt for en meningsfuld behandling af oplysninger om organisationen eller foreningen. Til imødegåelse af misbrug af adgangen til fritekstsøgning må der efter udvalgets opfattelse indføres procedurer, f.eks. i form af logning og andre sikkerhedsforanstaltninger, der begrænser

risikoen for misbrug og sikrer, at tilsynsmyndigheden har mulighed for at få afdækket, hvem der har foretaget en konkret søgning, og til hvilket formål søgningen er foretaget. Udvalget forudsætter, at de tekniske procedurer, der er nødvendig for denne kontrol, fastsættes i samarbejde mellem PET-tilsynet og Justitsministeriet. Udvalget forudsætter endvidere, at tilsynet udstyres med ressourcer, herunder edb-teknisk bistand, der muliggør en effektiv kontrol med PETs behandling af personoplysninger.

6.3.6. Administrative regler

Udvalget forudsætter, at forbuddet suppleres af administrative regler fastsat af Justitsministeriet. På nuværende tidspunkt supplerer Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 til chefen for PET og Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for PETs behandling af personoplysninger i et vist omfang.

7. Sammenfatning

Udvalget foreslår, at der i loven om PETs opgaver og virksomhed indsættes en bestemmelse, hvoraf det fremgår, at lovlig politisk virksomhed, der udøves af en her i landet hjemmehørende person, ikke i sig selv kan begrunde, at PET behandler oplysninger om den pågældende.

Med bestemmelsen fastslås det, at udøvelse af lovlig politisk virksomhed er en grundlæggende demokratisk ret for borgerne i det danske samfund, som ikke i sig selv kan begrunde, at PET behandler oplysninger om dem.

Det anføres samtidig i bestemmelsen, at forbuddet ikke afskærer PET fra at behandle oplysninger om en persons politiske virksomhed med henblik på at afklare, om virksomheden er lovlig. I sager om politiske foreninger og organisationer kan PET medtage oplysninger om, hvem de ledende medlemmer af partiet er.

Bestemmelsen er endvidere ikke til hinder for, at oplysninger om lovlig politisk virksomhed kan behandles, hvis der er andre forhold, som bevirker, at en person er genstand for PETs interesse i forbindelse med opgavevaretagelsen efter lovudkastets § 1. Der skal imidlertid mere til end selve den lovlige politiske virksomhed.

Udvalget forudsætter, at det bliver en central opgave for den foreslåede tilsynsmyndighed med PET (PET-tilsynet) at sikre, at den foreslåede bestemmelse overholdes.

K A P I T E L 7

PETs samarbejdspartnere og virkemidler

1. Indledning

I dette kapitel gennemgås de gældende regler om PETs samarbejdspartnere. Der tages udgangspunkt i Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 til chefen for PET. Herudover har udvalget fundet anledning til mere uddybende at gennemgå PETs deltagelse i det internationale samarbejde.

Pkt. 2 indeholder en gennemgang af de gældende regler om PETs samarbejdspartnere.

Pkt. 3 indeholder udvalgets overvejelser om brugen af samarbejdspartnere, herunder navnlig om PETs samarbejde med udenlandske myndigheder.

Kapitlet indeholder desuden en redegørelse for de virkemidler, som PET i dag anvender til varetagelse af sine opgaver.

Gennemgangen af PETs virkemidler er delt op i punkterne 4-8.

Pkt. 4 indeholder en gengivelse af dele af udvalgets kommissorium.

Pkt. 5 indeholder nogle terminologiske bemærkninger.

Under pkt. 6 gennemgås gældende ret om PETs virkemidler.

Pkt. 7 indeholdes udvalgets overvejelser om PETs brug af kilder, undersøgelser, registre og andre virkemidler.

Kapitlet afsluttes med pkt. 8, der indeholder en sammenfatning af udvalgets overvejelser om PETs samarbejdspartnere og virkemidler.

2. PETs samarbejdspartnere

2.1. Politiet

I 2009-instruksen er bl.a. anført følgende om PETs samarbejdspartnere:

”Politiet

Politiets Efterretningstjeneste skal løse sine opgaver i nært samarbejde med det øvrige politi.

Efterretningstjenesten udarbejder trusselsvurderinger til brug for politikredsene i forbindelse med konkrete begivenheder eller trusler og fremkommer i fornødent omfang med anbefalinger om, hvilke politimæssige foranstaltninger politikredsene bør sætte i værk.

Politiets Efterretningstjeneste yder endvidere politikredsene operativ bistand på en række forskellige områder, herunder bistand ved observationsopgaver, teknisk bistand mv., jf. ovenfor under afsnit III, pkt. E.”

Afsnit III, pkt. E, vedrører PETs operative støtte til politiet og har følgende indhold:

”Politiets Efterretningstjeneste yder politikredsene assistance i forbindelse med særlige politiindsatser, herunder med henblik på løsning af gidselsituationer, særligt farlige anholdelser eller andre specialopgaver knyttet til efterforskning og opklaring af alvorlig kriminalitet. Til disse opgaver råder Politiets Efterretningstjeneste over aktionsstyrken, ligesom efterretningstjenesten råder over en forhandlergruppe og et vidnebeskyttelsesprogram, der kan stilles til rådighed for politikredsene.

Politiets Efterretningstjeneste yder endvidere efter konkret anmodning politikredsene bistand til agentoperationer og bistand i forbindelse med særlige observationsopgaver samt brug af særligt teknisk overvågnings- og aflytningsudstyr.

I forbindelse med den nævnte bistand – bortset fra vidnebeskyttelse – ligger det overordnede ansvar for opgaveløsningen i politikredsen.”

2.2. Andre danske myndigheder end politiet og FE

I 2009-instruksen er bl.a. anført følgende om PETs samarbejdspartnere:

”Andre danske myndigheder

Politiets Efterretningstjeneste skal i relevant omfang samarbejde med andre danske myndigheder som led i såvel den forebyggende indsats som i forbindelse med den egentlige efterretningsindhentning og efterforskning.

...”

2.3. FE

2.3.1. 2009-instruksen

I 2009-instruksen er bl.a. anført følgende om PETs samarbejdspartnere:

”Andre danske myndigheder

...

Politiets Efterretningstjeneste skal samarbejde tæt med Forsvarets Efterretningstjeneste om alle forhold, der har betydning for varetagelsen af tjenesternes respektive arbejdsopgaver. Politiets Efterretningstjeneste skal således i forbindelse med alle operative aktiviteter, hvori indhentning af oplysninger indgår, overveje, om Forsvarets Efterretningstjenestes særlige kapaciteter kan nyttiggøres. Det skal i givet fald ske inden for det regelgrundlag, som Politiets Efterretningstjeneste arbejder under, herunder retsplejelovens regler om tvangsindgreb. Politiets Efterretningstjeneste kan i den forbindelse – og når det i øvrigt har betydning for løsningen af efterretningstjenesternes opgaver – videregive oplysninger til Forsvarets Efterretningstjeneste, jf. retsplejelovens § 116, stk. 1.”

2.3.2. Retsplejelovens § 116, stk. 1, og forsvarslovens § 13, stk. 3 og 4

Efter retsplejelovens § 116, stk. 1, kan PET videregive oplysninger til FE i det omfang, videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af tjenesternes opgaver.

Efter forsvarslovens § 13, stk. 3, kan FE i forbindelse med sin virksomhed med at indsamle, bearbejde og formidle informationer om forhold i udlandet medtage oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark.

Efter § 13, stk. 4, kan FE videregive oplysninger til PET, i det omfang videregivelsen kan have betydning for varetagelse af tjenesternes opgaver.

Der er således i forsvarsloven og retsplejeloven forudsat et samarbejde mellem FE, der overordnet har til opgave at beskytte mod farer uden for landets grænser, og PET, der overordnet har til opgave at beskytte mod farer inden for landets grænser.

2.4. Private

I 2009-instruksen er bl.a. anført følgende:

”Private

Politiets Efterretningstjeneste skal som led i den forebyggende indsats bl.a. gennem kontaktførelse samarbejde med relevante private aktører.”

2.5. Udenlandske myndigheder

2.5.1. 2009-instruksen

I 2009-instruksen er bl.a. anført følgende:

”Udenlandske myndigheder

Politiets Efterretningstjeneste skal endvidere – henset til bl.a. terrortruslens internationale og grænseoverskridende karakter – samarbejde med udenlandske efterretnings-, sikkerheds- og polititjenester samt andre relevante udenlandske myndigheder. Dette samarbejde skal foregå i overensstemmelse med dansk og international ret.

Samarbejdet omfatter bl.a. fælles operationer og informationsudveksling vedrørende personer og grupper, der konkret vurderes at udgøre eller ville kunne udgøre en trussel mod Danmark eller danske interesser i udlandet, mod udenlandske interesser her i landet eller mod samarbejdspartnere. Desuden udveksles oplysninger af mere generel og strategisk karakter om problemstillinger knyttet til efterretningstjenestens ansvarsområder, ligesom der udveksles oplysninger vedrørende nye efterforskningsmetoder, fokusområder, teknik, uddannelse, operationel kapacitet mv.”

2.5.2. Nærmere om samarbejdet

De senere års terrorangreb har illustreret behovet for internationalt samarbejde mellem myndigheder og relevante organisationer. PET har et tæt og løbende samarbejde med udenlandske samarbejdspartnere dels generelt for at følge trusselsbilledet, dels operativt i forbindelse med efterforskningen af konkrete sager. Samarbejdet foregår ved direkte bilaterale kontakter med udenlandske sikkerheds- og efterretningstjenester om bl.a. fælles operationer og udveksling af oplysninger om personer og grupper, der kan udgøre en trussel mod Danmark, danske interesser i udlandet, udenlandske interesser her i landet eller mod samarbejdspartnere.

Desuden deltager PET i et omfattende multilateralt samarbejde, som primært foregår i den såkaldte Bern-klub og i EU-landenes Counter Terrorism Group (CTG). Bernklubben består af de nationale sikkerheds- og efterretningstjenester fra de fleste EU-lande samt Norge og Schweiz og har til formål at fremme samarbejde, udveksling af informationer og erfaringer

mellem medlemslandenes sikkerheds- og efterretningstjenester. Tjenesterne mødes regelmæssigt for at drøfte efterretnings- og sikkerhedsspørgsmål, ligesom Bernklubben har nedsat en række arbejdsgrupper.

CTGs arbejde er fokuseret på islamisk terrorisme og omfatter navnlig udarbejdelse af fælles trusselsvurderinger samt drøftelse af initiativer, der kan styrke det operative samarbejde om bekæmpelse af terrorisme. Formandskabet følger formandskabet for EU.

Desuden deltager PET i en række arbejdsgrupper i FN-, EU- og NATO-regi.

I 2006 tog PET initiativ til at etablere et samarbejde med de øvrige nordiske lande på det administrative område (Nordisk Administrativt Samarbejdsforum), idet efterretningstjenesterne står over for ensartede problemstillinger og udfordringer på det administrative område. Samarbejdet angår bl.a. strategiudvikling, kompetenceudvikling og IT. Endvidere er der etableret samarbejde med lande ud over de nordiske lande.

Som led i bekæmpelsen af terrorisme har PET udbygget samarbejdet med en række lande, som PET ikke tidligere har haft et tæt samarbejde med, men som har en særlig betydning for indsatsen mod terrorisme, bl.a. lande i Nordafrika og Mellemøsten. Samarbejdet mellem PET og udenlandske samarbejdspartnere foregår i overensstemmelse med dansk ret, hvilket for så vidt angår videregivelse af følsomme personoplysninger vil sige i overensstemmelse med reglerne om tavshedspligt i straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27. Med henblik på at sikre, at videregivelse af følsomme personoplysninger sker i overensstemmelse med dansk ret, har PET fastsat interne retningslinjer for godkendelse af videregivelsen.

Som led heri bliver det i hvert enkelt tilfælde af videregivelse gjort klart, at oplysningerne kun må anvendes til efterretningsmæssig brug, og at oplysningerne ikke uden samtykke fra PET må videregives til andre myndigheder. Hvis der er grundlag for at antage, at følsomme personoplysninger skal danne grundlag for anvendelse af tortur eller anden nedværdigende menneskelig behandling, vil PET ikke videregive oplysningerne til en udenlandsk samarbejdspartner.

PET modtager i forbindelse med det løbende samarbejde med udenlandske samarbejdspartnere en række oplysninger, bl.a. i forbindelse med konkrete efterforskninger. I mange tilfælde videregiver samarbejdspartnerne oplysningerne af egen drift, mens PET i andre tilfælde anmoder om oplysninger i forbindelse med konkrete undersøgelser og efterforskninger.

Når PET modtager oplysninger fra udenlandske samarbejdspartnere, foretages der efter omstændighederne en nærmere undersøgelse med henblik på at vurdere troværdigheden af oplysningerne. Efterretningstjenester er af hensyn til kildebeskyttelsen meget tilbageholdende

med at oplyse, hvordan oplysningerne er tilvejebragt. Oplysninger, der eventuelt måtte være fremkommet under anvendelse af tortur, indgår i PETs undersøgelser, men PET er meget opmærksom på, at der kan være problemer med validiteten og troværdigheden af sådanne oplysninger.

3. Udvalgets overvejelser

3.1. Samarbejdet mellem PET og danske myndigheder og private

Udvalget finder ikke anledning til i denne sammenhæng at knytte yderligere bemærkninger til dette samarbejde.

Udvalget henviser om samarbejdet med det øvrige politi til kapitel 4. Om samarbejdet med FE henvises til kapitel 5 og 12. Endelig henvises til kapitel 5 vedrørende samarbejdet med private.

3.2. Samarbejdet med udenlandske myndigheder

3.2.1. Generelle bemærkninger

Den type kriminalitet, som PET har til opgave at forebygge og efterforske, har i meget vidt omfang global karakter. Det gælder navnlig opgaven med at forebygge og efterforske forbrydelser omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13 samt den alvorligste organiserede kriminalitet.

Som nævnt samarbejder PET tæt med bl.a. en række politimyndigheder samt sikkerheds- og efterretningstjenester i andre lande om løsningen af tjenestens opgaver. Samarbejdet foregår både generelt for at følge trusselsbilledet og operativt i forbindelse med efterforskningen af konkrete sager. Dette samarbejde foregår både ved direkte bilaterale kontakter med udenlandske sikkerheds- og efterretningstjenester og multilateralt, herunder i FN-, EU- og NATO-regi.

Udvalget finder, at terrorhandlingerne mod den vestlige verden har understreget behovet for et tæt og intensiveret internationalt samarbejde. Der er siden terrorangrebene i USA den 11. september 2001 taget en række initiativer med henblik på at styrke bekæmpelsen af terrorhandling, herunder ved en intensivering af det internationale samarbejde bl.a. gennem øget informationsudveksling.

Efter udvalgets opfattelse er PETs samarbejde med en række udenlandske samarbejdspartnere af afgørende betydning for tjenestens virksomhed. Udvalget forudsætter således, at PET skal deltage i internationalt samarbejde med udenlandske politi-, sikkerheds- og efterretningssmyndigheder. Det gælder tilsvarende for multilateralt samarbejde i f.eks. FN, EU og NATO.

Om PETs behandling og videregivelse af personoplysninger til udenlandske samarbejdspartnere henvises til kapitel 5 og lovudkastets § 7.

3.2.2. Forholdet til stater med afhøringsmetoder og straffereformer, der strider mod danske normer

Der har i den offentlige debat med mellemrum været fremsat kritik mod PETs samarbejde med en række andre udenlandske efterretningstjenester. Der har navnlig været sat spørgsmålstegn ved, om PET bør udveksle oplysninger med udenlandske efterretningstjenester fra lande, der anvender tortur. Ifølge art. 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention må ingen underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller vanærende behandling eller straf. Tortur er nærmere defineret i artikel 1 i FNs Torturkonvention (FNs Konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (1984)), der også i artikel 16 omtaler andre handlinger, som indebærer grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Der har været peget på det etiske dilemma, som knytter sig til et sådant samarbejde såvel i forbindelse med PETs modtagelse fra som videregivelse af oplysninger til lande, der anvender tortur. Det har været anført, at PETs modtagelse og brug af oplysninger fra sådanne lande indebærer en risiko for ”torturhæleri”, og at videregivelse af oplysninger til disse lande vil kunne få uoverskuelige konsekvenser for enkeltpersoner. Der har også været rejst kritik mod PETs videregivelse af oplysninger til stater, der anvender dødsstraf eller andre straffereformer, der strider mod danske normer.

Udvalget finder anledning til indledningsvis at anføre, at det etiske dilemma ikke alene opstår i forhold til stater, der anvender tortur, således som tortur er beskrevet i FNs Torturkonvention. Det er således velkendt, at nogle lande anvender afhøringsmetoder, som vel ikke kan anses for stridende mod Torturkonventionen, men må anses for stridende mod danske principper og normer for værdig behandling af mennesker. En begrænsning af PETs efterretningssamarbejde til lande, der arbejder efter normer som de danske, ville medføre, at PET ville blive afskåret fra at samarbejde med et meget stort antal lande bl.a. om international terrorisme og herved kunne blive afskåret fra oplysninger af afgørende betydning for beskyttelse af den danske befolkning mod terrorisme mv. Det er endvidere vigtigt at være opmærksom på, at en efterretningstjeneste erfaringsmæssigt ikke får relevante efterretningsoplysninger fra andre efterretningstjenester, hvis den selv intet har at tilbyde andre efterret-

ningstjenester i form af samarbejde og oplysninger. Man taler om, at der ved gensidigt samarbejde mellem efterretningstjenester gælder et ”noget for noget-princip”.

Efter udvalgets opfattelse er det afgørende nødvendigt, at PET kan samarbejde med andre landes efterretningstjenester, hvis PET skal kunne løse sine opgaver, herunder at beskytte den danske befolkning mod terrorisme og andre forbrydelser, der truer den danske samfundsorden. Det etiske dilemma kan således ikke løses ved at afskære PET fra at udveksle oplysninger med lande, der anvender afhøringsmetoder mv., som anses for stridende mod dansk retsopfattelse. I stedet bør der fastsættes regler og rutiner, der bedst muligt imødegår de risici, der er knyttet til et sådant samarbejde.

Med hensyn til modtagelse af oplysninger vil udvalget fremhæve, at den praktiske situation i almindelighed er, at PET ikke ved, at en oplysning er fremkommet ved anvendelse af en uacceptable afhøringsmetode, men kun at den *kan* være fremkommet på denne måde. Det er udvalgets opfattelse, at vore dages internationaliserede samkvem nødvendiggør, at PET kan modtage oplysninger fra enhver tilgængelig kilde. Det må i den forbindelse understreges, at sådanne oplysninger kan være korrekte og være af helt afgørende betydning for beskyttelsen af det danske samfund.

Noget andet er, hvorledes PET bør kunne bruge oplysninger modtaget fra lande, der anvender uacceptable afhøringsmetoder mv. Det må her fremhæves, at det følger af Torturkonventionens artikel 15, at enhver udtalelse, om hvilken det er fastslået, at den er afgivet som følge af tortur, ikke i nogen proces – undtagen mod en person, der er tiltalt for tortur – kan påberåbes som bevis for, at udtalelsen er afgivet. Det må i denne sammenhæng også nævnes, at det er velkendt, at oplysninger afgivet under hårdhændet afhøring kan være urigtige. Efter udvalgets opfattelse må der derfor – inden det besluttes at gøre brug af oplysninger, der kan være afgivet under en sådan afhøring – foretages en særlig omhyggelig vurdering på ledelsesniveau af, om oplysningerne er rigtige og troværdige. I den forbindelse må der lægges vægt på, om oplysningerne vedrører faktiske forhold, der kan efterprøves, eller er udtryk for den udenlandske efterretningstjenestes antagelser eller vurderinger. Udvalget finder anledning til at understrege, at det er en af efterretningstjenestens centrale opgaver at vægte og evaluere modtagne oplysninger, herunder ved f.eks. at søge supplerende oplysninger eller søge oplysningerne bekræftet af andre efterretningstjenester. Opgaven med at vurdere oplysninger, der kan være fremkommet på en måde, der ikke lever op til danske normer, adskiller sig således ikke i princippet fra efterretningstjenestens opgave med at undersøge og vurdere rigtigheden og troværdigheden af andre oplysninger. Formålet med udvalgets forslag om at sætte persondatalovens § 5 i kraft for PET er således bl.a. netop at lovfæste, at PET ikke må behandle urigtige eller vildledende oplysninger.

Det er et vilkår for enhver efterretningstjeneste, at den ikke alene modtager oplysninger, men også videregiver oplysninger til andre efterretningstjenester. Som nævnt gælder der på dette område et ”noget for noget-princip”. Det er ubestrideligt, at videregivelse af oplysninger til andre efterretningstjenester vil kunne få uoverskuelige konsekvenser for enkeltpersoner. Denne risiko bør imidlertid ikke føre til, at der indføres et generelt forbud mod, at PET videregiver oplysninger til stater med afhøringsmetoder eller straffeformer, der strider mod danske normer. Et sådant forbud ville svække det internationale samarbejde og være ødelæggende for PETs muligheder for at modtage nødvendige og afgørende oplysninger til brug for tjenestens beskyttelse af bl.a. den danske befolkning og vitale danske samfundsinteresser. Efter udvalgets opfattelse bør det derimod sikres, at videregivelse af oplysninger til fremmede efterretningstjenester kun sker, hvis nogle nærmere angivne videregivelsesbetingelser er opfyldt, herunder navnlig at videregivelsen efter en konkret vurdering må anses for forsvarlig, og at denne vurdering foretages på ledelsesniveau.

Om udvalgets forslag om kontrol med PETs virksomhed henvises til kapitel 11.

4. Udvalgets kommissorium

Om PETs virkemidler er i udvalgets kommissorium pkt. 4.2 anført følgende:

”4.2. Særlig for så vidt angår PET skal udvalget endvidere gennemgå regelgrundlaget for tjenesten og i lyset heraf overveje behovet for og udformningen af en mere samlet regulering af PET's virksomhed.

En sådan regulering vil bl.a. skulle tilsigte at skabe klarhed om rammerne for PET's aktiviteter og virkemåde og hermed også om, hvad der falder uden for disse rammer. Reguleringen vil bl.a. kunne omfatte følgende emner:

...

3. Angivelse af, hvilke midler til informationsindhentning PET kan tage i anvendelse, og under hvilke omstændigheder de pågældende midler kan anvendes. Der sigtes hermed ikke til de strafprocessuelle tvangsindgreb (indgreb i meddelelshemmeligheden, ransagning m.v.), der allerede er reguleret i retsplejeloven, men derimod til de andre midler til informationsindhentning, som kan være relevante for en efterretningstjeneste (indsamling af avisartikler, pjecer, oplysninger fra de elektroniske medier m.v., deltagelse i offentlige møder, observation, anvendelse af meddelere, penetrering m.v.).

4. Angivelse af, i hvilke tilfælde tjenestens virksomhed kræver særskilt politisk godkendelse.

...

Udvalget bør i givet fald fremkomme med forslag til en regulering af den angivne karakter. Det forudsættes, at de centrale bestemmelser fastsættes ved lov, f.eks. i en særlig lov om Politiets Efterretningstjeneste...”

Udvalget har i forbindelse med overvejelserne om denne del af kommissoriet fundet det hensigtsmæssigt at angive den terminologi, som benyttes af udvalget, jf. nedenfor under pkt. 5.

Under pkt. 6 gives gældende ret.

Under pkt. 7 gives udvalgets overvejelser.

5. Nogle terminologiske bemærkninger

Terminologien om PETs og det øvrige politis midler til informationsindsamling og -indhentning uden for retsplejelovens område er i nogen grad flydende og upræcis. Det er næppe heller muligt eller nødvendigt at anvende helt utvetydige og skarpe definitioner og begreber. Udvalget finder det dog hensigtsmæssigt nærmere at angive, hvilken terminologi udvalget anvender i det følgende.

”Kilde” benyttes som betegnelse for den fysiske eller juridiske person (”ophavsperson”) eller det sted (”ophavssted”), hvorfra en oplysning til PET stammer. En ophavsperson betegnes tillige som en personel kilde og et ophavssted som en ikke-personel kilde.

En kilde kan være åben, dvs. tilgængelig for alle, eller lukket, dvs. ikke-tilgængelig for alle, men tilgængelig for en afgrænset kreds på visse nærmere betingelser.

”Indsamling af oplysninger” benyttes om tilvejebringelse af oplysninger, der er umiddelbart tilgængelige, f.eks. i form af avisartikler, pjecer, oplysninger på elektroniske midler og lignende.

”Indhentning af oplysninger” benyttes om tilvejebringelse af oplysninger, der ikke er umiddelbart tilgængelige, men som kan skaffes ved henvendelse til tredjemand, f.eks. en offentlig myndighed, forening, organisation, virksomhed eller en privat person.

”Meddelelser” benyttes om en personel kilde 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.

”Kontakt” betegner en personel kilde, der regelmæssigt giver PET oplysninger af interesse for tjenestens virksomhed. Det kan eksempelvis være andre danske og udenlandske myndigheder, handlende, viceværter, sikkerhedspersonale på hoteller, i lufthavne og større virksomheder.

”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 polititjenestemand eller en civil person.

Reglerne i retsplejelovens §§ 754 a-754 d gælder ikke for efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12, §§ 111-115 og 118, jf. retsplejelovens § 754 e. Det betyder navnlig, at forbuddet i § 754 b, stk. 2, 1. pkt., mod brug af civile personer som agenter samt reglerne om retskendelse i § 754 c ikke gælder for PETs brug af agenter ved efterforskning af disse sager.

”Infiltration” betegner, at en person efter aftale med PET anbringes i en organisation uden organisationens viden med henblik på at give oplysninger til PET (”indplantning”), eller at en person i en organisation uden organisationens viden efter aftale med PET giver PET oplysninger (”hvervning”).

Undertiden omtales infiltration som penetrering.

”Undersøgelse” betegner PETs aktiviteter rettet mod særlig udvalgte fysiske eller juridiske personer (”målpersoner”) med henblik på at indsamle eller indhente oplysninger om de pågældende. Det kan også dreje sig om undersøgelse af forskellige begivenheder.

Undersøgelse kan ske gennem personelle og ikke-personelle kilder, men PET kan også på egen hånd foretage undersøgelser, f.eks. i form af observation (”skygning”) af personer eller organisationer.

”Efterforskning” betegner PETs aktiviteter efter retsplejelovens regler om efterforskning.

”Register” betegner enhver struktureret samling af oplysninger, der er tilgængelige efter bestemte kriterier, hvad enten denne samling er placeret centralt, decentralt eller er fordelt på et funktionsbestemt eller geografisk grundlag.

Dette registerbegreb svarer til registerbegrebet i persondatalovens § 3, nr. 3.

”Behandling” af oplysninger betegner enhver operation eller række af operationer med eller uden brug af elektronisk databehandling, som oplysningerne gøres til genstand for.

Dette behandlingsbegreb svarer til behandlingsbegrebet i persondatalovens § 3, nr. 2.

6. Gældende ret

6.1. Indledning

Efter retsplejelovens § 108 er justitsministeren politiets øverste foresatte og udøver sin beføjelse gennem rigspolitichefen og politidirektørerne. Chefen for PET refererer direkte til Justitsministeriet, uanset at efterretningstjenesten organisatorisk er henlagt under Rigspolitichefembedet. Ansvar og kontrollen med efterretningstjenesten påhviler således navnlig justitsministeren.

Det fremgår af Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 til chefen for PET, at det er PETs opgave at forebygge, efterforske og modvirke foretagender og handlinger, der udgør eller vil kunne udgøre en fare for Danmark som et selvstændigt, demokratisk og sikkert samfund. Efterretningstjenesten skal således gennem sin virksomhed skabe grundlaget for, at trusler af den nævnte karakter kan identificeres og håndteres så tidligt og effektivt som muligt.

Endvidere fremgår det af instruks, at PET løser sine opgaver såvel via efterretningsindhentning, overvågning og efterforskning som via forebyggende foranstaltninger. I den forbindelse skal efterretningstjenesten gennem anvendelse af sine virkemidler sikre, at der til stadighed er et fyldestgørende billede af de aktuelle sikkerhedsmæssige trusler mod landets indre sikkerhed, sådan at tjenesten på relevant og afpasset måde kan gribe ind over for de pågældende trusler.

Om udvalgets overvejelser om lovregulering af PETs opgaver henvises til kapitel 4.

Som anført i kapitel 3, afsnit 1, gælder der i dag ingen særlig lovgivning for PET. Bortset fra retsplejelovens regler om, i hvilket omfang politiet – og dermed PET – kan indhente oplysninger bl.a. ved brug af straffeprocessuelle indgreb (indgreb i meddelelseshemmeligheden, observation, dataaflysning, ransagning, beslaglæggelse mv.), findes der ikke specifikke lovrregler om, hvilke undersøgelses- og efterforskningsskridt PET kan foretage. Regelgrundlaget udgøres således først og fremmest af administrative bestemmelser fastsat af Justitsministeriet eller af efterretningstjenesten selv.

PET er endvidere som andre forvaltningsmyndigheder underlagt almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger, herunder det almindelige princip om saglig forvaltning og proportionalitetsprincippet, jf. kapitel 5. Det indebærer, at PET alene kan indsamle oplysninger i tilfælde, hvor dette er sagligt begrundet, og at indsamlingen ikke må omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles.

I det følgende beskrives i hovedtræk gældende regler og retningslinjer for PETs undersøgelser og efterforskning. Gennemgangen indeholder en opdeling mellem de virkemidler, der er reguleret i retsplejeloven, og andre virkemidler.

6.2. Retsplejelovens regler

6.2.1. Retsplejelovens § 116, stk. 2

Efter retsplejelovens § 116, stk. 2, kan PET indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, i det omfang oplysningerne må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Udvalget foreslår indholdet af denne bestemmelse, der er omtalt nærmere i kapitel 5, overført til en fremtidig lov om PETs opgaver og virksomhed, jf. lovudkastets § 3.

6.2.2. Retsplejelovens § 742, stk. 2

Efter retsplejelovens § 742, stk. 2, iværksætter politiet efter anmeldelse eller af egen drift efterforskning, når der er en rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået. Efterforskningen har til formål at klarlægge, om betingelserne for at pålægge strafansvar eller anden strafferetlig retsfølge er til stede, og at tilvejebringe oplysninger til brug for sagens afgørelse samt forberede sagens behandling ved retten, jf. retsplejelovens § 743.

Disse bestemmelser om efterforskning, der også gælder for PET, vedrører begåede forbrydelser. Betingelsen for, at PET kan iværksætte en efterforskning, er således, at der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold er begået.

Bestemmelserne vedrører ikke PETs andre opgaver, herunder opgaven med at forebygge forbrydelser. En effektiv varetagelse af opgaven med at forebygge forbrydelser nødvendiggør efter udvalget opfattelse, at PET kan iværksætte en række foranstaltninger på et tidligere tidspunkt og under lempeligere betingelser, end hvad der gælder for efterforskning i retsple-

jeloven ("rimelig formodning om, at et strafbart forhold er begået"). Udvalget foreslår således, at PET kan indhente og indsamle oplysninger, der kan have betydning for tjenestens virksomhed (generelt relevanskriterium), jf. lovudkastets § 2. Udvalget foreslår endvidere, at andre forvaltningsmyndigheder efter anmodning skal videregive oplysninger til brug for PET, hvis tjenesten oplyser, at oplysningerne må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 (konkret relevanskriterium), jf. lovudkastets § 3. Udvalget foreslår endeligt, at PET kan indlede undersøgelser mod fysiske og juridiske personer, hvis undersøgelserne må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, eller er nødvendige til varetagelse af tjenestens øvrige opgaver (konkret relevanskriterium), jf. lovudkastets § 4.

6.2.3. Retsplejelovens § 752, stk. 3

Efter retsplejelovens § 752, stk. 3, sidste pkt., må politiet bl.a. ikke anvende urigtige foregiver i forbindelse med afhøring af en sigtet.

Bestemmelsen må anses for en særlig beskyttelse af en sigtet og udelukker ikke, at PET kan gøre brug af meddelere og agenter, der arbejder under dække.

Se om spørgsmålet i PET-kommissionens beretning, bind 4, side 299, note 1177, hvor PET-kommissionen giver udtryk for en lignende opfattelse.

6.2.4. Retsplejelovens regler om straffeprocessuelle tvangsindgreb

Det fremgår af Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 til chefen for PET, at PETs virksomhed skal gennemføres i overensstemmelse med dansk ret, herunder retsplejelovens regler om efterforskning af strafbare forhold.

PET er omfattet af de almindelige regler i retsplejeloven om straffeprocessuelle indgreb (indgreb i meddeleleshemmeligheden, observation, dataaflysning, ransagning, beslaglæggelse mv.). PET skal således som udgangspunkt have retskendelse til at foretage disse efterforskningsskridt. Der er imidlertid i et vist omfang i retsplejeloven fastsat særlige regler om anvendelse af straffeprocessuelle indgreb ved efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed samt forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder mv., jf. nedenfor.

Retsplejelovens kapitel 71 indeholder regler om indgreb i meddelelseshemmeligheden, observation, dataaflæsning og forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation.

6.2.4.1. Indgreb i meddelelseshemmeligheden

Efter retsplejelovens § 780, stk. 1, nr. 1-6, kan politiet efter reglerne i kapitel 71 foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden ved telefonaflytning (nr. 1), anden aflytning (nr. 2), teleoplysning (nr. 3), udvidet teleoplysning (nr. 4), brevåbning (nr. 5) og brevstandsning (nr. 6). Politiet kan foretage optagelser eller tage kopier af de samtaler, udtalelser, forsendelser mv., som er nævnt i stk. 1, i samme omfang som politiet er berettiget til at gøre sig bekendt med indholdet heraf.

Retsplejelovens § 781 indeholder de materielle betingelser for at foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden.

Efter retsplejelovens § 781, stk. 1, må indgreb i meddelelseshemmeligheden kun foretages, såfremt der er bestemte grunde til at antage, at der på den pågældende måde gives meddelelser eller foretages forsendelser til eller fra en mistænkt (nr. 1), indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen (nr. 2), og efterforskningen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, en forsætlig overtrædelse af bl.a. straffelovens kapitel 12 eller 13 eller en overtrædelse af straffelovens §§ 124, stk. 2, 125, 127, stk. 1, 228, 235, 266 eller 281 eller en overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 7, nr. 1-5.

Et indgreb i meddelelseshemmeligheden må ikke foretages, såfremt det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den eller de personer, som det rammer, ville være et uforholdsmæssigt indgreb, jf. retsplejelovens § 782, stk. 1.

Indgreb i meddelelseshemmeligheden sker efter rettens kendelse, og i kendelsen anføres som udgangspunkt de telefonnumre, lokaliteter, adressater eller forsendelser, som indgrebet angår, jf. retsplejelovens § 783, stk. 1. Angår efterforskningen en overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13 eller §§ 123 eller 180, § 183, stk. 2, §§ 191, 192 a, 228, 237 eller 245, § 246, jf. § 245, § 252, stk. 1, § 261, stk. 2, eller §§ 262 a eller 288, kan der i rettens kendelse i medfør af § 780, stk. 1, nr. 1 eller 3, ud over bestemte telefonnumre anføres den person, som indgrebet angår (den mistænkte). I så fald skal politiet snarest muligt efter udløbet af det tidsrum, inden for hvilket indgrebet kan foretages, underrette retten om de telefonnumre, som indgrebet har været rettet imod, og som ikke er anført i kendelsen, jf. stk. 2. Retten underretter den beskikkede advokat, jf. § 784, stk. 1, der herefter kan indbringe spørgsmålet

om lovligheden af indgrebet for retten. Burde indgrebet efter rettens opfattelse ikke være foretaget, skal retten give meddelelse herom til Justitsministeriet.

Efter retsplejelovens § 784, stk. 1, 1. pkt., skal der, inden retten træffer afgørelse om indgreb i meddelelshemmeligheden, beskikkes en advokat for den, som indgrebet vedrører, og advokaten skal have lejlighed til at udtale sig. Hvis efterforskningen angår en overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13, beskikkes advokaten fra den særlige kreds af advokater, som er nævnt i stk. 2, jf. § 784 stk. 1, 2. pkt.

I retsplejelovens § 784, stk. 2, 1. pkt., er det fastsat, at justitsministeren for hver landsrets område antager et antal advokater, der kan beskikkes i de i stk. 1, 2. pkt., nævnte sager. Justitsministeren fastsætter nærmere regler om de pågældende advokaters vagtordninger, om vederlag for at stå til rådighed og om sikkerhedsmæssige spørgsmål, herunder godkendelse af sekretærhjælp, jf. § 784, stk. 2, 2. pkt.

Ved bekendtgørelse nr. 1630 af 21. december 2010 om advokater, der kan beskikkes i visse sager om indgreb i meddelelshemmeligheden, er det bl.a. fastsat, at advokaterne antages for to år ad gangen. Justitsministeriet har på landsplan antaget ca. 10 advokater til at varetage denne opgave.

Retsplejelovens § 788 regulerer spørgsmålet om underretning om indgreb i meddelelshemmeligheden.

Efter retsplejelovens § 788, stk. 1, er udgangspunktet, at der efter afslutningen af et indgreb i meddelelshemmeligheden skal gives underretning om indgrebet, jf. dog stk. 4 og 5.

Hvis underretning som nævnt i § 788, stk. 1-3, vil være til skade for efterforskningen eller til skade for efterforskningen i anden verserende sag, som efter loven kan danne grundlag for et indgreb i meddelelshemmeligheden, eller hvis hensynet til beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder eller omstændighederne i øvrigt taler imod underretning, kan retten efter begæring fra politiet beslutte, at underretning skal undlades eller udsættes i et nærmere bestemt tidsrum, der kan forlænges ved senere beslutning, jf. retsplejelovens § 788, stk. 4. Er der efter § 784, stk. 1, beskikket en advokat, skal denne have lejlighed til at udtale sig, inden retten træffer beslutning om undladelse af eller udsættelse med underretningen.

Får politiet ved et indgreb i meddelelshemmeligheden oplysning om en lovovertrædelse, der ikke har dannet, og efter § 781, stk. 1, nr. 3, eller § 781, stk. 5, heller ikke kunne danne grundlag for indgrebet, kan politiet anvende denne oplysning som led i efterforskningen af den pågældende lovovertrædelse, jf. retsplejelovens § 789, stk. 1. Sådanne oplysninger må

imidlertid ikke anvendes som bevis i retten vedrørende den pågældende lovovertrædelse, medmindre retten træffer bestemmelse herom, hvilket kan ske, hvis andre efterforsknings-skridt ikke vil være egnet til at sikre bevis i sagen, sagen angår en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, og retten i øvrigt finder det ubetænkeligt.

Efter retsplejelovens § 791, stk. 1, 1. pkt., skal båndoptagelser, fotokopier eller anden gengivelse af det, der ved indgrebet er kommet til politiets kendskab, tilintetgøres, hvis der ikke rejses sigtelse mod nogen for den lovovertrædelse, der dannede grundlag for indgrebet, eller hvis påtale senere opgives. Politiet underretter en i medfør af § 784, stk. 1, beskikket advokat, når tilintetgørelse har fundet sted, jf. § 791, stk. 1, 2. pkt.

Hvis materialet fortsat er af efterforskningsmæssig betydning, kan tilintetgørelse efter retsplejelovens § 791, stk. 2, undlades eller udsættes i et nærmere bestemt tidsrum. Politiet indbringer spørgsmålet herom for retten, der – inden der træffes afgørelse – skal give den beskikkede advokat lejlighed til at udtale sig, jf. stk. 2, 2. pkt. Bestemmelsen i retsplejelovens § 791, stk. 2, 2. pkt., finder ikke anvendelse på materiale, der er tilvejetragt som led i efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 samt §§ 111-115 og § 118, jf. stk. 2, 3. pkt.

6.2.4.2. Observation

Retsplejelovens § 791 a indeholder regler om visse former for observation. Bestemmelsen vedrører alene observation ved hjælp af et apparat af personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted.

Observation uden brug af optisk udstyr eller på et frit tilgængeligt sted falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde.

I bestemmelsen skelnes der mellem tre former for observation afhængig af lokaliteten, der skal observeres, placeringen af det anvendte apparat og karakteren af apparatet.

Politiet kan efter retsplejelovens § 791 a, stk. 1, foretage fotografering eller iagttagelse ved hjælp af kikkert eller andet apparat af personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt sted ("observation"), hvis indgrebet må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen, og efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængselsstraf.

Ved mere kvalificerede indgreb (anvendelse af fjernbetjente eller automatisk virkende tv-kamera, fotografiapparat eller lignende apparat) kræves efter retsplejelovens § 791 a, stk. 2,

at efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover.

Særligt kvalificerede indgreb (observation af personer, der befinder sig i en bolig eller andre husrum, med de i stk. 2 nævnte midler i boligen eller husrummet) kan kun foretages, når de i retsplejelovens § 791 a, stk. 3, nævnte betingelser er opfyldt. Der skal således være bestemte grunde til at antage, at bevis i sagen kan opnås ved indgrebet (nr. 1), indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen (nr. 2), efterforskningen angår en overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13 eller en overtrædelse af straffelovens §§ 124, stk. 2, 125, 127, stk. 1, 193, stk. 1, 266 eller 281 eller en overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 7, nr. 1-5 (nr. 3), og efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, som har medført eller kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier (nr. 4).

Retsplejelovens § 791 a, stk. 5, indeholder en særlig bestemmelse om teleobservation. Politiet kan således fra udbydere af telenet eller teletjenester indhente oplysninger vedrørende lokaliseringen af en mobiltelefon, der antages at benyttes af en mistænkt ("teleobservation"), hvis indgrebet må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen, og efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover. Udbydere af telenet eller teletjenester skal efter stk. 6 bistå politiet ved gennemførelse af teleobservation, herunder ved at give oplysningerne nævnt i stk. 5.

Efter retsplejelovens § 791 a, stk. 7, må observation dog ikke foretages, såfremt det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den eller de personer, som det rammer, ville være et uforholdsmæssigt indgreb.

I retsplejelovens § 791 a, stk. 8, er det fastsat, at bl.a. reglerne i §§ 783-785, § 788, stk. 4, og § 791 finder tilsvarende anvendelse på de i stk. 2 og 3 omhandlede tilfælde. Det indebærer bl.a., at beslutning om foretagelse af de to sidstnævnte former for observation træffes af retten.

6.2.4.3. Dataaflæsning

Retsplejelovens § 791 b om dataaflæsning blev indsat ved lov nr. 378 af 6. juni 2002 (antiterrorpakke 1). Bestemmelsen indebærer, at politiet i sager om meget alvorlig kriminalitet efter rettens kendelse kan aflæse ikke offentligt tilgængelige oplysninger i et informationssystem ved hjælp af programmer eller andet udstyr ("dataaflæsning").

Retsplejelovens § 791 b, stk. 1, nr. 1-3, fastsætter de materielle betingelser for dataaflæsning. Herefter kan aflæsning af ikke offentligt tilgængelige oplysninger i et informationssy-

stem ved hjælp af programmer eller andet udstyr (dataaflysning) foretages, hvis der er bestemte grunde til at antage, at informationssystemet anvendes af en mistænkt i forbindelse med planlagt eller begået kriminalitet som nævnt i nr. 3 (nr. 1), indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen (nr. 2), og efterforskningen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover eller en forsættlig overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 (nr. 3). Indgrebet må dog ikke foretages, såfremt det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den eller de personer, som det rammer, ville være et uforholdsmæssigt indgreb, jf. stk. 2. Afgørelse om dataaflysning træffes af retten ved kendelse.

Efterfølgende underretning om et foretaget indgreb sker efter reglerne i retsplejelovens § 788, stk. 1, 3 og 4, jf. § 791 b, stk. 4. I øvrigt finder reglerne i bl.a. §§ 784 og 791 tilsvarende anvendelse.

Efter retsplejelovens § 791 c, stk. 1, kan politiet forstyrre eller afbryde radio- eller telekommunikation i et område, hvis der er afgørende grunde til det med henblik på at forebygge, at der i det pågældende område vil blive begået en lovovertrædelse, der efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, eller en forsættlig overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13, og som kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier. Indgreb må dog ikke foretages, såfremt det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den eller de personer, som indgrebet rammer, ville være et uforholdsmæssigt indgreb, jf. stk. 2. Indgrebet skal endvidere som udgangspunkt ske efter kendelse, og i øvrigt finder reglerne i §§ 784 og 785 tilsvarende anvendelse.

6.2.4.4. Ransagning

Retsplejelovens kapitel 73 indeholder nærmere regler om ransagning.

Efter retsplejelovens § 793, stk. 1, kan politiet efter reglerne i kapitel 73 foretage ransagning af boliger og andre husrum, dokumenter, papirer og lignende samt af indholdet af aflåste genstande (nr. 1) og andre genstande og lokaliteter uden for husrum (nr. 2). Undersøgelser af lokaliteter eller genstande, som er frit tilgængelige for politiet, er ikke omfattet af reglerne i kapitel 73, jf. stk. 2. Afgørelse om de i retsplejelovens § 793, stk. 1, nr. 2, nævnte genstande eller lokaliteter, som en mistænkt har rådighed over, træffes af politiet, mens afgørelse om ransagning i andre tilfælde træffes af retten ved kendelse.

Retsplejelovens § 794 vedrører ransagning af husrum mv., som en mistænkt har rådighed over, mens retsplejelovens § 795 vedrører ransagning hos en person, der ikke er mistænkt.

Det fremgår af retsplejelovens § 794, stk. 1, at ransagning af husrum, andre lokaliteter eller genstande, som en mistænkt har rådighed over, kun må foretages, hvis den pågældende med rimelig grund er mistænkt for en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale (nr. 1), og ransagningen må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen (nr. 2). Ved ransagning af boliger og andre husrum, dokumenter, papirer og lignende samt af indholdet af aflåste genstande er det desuden et krav, enten at sagen angår en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængselsstraf, eller at der er bestemte grunde til at antage, at bevis i sagen eller genstande, der kan beslaglægges, kan findes ved ransagningen, jf. stk. 2.

Medmindre en person, der ikke er mistænkt, giver samtykke til, at der kan foretages ransagning, må ransagning kun ske, hvis efterforskningen vedrører en lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængselsstraf (nr. 1), og der er bestemte grunde til at antage, at bevis i sagen eller genstande, der kan beslaglægges, kan findes ved ransagningen (nr. 2), jf. retsplejelovens § 795, stk. 1.

Retsplejelovens § 799 regulerer politiets adgang til at foretage ransagning uden at mistænkte eller andre gøres bekendt hermed ("hemmelig ransagning"). Efter retsplejelovens § 799, stk. 1, kan der foretages hemmelig ransagning, såfremt det er af afgørende betydning for efterforskningen, at ransagningen foretages, uden at den mistænkte eller andre gøres bekendt hermed, hvis efterforskningen angår bl.a. en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13.

Reglerne i bl.a. retsplejelovens §§ 784 og 788 finder tilsvarende anvendelse på en hemmelig ransagning, jf. § 799, stk. 2.

Efter retsplejelovens § 799, stk. 3, kan retten ved en kendelse, der tillader politiet at foretage hemmelig ransagning, tillade, at der gennemføres gentagne ransagninger. Retten skal i den forbindelse fastsætte antallet af hemmelige ransagninger. Hvis særlige grunde taler derfor, kan retten bestemme, at der kan foretages et ubestemt antal ransagninger.

6.2.4.5. Beslaglæggelse og edition

Retsplejelovens kapitel 74 indeholder regler om beslaglæggelse og edition.

Efter retsplejelovens § 804 kan der som led i efterforskningen af en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, meddeles en ikke-mistænkt person pålæg om at forevise eller udlevere genstande ("edition"), hvis der er grund til at antage, at genstanden kan tjene som bevis, bør konfiskeres eller ved lovovertrædelsen er fravendt nogen, som kan kræve den tilbage.

6.2.5. Agenter mv.

6.2.5.1. Retsplejelovens regler

Retsplejelovens kapitel 68 indeholder regler om afhøringer og særlige efterforskningskridt, herunder om politiets anvendelse af agenter.

6.2.5.1.1. Afhøringer

Efter retsplejelovens § 750 kan politiet foretage afhøringer, men kan ikke pålægge nogen at afgive forklaring, og ingen tvang må anvendes for at få nogen til at udtale sig. Enhver er dog pligtig til på forlangende at opgive navn, adresse og fødselsdato til politiet, idet undladelse heraf straffes med bøde.

6.2.5.1.2. Agenter

Retsplejelovens §§ 754 a-754 e indeholder nærmere regler om politiets brug af agenter som led i efterforskningen af lovovertrædelser.

Ved agentvirksomhed forstås efter retsplejelovens § 754 a, at politiet som led i efterforskningen af en lovovertrædelse foranlediger, at der tilbydes bistand til eller træffes foranstaltninger med henblik på at tilskynde nogen til at udføre eller fortsætte en lovovertrædelse.

Personer, der alene optræder som meddelere for politiet, er ikke omfattet af agentbegrebet, jf. Strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 1023/1984 om politiets indgreb i meddelelsehemmeligheden og anvendelse af agenter, side 159 f, og Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 349. I det omfang en meddeler efter aftale med politiet tager del i den lovovertrædelse, som efterforskningen angår, vil den pågældendes virksomhed imidlertid kunne karakteriseres som agentvirksomhed.

Reglerne om agentvirksomhed gælder endvidere ikke for de tilfælde af infiltration, hvor en person efter aftale med politiet søger kontakt i et kriminelt miljø med henblik på at give politiet oplysninger. Reglerne gælder heller ikke, hvis den pågældende deltager i kriminalitet, som efterforskningen ikke er rettet imod, for at gøre sig troværdig i miljøet. I forarbejderne er det således forudsat, at reglerne om agentvirksomhed kun gælder, hvis der er identitet mellem den lovovertrædelse, som efterforskningen angår, og den lovovertrædelse med hensyn til hvilken der ved agentvirksomhed øves indflydelse, jf. betænkning nr. 1023/1985, side 159 f.

Agentvirksomhed må efter retsplejelovens § 754 a, stk. 1, alene finde sted i tilfælde, hvor der foreligger en begrundet mistanke om, at en lovovertrædelse er ved at blive begået eller forsøgt (nr. 1 – mistankekravet), efterforskningskridtet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen (nr. 2 – indikationskravet), og efterforskningen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover (nr. 3 – kriminalitetskravet).

Foranstaltninger, der træffes med henblik på at tilskynde nogen til at udføre eller fortsætte en lovovertrædelse, omfattes ikke af § 754 a, stk. 1, hvis politiet ikke påvirker væsentlige omstændigheder ved lovovertrædelsen, jf. retsplejelovens § 754 a, stk. 2. Ifølge forarbejderne tager bestemmelsen navnlig sigte på de såkaldte kontrollerede leverancer. En kontrolleret leverance kan foreligge, hvis politiet får kendskab til, at der vil blive importeret et kvantum narkotika, f.eks. ved at afsløre en narkotikakurer i tolden, og i stedet for at anholde den pågældende indgår en aftale med ham om at fortsætte sit forehavende med henblik på at afsløre bagmændene bag transporten. Bestemmelsen har til formål at sikre, at politiet – via kuren – kan foretage visse mindre indgreb i det forud tilrettelagte kriminelle arrangement, uden at der herved bliver tale om agentvirksomhed.

Retsplejelovens § 754 b regulerer den såkaldte øvre grænse for agentvirksomhed, der må foretages af polititjenestemænd. Anvendelse af en agent efter § 754 a må ikke bevirke en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed, jf. § 754 b, stk. 1 (”provokationsforbudet”).

Endvidere må agentvirksomhed alene udføres af polititjenestemænd, jf. § 754 b, stk. 2, 1. pkt.

Civile personer kan dog ifølge § 754 b, stk. 2, 2. pkt., efter aftale med politiet yde bistand til at udføre eller fortsætte den lovovertrædelse, der efterforskes, når den bistand, der ydes, er yderst beskednen i forhold til lovovertrædelsen. Bestemmelsen tager sigte på de tilfælde, hvor en person efter aftale med politiet søger kontakt i miljøet med henblik på at introducere en politiagent og i den forbindelse medvirker til en lovovertrædelse, der efterforskes, ved at tilbyde sin bistand til at udføre eller fortsætte lovovertrædelsen. Der kan eksempelvis være tale om, at personen efter aftale med politiet udgiver sig for at være mellemmand for en opdigtet køber af narkotika (politiet) og i den forbindelse afgiver bestilling på en vareprøve.

Herudover indeholder retsplejelovens § 754 c regler om, at anvendelse af agenter som udgangspunkt skal ske efter retskendelse. Desuden skal der efter retsplejelovens § 754 d som udgangspunkt gives underretning om foranstaltninger som nævnt i § 754 a til forsvareren, hvis der rejses tiltale for lovovertrædelsen.

6.2.5.2. PETs brug af agenter

Efter retsplejelovens § 754 e finder reglerne i §§ 754 a-754 d ikke anvendelse ved efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12, §§ 111-115 og § 118.

I Strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 1023/1984 om politiets indgreb i meddelelseshemmeligheden og anvendelse af agenter, som ligger til grund for agentreglerne i retsplejeloven, fremhæver udvalget på side 153 f., at der gør sig nogle særlige efterforskningshensyn gældende i sager, der angår forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed mv. (straffelovens kapitel 12 og 13). Det er udvalgets opfattelse, at der i sådanne sager er behov for udøvelse af agentvirksomhed under andre betingelser, end det efter udvalgets opfattelse er acceptabelt ved andre lovovertrædelser. Hertil kommer, at det i disse i øvrigt ofte langvarige sager er nødvendigt, at efterforskningen kan holdes fuldstændig hemmelig. Et enigt udvalg finder derfor, at de foreslåede regler om agentvirksomhed bør udformes således, at de ikke omfatter politiets efterforskning af lovovertrædelser, for hvilke påtale i medfør af straffelovens §§ 110 f og 118 a sker efter justitsministerens påbud (bestemmelsen i retsplejelovens § 754 e er redaktionelt ændret ved lov nr. 385 af 20. maj 1992 om ændring af retsplejeloven, straffeloven, færdselsloven og udlændingeloven (Anklagemyndighedens struktur), så det nu fremgår direkte, hvilke bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13 reglerne om agentvirksomhed i §§ 754 a-754 d ikke finder anvendelse på).

Det indebærer navnlig, at PET kan anvende agenter i forbindelse med efterforskning af sager vedrørende overtrædelse af straffelovens kapitel 12 samt §§ 111-115 og 118 uden forudgående dommerkendelse, samt at PET kan anvende civile agenter i videre omfang, end det øvrige politi. PET er imidlertid som anført ovenfor som andre forvaltningsmyndigheder underlagt almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger, herunder princippet om saglig forvaltning.

Højesteret har ved en dom refereret i UfR 2008, side 1587, udtalt sig om PETs brug af agenter:

UfR 2008.1587 H: T1-T3 var ved et nævningeting dømt for forsøg på terrorisme efter straffelovens § 114, stk. 1, nr. 1 og 7, for i fællesskab bl.a. ved drøftelser, anskaffelse af kemikalier og laboratorieudstyr og fremstilling af sprængstof at have gjort forberedelser til fremstilling af en eller flere bomber til brug for en terrorhandling.

Højesteret udtalte, at de særlige lovregler om agentvirksomhed i retsplejelovens §§ 754 a-754 d ikke gælder ved efterforskning vedrørende bl.a. straffelovens § 114 om terrorisme, jf. retsplejelovens § 754 e. Det følger imidlertid af dansk rets almindelige retsprincipper, at også anvendelse af en agentaktion i forbindelse med sådan efterforskningsvirksomhed er betinget af, at der foreligger fornøden mistanke, ligesom aktionen ikke må bevirke en forøgelse af lov-

overtrædelsens omfang eller grovhed. Højesteret fandt efter det, der var oplyst om M's agentvirksomhed, at den i det hele havde opfyldt de nævnte betingelser. Der var således ikke grundlag for at anse den for ulovlig.

Højesteret specificerer ikke mistankekravet, men fastslår, at der skal foreligge ”fornøden mistanke”. Der tages ikke i præmisserne udtrykkeligt stilling til det såkaldte indikationskrav. Derimod fastslås det, at der efter dansk rets almindelige retsprincipper gælder et provokationsforbud svarende til forbuddet i retsplejelovens § 754 b, stk. 1 (”må ikke bevirke en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed”). En gennemgang af dommen efterlader det indtryk, at såvel mistankekravet i § 754 a, stk. 1, nr. 1 (”begrundet mistanke om, at lovovertrædelsen er ved at blive begået eller forsøgt”) som indikationskravet efter § 754 a, stk. 1, nr. 2 (”efterforskningskridtet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen”) var opfyldt, da M gik fra at være meddeler til at blive agent for PET.

Om de administrativt fastsatte retningslinjer om PETs anvendelse af bl.a. agenter henvises til pkt. 6.3.3 nedenfor.

6.3. Administrative regler om PETs virkemidler

6.3.1. Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 til chefen for PET

I Justitsministeriets instruks fremgår bl.a. følgende:

”IV. Arbejdsmetoder

Politiets Efterretningstjeneste skal ved indsamling og håndtering af oplysninger betjene sig af alle de midler og metoder, som efterretningstjenesten har til rådighed.

De midler, som Politiets Efterretningstjeneste kan gøre brug af på det operative og overvågningsmæssige område, er bl.a. indgreb i meddelelshemmeligheden, observation, video- og fotoovervågning, ransagninger, kilder (meddelere og agenter) samt databearbejdning og -analyse. Hertil kommer samtaler, afhøringer, registeropslag, indhentning af oplysninger fra og videregivelse (herunder elektronisk) af oplysninger til myndigheder eller andre samarbejdspartnere her i landet eller i udlandet samt overvågning af åbne kilder, som f.eks. aviser, tv, elektroniske nyhedsbaser og internettet.

...

Særligt i relation til anvendelsen af kilder bemærkes, at Politiets Efterretningstjeneste i tillæg til dækning af udgifter eller tab kan honorere kilder, herunder for den personlige risiko de løber i forbindelse med deres virksomhed.

...”

6.3.2. Rigsadvokatens meddelelse nr. 2/2005 om retningslinjer vedrørende meddelere

Ved lov nr. 436 af 10. juni 2003 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Bekæmpelse af rockerkriminalitet og anden organiseret kriminalitet) blev bl.a. agentreglerne ændret på nogle punkter med henblik på at styrke politiets indsats mod rockerkriminalitet. Det er i forarbejderne til loven forudsat, at en arbejdsgruppe nedsat af Rigsadvokaten, der havde til opgave at udarbejde et udkast til retningslinjer for politiets og anklagemyndighedens kontakt med meddelere, skulle færdiggøre sit arbejde. Arbejdsgruppens arbejde var ellers sat i bero på overvejelserne om styrkelse af politiets indsats mod rockerkriminalitet, der førte til den omtalte lov af 10. juni 2003. Rigsadvokaten anmodede efter lovens vedtagelse arbejdsgruppen om at fortsætte drøftelserne om politiets anvendelse af meddelere.

Arbejdsgruppen har færdiggjort sit arbejde, og Rigsadvokaten har ved meddelelse nr. 2/2005 fastsat nærmere retningslinjer vedrørende meddelere, som finder anvendelse for politiets kontakt med meddelere, der etableres efter 1. maj 2005. Meddelelsen indeholder retningslinjer om de procedurer, der skal anvendes ved kontakten med meddelere, om det ledelsesmæssige ansvar og om dokumentation vedrørende samarbejdet med meddeleren mv.

Retningslinjerne omfatter ikke PETs anvendelse af meddelere. Udvalget har imidlertid fundet det hensigtsmæssigt at gengive hovedlinjerne i meddelelsen, der i det væsentlige svarer til PETs retningslinjer af 1. maj 2009 om kilder, jf. nedenfor under 4.2.3, som er fortrolige og derfor ikke kan refereres i enkeltheder.

Efter meddelelsen forstås ved en meddeler en person uden for politiet, der i et vist systematisk omfang efter aftale med politiet gennem nogen tid giver informationer til politiet om andre personers planlagte eller begåede kriminalitet eller i øvrigt om personer, der tilhører et kriminelt miljø.

Har en polititjenestemand kontakt med en person, som han mener kan anvendes som meddeler, skal vedkommende snarest muligt underrette politikredsens ledelse herom. Det er ledelsens afgørelse, om en person må anvendes som meddeler, ligesom det er ledelsen, som har det overordnede ansvar for samarbejdet med meddeleren. Kan en person anvendes som meddeler, skal der udpeges en overordnet polititjenestemand som kontrollant, der skal instruere polititjenestemanden (kaldet sagsbehandler) og føre kontrol med dennes samarbejde med meddeleren.

Kontrollanten har ifølge retningslinjerne til opgave at danne sig et indtryk af meddeleren og hans pålidelighed. Sagsbehandleren skal snarest muligt underrette kontrollanten om enhver tjenstlig kontakt, han har haft med meddeleren, samt om enhver oplysning om planlagt eller begået kriminalitet eller i øvrigt om et kriminelt miljø, som han modtager fra meddeleren.

Desuden skal sagsbehandleren forud for enhver tjenstlig kontakt, som sagsbehandleren agter at tage til meddeleren, indhente kontrollantens godkendelse hertil, medmindre forudgående godkendelse undtagelsesvist ikke kan indhentes.

Endvidere fremgår det af retningslinjerne, at politiet – inden brug af en person som meddeler – skal oplyse den pågældende om, at begået kriminalitet og kriminalitet, som vil blive begået, vil blive påtalt på samme måde som andres tilsvarende kriminalitet, og at den pågældende alene kan få erstattet positive udgifter og eventuelt få en dusør. Det præciseres i retningslinjerne, at der ikke må gives en meddeler løfter, som loven ikke giver hjemmel til. Endvidere skal meddeleren på forespørgsel oplyses om, at politiets ledelse er informeret om samarbejdet med ham, samt at han vil blive optaget på en meddelerfortegnelse. Er meddeleren ikke indforstået med dette, skal samarbejdet straks afbrydes.

Der skal i hver politikreds føres en fortegnelse over meddelere, der skal indeholde en række nærmere angivne oplysninger. Alene personer, som af politikredsens ledelse har fået tilladelse hertil, har adgang til fortegnelsen. Der skal for ethvert møde og enhver kontakt, som politiet har med en meddeler, hvor meddeleren giver politiet oplysninger, udarbejdes en rapport med en række nærmere angivne oplysninger. Rapporten skal indlægges i ”meddelerakten”, som indeholder alle oplysninger, der er modtaget fra en meddeler. Meddelerakterne skal opbevares samlet og på en måde, så det kun er de polititjenestemænd, der har tilladelse hertil, som kan få adgang til oplysningerne i meddelerakten.

Det følger af retningslinjerne, at rapporter indeholdende oplysninger fra meddelere, og som er tilvejebragt til brug for en konkret straffesag, indgår som bilag i straffesagen og er undergivet aktindsigt, jf. retsplejelovens §§ 729 a-729 c. Ønsker meddeleren ikke sit navn nævnt i rapporten, skal det fremgå af rapporten, at oplysningerne er modtaget fra en kilde, som er politiet bekendt.

Endelig fremgår af retningslinjerne, at statsadvokaterne fører tilsyn med politiets anvendelse af meddelere i overensstemmelse med de almindelige regler om statsadvokaternes tilsyn med politidirektøernes behandling af straffesager, jf. retsplejelovens § 101, stk. 2. I den forbindelse skal statsadvokaterne have adgang til at gennemse meddelerfortegnelsen og meddelerakterne.

6.3.3. PETs retningslinjer af 1. maj 2009 vedrørende kilder

PETs retningslinjer af 1. maj 2009 vedrørende kilder bygger i vidt omfang på de retningslinjer, der for det øvrige politi er fastsat i Rigsadvokatens meddelelse nr. 2/2005 om retningslinjer vedrørende meddelere, jf. ovenfor under afsnit 6.3.2. PETs retningslinjer er fortrolige og gengives derfor ikke i enkeltheder.

PETs retningslinjer adskiller sig på nogle punkter fra Rigsadvokatens retningslinjer for det øvrige politi, hvoraf de vigtigste er beskrevet nedenfor.

PETs retningslinjer angår kilder, hvilket efter retningslinjerne både omfatter kontakter, meddelere og agenter.

Kildeføring kan ske i samarbejde med tjenestens danske eller udenlandske samarbejdspartnere, herunder andre efterretningstjenester. En kilde kan virke i såvel Danmark som i udlandet. Inden en kilde indsættes i udlandet eller i Danmark af udenlandske samarbejdspartnere, skal det over for den samarbejdende myndighed indskræpes, at kilden under ingen omstændigheder må pålægges opgaver eller opfordres til handlinger, der er i strid med dansk lovgivning.

Desuden indeholder retningslinjerne bestemmelser om PETs brug af agenter. PET kan som led i efterforskningen foranledige, at en person i eller uden for politiet tilbyder at yde bistand til en eller flere personer, der er ved at begå eller forsøge at begå en lovovertrædelse, der er omfattet af straffelovens kapitel 12, §§ 111-115 og 118. Desuden kan PET som led i efterforskningen af andre strafbare forhold foranledige, at en person i politiet tilbyder at yde bistand til en eller flere personer i forbindelse med en kriminel handling.

Enhver foranstaltning skal godkendes af politimesteren på baggrund af et oplæg om baggrunden for, at der foreligger begrundet mistanke om, at en overtrædelse af straffelovens kapitel 12, §§ 111-115 eller 118 er ved at blive begået eller forsøgt begået, og hvilken bistand af afgørende betydning for efterforskningen agenten skal yde. Provokationsforbuddet gælder i den forbindelse og indebærer, at agenten ikke må provokere nogen til at begå en lovovertrædelse, som de ellers ikke ville begå.

PET kan dække eventuelle udgifter og tab, som en kilde har haft i forbindelse med det arbejde, som den pågældende har udført for efterretningstjenesten. Til forskel fra det øvrige politi kan PET endvidere honorere en kilde for det arbejde, kilden udfører for efterretnings-tjenesten. I den forbindelse skal der navnlig lægges vægt på karakteren af det arbejde, som kilden udfører for efterretningstjenesten, herunder blandt andet den sikkerhedsrisiko, der kan være forbundet hermed. Honorering af en kilde kan efter omstændighederne ske med et fast beløb, hvis kildens arbejde for PET giver grundlag herfor. Endvidere kan der i helt ekstraordinære tilfælde udbetales en bonus til en kilde, hvilket navnlig vil kunne ske i tilfælde, hvor en kilde leverer afgørende oplysninger til brug for en efterforskning. Der er fastsat særlige retningslinjer for godkendelse af honorering af kilder, som er klassificeret ”hemmelig”.

7. Udvalgets overvejelser

7.1. Straffeprocessuelle tvangsindgreb

Som nævnt ovenfor under afsnit 1 falder det uden for udvalgets opgave at beskæftige sig med de straffeprocessuelle tvangsindgreb til informationsindhentning, der er nævnt i retsplejeloven.

Udvalget skal derfor indskrænke sig til at henvise til gennemgangen og bemærkningerne foran under afsnit 6.1 og 6.2.

Udvalget foreslår imidlertid, at der i loven om PET af informative grunde indsættes en bestemmelse, hvori det angives, at PETs efterforskning og tvangsindgreb mv. er reguleret af reglerne i retsplejeloven.

7.2. Kilder

7.2.1. Personelle kilder

Et væsentligt virkemiddel for PET til løsning af opgaverne nævnt i lovudkastets § 1 er kilder i form af personer, organisationer og myndigheder, herunder udenlandske myndigheder og organisationer ("personelle kilder"), der giver PET oplysninger af interesse for efterretnings-tjenesten.

I denne sammenhæng er brug af meddelere af central betydning. PETs brug af kontakter og meddelere er som nævnt reguleret i PETs retningslinjer af 1. maj 2009 vedrørende kilder, der er fortrolige, men i alt væsentligt svarer til Rigsadvokatens retningslinjer, som fremgår af Rigsadvokatens meddelelse nr. 2/2005. PETs retningslinjer vedrørende meddelere er i hovedtræk gennemgået ovenfor i afsnit 6.3.3.

Det er velkendt, at der finder et betydeligt samarbejde sted mellem PET og danske og udenlandske myndigheder samt internationale organisationer, fra hvilke PET modtager oplysninger om personer, organisationer mv. og begivenheder.

PET modtager også regelmæssigt oplysninger fra private f.eks. handlende, viceværter, sikkerhedspersonale på hoteller, i lufthavne og i større erhvervsvirksomheder ("kontakter").

7.2.2. Ikke-personelle kilder

I PET-kommissionens beretning, bind 4, side 163, nævnes, at den overvejende del af efterretningstjenesternes oplysninger ifølge international forskning stammer fra åbne kilder i form af forskellige oplysningsmedier ("ikke-personelle kilder"). Der er grund til at tro, at situationen vil være den samme i fremtiden. En væsentlig kilde til information må således forventes at være bl.a. aviser, tidsskrifter, opslagsværker, fjernsyn og elektroniske nyhedsbaser.

7.2.3. Udvalgets overvejelser

7.2.3.1. Principielle overvejelser om brug af civile personer til løsning af politiets opgaver

De principielle etiske og retspolitiske overvejelser, der i det følgende anføres om brug af meddelere, agenter mv., gælder for politiet som helhed og er ikke en problemstilling, der er speciel for PET.

Karakteristisk for politiets brug af kilder, herunder meddelere, kontakter og agenter, er, at de pågældende ofte handler under dække, dvs. ikke afslører formålet med deres handlinger og under urigtige angivender søger at udnytte et tillidsforhold til de personer eller det miljø, som har politiets interesse.

Som påpeget af PET-kommissionen, bind 4, side 298 ff., giver denne brug af civile personer anledning til en række vanskelige problemstillinger.

Det er i sig selv problematisk, at en offentlig myndighed søger at indhente oplysninger gennem personer, der under urigtige foregivender udnytter et tillidsforhold hos andre. Efter omstændighederne kan der rejses tvivl om, hvorvidt en sådan informationsindhentning indebærer en omgåelse af retsplejelovens regler om straffeprocessuelle tvangsindgreb. Der kan endvidere opstå vanskelige retlige spørgsmål, hvis den civile person begår kriminalitet eller anden retsstridig adfærd i forbindelse med arbejdet for politiet. Specielt kan anføres, at politiets samarbejde med civile agenter i princippet indebærer, at en privatperson efter aftale med politiet kan begå handlinger, der objektivt set er lovovertrædelser.

Der kan også peges på det problematiske i, at en offentlig myndighed som politiet samarbejder med personer, der er en del af eller færdes i mere eller mindre suspekte eller kriminelle miljøer. I tilslutning hertil kan anføres, at erfaringen viser, at der for civile personer kan være store personlige og psykologiske problemer forbundet med at virke under dække som

meddelere mv. for politiet. Til illustration af den sidste problemstilling kan henvises til PET-kommissionens beretning, bind 12, om ”Operation Zeus”.

Efter den gældende lovgivning kan PET og det øvrige politi imidlertid benytte sig af meddelere og civile agenter i nærmere bestemt omfang, uanset de nævnte principielle betænkeligheder der knytter sig til denne brug. Ved gennemførelsen af reglerne i retsplejelovens §§ 754 a-754 e ved lov nr. 436 af 10. juni 2003 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Bekæmpelse af rockerkriminalitet og anden organiseret kriminalitet) og de hertil knyttede bemærkninger har lovgivningsmagten således fastslået, at PET kan benytte civile personer som agenter og dermed tillige som meddelere. Det principielle spørgsmål om det øvrige politis brug af civile personer (meddelere og civile agenter) til løsning af politiets opgaver blev indgående overvejet i forbindelse med lovændringen. Det øvrige politi fik mulighed for i visse tilfælde at benytte civile agenter, jf. retsplejelovens § 754 b, stk. 2, 2. pkt. I bemærkningerne til ændringsloven er endvidere anført, at den praktiske anvendelse af meddelere forudsættes reguleret administrativt, hvilket for det øvrige politi er sket ved Rigsadvokatens meddelelse nr. 2/2005 om retningslinjer vedrørende meddelere, jf. herom ovenfor i afsnit 6.3.2.

Udvalget lægger denne lovgivning til grund for sine overvejelser. For PETs vedkommende er der endvidere en lang og fast praksis for, at efterretningstjenesten benytter civile personer som meddelere og agenter. Efter udvalgets opfattelse er det uomgængeligt nødvendigt, at en efterretningstjeneste som PET kan fortsætte denne praksis, hvis PET skal kunne løse de opgaver, som er angivet i § 1 i udvalgets lovudkast. Løsningen af disse opgaver nødvendiggør, at PET i videre omfang end det øvrige politi kan gøre brug af meddelere mv. Navnlig den kriminalitet, der er nævnt i lovudkastets § 1, nr. 1 og nr. 2 (straffelovens kapitel 12 og 13 og andre alvorlige forbrydelser, der truer den nationale eller internationale samfundsorden), begås af personer i miljøer, der er karakteriseret af en sådan professionalisme, sikkerhedsbevidsthed og lukkethed, at en effektiv overvågning og efterforskning kun kan ske, hvis PET også kan benytte civile personer, der handler under dække.

De nævnte risici og problemer ved brug af civile personer til løsning af PETs opgaver må efter udvalgets opfattelse på samme måde som for det øvrige politi søges imødegået ved, at der administrativt fastsættes regler om PETs brug af meddelere og agenter. Disse regler bør sikre, at PET ikke ved at indskyde et civilt mellemlid kan frigøre sig for ansvar for en strafbar eller retsstridig aktivitet eller kan omgå retsplejelovens regler om straffeprocessuelle tvangsindgreb. Reglerne bør endvidere udformes således, at det sikres, at der på ledelsesniveau sker en løbende vurdering af samarbejdet, herunder af meddelerens og agentens egnethed, troværdighed og betydning for PETs arbejdsopgaver.

Om udvalgets forslag til administrative bestemmelser henvises til bemærkningerne nedenfor.

7.2.3.2. Udvalgets forslag

Efter lovudkastets § 2 har PET adgang til at indsamle og indhente oplysninger, der kan have betydning for tjenestens virksomhed. Adgangen til at indsamle og indhente oplysninger er således knyttet til et generelt relevanskriterium. Der henvises i den forbindelse til udvalgets bemærkninger ovenfor i kapitel 5. Indhentning af oplysninger fra en kilde vil være omfattet af lovudkastets § 2.

Udvalget finder ikke grundlag for at foreslå ændringer i den administrative regulering af PETs brug af kilder. Af hensyn til PETs arbejde og metoder er udvalget enig i, at disse regler ikke bør være offentligt tilgængelige.

Udvalget finder endvidere, at de retningslinjer om PETs brug af kilder, der er gengivet i hovedtræk foran under pkt. 6.3.3, jf. pkt. 6.3.2, er egnet til at regulere dette særlige virkemiddel på en forsvarlig og hensigtsmæssig måde.

Udvalget finder således også, at PET i tillæg til dækning af udgifter eller tab skal kunne honorere kilder for den personlige risiko, de løber i forbindelse med deres virksomhed, jf. det anførte i Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 til chefen for PET. Det er af afgørende betydning for en personel kildes sikkerhed, at kildens identitet kan hemmeligholdes. Udvalget bemærker i den forbindelse, at behovet for hemmeligholdelse nødvendiggør, at PET ikke skal indberette udbetalte dusører og belønninger til skattemyndighederne, og at kilden ikke skal selvangive modtagne beløb. Udvalget bemærker endvidere, at hensynet til at hemmeligholde en kildes identitet tillige nødvendiggør, at heller ikke de sociale myndigheder orienteres om modtagne beløb. Udvalget henviser herom til udvalgets bemærkninger i kapitel 10.

7.3. Agenter

Som nævnt ovenfor i afsnit 5 betegner ”agent” 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.

Reglerne i retsplejelovens §§ 754 a-754 d gælder ikke for efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12, §§ 111-115 og 118, jf. retsplejelovens § 754 e. Som ligeledes omtalt i afsnit 2.1 betyder dette navnlig, at forbuddet i § 754 b, stk. 2, 1. pkt., mod brug af civile

personer samt reglerne om retskendelse i § 754 c ikke gælder for PETs brug af agenter ved efterforskning af disse sager.

Det er udvalgets opfattelse, at PETs brug af agenter ved efterforskning af de ovennævnte forbrydelser heller ikke for fremtiden bør være reguleret i retsplejeloven. Udvalget kan således tilslutte sig de synspunkter, som Strafferetsplejeudvalget gav udtryk for i sin betænkning nr. 1023/1984, jf. herom ovenfor i afsnit 6.2.5.2.

Efter lovudkastets § 2 har PET adgang til at indsamle og indhente oplysninger, der kan have betydning for tjenestens virksomhed. Indhentning af oplysninger fra en agent vil være omfattet af lovudkastets § 2.

Udvalget finder, at anvendelsen af agenter ved efterforskning af forbrydelser efter straffelovens kapitel 12, §§ 111-115 og 118 som i dag bør være undergivet administrativ regulering, jf. herom ovenfor i afsnit 6.3.3. Det bør af den administrative regulering fremgå, at enhver foranstaltning, der indebærer brug af agenter skal godkendes af politimesteren eller politimesterens stedfortræder på baggrund af et oplæg. Det bør endvidere være en betingelse for brug af agenter, at der foreligger en begrundet mistanke om, at en af de nævnte forbrydelser er ved at blive begået eller forsøgt (mistankekrav), og at efterforskningskridtet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen (indikationskrav). Endelig bør agentaktionen ikke bevirke en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed (provokationsforbud).

Disse betingelser for PETs brug af agenter er indeholdt i PETs retningslinjer af 1. maj 2009 vedrørende kilder.

Som det fremgår af UfR 2008.1587 H, jf. ovenfor i afsnit 6.2.5.2, har Højesteret fastslået, at det følger af almindelige retsprincipper, at en agentaktion er betinget af fornøden mistanke og ikke må bevirke en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed.

7.4. Undersøgelser

Som nævnt ovenfor i afsnit 5 betegner ”undersøgelse” bl.a. PETs aktiviteter mod særligt udvalgte fysiske eller juridiske personer (”målpersoner”) med henblik på at indsamle eller indhente oplysninger om de pågældende. Ved en undersøgelse retter PET således søgelyset mod personer eller organisationer mv., der af den ene eller anden grund har pådraget sig PETs interesse i forbindelse med de opgaver, som PET skal varetage efter lovudkastets § 1.

En særlig form for undersøgelse er observation. Observation uden brug af optisk udstyr eller på frit tilgængeligt sted er ikke omfattet af reguleringen i retsplejelovens § 791 a, jf. be-

mærkningerne ovenfor i afsnit 6.2.4.2. Det betyder navnlig, at denne form for observation ikke kræver retskendelse. Om PETs brug af observation ("skygning") under den kolde krig af østblokdiplomaternes færden, observation af demonstrationer og politiske og faglige møder henvises til PET-kommissionens beretning, bind 4, side 233 ff.

En anden form for undersøgelse sker ved infiltration, hvorved der sker indplantning eller hvervning af en person med henblik på at indsamle eller indhente oplysninger om organisationen eller personer i organisationen. Ifølge PETs retningslinjer af 7. februar 1983 vedrørende efterforskning på det politiske område skulle spørgsmålet om infiltration ("penetration") på det politiske område forelægges for den politisk ansvarlige minister. PETs retningslinjer vedrørende efterforskning på det politiske område er ophævet ved PETs interne retningslinjer af 15. marts 2010 for registrering og behandling af personoplysninger mv., der ikke gentager bestemmelsen om forelæggelse for den politisk ansvarlige minister. Udvalget finder, at spørgsmålet om infiltration som udgangspunkt bør afgøres af lederen af PET eller dennes stedfortræder. Udvalget finder dog anledning til at tilføje, at det følger af lovudkastets § 1 om underretning af justitsministeren om vigtigere enkeltsager, at infiltration på det politiske område skal forelægges for justitsministeren.

Efter udvalgets opfattelse bør PETs adgang til at rette undersøgelser mod fysiske eller juridiske personer fremgå af en fremtidig lov om PETs opgaver og virksomhed. Sådanne undersøgelser bør kunne indledes, hvis de må antages at have betydning (konkret relevanskriterium) for varetagelse af PETs opgaver vedrørende overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13 eller er nødvendige for varetagelse af PETs øvrige opgaver. Betingelserne svarer i det væsentlige til betingelserne for PETs adgang til at indhente oplysninger på dette område fra andre forvaltningsmyndigheder og for at behandle personoplysninger, jf. §§ 3 og 6 i udvalgets lovudkast.

Udvalget forudsætter, at Justitsministeriet på samme måde som om meddelere fastsætter nærmere regler om, hvem der skal træffe bestemmelse om den nærmere fremgangsmåde i forbindelse med brug af undersøgelser. Disse regler bør af hensyn til PETs arbejde og metodik ikke være offentligt tilgængelige.

Udvalget finder afslutningsvis anledning til at pege på, at tærsklerne for, hvornår en undersøgelse kan iværksættes, er lavere end tærsklen for, hvornår efterforskning efter retsplejeloven kan iværksættes, og at en undersøgelse navnlig ikke er betinget af, at der er en rimelig formodning for, at et strafbart forhold er begået, se nærmere kapitel 5, afsnit 5.3.3.5.

7.5. Registere

Brugen af forskellige registre er helt afgørende for, at PET kan varetage sine opgaver. Man har talt om, at registrene er PETs ”øjne og ører”. Om udvalgets registerbegreb henvises til afsnit 5 ovenfor.

Til varetagelse af sine opgaver har PET adgang til egne registre (i Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for PETs behandling af personoplysninger betegnet som registre, støttedatabaser, personsikkerhedsdatabase og journalsystem). PET har derudover adgang til de samme registre som det øvrige politi, herunder CPR-registret, Kriminalregistret, motorkøretøjsregisteret og Politiets Efterforskningsstøtte Database.

Det er et hovedsynspunkt i udvalgets lovudkast, at reguleringen af PETs virksomhed ikke skal knyttes til et registerbegreb med nærmere fastsatte betingelser for, at PET kan benytte de enkelte registre. Reguleringen bør efter udvalgets opfattelse knyttes til persondatalovens behandlingsbegreb, således at der opstilles betingelser for PETs behandling af (person)oplysninger.

Om udvalgets behandlingsbegreb henvises til afsnit 5 ovenfor. I lovudkastet reguleres forskellige former for behandling af (person)oplysninger: Tilvejebringelse mv. af oplysninger (§§ 2-5 og 8), intern behandling af personoplysninger (§§ 6 og 8) og videregivelse af oplysninger (§§ 7-8). PETs adgang til at behandle oplysninger er i lovudkastet navnlig bestemt af, hvilken opgavevaretagelse oplysningen skal bruges til, oplysningens karakter, og ved videregivelse efter udkastets § 7, stk. 2-3, tillige af en forsvarlighedsvurdering. Der henvises nærmere herom til kapitel 5.

Udvalget forudsætter, at de gældende administrative bestemmelser udformes således, at de tilpasses de foreslåede bestemmelser i lovudkastet, og på samme måde som lovudkastet knyttes til persondatalovens behandlingsbegreb.

7.6. Andre virkemidler

Ovenfor i afsnit 7.1–7.5 er nævnt nogle af PETs væsentligste virkemidler. Gennemgangen her under pkt. 7.6 indeholder ikke en udtømmende redegørelse for de andre virkemidler, som PET kan benytte sig af. Det er efter udvalgets opfattelse næppe heller muligt at foretage en sådan gennemgang, idet PET i princippet – inden for de rammer, der fastsættes af lovgivningen, administrative bestemmelser og forvaltningsretlige grundsætninger – må kunne anvende de virkemidler, som tjenesten anser for hensigtsmæssige.

Formålet med gennemgangen under pkt. 7.6.1 og 7.6.2 er alene at angive indholdet og anvendelsen af nogle virkemidler, der har været genstand for offentlig debat.

7.6.1. Præventive samtaler

PETs opgave er bl.a. at forebygge, efterforske og modvirke trusler mod Danmark og danske interesser i udlandet. Når PET har identificeret en konkret sikkerhedsmæssig trussel, skrider PET ind over for denne trussel med de midler, som i den konkrete situation vurderes som de mest egnede, hensigtsmæssige og effektive for at afværge den konkrete trussel.

Hvis der foreligger en overtrædelse af straffeloven, vil PET søge at gennemføre en straffesag mod gerningsmændene. I visse tilfælde vil det imidlertid ikke være muligt at gennemføre en straffesag. Det gælder f.eks. i tilfælde, hvor hensynet til PETs arbejdsmetoder, kilder og samarbejdspartnere gør det udelukket at indlede en offentlig straffesag. Endvidere kan PET af sikkerhedsmæssige grunde være nødsaget til at gribe så tidligt ind over for visse konkrete trusler, at der ikke nødvendigvis vil foreligge tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag for tiltalerejsning og domfældelse i sagen.

I forbindelse med undersøgelsen og efterforskningen anvender PET præventive samtaler med henblik på at forebygge og modvirke konkrete trusler. En præventiv samtale kan f.eks. anvendes, hvis PET har oplysninger, der peger på, at en person kan være ved at forberede en terrorhandling i Danmark. PET kan i en sådan situation finde det mest hensigtsmæssigt at få personen til at afstå fra at fortsætte sine forberedelseshandlinger ved at gøre den pågældende bekendt med, at PET er opmærksom på vedkommende. Præventive samtaler anvendes også til at gøre en person opmærksom på, at vedkommende er udsat for tilnærmelser fra en fremmed efterretningstjeneste og påpege de hermed forbundne risici.

Det er udvalgets opfattelse, at PET også i fremtiden bør kunne benytte sig af præventive samtaler, hvis PET anser det for hensigtsmæssigt. Udvalget finder det ikke nødvendigt at indsætte en særlig bestemmelse herom i en kommende lov.

7.6.2. Dialog og kontaktfora

Det fremgår af Justitsministeriets instruks til chefen for PET af 7. december 2009, at PET varetager en række opgaver i forhold til forebyggende sikkerhed:

”Forebyggelse i forhold til sikkerhedsmæssige trusler kræver en bredspektret og omfattende indsats, og efterretningstjenesten skal selvstændigt og i samarbejde med relevante offentlige myndigheder og private aktører bidrage til, at samfundet rustes bedst muligt til at imødegå sikkerhedsmæssige trusler.

I den forbindelse skal Politiets Efterretningstjeneste etablere relevante dialog- og kontaktfora samt udvikle konkrete projekter, der kan bidrage til en styrkelse af den forebyggende indsats.

Politiets Efterretningstjeneste skal endvidere løbende og i overensstemmelse med det aktuelle trusselsbillede bidrage til, at såvel offentlige myndigheder som private kan træffe egne præventive foranstaltninger.”

Efter instruksen er forebyggelse af ekstremisme og radikalisering i Danmark en væsentlig opgave for PET.

PET har etableret et særligt Forebyggelsescenter, som er ansvarlig for at iværksætte og gennemføre initiativer og projekter, der tager sigte på at forebygge ekstremisme, og som søger at inddrage alle relevante aktører i det danske samfund i forebyggelsen af ekstremisme på et så tidligt tidspunkt som muligt.

Som led i den tidligere regerings handlingsplan ”En fælles og tryk fremtid” fra 2009 er PET bl.a. ved at udvikle metoder, der kan påvirke personer til at ændre adfærd og fjerne sig fra en voldelig ekstremistisk løbebane.

Med henblik på at sikre en effektiv forebyggende indsats over for ekstremisme har PET en omfattende dialog med bl.a. repræsentanter for etniske og religiøse miljøer i Danmark. Det gælder også personer og grupperinger, der repræsenterer mere kontroversielle synspunkter.

Formålet med PETs dialog, som i vidt omfang er inspireret også af udenlandske erfaringer, er at styrke vidensgrundlaget for PETs forebyggende arbejde, at modvirke mistillid i visse miljøer i forhold til PET og at fremme den opfattelse, at imødegåelse af voldelig radikalisering er en fælles interesse og et fælles ansvar i alle dele af samfundet. PETs dialogskabende indsats er derfor i høj grad rettet mod de lokalsamfund og miljøer, som er i kontakt med unge, der risikerer at blive radikaliserede.

PETs arbejde på dette område sker i forlængelse af Justitsministeriets cirkulære af 24. oktober 2007 om samarbejde mellem politiet og muslimske lokalmiljøer. Dette cirkulære er et led i udmøntningen af den daværende regerings handlingsplan for terrorbekæmpelse fra 2005 og tager sigte på at styrke samarbejdet mellem det lokale politi og de muslimske lokalmiljøer.

Etablering af kontaktfora og dialog er tillige væsentlige elementer i den daværende regerings handlingsplan fra 2009 om forebyggelse af ekstremistiske holdninger og radikalisering blandt unge. Dialog og oplysning skal bl.a. fungere som alternativ til ekstremisters informationsudbud og andre påvirkninger. Ifølge handlingsplanen tænkes også på den dialog med

personer og grupper, der har mere kontroversielle synspunkter ("uenig dialog") som PET fører.

Det er udvalgets opfattelse, at PET også i fremtiden bør kunne deltage i dialog- og kontaktfora af den nævnte karakter, hvis PET anser det for hensigtsmæssigt. En sådan dialog er nødvendig for at kunne trænge igennem til de relevante personer med henblik på bedst muligt at bekæmpe radikaliserings. Dialogen er efter udvalgets opfattelse vigtig i den forebyggende indsats og betyder på ingen måde, at PET legitimerer bestemte religiøse eller politiske synspunkter. Udvalget finder det ikke nødvendigt at indsætte en særlig bestemmelse herom i en kommende lov.

8. Sammenfatning

PET bør som efter gældende ret samarbejde med det øvrige politi, FE, andre danske myndigheder, private og udenlandske myndigheder og internationale organisationer. PET bør ikke være afskåret fra at samarbejde med udenlandske myndigheder i stater med afhøringsmetoder og straffeformer, der strider mod danske normer. I stedet bør der fastsættes regler og rutiner, der bedst muligt imødegår de risici, der er knyttet til et sådant arbejde.

På grundlag af det foran anførte foreslår udvalget, at der indsættes en bestemmelse i en kommende lov om PETs opgaver og virksomhed, hvorefter PET kan indsamle og indhente enhver oplysning, der kan have betydning for tjenestens virksomhed. Der kan endvidere henvises til udvalgets bemærkninger i kapitel 5, pkt. 5.3.3.3 og pkt. 6.

PET bør som hidtil have adgang til at benytte sig af kilder, herunder i form af indenlandske og udenlandske samarbejdspartnere.

Det bør tillige i lovsform bestemmes, at PET kan indlede undersøgelser, hvis undersøgelserne må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 eller 13, eller må antages at være nødvendige til varetagelse af tjenestens øvrige opgaver.

PETs behandling af oplysninger bør ikke knyttes til et registerbegreb, men til persondatalovens behandlingsbegreb, jf. også udvalgets bemærkninger i kapitel 5, pkt. 5.2.

Endelig bør det af informative grunde fremgå, at reglerne i retsplejeloven gælder for PETs efterforskning og tvangsindgreb mv.

Udvalgets forslag til lovbestemmelser om PETs virkemidler findes i §§ 2-5 i udvalgets lovudkast. Der henvises til kapitel 15, hvor udvalgets lovudkast med bemærkninger til de en-

kelte bestemmelser er optrykt.

KAPITEL 8

Indsigt i oplysninger hos PET

1. Indledning

Dette kapitel omhandler spørgsmålet om den enkelte borgers adgang til indsigt i oplysninger om vedkommende selv hos PET.

Om dette spørgsmål er i udvalgets kommissorium pkt. 4.1 anført følgende:

”...

Udvalget skal i den forbindelse også overveje spørgsmålet om den enkelte borgers adgang til at få oplysning om, hvorvidt vedkommende er registreret i efterretningstjenesternes registre. Udgangspunktet må her være, at formålet med registrene og den bagved liggende efterforskning ikke må kompromitteres. Overvejelserne må derfor koncentrerer om, hvorvidt der kan findes oplysningsordninger, der ikke tilsidesætter dette hensyn.

...”

Om baggrunden for, at udvalget skal overveje spørgsmålet om indsigt i oplysninger hos PET og FE, er i kommissoriets pkt. 2 anført følgende:

”...

I samme periode er der foregået en voldsom udvikling og udbredelse af ny informationsteknologi, og begge efterretningstjenester har taget EDB i anvendelse og overført betydelige informationer til EDB-mæssig behandling. De muligheder, der følger heraf med hensyn til systematisering, fremkaldelse og behandling af tjenesternes informationsmateriale, rejser vanskelige spørgsmål, bl.a. i forhold til regeringserklæringen fra 1968, og nødvendiggør en fornyet samlet overvejelse af principperne for registrering af i Danmark hjemmehørende personer og organisationer og i den forbindelse for behandlingen og opbevaringen af tjenesternes oplysninger herom.

...

Der har ligeledes under debatten været rejst spørgsmål om den enkelte borgers adgang til at få oplysning om, hvorvidt vedkommende er registreret af efterretningstjenesterne.

...”

Som nævnt i kommissoriet skal en indsigtsret omfatte adgang til oplysninger om vedkommende selv (”egenaces”).

Den del af udvalgets kommissorium, der vedrører spørgsmålet om, hvorvidt der kan etableres en særlig oplysningsordning, der giver adgang til (historiske) oplysninger om efterret-

ningstjenestens registreringer af i Danmark hjemmehørende personer og organisationer i en tidligere, afsluttet periode, behandles ikke i dette kapitel. Der henvises herom til kapitel 9.

Nedenfor i pkt. 2 beskrives i hovedtræk gældende ret for den enkelte borgers adgang til at få indsigt i oplysninger om vedkommende selv hos PET.

I forlængelse heraf gennemgås i pkt. 3 praksis om tjenestens behandling af anmodninger om indsigt.

Endvidere er der i pkt. 4 en omtale af persondatalovens regler om den registreredes indsigt-ret.

Udvalgets overvejelser er gengivet i pkt. 5.

Pkt. 6 indeholder en sammenfatning.

2. Gældende ret

2.1. Indledning

I kapitel 5 er spørgsmålet om PETs behandling af oplysninger om personer og organisationer beskrevet.

Som anført i afsnit 4.1.3 i kapitel 5 kan oplysningsmateriale hos PET indgå i tjenestens registre, støttedatabaser, personsikkerhedsdatabaser, journalsystemer og sagsmapper mv. Nedenfor i pkt. 2.2 anføres nogle almindelige bemærkninger om indsigtret.

I pkt. 2.3 og 2.4 omtales i hovedtræk forvaltningslovens regler om partsaktindsigt og offentlighedslovens regler om egenaces.

Som det fremgår af kapitel 5, afsnit 3.3, gælder persondataloven i dag ikke for PET. Denne lov omtales nedenfor i pkt. 4.

Under pkt. 2.5 beskrives retsplejelovens regler om sigtedes aktindsigt i straffesager.

Under pkt. 2.6 beskrives arkivlovens regler om tilgængelighed mv. i hovedtræk.

Desuden omtales i pkt. 2.7 de bestemmelser om indsigt, der er indeholdt i Statsministeriets cirkulære nr. 204 af 7. december 2001 om sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles

interesse for landene i NATO, EU eller WEU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt.

2.2. Almindelige bemærkninger om indsigtsret

I offentlighedsloven, forvaltningsloven og persondataloven er der fastsat almindelige regler om retten til indsigt i oplysninger om vedkommende selv hos offentlige myndigheder.

Indsigtsreglernes formål er bl.a. at sikre borgernes generelle tillid til den offentlige forvaltning. Af hensyn til tilliden til offentlige myndigheder er det vigtigt, at der er størst mulig åbenhed, således at borgerne kan følge med i, hvad der sker i den offentlige forvaltning.

I det enkelte tilfælde har indsigtsretten herudover et mere håndgribeligt og umiddelbart sigte, nemlig at give borgeren mulighed for at varetage sine interesser over for den myndighed, der træffer afgørelse eller udøver anden forvaltningsvirksomhed. Ved at opnå indsigt kan den enkelte borger således bedre danne sig et indtryk af, om der foreligger et korrekt og fyldestgørende grundlag for den konkrete afgørelse, som myndigheden skal træffe. I den anledning kan den pågældende komme med bemærkninger, der kan indgå i vedkommende myndigheds videre behandling af sagen. Desuden giver en indsigtsret borgeren større mulighed for at tage stilling til, om der i det enkelte tilfælde er grundlag for at klage til en højere administrativ myndighed mv.

Den enkelte borger kan endvidere tænkes at gøre sig mere eller mindre underbyggede forestillinger om, hvilke oplysninger myndighederne besidder om vedkommende. Betydningen af en indsigtsret vil da ligge i selve det forhold, at borgeren kan opnå vished om karakteren og indholdet af den pågældende myndigheds oplysningsmateriale, herunder om myndigheden overhovedet besidder oplysninger om vedkommende.

Retten til indsigt er ikke ubegrænset. I forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven er der således gjort en række undtagelser fra retten til indsigt. Hermed anerkendes, at interessen i at få indsigt ikke altid vil veje tungest.

Om disse undtagelser gælder overordnet, at de skal beskytte en række hensyn af offentlig eller privat karakter. Nogle begrænsninger er absolutte, navnlig ved at undtage visse sagstyper. I andre tilfælde er der fastsat regler, hvorefter spørgsmål om indsigt skal afgøres efter en konkret vurdering mellem på den ene side hensynet til åbenhed og på den anden side en række modstående hensyn. I den forbindelse kan om den konkrete afvejning f.eks. være fastsat i loven, at ”afgørende hensyn” eller ”væsentlige hensyn” skal tale imod indsigt, eller at der skal foreligge hensyn, der med ”afgørende vægt” taler herimod.

2.3. Forvaltningslovens regler om partens aktindsigt

Forvaltningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007, som ændret ved § 6 i lov nr. 501 af 12. juni 2009 og § 1 i lov nr. 503 af 12. juni 2009, gælder for alle dele af den offentlige forvaltning, jf. lovens § 1, stk. 1.

PET er en forvaltningsmyndighed og dermed også omfattet af forvaltningsloven, herunder af bestemmelserne i lovens kapitel 4 om partens aktindsigt.

Forvaltningslovens regler om partsaktindsigt gælder efter lovens § 2, stk. 1, og § 9, stk. 1, alene for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Udgangspunktet er, at den, der er part i en afgørelsessag, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter, jf. forvaltningslovens § 9, stk. 1.

Efter forvaltningslovens § 10, stk. 1, omfatter en parts ret til aktindsigt med de i §§ 12-15 nævnte undtagelser alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder genpart af de skrivelser, der er udgået fra myndigheden, når skrivelserne må antages at være kommet frem til adressaten (nr. 1), og indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter (nr. 2).

Bestemmelserne i forvaltningslovens §§ 12-14 om undtagelse af dokumenter fra aktindsigt gør undtagelse for en myndigheds interne arbejdsdokumenter og i øvrigt for bestemte typer af dokumenter af hensyn til den funktion, som dokumentet varetager i forbindelse med sagens behandling.

I § 15, stk. 1, nr. 1-5, om undtagelse af oplysninger fra aktindsigt, er der opregnet en række hensyn til offentlige interesser mv., der efter en konkret afvejning kan begrunde undtagelse fra retten til aktindsigt. Efter § 15, stk. 1, kan retten til aktindsigt således begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, herunder afgørende hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar (nr. 1), rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner (nr. 2), afgørende hensyn til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyardelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning (nr. 3), afgørende hensyn til gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings-, eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgifts-

lovgivningen (nr. 4), eller det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed (nr. 5).

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 15 forudsætter som nævnt, at vedkommende myndighed foretager en konkret afvejning af de modstående hensyn. Myndigheden kan således ikke nægte parten aktindsigt ud fra mere generelle overvejelser om skadevirkningerne ved at give aktindsigt med hensyn til oplysninger af en bestemt karakter. Hensynet til offentlige eller private interesser må for at kunne begrunde indskrænkning i partens adgang til aktindsigt efter § 15 være af en sådan styrke, at de i det konkrete tilfælde bedømmes som ”afgørende” modhensyn. Med anvendelsen af ordene ”afgørende hensyn” er det tilkendegivet, at oplysninger kun kan undtages fra aktindsigt, hvis der er nærliggende fare for, at privates eller det offentliges interesser vil lide skade af væsentlig betydning, hvis begæringen imødekommes. Der henvises til Folketingstidende 1985/1986, Tillæg A, sp. 140, samt Folketingstidende 1969/1970, Tillæg B, sp. 2138, og Folketingstidende 1963/1964, Tillæg B, sp. 662.

Der kan i enkelte tilfælde være tale om, at selve den oplysning, at der findes en sag eller et dokument af den pågældende karakter, kan medføre afgørende skadevirkninger på offentlige eller private interesser. I sådanne tilfælde vil der efter bestemmelsen være hjemmel til at undlade at give aktindsigt i sagen eller til at udelade hele dokumentet fra aktindsigt. Der henvises til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udg. (2001), side 327. Der henvises ligeledes til det, der er anført om offentlighedsloven nedenfor i afsnit 2.4.

De hensyn, der er nævnt i § 15, stk. 1, nr. 1-5, svarer til de hensyn, der er nævnt i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1-5.

Sager om strafferetlig forfølgning af lovovertrædelser er efter lovens § 9, stk. 3, ikke omfattet af forvaltningslovens regler om partsaktindsigt, jf. dog § 18.

Af forvaltningslovens § 18, stk. 1, fremgår, at en part i en straffesag, når sagen er afgjort, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter i det omfang, dette er rimeligt begrundet af hensyn til varetagelsen af den pågældendes interesser, og hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser og særlige hensyn til beskyttelse af sigtede, vidner eller andre ikke taler herimod. Bestemmelserne i §§ 12-14 gælder tilsvarende. Efter forvaltningslovens § 18, stk. 2, omfatter bestemmelsen i stk. 1 ikke dokumenter hos politiet eller anklagemyndigheden. Sigtedes ret til aktindsigt i verserende sager reguleres af retsplejelovens §§ 729 a-729 c, jf. nedenfor i afsnit 2.5.1. Tiltaltes adgang til aktindsigt i en dom følger af retsplejelovens § 219 a, stk. 5, mens adgangen til aktindsigt i afsluttede straffesager for den, der har været sigtet, reguleres af retsplejelovens § 729 d, jf. nærmere nedenfor i afsnit 2.5.2.

Forvaltningslovens bestemmelser om partsaktindsigt finder ifølge § 35, stk. 1, som udgangspunkt anvendelse på dokumenter, der udfærdiges af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse den 1. oktober 1964 eller senere. For partsaktindsigt i straffesager efter § 18 finder loven dog kun anvendelse på sager, der er afgjort efter lovens ikrafttræden den 1. januar 1987, jf. § 35, stk. 3.

2.4. Offentlighedslovens regler om egenaces

Offentlighedsloven, jf. lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer, gælder med enkelte undtagelser for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, jf. lovens § 1, stk. 1.

PET er i egenskab af forvaltningsmyndighed også omfattet af offentlighedsloven.

Offentlighedslovens regel om egenaces fremgår af lovens § 4, stk. 2. Efter denne bestemmelse kan ”den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, [...] med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-11 og § 14, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke i det omfang de hensyn, der er nævnt i § 13, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod”. Bestemmelsen om egenaces supplerer reglerne om partsaktindsigt i forvaltningslovens kapitel 4.

Offentlighedslovens §§ 7-11 vedrører visse undtagne dokumenter, herunder eksempelvis interne arbejdsdokumenter, og § 14 afgrænser adgangen til aktindsigt i forhold til særlige bestemmelser om tavshedspligt.

Efter offentlighedslovens § 4, stk. 3, skal en begæring om aktindsigt angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med. Den, der ønsker indsigt, må således have i hvert fald et vist kendskab til sagens eller dokumentets eksistens før henvendelsen til vedkommende myndighed.

Efter offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt., gælder loven ikke for sager inden for strafferetsplejen. Loven giver derfor hverken ret til aktindsigt i verserende eller i afsluttede sager, der falder inden for strafferetsplejen.

Den, der søger om aktindsigt i en sag, har efter offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, et selvstændigt krav på at få aktindsigt i den pågældende sags journal eller journalkort. Myndigheden kan derfor ikke give afslag på aktindsigt i journalen med henvisning til, at sagens dokumenter helt eller delvist er undtaget fra aktindsigt. Kun i de tilfælde, hvor journalen i sig selv indeholder oplysninger, der kan undtages efter offentlighedslovens undtagelsesbestem-

melser, kan myndigheden nægte hel eller delvis aktindsigt i journalen. Der henvises i den forbindelse til FOB 1994, side 84 f.

Efter lovens § 5, stk. 2, er andre registre og systematiserede fortegnelser – end de nævnte journaler – hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, undtaget fra retten til aktindsigt.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med gennemførelsen af den daværende lov om offentlige myndigheders registre, der omfattede den offentlige forvaltnings edb-registre. Loven om offentlige myndigheders registre er med virkning fra den 1. juli 2000 afløst af persondataloven. Efter denne lovs § 1, stk. 1, gælder loven for behandling af personoplysninger, som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling, samt for ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register. Persondataloven omtales nedenfor under afsnit 4.

§ 5, stk. 2, vedrører udelukkende spørgsmålet om indsigt i et edb-register som sådant. Dermed bryder bestemmelsen ikke med offentlighedslovens almindelige udgangspunkt om adgang til indsigt i dokumenter eller oplysninger, der indgår i vedkommende myndigheds behandling af den enkelte sag. Bestemmelsen ændrer således ikke ved, at der efter lovens almindelige regler også vil være ret til indsigt i oplysninger eller dokumenter, som alene findes på edb – herunder i et edb-register – og som indgår i den sag, der ønskes indsigt i.

I offentlighedslovens § 13, stk. 1, er der opregnet en række hensyn, der kan begrunde undtagelse fra indsigt. Efter bestemmelsen i § 13, stk. 1, kan retten til aktindsigt således begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige interesser til bl.a. statens sikkerhed og rigets forsvar (nr. 1), rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner (nr. 2) eller forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt beskyttelse af sigtede, vidner eller andre i sager om strafferetlig forfølgning eller disciplinær forfølgning (nr. 3).

Det følger af bestemmelsens formulering, at aktindsigt kun kan afslås, hvor der er nærliggende fare for, at de i bestemmelsen nævnte interesser vil lide skade af betydning. Der henvises til Folketingstidende 1985/1986, Tillæg B, sp. 122, og betænkning 325/1963 om offentlighed i forvaltningen, side 61. Ved afgørelsen af, om aktindsigt skal meddeles, skal der i modsætning til bestemmelsen i forvaltningslovens § 15 ikke tages hensyn til ansøgerens interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne.

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 13 giver også mulighed for ud fra en konkret vurdering at afslå oplysning om selve eksistensen af en sag eller et dokument.

Af bemærkningerne til bestemmelsen (Folketingstidende 1985/1986, Tillæg A, sp. 230) fremgår således bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i stk. 2 svarer til lovforslagets § 12, stk. 2. Der henvises til bemærkningerne til denne bestemmelse.”

Vedrørende § 12, stk. 2, fremgår bl.a. følgende af bemærkningerne til bestemmelsen (Folketingstidende 1985/1986, Tillæg A, sp. 227):

”Efter bestemmelsen i *stk. 2* skal der gives aktindsigt i den del af et dokumentets indhold, der ikke kan undtages efter *stk. 1*. Bestemmelsen svarer til § 2, stk. 3, i den gældende lov. Om gældende ret henvises til side 265 f. i betænkningen [Betænkning 857/1978 om offentlighedslovens revision].

I overensstemmelse med forståelsen af den gældende offentlighedslov vil bestemmelsen tillige indeholde en pligt til i tilfælde, hvor en begæring om aktindsigt ikke fuldt ud kan imødekommes, at gøre den pågældende bekendt med, at et eller flere dokumenter er tilbageholdt i henhold til *stk. 1*. Dette gælder dog ikke, såfremt hemmeligholdelsen af selve eksistensen af dokumentet anses for påkrævet, idet der i så fald typisk vil være hjemmel til i det hele at afslå begæringen om aktindsigt.”

Offentlighedsloven gælder ikke for dokumenter, der er udfærdiget af en myndighed eller kommet i en myndigheds besiddelse før den 1. januar 1971, jf. lovens § 17, stk. 3. Oplysninger om faktiske omstændigheder, der indeholdes i sådanne dokumenter, er dog efter samme bestemmelse omfattet af retten til egenaces efter loven, hvis dokumenterne er indgået i en sag, der er eller har været under behandling af en forvaltningsmyndighed på et senere tidspunkt, og oplysningerne er eller har været af betydning for sagen.

2.5. Retsplejelovens regler om sigtedes aktindsigt i straffesager

Ved lov nr. 215 af 31. marts 2004 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Offentlighed i retsplejen) gennemførtes en række ændringer af reglerne om aktindsigt i bl.a. straffesager. Loven trådte i kraft den 1. juli 2004 og gælder som udgangspunkt for alle afgørelser, der træffes efter denne dato.

Der sondres ved reglerne om sigtedes aktindsigt mellem indsigt i verserende sager og endeligt afsluttede sager.

2.5.1. Sigtedes aktindsigt i verserende sager

Retsplejelovens § 729 a finder anvendelse for tilfælde, hvor den sigtede har en forsvarer, og hvor udgangspunktet er, at den sigtede udøver sin adgang til aktindsigt gennem sin forsvarer. Retsplejelovens § 729 b vedrører tilfælde, hvor den sigtede ikke har en forsvarer, og formålet med denne bestemmelse er i relation til aktindsigt i videst muligt omfang at side stille sigtede, der ikke har en forsvarer, med sigtede, der har en forsvarer.

Efter retsplejelovens § 729 a, stk. 2, meddeler retten forsvareren kopi af indførsler i retsbøgerne vedrørende sagen. Forsvareren kan gøre sigtede bekendt med kopierne, medmindre andet følger af retsplejelovens §§ 748 og 856 (bl.a. om retsmøder under efterforskningen). Retten kan pålægge forsvareren ikke at overlevere kopierne til sigtede eller andre, hvis det må frygtes, at kopierne vil blive benyttet på retsstridig måde.

Efter retsplejelovens § 729 a, stk. 3, har forsvareren endvidere adgang til at gøre sig bekendt med det materiale, som politiet har tilvejebragt til brug for den sag, som sigtelsen angår (f.eks. politirapporter mv.). Forsvareren skal have udleveret kopi af materialet, i det omfang det uden ulempe kan kopieres. Forsvareren må ikke uden politiets samtykke overlevere det modtagne materiale til sigtede eller andre. Som hovedregel gælder, at politiet giver samtykke, hvis det findes ubetænkeligt, jf. retsplejelovens § 729 a, stk. 3.

Politiet kan under visse nærmere angivne betingelser give forsvareren pålæg om ikke at videregive oplysninger, som forsvareren har modtaget fra politiet, jf. retsplejelovens § 729 a, stk. 4. Politiet kan efter bestemmelsen give et sådant pålæg, hvis det er nødvendigt af hensyn til fremmede magter, til statens sikkerhed, til sagens opklaring, til tredjemand eller til efterforskningen af en verserende sag om en lovovertrædelse, som efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, eller som udgør en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13. Pålægget kan udstrækkes, indtil tiltalte har afgivet forklaring under hovedforhandlingen.

Politiets afgørelse om i givet fald at begrænse den sigtedes aktindsigt kan indbringes for retten, jf. retsplejelovens § 746.

Efter retsplejelovens § 729 b, stk. 1, skal en sigtet uden forsvarer efter anmodning have adgang til hos politiet at gøre sig bekendt med indførsler i retsbøgerne vedrørende sagen, medmindre andet følger af retsplejelovens §§ 748 og 856. Politiet udleverer efter anmodning kopi af indførslerne til sigtede, medmindre det må frygtes, at kopierne vil blive benyttet på retsstridig måde.

En sigtet uden forsvarer skal endvidere efter anmodning have adgang til at gøre sig bekendt med det materiale, som politiet har tilvejebragt til brug for den sag, som sigtelsen angår. Politiet udleverer efter anmodning kopi af materialet til sigtede, hvis det findes ubetænkeligt, jf. retsplejelovens § 729 b, stk. 2.

De hensyn, som kan begrunde et pålæg til forsvareren om ikke at videregive oplysninger modtaget fra politiet til den sigtede, jf. retsplejelovens § 729 a, stk. 4, kan begrunde en begrænsning i adgangen til aktindsigt for en sigtet, der ikke har en forsvarer.

Efter retsplejelovens § 729 c kan retten efter anmodning fra politiet fravige reglerne om forsvarerens og sigtedes ret til aktindsigt, hvis det er påkrævet af hensyn til 1) fremmede magter, 2) statens sikkerhed, 3) sagens opklaring, 4) tredjemands liv eller helbred, 5) efterforskningen af en anden verserende sag om en lovovertrædelse, som efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, eller som udgør en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13 (om terrorisme mv.), eller 6) beskyttelse af fortrolige oplysninger om politiets efterforskningsmetoder mv. En sådan afgørelse kan dog ikke træffes, hvis det giver anledning til væsentlige betænkeligheder for varetagelsen af sigtedes forsvar, jf. retsplejelovens § 729 c, stk. 2. Inden retten træffer en sådan afgørelse, skal der beskikkes en advokat for sigtede, og advokaten skal have mulighed for at udtale sig. Advokaten beskikkes fra den særlige kreds af advokater, der er nævnt i § 729 c, stk. 6. Advokaten skal underrettes om alle retsmøder, der afholdes med henblik på at opnå rettens kendelse om fravigelse af retsplejelovens §§ 729 a og 729 b om forsvarerens og sigtedes adgang til aktindsigt, og advokaten er berettiget til at overvære disse retsmøder samt til at gøre sig bekendt med det materiale, som politiet har tilvejebragt til brug for den sag, som sigtelsen angår, jf. retsplejelovens § 729 c, stk. 5.

2.5.2. Sigtedes aktindsigt i endeligt afsluttede sager

Tiltaltes adgang til aktindsigt i en dom er reguleret af retsplejelovens § 219 a, stk. 5. Det følger heraf, at retten meddeler tiltalte udskrift af dommen.

Aktindsigt i en endeligt afsluttet straffesags øvrige dokumenter er reguleret i retsplejelovens § 729 d.

Efter retsplejelovens § 729 d, stk. 1, kan den, der har været sigtet, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der vedrører sagen, herunder indførsler i retsbøgerne, efter reglerne i § 729 d, når sagen er endeligt afsluttet. En sag er efter bemærkningerne til lovforslaget endeligt afsluttet, når der foreligger en endelig afgørelse, dvs. en afgørelse, som ikke kan anfægtes ved ordinære retsmidler.

Bestemmelsen i retsplejelovens § 729 d om sigtedes aktindsigt i endeligt afsluttede sager afløste de hidtil gældende regler i retsplejelovens § 41 og forvaltningslovens § 18 om aktindsigt i afsluttede straffesager hos domstolene, politiet og anklagemyndigheden.

Retten til aktindsigt omfatter imidlertid ikke interne arbejdsdokumenter, jf. § 729 d, stk. 2. Som interne arbejdsdokumenter anses 1) dokumenter, der udarbejdes af retten, politiet eller anklagemyndigheden til eget brug ved behandlingen af en sag, 2) voteringsprotokoller og andre referater af rettens rådslagninger og afstemninger og 3) brevveksling mellem forskellige enheder inden for politiet og anklagemyndigheden.

Det følger af retsplejelovens § 729 d, stk. 3, at retten til aktindsigt i endeligt afsluttede sager kan begrænses, i det omfang 1) ansøgeren efter reglerne i denne lovs anden og fjerde bog har været afskåret fra at gøre sig bekendt med oplysninger i sagen, 2) ansøgerens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til statens sikkerhed eller forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner, eller 3) ansøgerens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser eller for særlige hensyn til beskyttelse af medsigtede, vidner eller andre.

Endelig er et personnummer ikke omfattet af retten til aktindsigt, jf. retsplejelovens § 729 d, stk. 7.

2.6. Arkivloven

2.6.1. Arkivlovens regler i hovedtræk

I arkivloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1035 af 21. august 2007, er der fastsat bestemmelser om bl.a. tilgængelighed til og indsigt i offentlige arkivalier.

Efter arkivlovens § 13, stk. 1, afleverer myndighederne deres arkivalier til Statens Arkiver, inden de er 30 år gamle, medmindre modstående hensyn gør sig gældende. Kulturministeren fastsætter nærmere regler om tidspunktet for aflevering, herunder om de tilfælde, hvor en fravigelse af hovedreglen kan finde sted, jf. § 13, stk. 2.

Af arkivlovens § 13, stk. 3, fremgår desuden, at kulturministeren kan fastsætte nærmere regler om tidspunktet for aflevering af arkivalier, der er lagret på elektronisk medium. Det kan herunder fastsættes, at aflevering skal finde sted på et tidligere tidspunkt end inden 30 år.

Blandt andet med hjemmel i arkivlovens § 13 har kulturministeren ved bekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2003 om offentlige arkivalier og om offentlige arkivers virksomhed fastsat nærmere bestemmelser om aflevering af arkivalier. Af bekendtgørelsens § 12, stk. 4, fremgår, at den afleverende myndighed efter drøftelse med Statens Arkiver kan fastsætte en længere afleveringsfrist end 30 år for arkivalier, der i henhold til særlige bestemmelser er klassificeret ”fortroligt” eller højere.

Arkivlovens kapitel 6 indeholder bestemmelser om tilgængelighed til offentlige arkivalier.

Efter lovens § 22, stk. 1, er arkivenheder, der er skabt eller tilvejebragt af den offentlige forvaltning og domstolene, og som er afleveret til offentligt arkiv, som hovedregel tilgængelige for enhver, når de er 20 år gamle.

Efter lovens § 27 kan den afleverende myndighed efter drøftelse med det modtagende arkiv fastsætte en længere tilgængelighedsfrist end 20 år – højst 60 år – for dokumenter, hvis dette er nødvendigt til beskyttelse af en række væsentlige hensyn til bl.a. statens sikkerhed eller rigets forsvar (nr. 1), rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, herunder forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige organisationer (nr. 2), beskyttelse af vidner, sigtede eller andre i sager om strafferetlig eller disciplinær forfølgning (nr. 3) eller til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet (nr. 6).

Efter arkivlovens § 23, stk. 1, er arkivenheder, som indeholder oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, tilgængelige, når de er 75 år gamle.

Arkivenheder, som omfatter sager inden for strafferetsplejen, er tilgængelige, når de er 20 år gamle, jf. dog § 23 (oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold). For sådanne arkivenheder, som er yngre end 50 år, meddeler rigsarkivaren eller den, der af rigsarkivaren bemyndiges hertil, efter indhentet samtykke fra den afleverende myndighed tilladelse til arkivadgang. I tilfælde, hvor det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn, kan den afleverende myndighed konkret beslutte at nægte samtykke til arkivadgang, jf. arkivlovens § 24.

Efter § 31 kan Rigsarkivaren eller den, der af Rigsarkivaren bemyndiges hertil, i konkrete tilfælde meddele tilladelse til benyttelse af dokumenter, arkivenheder eller grupper af arkivenheder, som er afleveret til Statens Arkiver, inden udløbet af den gældende tilgængelighedsfrist, jf. dog §§ 33-35.

I § 33 er opregnet de tilfælde, hvor en sådan tilladelse kræver samtykke fra vedkommende ressortmyndighed. Samtykke kræves således, hvis der for et dokument eller en arkivenhed er

fastsat en længere tilgængelighedsfrist efter § 27 (nr. 1), hvis en arkivenhed indeholder materiale af den karakter, der er nævnt i § 25 (myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres), og tilgængelighedsfristen efter de nævnte bestemmelser ikke er udløbet, (nr. 2), eller når et dokument eller en arkivenhed er yngre end 20 år (nr. 3).

Efter § 34 kræves samtykke fra Datatilsynet, hvis arkivenheden er afleveret fra en myndighed inden for den offentlige forvaltning og indeholder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, og 1) tidligere behandling af oplysningerne har været omfattet af persondataloven, eller 2) oplysningerne stammer fra et edb-register, der har været ført for den offentlige forvaltning.

Den, der får adgang til benyttelse af arkivalier, som ikke er umiddelbart tilgængelige, må ikke uberettiget offentliggøre, videregive eller udnytte fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, jf. arkivlovens § 40.

Efter arkivlovens § 41 fastsætter kulturministeren efter indhentet udtalelse fra Datatilsynet regler om vilkår for brugen af oplysninger af den art, der er omfattet af persondataloven.

Arkivlovens kapitel 9 (§ 42) indeholder regler om begæring om indsigt (egenaces) i oplysninger, der er omfattet af persondataloven. Efter § 42, stk. 1, kan en person over for et offentligt arkiv fremsætte begæring om indsigt i oplysninger om den pågældende af den art, som er omfattet af persondataloven, og som er overført til opbevaring i det pågældende offentlige arkiv. Begæringen skal ifølge § 42, stk. 2, angive den myndighed, der oprindeligt har behandlet de pågældende oplysninger. Begæringen om indsigt videresendes af det pågældende arkiv til vedkommende myndighed, som træffer afgørelse efter bestemmelserne herom i persondataloven, jf. § 42, stk. 3. Persondatalovens indsigtsregler er beskrevet nedenfor under pkt. 4.

Det følger af § 22, stk. 2, at vedkommende myndighed træffer afgørelse i forbindelse med ansøgning om adgang til arkivalier, der er over 20 år gamle, men som endnu ikke er afleveret til offentligt arkiv. Ansøgningen imødekommes, medmindre de hensyn, der er nævnt i §§ 23-25 og 27, foreligger.

Spørgsmålet om aktindsigt efter offentlighedsloven og partsaktindsigt efter forvaltningsloven ændres ikke ved, at sager, dokumenter mv. afleveres til Statens Arkiver. Arkivloven begrænser således ikke retten til aktindsigt efter offentlighedsloven og forvaltningsloven.

2.6.2. PETs praksis i relation til arkivloven

Af en skrivelse af 17. december 1965 fra den daværende rigsarkivar til PET fremgår, at det blev aftalt, at følgende sagsakter ikke kasseres:

- 1) Redegørelser, der er udarbejdet af PET eller af andre og angår de mere almindelige politiske forhold eller indeholder overvejelser eller betragtninger af mere almindelig karakter.
- 2) Spionsager fra tiden før anden verdenskrig.
- 3) Straffesager, der vedrører spionsager og er udlånt fra de pågældende politimesterembeder. Rigsarkivaren træffer efter aflevering til Rigsarkivet bestemmelse om, hvorvidt dette materiale skal overføres til de respektive landsarkiver.
- 4) Enkeltakter vedrørende personer, der har haft en mere fremtrædende politisk, kulturel, økonomisk eller administrativ position.
- 5) Enkeltakter vedrørende personer, der har forbindelse med besættelsestiden.
- 6) Andet materiale, som skønnes at have eller at kunne få historisk værdi.

Disse retningslinjer følges efter det oplyste stadig i relation til PETs personregistreringssager.

Justitsministeren traf den 13. november 1995, på baggrund af en henvendelse fra Wambergudvalget om bevaringen af sagsakter af særlig historisk interesse, beslutning om, at sagsakter af særlig historisk interesse skal afleveres til Rigsarkivet (nu Statens Arkiver), når PET ikke længere skønner det sikkerhedsmæssigt nødvendigt selv at opbevare de pågældende akter.

2.7. Statsministeriets cirkulære nr. 204 af 7. december 2001 vedrørende sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO, EU eller WEU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt

Statsministeriets cirkulære nr. 204 af 7. december 2001 vedrørende sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO, EU eller WEU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt gælder for PET.

Spørgsmålet om indsigt i klassificerede informationer er reguleret i cirkulærets kapitel A II.

Efter cirkulærets § 12, stk. 1, må klassificerede informationer ikke udlånes eller udleveres til personer, der ikke er sikkerhedsgodkendt til at behandle informationer af den pågældende klassifikationsgrad. Alle personer med adgang til elektroniske informationssystemer, der behandler informationer klassificeret ”fortroligt” eller højere, skal være sikkerhedsgodkendt til at behandle de højest klassificerede informationer, som de har adgang til i det elektroniske system, jf. § 12, stk. 2.

Endvidere er det i § 13, stk. 1, fastsat, at styrelseschefen træffer afgørelse om sikkerhedsgodkendelse af ansatte i styrelsen og ansatte i private firmaer, der arbejder for styrelsen. Styrelseschefens meddelelse af sikkerhedsgodkendelse har kun gyldighed for den sikkerhedsgodkendte persons arbejde for den pågældende styrelse.

Indsigt i klassificerede informationer må efter cirkulærets § 16, stk. 1, kun gives personer, for hvem sådan indsigt er tjenstlig nødvendig (”need to know”). Ifølge § 16, stk. 2, må ingen gøre sig bekendt med klassificerede informationer, der ikke er forelagt den pågældende til gennemsyn eller behandling i forbindelse med tjenesten.

Det forhold, at et dokument i henhold til Statsministeriets cirkulære er klassificeret f.eks. ”fortroligt”, er principielt uden betydning for afgørelsen af, om dokumentet er undtaget fra aktindsigt.

Vedrørende forholdet mellem offentlighedsloven og Statsministeriets cirkulære nr. 204 af 7. december 2001 må det dog antages, at offentlighedsloven indeholder hjemmel til at tilbageholde oplysninger, der er omfattet af cirkulærets kapitel A. Dette gælder, uanset om begæringen om aktindsigt fremsættes over for en militær myndighed (f.eks. Forsvarskommandoen) eller en civil myndighed (f.eks. Forsvarsministeriet). Der henvises til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udg. (1998), side 262. Heri er det anført, at det må antages, at dokumenter, der er omfattet af den særlige tavshedspligt i den militære straffelov, generelt kan undtages fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 14. Foreligger dokumentet i en sag hos en civil myndighed, må det i almindelighed antages, at undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 og 2, er anvendelige.

2.8. Indsigt i PETs oplysninger

Som det fremgår af kapitel 5, afsnit 4.1.3, systematiseres og opbevares indsamlede oplysninger i PETs registre, personsikkerhedsdatabaser, journalsystemer, sagsmapper mv.

2.8.1. Indsigt i PETs edb-registre

Som anført i kapitel 5, afsnit 4.1.3.1 blev PETs registre tidligere ført manuelt, i form af de såkaldte ”tromler”. I 1989-90 blev registrene overført til edb.

PET er ikke omfattet af persondataloven, jf. persondatalovens § 2, stk. 11, og dermed ikke af lovens regler om indsigtsret. Der er derfor ikke efter denne lov adgang til indsigt i PETs edb-registre.

Endvidere er der ikke adgang til aktindsigt i PETs virksomhed efter forvaltningsloven, idet forvaltningslovens regler om partsaktindsigt ifølge § 2, stk. 1, og § 9, stk. 1, alene gælder i sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse.

Det forhold, at PET fører edb-registre som led i sin virksomhed, udgør ikke en afgørelsessag efter forvaltningsloven.

Heller ikke reglerne om egenaces i offentlighedsloven giver ret til indsigt i PETs edb-registre, idet retten til aktindsigt ikke omfatter edb-registre, jf. lovens § 5, stk. 2. Som anført ovenfor i afsnit 2.4 er der dog efter de almindelige regler i offentlighedsloven også ret til indsigt i oplysninger eller dokumenter, som alene findes på edb – herunder i et edb-register – hvis disse indgår i den sag, der ønskes indsigt i.

Sammenfattende har en person således ikke i dag krav på at få oplyst, om PET har registreret oplysninger om vedkommende i tjenestens edb-registre, og – i givet fald – indsigt i disse oplysninger.

2.8.2. Indsigt i PETs manuelle registre

Det fremgår af kapitel 5, pkt. 4.3.2, at PETs støttedatabaser (tidligere benævnt arbejdskartoteker) oprindeligt var papirbaserede og typisk bestod af papkort eller ringbind. Det fremgår endvidere, at næsten alle databaser i dag er overført til edb. Der skelnes mellem to former for databaser – belastende og ikke-belastende. De belastende indeholder efterforskningsmæssige oplysninger. De ikke-belastende indeholder oplysninger om f.eks. kilder og kontaktpersoner. Støttedatabaserne er baseret på frittekstsøgning, således at der kan søges på alle opdaterede ord og identiteter. Endvidere er mange af støttedatabaserne samlet i søgedatabaser, som giver brugerne mulighed for en samtidig søgning i flere støttedatabaser på en gang. Om støttedatabaserne henvises i øvrigt til kapitel 5, afsnit 4.3.2.

Persondataloven gælder ikke for PET, og der er derfor ikke efter denne lov adgang til indsigt i støttebaserne hos PET.

Forvaltningslovens regler om partsaktindsigt gælder som anført alene i afgørelsessager. Det er ikke en afgørelsessag, at der tilføres oplysninger til en støttedatabase, og der er derfor ikke ret til partsaktindsigt i tjenestens støttedatabaser.

Offentlighedsloven gælder ifølge § 2, stk. 1, 1. pkt., ikke inden for strafferetsplejen. Det betyder, at der ikke er indsigt i støttedatabaser, som PET har oprettet som led i sin virksomhed inden for strafferetsplejen, f.eks. i forbindelse med efterforskning af forbrydelser.

Efter offentlighedslovens § 5, stk. 2, omfatter retten til aktindsigt endvidere ikke registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, dog bortset fra fortegnelser som nævnt i § 5, stk. 1, nr. 2 (journalssystemer).

I det omfang en støttedatabase hos PET må anses for omfattet af udtrykket ”registre eller andre systematiserede optegnelser” i offentlighedslovens § 5, stk. 2, giver loven således ikke ret til indsigt i et sådant arbejdskartotek, der føres elektronisk.

I andre tilfælde – eksempelvis med hensyn til manuelt førte støttedatabaser, der ikke er oprettet som led i PETs virksomhed inden for strafferetsplejen – er spørgsmålet om indsigt reguleret i offentlighedslovens § 4, stk. 2, og de undtagelser der er henvist til heri. Den, hvis personlige forhold er omtalt i en sådan støttedatabase, kan således som udgangspunkt forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke, hvis f.eks. hensynet til statens sikkerhed eller rigets forsvar eller til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser efter en konkret vurdering med afgørende vægt taler herimod, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 og 3.

2.8.3. Indsigt i PETs journaloplysninger

PET anvender et edb-baseret standardjournalssystem, der tillige anvendes i andre af Rigspoliti-tichefens afdelinger. Journalsystemet ligner registrene derved, at det indeholder systematiserede oplysninger til brug for PETs sagsbehandling, og derved at disse oplysninger som udgangspunkt er tilgængelige for alle medarbejdere.

Som nævnt ovenfor gælder persondataloven ikke for PET, og derfor er der ikke efter denne lov indsigt i tjenestens journaloplysninger.

Da det ikke er en afgørelsessag efter forvaltningsloven, at der tilføres oplysninger til journalsystemet, er der ikke ret til partsaktindsigt i journaloplysninger.

Efter offentlighedslovens § 5, stk. 1, nr. 2, omfatter retten til aktindsigt i en sag også indførelser i journalen, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

Retten til aktindsigt i journaloplysninger kan imidlertid begrænses, hvis hensynet til f.eks. statens sikkerhed eller rigets forsvar eller til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser efter en konkret vurdering med afgørende vægt taler imod indsigt i journaloplysninger, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 2, sammenholdt med § 13, stk. 1, nr. 1 og 3.

Offentlighedsloven gælder ikke sager inden for strafferetsplejen, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1. Der er derved heller ikke adgang til indsigt i journaloplysninger i sådanne sager.

2.8.4. Indsigt i sager hos PET

Udover registre, støttedatabaser, personsikkerhedsdatabaser og journalsystemet har PET informationsmateriale i form af fotos, båndoptagelser, videooptagelser, kildemapper, operationssager, analyser/sammenskrivninger, registre over hændelser (uden personoplysninger), mødereferater, brevkopier, operationsplaner (f.eks. i forbindelse med statsbesøg) og historisk materiale.

PET har endvidere – ligesom det øvrige politi – adgang til en række oplysninger, der er systematiserede i en række eksterne registre, herunder Det Centrale Personregister og Det Centrale Kriminalregister.

Der henvises til kapitel 5, pkt. 4.3.5.

Vedrørende spørgsmålet om den registreredes adgang til oplysninger om sig selv i Det Centrale Kriminalregister henvises til det, der er anført nedenfor i afsnit 4.3.2.4.

Da persondataloven ikke gælder for PET, er der ikke indsigtsret efter denne lov.

I det følgende skelnes mellem sager inden for strafferetsplejen og andre sager.

2.8.4.1. Sager inden for strafferetsplejen

Offentlighedsloven gælder som anført ovenfor ikke for sager inden for strafferetsplejen, jf. lovens § 2, stk. 1. Loven giver derfor ikke ret til aktindsigt i verserende eller afsluttede sager inden for strafferetsplejen, herunder eksempelvis sager hos PET om telefonaflytning eller ransagning.

Efter forvaltningslovens § 9, stk. 3, er sager om strafferetlig forfølgning heller ikke omfattet af forvaltningslovens regler om partsaktindsigt, jf. dog § 18.

Udtrykket ”strafferetlig forfølgning” afgrænser de undtagne sagstyper snævrere end offentlighedslovens § 2, stk. 1. En sag kan således være en del af ”strafferetsplejen” efter offentlighedslovens § 2, stk. 1, selv om den ikke er en sag om ”strafferetlig forfølgning” efter forvaltningslovens § 9, stk. 3. Som eksempel kan nævnes, at sager om straffuldbyrdelse ikke er undergivet indsigt efter offentlighedsloven, men den, der er part i en sag om straffuldbyrdelse, har adgang til partsaktindsigt efter forvaltningsloven. Der henvises bl.a. til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), side 496 f., og John Vogter, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 3. udgave (2001), side 281 f.

Af forvaltningslovens § 18, stk. 1, fremgår, at en part i en straffesag, når sagen er afgjort, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter i det omfang, dette er rimeligt begrundet af hensyn til varetagelse af den pågældendes interesser, og hensynet til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser og særlige hensyn til beskyttelse af sigtede, vidner og andre ikke taler herimod. Efter forvaltningslovens § 18, stk. 2, omfatter bestemmelsen i stk. 1 imidlertid ikke dokumenter hos politiet eller anklagemyndigheden, og forvaltningsloven giver dermed ikke ret til aktindsigt i politiets eller anklagemyndighedens dokumenter i afsluttede sager.

For så vidt angår verserende straffesager følger det af retsplejelovens § 729 a, stk. 2, at retten meddeler forsvareren kopi af indførsler i retsbøgerne vedrørende sagen. Efter retsplejelovens § 729 a, stk. 3, har forsvareren endvidere adgang til at gøre sig bekendt med det materiale, som politiet har tilvejebragt til brug for den sag, som sigtelsen angår (f.eks. politirapporter mv.). Tilsvarende skal en sigtet uden forsvarer efter anmodning som udgangspunkt have adgang til hos politiet at gøre sig bekendt med indførsler i retsbøgerne vedrørende sagen samt med det materiale, som politiet har tilvejebragt til brug for den sag, som sigtelsen angår, jf. retsplejelovens § 729 b, stk. 1 og 2. Sigtedes aktindsigt kan dog begrænses, hvis det er nødvendigt af hensyn til fremmede magter, til statens sikkerhed, til efterforskningen af en anden verserende sag om en lovovertrædelse, som efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, eller som udgør en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13, jf. retsplejelovens § 729 a, stk. 4, og § 729 b, stk. 2.

For så vidt angår straffesager, som er endeligt afsluttet, kan den, der har været sigtet, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der vedrører sagen, herunder indførsler i retsbøgerne, jf. retsplejelovens § 729 d, stk. 1. Retten til aktindsigt kan dog begrænses bl.a. i det omfang, ansøgerens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til statens sikkerhed eller forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner, jf. retsplejelovens § 729 d, stk. 3.

Der henvises i øvrigt til gennemgangen under pkt. 2.5 af retsplejelovens regler om sigtedes aktindsigt i straffesager.

Hvis PETs efterforskning giver grundlag for at rejse sigtelse, overgives sagen i almindelighed til vedkommende anklagemyndighed (stedlige politidirektør mv.). Anmodning om aktindsigt indgives til vedkommende anklagemyndighed, der har truffet den administrative beslutning i straffesagen, jf. retsplejelovens § 729 d, stk. 4.

På grundlag af de ovenfor nævnte begrænsninger i sigtedes adgang til aktindsigt i såvel verterende som afsluttede straffesager vil den pågældende politikreds, som fører eller har ført de pågældende straffesager, i almindelighed ikke meddele sigtede aktindsigt i de oplysninger om den pågældende i sagen, som stammer fra PET.

Aktindsigt i straffesager efter retsplejelovens § 41 d forudsætter efter bemærkningerne til bestemmelsen, at nogen har været sigtet i sagen.

Den overvejende del af PETs dokumenter vil således ikke være omfattet af retten til aktindsigt efter retsplejelovens § 41 d, idet hovedparten af efterretningstjenestens efterforskning ikke medfører, at der rejses sigtelse.

På den baggrund vurderer PET som udgangspunkt ikke anmodninger om aktindsigt, hvor den pågældende anmoder om at få udleveret oplysninger, som efterretningstjenesten eventuelt måtte være i besiddelse af vedrørende den pågældende person, efter retsplejelovens § 41 d.

2.8.4.2. Andre sager

Forvaltningslovens regler om partsaktindsigt gælder som anført alene for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse, jf. lovens § 2, stk. 1, og § 9, stk. 1. Efter denne lov er der således ikke ret til partsaktindsigt i de sager, som PET – ud over sager om strafferetlig forfølgning – opretter som led i tjenestens arbejde, og som ikke har karakter af afgørelsessager.

Særligt om PETs afgørelser om sikkerhedsgodkendelse henvises til det, som er anført nedenfor i afsnit 2.8.5.

Offentlighedsloven gælder som nævnt ikke for sager inden for strafferetsplejen, jf. lovens § 2, stk. 1. I det omfang de her omhandlede sager falder inden for strafferetsplejen, vil der derfor heller ikke være aktindsigt heri efter offentlighedsloven.

I andre tilfælde – eksempelvis sager om sikkerhedsgodkendelse – kan retten til egenaces begrænses, hvis hensynet til f.eks. statens sikkerhed eller rigets forsvar eller til forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser efter en konkret vurdering med afgørende vægt taler herimod, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 2, sammenholdt med § 13, stk. 1, nr. 1 og 3. Bestemmelsen giver som nævnt også mulighed for ud fra en konkret vurdering at afslå oplysning om selve eksistensen af en sag eller et dokument.

2.8.5. Særligt om PETs afgørelser om sikkerhedsgodkendelse

Forvaltningslovens regler om partsaktindsigt gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse, jf. § 2, stk. 1, og § 9, stk. 1.

Ansættelsesmyndighedens beslutning om, hvorvidt en person kan sikkerhedsgodkendes, må anses for en afgørelse efter forvaltningsloven. Dette resultat fremgår også forudsætningsvis af den ombudsmandssag, som er nævnt nedenfor i afsnit 3. Det samme gælder en beslutning om at tilbagekalde en sikkerhedsgodkendelse. Dette betyder, at forvaltningslovens regler om bl.a. partsaktindsigt gælder i sådanne sager.

PETs opgaver i forbindelse med sager om sikkerhedsgodkendelse af personer, der skal have indsigt i klassificerede dokumenter, er beskrevet i kapitel 4. Som det fremgår heraf, kan tjenestens opgaver opdeles i en undersøgelses- og videregivelsesfunktion samt en godkendelsesfunktion.

I forbindelse med en sikkerhedsgodkendelsessag undersøger PET forskellige forhold og videregiver en række oplysninger, hvorefter den pågældende ansættelsesmyndighed mv. – bl.a. på grundlag af det af PET tilvejebragte materiale – træffer afgørelse om, hvorvidt vedkommende person kan sikkerhedsgodkendes.

Som anført ovenfor er PETs undersøgelser og videregivelse af oplysninger i disse sager ikke en afgørelsessag i forhold til vedkommende person, og forvaltningsloven finder dermed ikke anvendelse. Offentlighedslovens regler om aktindsigt vil imidlertid som udgangspunkt finde anvendelse, idet retten til aktindsigt dog kan begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til statens sikkerhed, udenrigspolitiske forhold samt opklaring og forfølgning af lovovertrædelse, jf. navnlig offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1-3.

Ved sikkerhedsgodkendelse af personale mv. inden for PET og det øvrige politi er det derimod PET selv, der træffer afgørelse om sikkerhedsgodkendelse.

I de sager, hvor PET træffer afgørelse om sikkerhedsgodkendelse, finder forvaltningslovens regler om partsaktindsigt i kapitel 4 således anvendelse. PET kan dog efter en konkret vurdering afslå begæringer om partsaktindsigt, hvis den pågældendes interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørendes hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, herunder statens sikkerhed, udenrigspolitiske forhold samt opklaring og forfølgning af lovovertrædelser mv., jf. navnlig lovens § 15, stk. 1, nr. 1-3.

3. Praksis om efterretningstjenestens behandling af anmodninger fra enkeltpersoner om indsigt i oplysninger om vedkommende selv

Efter PETs praksis oplyser tjenesten – medmindre der foreligger særlige omstændigheder – ikke personer om, hvorvidt efterretningstjenesten er i besiddelse af oplysninger om de pågældende.

I begrundelsen for et afslag på indsigt anføres normalt, at det på baggrund af de særlige arbejdsopgaver, der påhviler PET, er efterretningstjenestens opfattelse, at det typisk ikke kan oplyses, hvis en person er registreret, idet en sådan oplysning i sig selv kan medføre afgørende skadevirkninger for efterretningstjenestens virksomhed.

Det kan efter PETs praksis normalt heller ikke oplyses, at efterretningstjenesten ikke er i besiddelse af oplysninger om en person. I givet fald ville personer, der ikke modtog et sådant svar, nemlig kunne slutte sig til, at PET er i besiddelse af oplysninger om dem.

PET har dog efter det oplyste i ganske særlige tilfælde fraveget denne praksis. I disse tilfælde har det drejet sig om personer uden nogen efterretningsmæssig interesse, hvor PET har vurderet, at manglende oplysninger om, hvorvidt tjenesten havde oplysninger om dem, ville have afgørende psykologiske skadevirkninger for de pågældende. Oplysninger er i disse helt særlige tilfælde gået ud på, at vedkommende ikke er registreret i PET.

I en sag gengivet i FOB 1998, side 176 f., fandt ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere PETs retsopfattelse, hvorefter efterretningstjenesten – efter en konkret vurdering – kan afslå at oplyse, hvorvidt tjenesten har oplysninger om en person. Ombudsmanden mente heller ikke, at der var særlige omstændigheder, som kunne føre til kritik af myndighedernes afslag i det konkrete tilfælde. I denne sag afviste PET og Justitsministeriet en anmodning om at oplyse, om PET var i besiddelse af registreringer eller oplysninger i øvrigt om den pågældende.

I ombudsmandens udtalelse er bl.a. anført følgende:

”...

2. Det giver mig ikke anledning til bemærkninger at Politiets Efterretningstjeneste og Justitsministeriet i afgørelserne og ministeriets notits om baggrunden for afgørelsen fandt at der ikke er adgang til indsigt i Politiets Efterretningstjenestes manuelle registre eller edb-registre efter *lov om offentlige myndigheders registre*, jf. lovens § 1, stk. 1, og § 31.

3. Justitsministeriet har endvidere anført at der ikke efter bestemmelserne i *forvaltningsloven* er adgang til indsigt i *tjenestens registre* eller *sager som ikke angår strafferetlig forfølgning*, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1, og § 9, stk. 1, hvorefter loven, herunder reglerne om partsaktindsigt, alene gælder for afgørelsessager.

Jeg lægger efter det oplyste til grund at de sager som Politiets Efterretningstjeneste opretter som led i arbejdet med at overvåge, forebygge og modvirke bl.a. de forbydelser der er nævnt i straffelovens kapitel 12 og 13, ikke er afgørelsessager i forvaltningslovens forstand, jf. Justitsministeriets oplysninger herom i notitsen.

For så vidt angår *sager om strafferetlig forfølgning*, har ministeriet henvist til forvaltningslovens § 9, stk. 3, hvorefter bestemmelserne i forvaltningsloven om partens aktindsigt ikke gælder for sager om strafferetlig forfølgning.

Justitsministeriet har endvidere omtalt muligheden for partsaktindsigt i afsluttede straffesager, jf. forvaltningslovens § 18. Ministeriet har i den forbindelse oplyst at Politiets Efterretningstjeneste ikke har kompetence til at rejse straffesager, og at De derfor - hvis De ønsker aktindsigt i en afsluttet straffesag som har været behandlet af anklagemyndigheden og hvori De er part - må fremsætte begæring herom over for vedkommende anklagemyndighed, jf. kompetencebestemmelsen i § 18, stk. 3.

Heller ikke denne del af Justitsministeriets afgørelse giver mig anledning til bemærkninger.

4. Herudover har Justitsministeriet vurderet Deres anmodning om aktindsigt (egen-access) efter bestemmelserne i *offentlighedsloven*.

Ministeriet har bemærket at offentlighedsloven ikke gælder for sager inden for strafferetsplejen, jf. § 2, stk. 1, 1. punktum, og at retten til aktindsigt efter offentlighedsloven ikke omfatter aktindsigt i edb-registre, jf. § 5, stk. 2.

Vedrørende de resterende 'andre sager' (andre sager end sager inden for strafferetsplejen) og manuelle registre vedrørende disse andre tilfælde henviste Justitsministeriet til offentlighedslovens § 4, stk. 2, sammenholdt med § 13, stk. 1, nr. 1 og 3. De har desuden selv henvist til bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 2.

...

Ministeriet har i sin afgørelse og i notitsen tiltrådt Politiets Efterretningstjenestes opfattelse hvorefter det er nødvendigt for at varetage de beskyttelseshensyn som er omtalt i § 13, stk. 1, nr. 1 og 3, i almindelighed at afslå anmodninger om aktindsigt og i den forbindelse afvise

overhovedet at oplyse om efterretningstjenesten er i besiddelse af oplysninger om personer som ønsker egen-access. Baggrunden for denne praksis er efter det oplyste et ønske om at udelukke de modsætningslutninger som det ville være muligt for personer om hvem tjenesten har oplysninger at foretage hvis efterretningstjenesten omvendt gav meddelelse herom til personer om hvem man *ikke* er i besiddelse af oplysninger. Muligheden for at drage sådanne slutninger vil efter efterretningstjenestens opfattelse have afgørende skadevirkninger for tjenestens virksomhed.

De har heroverfor gjort gældende at bestemmelsen i § 13, stk. 2, medfører at myndighederne i det mindste (i givet fald) må bekræfte at være i besiddelse af materiale om Dem og udlevere den del af dokumenterne som ikke kan undtages efter § 13, stk. 1, nr. 1 og 3.

§ 13 i offentlighedsloven blev vedtaget efter justitsministerens lovforslag L 4, fremsat den 2. oktober 1985. I bemærkningerne til lovforslagets § 12 og § 13 er der bl.a. anført følgende (Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, s. 227 og 230):

'...

[vedr. § 12; min bemærkning]

Efter bestemmelsen i *stk. 2* skal der gives aktindsigt i den del af et dokument indhold, der ikke kan undtages efter *stk. 1*. Bestemmelsen svarer til § 2, *stk. 3*, i den dagældende lov. Om gældende ret henvises til side 265 f. i betænkningen.

I overensstemmelse med forståelsen af den gældende offentlighedslov vil bestemmelsen tillige indeholde en pligt til i tilfælde, hvor en begæring om aktindsigt ikke fuldt ud kan imødekommes, at gøre den pågældende bekendt med, at et eller flere dokumenter er tilbageholdt i henhold til *stk. 1*. Dette gælder dog ikke, såfremt hemmeligholdelsen af selve eksistensen af dokumentet anses for påkrævet, idet der i så fald typisk vil være hjemmel til i det hele at afslå begæringen om aktindsigt.

...

[vedr. § 13; min bemærkning]

Bestemmelsen i *stk. 2* svarer til lovforslagets § 12, *stk. 2*. Der henvises til bemærkningerne til denne bestemmelse.

...'

Jeg må herefter lægge til grund at selve eksistensen af dokumenter under særlige omstændigheder kan hemmeligholdes. Jeg har derfor ikke grundlag for at kritisere efterretningstjenestens retsopfattelse hvorefter tjenesten - efter en konkret vurdering - kan afslå at oplyse hvorvidt den har oplysninger om en person.

5. Det er en forudsætning for at begrænse retten til aktindsigt efter § 13 - og herunder afvise at oplyse hvorvidt efterretningstjenesten er i besiddelse af oplysninger om den pågældende person som omtalt ovenfor - at begrænsningen i aktindsigt i det konkrete tilfælde er nødvendig til beskyttelse af væsentlige hensyn af den karakter der er omtalt i bestemmelsens *stk. 1*, nr. 1-6.

Politiets Efterretningstjeneste bygger efter det oplyste om tjenestens afgørelser i sådanne sager på en vurdering i det enkelte tilfælde af om det vil have afgørende skadevirkning for tjenestens virksomhed at oplyse hvorvidt tjenesten har oplysninger om den pågældende. Dette er efter efterretningstjenestens opfattelse i almindelighed tilfældet.

Som ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at foretage en vurdering af skadevirkningerne på en anden og bedre måde end Politiets Efterretningstjeneste.

Normalt kan jeg derfor ikke gå ind i en nærmere efterprøvelse af en konkret vurdering af denne karakter. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere efterretningstjenestens (og Justitsministeriets) afgørelse. Det kan f.eks. være tilfældet hvis sagen er mangelfuldt oplyst eller afgørelsen i forhold til andre lignende sager er udtryk for en forskelsbehandling der ikke er sagligt begrundet.

Under min gennemgang af Deres sag har jeg ikke fundet sådanne særlige omstændigheder, og jeg kan derfor ikke kritisere at efterretningstjenesten og Justitsministeriet i Deres tilfælde afsløgte at oplyse om efterretningstjenesten er i besiddelse af oplysninger vedrørende Dem.

6. De har under sagen over for Justitsministeriet anført at intet tydede på at Politiets Efterretningstjeneste havde foretaget en konkret vurdering af Deres anmodning som efterretningstjenesten er forpligtet til ifølge offentlighedsloven. Jeg går ud fra at De bygger denne opfattelse på den begrundelse der blev givet for afslaget på Deres anmodning om aktindsigt.

Jeg bemærker hertil at indholdet af en begrundelse efter forvaltningslovens § 24, stk. 3, kan begrænses i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jfr. § 15¹. Forvaltningslovens § 15 omtaler bl.a. de samme hensyn som fremgår af offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 og 3.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i anledning af Deres klage.”

I de sager, hvor PET træffer afgørelse om sikkerhedsgodkendelse, finder forvaltningslovens regler som nævnt ovenfor anvendelse. Ved begæringer om partsaktindsigt foretager tjenesten en vurdering af, om den pågældendes interesse i at opnå kendskab til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, herunder statens sikkerhed mv.

Det bemærkes i øvrigt om sikkerhedsgodkendelsessager, at disse sager adskiller sig fra tjenestens øvrige sager, hvor der behandles personoplysninger, idet de personer, der ønsker indsigt, vil være bekendt med, at der behandles oplysninger om dem. Dette hænger sammen med, at disse personer giver samtykke til, at der i forbindelse med deres sag om sikkerhedsgodkendelse tilvejebringes og videregives oplysninger om dem efter en nærmere beskrevet

procedure. De pågældende vil derved endvidere være bekendt med formålet med behandlingen.

4. Persondatalovens regler om den registreredes indsigt

4.1. Indledning

I det følgende omtales lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger med senere ændringer (persondataloven). Loven indeholder dansk rets almindelige persondatarelige regler mv., herunder regler om den registreredes indsigt.

Som det fremgår af kapitel 5, afsnit 3.3, gælder persondataloven efter § 2, stk. 11, ikke for behandlinger, der udføres for PET og FE. Behandlinger, der udføres for tjenesten, er dermed generelt undtaget fra den almindelige regulering af spørgsmålet om persondatabeskyttelse.

Bestemmelsen i persondatalovens § 2, stk. 11, svarer til § 31 i den tidligere lov om offentlige registre, der byggede på et forslag i delbetænkning nr. 767/1976 om offentlige registre. Lov om offentlige myndigheders registre blev ophævet ved persondatalovens ikrafttræden den 1. juli 2000. Om baggrunden for § 31 i lov om offentlige registre henvises til kapitel 5, afsnit 3.3.

Spørgsmålet om efterretningstjenesternes forhold til registerlovgivningen har været drøftet flere gange i Folketinget, bl.a. i forbindelse med revisionen i 1987 af lov om offentlige myndigheders registre, hvor der blev fremsat forslag om ophævelse af bestemmelsen i § 31, idet der bl.a. blev henvist til behovet for registerindsigt. Der henvises til Folketingstidende 1986/1987, Tillæg B, sp. 2446 og 2464. Der var imidlertid ikke flertal for dette forslag, hvilket heller ikke var tilfældet, da forslaget blev genfremsat i forbindelse med revisionen af loven i 1991. Der henvises til Folketingstidende 1990/1991, Tillæg B, sp. 758 og 762.

Om baggrunden for, at persondataloven ikke gælder for behandlinger, der foretages for PET og FE, henvises ligeledes til kapitel 5, afsnit 3.3. Som det fremgår heraf, fandt det helt overvejende flertal af Registerudvalgets medlemmer (udvalgets medlemmer bortset fra ét medlem) ikke anledning til at foreslå, at behandlinger, som foretages af efterretningstjenesterne, skulle være omfattet af lovforslaget. Flertallet henviste i den forbindelse til forarbejderne til loven om offentlige myndigheders registre og karakteren af efterretningstjenesternes arbejdsopgaver. Et enkelt medlem anbefalede, at efterretningstjenesterne blev inddraget under lovgivningens område med de modifikationer, der følger af det særlige formål, som disse myndigheder har. Der skulle således efter dette medlems opfattelse gøres undtagelse med

hensyn til reglerne om den registreredes rettigheder, herunder reglerne om oplysningspligt og indsigtret. Der henvises til kapitel 5, afsnit 3.3.

Justitsministeriet tilsluttede sig i bemærkningerne til forslaget til persondataloven Registerudvalgets flertals forslag (Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 3997, jf. side 3996).

4.2. Forholdet mellem persondataloven, forvaltningsloven og offentlighedsloven

Efter persondatalovens § 2, stk. 1, går regler om behandling af personoplysninger i anden lovgivning, som giver den registrerede en bedre retsstilling, forud for reglerne i persondataloven.

Persondatalovens regler om indsigtret har grænseflader til både forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Som anført ovenfor under afsnit 2.3 og 2.4 er PET som forvaltningsmyndighed omfattet af både forvaltningsloven og offentlighedsloven. Der er således henholdsvis partsaktindsigt og egenaces med de undtagelser, som følger af forvaltningslovens kapitel 4 og offentlighedslovens kapitel 3. Om PETs praksis henvises til det, der er anført ovenfor i afsnit 3.

I Registerlovudvalgets betænkning nr. 1345/1997 om behandling af personoplysninger, side 160-164, er anført, at der med udvalgets udkast til en ny lovgivning på området ikke tilsigtes at gøre indskrænkninger i de rettigheder, som en registreret har efter forvaltningsloven og offentlighedsloven. Dermed er der – som det også er forudsat i forarbejderne til forvaltningsloven og offentlighedsloven – ret til henholdsvis partsaktindsigt og egenaces, uanset på hvilken måde en forvaltningsmyndighed opbevarer sine dokumenter.

I de tilfælde, hvor der vil kunne støttes ret på de nævnte retsgrundlag, hviler persondataloven på den forudsætning, at forvaltningsmyndigheden skal træffe afgørelse på det retsgrundlag, der er mest gunstigt for den registrerede. Forudsætningen om, at der skal træffes afgørelse på det mest gunstige retsgrundlag, går på omfanget af indsigtretten i de situationer, hvor spørgsmålet om indsigtret reguleres både af persondataloven og forvaltningsloven/offentlighedsloven.

Det fremgår endvidere af betænkningens side 160-164, at det i praksis sjældent vil gøre en forskel for så vidt angår selve spørgsmålet om omfanget af retten til indsigt i oplysninger om den registrerede selv, om dette afgøres efter persondataloven, forvaltningsloven eller offentlighedsloven. Er dette imidlertid undtagelsesvist tilfældet, skal myndigheden anvende det mest gunstige regelsæt.

Samspillet mellem reglerne om indsigt i persondataloven, forvaltningsloven og offentlighedsloven er beskrevet i bemærkningerne til persondataloven (Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4051):

”...

Samspillet mellem reglerne om adgang til indsigt efter lovforslaget, forvaltningsloven og offentlighedsloven kan i hovedtræk beskrives således:

Efter lovforslaget har tredjemand ikke ret til indsigt i oplysninger om andre personer. Spørgsmålet skal derfor afgøres efter anden lovgivning, herunder reglerne i offentlighedsloven.

Efter lovforslaget har den registrerede ret til egenaccess. Der er også ret til aktindsigt (egenaccess) efter reglerne i offentlighedsloven. Afgørelsen skal træffes på det retsgrundlag, der er mest gunstigt for den pågældende.

En part i en afgørelsessag har ret til indsigt i oplysninger om sig selv (egenaccess) efter lovforslagets regler herom og efter reglerne om aktindsigt i forvaltningsloven. Afgørelsen skal træffes på det retsgrundlag, der er mest gunstigt for den pågældende.

...”

4.3. Beskrivelse i hovedtræk af persondatalovens regler om indsigtsret

4.3.1. Indholdet af indsigtsretten

Persondatalovens kapitel 9 (§§ 31-34) indeholder nærmere regler om den registreredes indsigtsret. Bestemmelserne regulerer adgangen til at få indsigt i oplysninger, der behandles hos en offentlig myndighed mv., om vedkommende person (”egenaccess”).

Formålet med indsigtsreglerne er at styrke den enkelte borgers retsstilling, bl.a. ved at skabe åbenhed omkring behandlingen af oplysninger. Dette sker ved at give den registrerede viden om selve behandlingen af oplysninger og dermed mulighed for at kontrollere lovligheden heraf samt gøre opmærksom på eventuelle fejl i de behandlede oplysninger. Indsigtsretten er dermed også medvirkende til at sikre datakvaliteten.

Udgangspunktet er, at den registrerede har ret til indsigt i en række forhold vedrørende behandlingen af oplysninger om den pågældende, jf. § 31. Den registreredes indsigtsret er dog undergivet begrænsninger på en række punkter, jf. § 32.

Efter persondatalovens § 31, stk. 1, 1. pkt., skal den dataansvarlige give en person, der fremsetter begæring herom, meddelelse om, hvorvidt der behandles oplysninger om den pågældende. Behandles der oplysninger om den pågældende, skal der på en let forståelig måde

gives den registrerede meddelelse om, hvilke oplysninger der behandles, behandlingens formål, kategorierne af modtagere af oplysningerne og tilgængelig information om, hvorfra disse oplysninger stammer, jf. § 31, stk. 1, 2. pkt., nr. 1-4.

Af bemærkningerne til bestemmelsen i persondatalovens § 31, stk. 1 (Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4086), fremgår bl.a. følgende:

”...

De oplysninger, der efter bestemmelsen skal meddeles den registrerede, er de oplysninger, der behandles på tidspunktet for begæringen, samt oplysninger der er kommet til i perioden frem til begæringen ekspederes. Den registrerede har således ikke krav på at få oplyst, hvilke oplysninger der tidligere har været undergivet behandling. Bestemmelsen er dog naturligvis ikke til hinder for, at sådanne ældre oplysninger meddeles. Endvidere skal der efter nr. 2 gives meddelelse om behandlingens formål. Heri ligger ikke en forpligtelse for den dataansvarlige til at meddele, hvad oplysningerne nøjagtigt vil skulle bruges til. En generel angivelse af, hvad formålet med behandlingen er, vil være tilstrækkeligt. For så vidt angår den nærmere rækkevidde af kravet om formålsangivelse henvises til bemærkningerne til § 28, stk. 1, nr. 2. Herudover skal der gives meddelelse om kategorierne af modtagere af oplysningerne, jf. nr. 3. Endelig skal der gives den registrerede tilgængelig information om, hvorfra de oplysninger, der behandles, stammer, jf. nr. 4. Denne pligt gælder således kun, hvis der foreligger oplysning herom. Der påhviler ikke den dataansvarlige at tilvejebringe og opbevare sådanne oplysninger.

...”

Der stilles ikke særlige formkrav til en begæring om indsigt. Der må dog antages at kunne opstå en række spørgsmål om begæringen og dens indhold. Disse spørgsmål er beskrevet i Datatilsynets vejledning om registreredes rettigheder efter reglerne i kapitel 8-10 i lov om behandling af personoplysninger. Dette gælder bl.a. spørgsmålet om identifikation af de behandlinger, som en begæring retter sig mod.

Efter § 31, stk. 2, i persondataloven skal den dataansvarlige snarest besvare en begæring om indsigt. Er en begæring ikke besvaret inden 4 uger, skal den dataansvarlige underrette den pågældende om grunden hertil, samt om hvornår afgørelsen kan forventes at foreligge.

I persondatalovens §§ 33-34 er der fastsat regler om den registreredes adgang til at anmode om fornyet indsigt i behandlingen af oplysninger samt regler om den registreredes adgang til at kræve skriftlig indsigtsmeddelelse og om den dataansvarliges mulighed for i givet fald at kræve betaling herfor.

4.3.2. Undtagelser fra indsichtsret

4.3.2.1. Registerlovudvalgets og Justitsministeriets overvejelser

I persondatalovens § 32 er det fastsat, i hvilket omfang den dataansvarlige kan undlade at give den registrerede ret til indsigt.

Det fremgår af Registerudvalgets betænkning nr. 1345/1997 om behandling af personoplysninger, side 307, at den ret til indsigt, der efter direktivet skal hjemles registrerede personer, efter udvalgets opfattelse burde begrænses. Udvalget fandt således, at der – ligesom efter ordningen i den daværende registerlovgivning – ikke burde gælde en ubetinget adgang til indsigt i behandling af oplysninger.

Justitsministeriet tilsluttede sig i bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4020) udvalgets anbefalinger med hensyn til, hvilke rettigheder der skal tillægges registrerede personer. Ud fra de hensyn, som udvalget havde anført, fandt Justitsministeriet, at de rettigheder, som tillægges registrerede personer, ikke burde gøres ubetingede. I bemærkningerne er endvidere anført, at de undtagelser, som udvalget havde foreslået, efter Justitsministeriets opfattelse skaber en rimelig balance mellem på den ene side hensynet til den registrerede og på den anden side hensynet til andre beskyttelsesværdige interesser.

Af bemærkningerne (Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4020) fremgår særligt om politiets og anklagemyndighedens behandling af oplysninger inden for det strafferetlige område følgende:

”...

I sit høringssvar over *betænkningen* foreslår Rigsadvokaten, at undtagelsesreglen i udvalgets lovudkasts § 2, stk. 2, hvorefter reglerne om den registreredes rettigheder ikke finder anvendelse på domstolenes behandling af oplysninger inden for det strafferetlige område, også bør gælde for politiet og anklagemyndigheden.

Rigsadvokaten anfører, at politiets og anklagemyndighedens behandling af personoplysninger inden for det strafferetlige område - ligesom det er tilfældet med hensyn til domstolenes virksomhed - er reguleret i retsplejeloven. Rigsadvokaten bemærker i den forbindelse, at den sigtedes adgang til aktindsigt i en verserende straffesag reguleres af retsplejelovens § 745, stk. 1. Herefter har den sigtede adgang til - gennem sin forsvarer - at gøre sig bekendt med oplysningerne i straffesagen, medmindre forsvareren af hensyn til efterforskningen undtagelsesvis af politiet er pålagt ikke at videregive de oplysninger, som vedkommende har modtaget fra politiet, jf. § 745, stk. 4.

Endvidere anfører Rigsadvokaten, at bestemmelserne i udvalgets lovudkastets §§ 28-29 om den dataansvarliges oplysningspligt over for den registrerede er udtryk for en meget vidtgående udvidelse af gældende ret, der ikke direkte følger af direktivet. Rigsadvokaten finder, at undtagelsesbestemmelsen i lovudkastets § 30, stk. 2 - henset til oplysningernes karakter - i almindelighed må forventes at skulle bringes i anvendelse, og under alle omstændigheder på det indledende stadium af en efterforskning. Da bestemmelsen indebærer, at der skal foretages en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, må bestemmelsen efter Rigsadvokatens opfattelse forventes at medføre en unødvendig og betydelig administrativ belastning af politiet og anklagemyndigheden. Rigsadvokaten finder derfor, at det bør overvejes i stedet at gøre en generel undtagelse med hensyn til oplysningspligten for så vidt angår politiets og anklagemyndighedens aktiviteter på det strafferetlige område, i hvert fald for så vidt angår de indledende stadier af efterforskningen.

Endelig anfører Rigsadvokaten, at den af udvalget foreslåede regel om den registreredes ret til, hvor vægtige grunde, der vedrører den pågældendes særlige situation, taler derfor, at gøre indsigelse mod visse former for lovlig behandling af oplysninger, også er en meget vidtgående udvidelse af gældende ret. I den forbindelse bemærker Rigsadvokaten, at heller ikke denne regel er en direkte følge af direktivet. Rigsadvokaten finder, at det - henset til oplysningernes karakter - i almindelighed ikke kan forventes, at der vil kunne gøres indsigelse mod politiets eller anklagemyndighedens behandling af oplysninger i forbindelse med behandlingen af en straffesag.

På baggrund af det, som Rigsadvokaten anfører, finder Justitsministeriet, at politiets og anklagemyndighedens virksomhed på det strafferetlige område bør undtages fra reglerne i lovforslagets kapitel 8 og §§ 35-37 og § 39 om henholdsvis den dataansvarliges oplysningspligt over for den registrerede og om den registreredes øvrige rettigheder.

Justitsministeriet finder derimod ikke, at der generelt bør gøres undtagelse med hensyn til den registreredes indsigt i behandlinger, der foretages for politiet og anklagemyndigheden inden for det strafferetlige område. Der bør i fremtiden - som efter den gældende registerlovgivning - i et vist omfang være adgang til indsigt i politiets og anklagemyndighedens edb-registre, herunder navnlig Det Centrale Kriminalregister.

Det bemærkes i den forbindelse, at de af udvalget foreslåede undtagelsesregler til indsigt retten sikrer, at der ikke skal gives registerindsigt i tilfælde, hvor det f.eks. kan skade efterforskningen.

...”

4.3.2.2. Undtagelse efter persondatalovens § 32, stk. 1

Det følger af persondatalovens § 32, stk. 1, at den registrerede ikke har krav på indsigt, hvis vedkommendes interesse i at få kendskab til oplysningerne findes at burde vige for afgøren-

de hensyn til private interesser, herunder hensynet til vedkommende selv, jf. henvisningen til § 30, stk. 1.

Undtagelse fra indsigtsretten kan endvidere gøres, hvis den registreredes interesse i at få indsigt i oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige interesser, herunder navnlig til statens sikkerhed (nr. 1), forsvaret (nr. 2), den offentlige sikkerhed (nr. 3), forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager eller i forbindelse med brud på etiske regler for lovregulerede erhverv (nr. 4), væsentlige økonomiske eller finansielle interesser hos en medlemsstat eller Den Europæiske Union, herunder valuta-, budget- og skatteanliggender (nr. 5), og kontrol-, tilsyns-, eller reguleringsopgaver, herunder opgaver af midlertidig karakter, der er et led i den offentlige myndighedsudøvelse på de i nr. 3-5 nævnte områder (nr. 6), jf. henvisningen i persondatalovens § 32, stk. 1, til § 30, stk. 2.

Af bemærkningerne til bestemmelsen i § 32, stk. 1, (Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4087) fremgår bl.a. følgende:

”Indskrænkningen i den registreredes adgang til at blive gjort bekendt med de i § 31, stk. 1, nævnte oplysninger, kan efter bestemmelsen kun ske på grundlag af en konkret afvejning af de modstående interesser. I afvejningen indgår som nævnt på den ene side den registreredes interesse i at få kendskab til oplysningerne. Hermed sigtes ikke blot til den registreredes interesse i kendskab til oplysningerne i forbindelse med overvejelser om indbringelse af en sag, hvori de samlede oplysninger indgår, for domstolene, højere administrativ myndighed, vedkommende tilsynsmyndighed eller Folketingets Ombudsmand, men også til den registreredes interesse i at kunne kontrollere oplysningernes rigtighed med henblik på den dataansvarliges anvendelse af oplysningerne. På den anden side indgår i afvejningen afgørende hensyn til private interesser, herunder hensynet til den pågældende selv, samt hensynet til offentlige interesser. De private og offentlige interesser, som kan beskyttes efter bestemmelsen, er såvel den dataansvarliges som tredjemands interesser. Det bemærkes, at indsigt kun kan nægtes, hvis der er nærliggende fare for, at privates eller det offentliges interesser vil lide skade af væsentlig betydning, jf. herved også bemærkningerne til § 30, stk. 1 og 2, hvori er indsat ordet ’afgørende’. Selve afvejningen af de modstående interesser må foretages for hver enkelt oplysning for sig med den virkning, at den registrerede, såfremt afgørende hensyn til private eller offentlige interesser kun gør sig gældende for en del af de oplysninger, som behandles hos den dataansvarlige, skal gøres bekendt med de øvrige oplysninger. Der er ikke efter bestemmelsen adgang til generelt at undtage bestemte former for behandling af oplysninger fra indsigtsretten.”

Et særligt spørgsmål er, om virkningen af, at der kan gøres undtagelse fra indsigtsretten for så vidt angår behandlede oplysninger om den registrerede, jf. § 31, stk. 1, nr. 1, vil være, at der heller ikke skal meddeles indsigtsret med hensyn til de kontekstuelle oplysninger, som (ellers) skulle gives efter reglerne i § 31, stk. 1, nr. 2-4 (behandlingsformål, kategorierne

af modtagere af oplysningerne og tilgængelig information om, hvorfra oplysningerne stammer). Spørgsmålet er ikke omtalt hverken i loven eller forarbejderne.

I Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer, 2. udg. (2008), side 402, er om dette spørgsmål anført følgende:

”...

Spørgsmålet, der er uomtalt i loven og dens forarbejder, giver anledning til tvivl. Mest taler dog nok for, at det må bero på den enkelte sags omstændigheder, om afgørende hensyn til private eller offentlige interesser (også) taler imod, at der meddeles oplysning om behandlingens formål, kategorierne af modtagere af oplysningerne samt (tilgængelig) information om, hvorfra disse oplysninger stammer, jf. § 32, stk. 1, med henvisningen til § 30, stk. 1 og 2. Det må antages, at denne vurdering - i de tilfælde hvor der kan gøres undtagelse fra indsichtsretten for så vidt angår behandlede oplysninger om den registrerede - i almindelighed vil føre til, at heller ikke de nævnte oplysninger skal meddeles til den registrerede.

...”

I det omfang en konkret afvejning af de modsatrettede interesser fører til, at der ikke kan gives en registeret person indsigt i oplysninger, påhviler det vedkommende dataansvarlige forvaltningsmyndighed at træffe en afgørelse herom og begrunde denne i overensstemmelse med reglerne i forvaltningslovens §§ 22-24. Indholdet af en begrundelse kan efter forvaltningslovens § 24, stk. 3, begrænses ”i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser”, jf. § 15. Der skal desuden gives vejledning om adgangen til at påklage afgørelsen om indsigt til Datatilsynet, jf. forvaltningslovens § 25.

4.3.2.3. Undtagelse efter persondatalovens § 32, stk. 2

Efter persondatalovens § 32, stk. 2, kan oplysninger, der behandles for den offentlige forvaltning som led i administrativ sagsbehandling, undtages fra indsichtsretten i samme omfang som efter reglerne i offentlighedslovens § 2 samt §§ 7-11 og 14.

Af bemærkningerne til bestemmelsen i § 32, stk. 2 (Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4087), fremgår, at bestemmelsen er indsat for at sikre, at forvaltningsmyndigheders behandling af oplysninger kan undtages fra den registreredes ret til indsigt i samme udstrækning som efter offentlighedslovens regler om egenaccess, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 2. Når der ikke i bestemmelsen er indsat en regel om, at der er mulighed for at gøre undtagelse i det omfang, de hensyn, der er nævnt i offentlighedslovens § 13, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod, jf. offentlighedslovens § 4,

stk. 2, skyldes det, at denne mulighed for efter en konkret vurdering at undtage visse oplysninger fra indsigt retten, allerede følger af persondatalovens § 32, stk. 1, jf. § 30.

Udtrykket ”administrativ sagsbehandling” skal forstås på samme måde som efter offentlighedslovens § 4, stk. 1. Dermed skal udtrykket forstås bredt, og den offentlige forvaltnings virksomhed vil dermed i altovervejende omfang falde ind under udtrykket, både for så vidt angår den virksomhed, som går ud på at udfærdige retsakter, og med hensyn til den faktiske forvaltningsvirksomhed.

Henvisningen i persondatalovens § 32, stk. 2, til offentlighedslovens § 2 indebærer bl.a., at oplysninger, der behandles inden for strafferetsplejen, kan undtages fra indsigt retten, jf. offentlighedslovens § 2, stk. 1, 1. pkt.

4.3.2.4. Øvrige undtagelser

Persondatalovens § 32, stk. 3, indeholder en særlig undtagelse om visse oplysninger, der behandles for domstolene.

I persondatalovens § 32, stk. 4, er det fastsat, at visse særlige typer af behandling af personoplysninger ikke er undergivet den registreredes indsigt ret. Det gælder dels oplysninger, der udelukkende behandles i videnskabeligt øjemed, dels behandling med henblik på udarbejdelse af statistikker.

Efter persondatalovens § 32, stk. 5, kan justitsministeren desuden fastsætte undtagelser fra retten til at få oplysninger efter § 31, stk. 1, for behandling af oplysninger på det strafferetlige område, der foretages for den offentlige forvaltning, for så vidt bestemmelsen i § 32, stk. 1, jf. herved § 30, må antages at medføre, at begæring om ret til indsigt i almindelighed må afslås.

Af bemærkningerne til § 32, stk. 5 (Folketingstidende 1999/2000, Tillæg A, side 4088 f.), fremgår, at bestemmelsen bl.a. vil muliggøre, at politiets efterforsknings- og afgørelsesregistre i Det Centrale Kriminalregister fortsat vil kunne undtages fra den registreredes ret til indsigt.

Justitsministeriet har med hjemmel i persondatalovens § 32, stk. 5, og § 72, hvorefter vedkommende minister i særlige tilfælde kan fastsætte regler for bestemte typer af oplysninger, som udføres for den offentlige forvaltning, udstedt bekendtgørelse nr. 218 af 27. marts 2001 om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister (Kriminalregisteret) med senere ændringer.

Det Centrale Kriminalregister består af en afgørelsesdel og en efterforskningsdel, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 1. Af bilag 1 og 2 til bekendtgørelsen fremgår, hvilke datatyper der indgår i henholdsvis afgørelsesdelen og efterforskningsdelen.

I bekendtgørelsens kapitel 3 er spørgsmålet om registrerede personers adgang til oplysninger om sig selv reguleret.

Efter bekendtgørelsens § 11, stk. 1, udsteder politiet straffeattester for private personer, når de pågældende fremsætter begæring herom. I straffeattester efter stk. 1 optages alene afgørelser, som er tilført afgørelsesdelen, og som omfatter overtrædelse af straffeloven, lovgivningen om euforiserende stoffer eller udenlandske afgørelser med visse nærmere angive begrænsninger, jf. § 11, stk. 2.

Af bekendtgørelsens § 13, stk. 1, fremgår, at der kun kan gives oplysninger fra efterforskningsdelen efter reglerne i bekendtgørelsens kapitel 7. Bekendtgørelsens kapitel 7 vedrører videregivelse af særlige oplysninger i forbindelse med ansættelse eller beskæftigelse af personer, der som led i ansættelsen eller beskæftigelsen har direkte kontakt med børn under 15 år. § 36, stk. 5, indeholder en bestemmelse om, at en person ved skriftlig henvendelse til Rigspolitichefen, der er dataansvarlig myndighed, kan få meddelelse om særlige oplysninger, der er videregivet om den pågældende efter § 36, stk. 1. Desuden kan politiet efter bekendtgørelsens § 13, stk. 2, videregive oplysninger til den registrerede fra efterforskningsdelen om afgørelser om visse overtrædelser af færdselsloven og dyreværnsloven.

Efter § 14 kan politiets beslutning med hensyn til meddelelse af oplysninger efter §§ 11 og 13 indbringes for Datatilsynet. Tilsynets afgørelse kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

5. Udvalgets overvejelser

5.1. Indledning

Dette afsnit indeholder udvalgets overvejelser om, i hvilket omfang den enkelte borger skal have ret til indsigt i oplysninger, der behandles hos PET, om vedkommende selv (egenaces eller direkte indsigtsret).

Som nævnt foran skal udvalget efter kommissoriet ”overveje spørgsmålet om den enkelte borgers adgang til at få oplysning om, hvorvidt vedkommende er registreret i efterretnings-tjenesternes registre. Udgangspunktet må her være, at formålet med registrene og den bag-

ved liggende efterforskning ikke må kompromitteres. Overvejelserne må derfor koncentreres om, hvorvidt der kan findes oplysningsordninger, der ikke tilsidesætter dette hensyn.”

Nedenfor i pkt. 5.2 er anført nogle bemærkninger om, hvilke overordnede hensyn der kan tale henholdsvis for og imod direkte indsigtsret.

I pkt. 5.3 er anført udvalgets overvejelser vedrørende en direkte og en indirekte indsigtsret.

5.2. Hensyn for og imod direkte indsigtsret

5.2.1. Hensyn for en direkte indsigtsret

Som anført ovenfor i afsnit 2.2 er der en række hensyn, som generelt taler for, at borgerne skal have ret til direkte indsigt i form af egenaces i oplysninger om vedkommende selv hos offentlige myndigheder.

Som generelle hensyn anføres, at en indsigtsret vil kunne medvirke til at styrke borgernes tillid til den offentlige forvaltning og muligheden for borgerne for at varetage deres interesser over for myndigheder, som træffer afgørelse eller udøver anden forvaltningsmyndighed. Indsigtsret giver borgeren mulighed for at kontrollere, om de oplysninger, som forvaltningsmyndigheden er i besiddelse af, er korrekte, og i benægtende fald mulighed for at tage til genmæle. Disse hensyn gør sig naturligvis også gældende i relation til PET.

Hertil kommer, at der er en række øvrige hensyn, som særligt i relation til PET taler for, at der etableres en indsigtsret i PETs registre.

Indsigtsret vil gøre det muligt at få klarhed over, dels om efterretningstjenesten behandler oplysninger om den pågældende, dels hvilke oplysninger efterretningstjenesten i givet fald er i besiddelse af om den pågældende. Indsigtsret vil dermed kunne bidrage til at ”afmystificere” mere eller mindre underbyggede forestillinger hos borgerne om karakteren og indholdet af efterretningstjenestens oplysninger.

PETs opgavevaretagelse indebærer bl.a., at efterretningstjenesten har behov for at kunne indsamle, opbevare og videregive meget følsomme personoplysninger, f.eks. oplysninger om personers politiske eller religiøse overbevisning, helbredsmæssige eller seksuelle forhold mv. Desuden foretager PET som led i sin virksomhed bl.a. aflytning, infiltration i organisationer mv. Der kan på denne baggrund hævdes at være et særligt behov for gennem indsigtsret at kontrollere PETs behandling af personoplysninger.

Hertil kommer, at PET overordnet har til opgave at bevare Danmark som et frit, demokratisk og sikkert samfund. Navnlig tjenestens virksomhed med forebyggelse og efterforskning af forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, jf. lovudkastets § 1, nr. 1, kan få indflydelse på borgernes deltagelse i politisk motiverede aktiviteter. Både for den enkelte og for samfundet som sådan er det derfor af afgørende betydning, at det til stadighed sikres, at borgernes ret til at udøve lovlige politiske aktiviteter ikke bliver krænket – eller kan blive oplevet som krænket – i forbindelse med varetagelsen af efterretningstjenestens virksomhed. I det omfang, der gives ret til indsigt i oplysninger hos PET, vil risikoen for sådanne krænkelser blive begrænset.

5.2.2. Hensyn imod direkte indsigtsret

Ved vurderingen af spørgsmålet om indsigtsret må der imidlertid lægges vægt på, at efterretningstjenesten også for fremtiden fuldt ud skal kunne varetage sine opgaver. Ligeledes må der lægges vægt på det særlige hensyn til fortrolighed, der knytter sig til efterretningstjenestens virksomhed.

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

Hensynet til udenlandske samarbejdspartnere taler også imod en indsigtsret. Samarbejdet med andre landes efterretningstjenester om udveksling af oplysninger bygger således generelt på, at oplysningerne behandles fortroligt. Udenlandske samarbejdspartnere vil blive tilbageholdende med at give oplysninger til den danske efterretningstjeneste, hvis der er risiko for, at modtagne personoplysninger ikke behandles fortroligt. Det siger sig selv, at PETs muligheder for i fremtiden at løse sine opgaver vil blive forringet, hvis udenlandske efterretningstjenester begrænser samarbejdet med tjenesten på grund af risiko for, at oplysningerne ikke kan behandles fortroligt.

Hensynet til at beskytte tredjemand taler ligeledes mod en indsigtsret. Der vil således kunne være knyttet alvorlige skadevirkninger i forhold til en kilde eller lignende, hvis kilden kunne identificeres. Som en afledt virkning heraf ville PETs muligheder for i fremtiden at få personer til at bidrage med oplysninger af interesse for tjenesten kunne blive forringet. Selv om

PET ikke skulle give navne på kilder mv. til en person, der søgte indsigt, ville der kunne være risiko for, at kilden kunne identificeres gennem andre oplysninger.

Der er således en række hensyn, som med betydelig vægt taler imod at give ret til direkte indsigt i oplysninger hos PET. Det gælder navnlig hensynet til efterretningstjenestens fremtidige virke og hensynet til beskyttelse af enkeltpersoner.

5.3 Udvalgets overvejelser vedrørende direkte og indirekte indsigtsret

5.3.1. Direkte indsigtsret

Udvalget finder, at en principiel stillingtagen til spørgsmålet om indsigt må ske uafhængigt af, hvorledes en personoplysning konkret behandles. Afgørende bør ikke være, om behandlingen foretages ved hjælp af elektronisk databehandling eller i et register eller med henblik på at blive indeholdt i et register, jf. persondatalovens § 1, stk. 1, eller om personoplysningen behandles ikke-elektronisk og ikke sker i et register eller med henblik på at blive indeholdt i et register. De overordnede hensyn, der taler for og imod en indsigtsret, jf. ovenfor under afsnit 5.2, gælder efter udvalgets opfattelse, uanset hvorledes den konkrete behandling af personoplysningen foretages.

Som det fremgår af det foran anførte, gælder forvaltningsloven og offentlighedsloven for PET i tjenestens egenskab af forvaltningsmyndighed, idet der dog gælder en række undtagelser vedrørende adgangen til indsigt i PETs personoplysninger. Persondataloven indeholder på samme måde som forvaltningsloven og offentlighedsloven bestemmelser om indsigtsret, jf. lovens §§ 31 og 32, jf. § 30. I forbindelse med udvalgets overvejelser om at sætte en række af persondatalovens regler i kraft for PET, er det derfor nærliggende at overveje at sætte de nævnte bestemmelser i kraft for PET. Herved ville der som udgangspunkt være indsigtsret i personoplysninger, der helt eller delvist behandles ved hjælp af elektronisk databehandling, eller er eller vil blive indeholdt i et register, idet der dog også for disse behandlingsformer ville gælde en række undtagelser fra indsigtsretten.

Efter persondatalovens § 31, stk. 1, der er hovedreglen, skal den dataansvarlige give en person, som fremsætter begæring herom, meddelelse om, hvorvidt der behandles oplysninger om vedkommende. Behandles sådanne oplysninger, skal der på en let forståelig måde gives den registrerede oplysning om, hvilke oplysninger der behandles, behandlingens formål, kategorier af modtagere af oplysningerne og tilgængelig information om, hvorfra disse oplysninger stammer. Efter undtagelsesbestemmelsen i § 32, stk. 1, jf. § 30, har den registrerede ikke krav på indsigt hos PET, hvis vedkommendes interesse i at få kendskab til oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til private interesser, herunder hensynet til

vedkommende selv. Endvidere kan der gøres undtagelse fra indsigtsretten, hvis den registreredes interesse i at få kendskab til oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige interesser, herunder navnlig afgørende hensyn til statens sikkerhed, forsvaret, den offentlige sikkerhed, forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager. Efter § 32, stk. 2, kan oplysninger endvidere undtages fra indsigtsretten i samme omfang som efter offentlighedslovens § 2 samt §§ 7-11 og 14.

Ved at sætte persondatalovens §§ 31 og 32, jf. § 30, i kraft for PET ville det opnås, at der i al væsentlighed ville være parallelitet mellem reglerne om indsigtsret i PETs behandling af personoplysninger, uanset om behandlingen sker i form af elektronisk databehandling eller behandling i eller med henblik på indeholdelse i et register eller på anden måde. Den teoretiske hovedregel ville blive, at der som udgangspunkt var indsigtsret, uanset om behandlingen af personoplysningerne var omfattet af persondatalovens §§ 31 og 32, jf. § 30, eller af forvaltningsloven eller offentlighedsloven, men med en række nærmere angivne undtagelser.

Det er imidlertid udvalgets overordnede holdning, at en lovmæssig beskrivelse af retstilstanden bør være retvisende. De ovenfor nævnte generelle hensyn mod indsigtsret taler efter udvalgets opfattelse afgørende imod, at der efter begæring fra en borger i almindelighed gives indsigt i personoplysninger, der behandles af PET. Ikraftsættelse af persondatalovens §§ 31 og 32, jf. § 30, med en hovedregel om indsigtsret efter § 31 og nogle nærmere bestemte undtagelser i § 32, jf. § 30, ville efter udvalgets opfattelse ikke give et retvisende billede af den praksis, der nødvendigvis må udformes i tilslutning til disse bestemmelser, hvis formålet med PETs behandling af personoplysninger og de bagved liggende undersøgelser ikke skal kompromitteres. Udvalget henviser i den forbindelse til PETs praksis efter offentlighedsloven, jf. ovenfor under afsnit 3, hvor realiteten efter udvalgets opfattelse er, at PET ikke giver indsigt efter offentlighedslovens regler og heller ikke be- eller afkræfter, at oplysninger om en enkeltperson behandles. PET har efter det oplyste kun i ganske særlige tilfælde fraveget denne praksis. Som eneste eksempel er nævnt, at det ville kunne få alvorlige psykiske skadevirkninger for en person, hvis personen ikke fik oplyst, at vedkommende ikke var registreret hos PET. Når det reelle forhold er, at der af hensyn til tjenestens arbejdsopgaver ikke kan gives indsigt, forekommer det ikke meningsfyldt i lovsform at beskrive retstilstanden således, at der i almindelighed er ret til indsigt. Det er således udvalgets opfattelse, at persondatalovens §§ 31 og 32, jf. § 30, ikke bør sættes i kraft for PET.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at en parallelitet mellem persondatalovens, forvaltningslovens og offentlighedslovens regler om indsigt kan opnås ved, at det i udkastet til loven om PETs opgaver og virksomhed indsættes en bestemmelse om, at der generelt ikke er direkte indsigtsret i personoplysninger, der behandles for PET, jf. nærmere herom nedenfor.

5.3.2. Indirekte indsigtsret

Som anført ovenfor i afsnit 2.2 ligger der en række tungtvejende hensyn bag reglerne om indsigtsret. Udvalget finder imidlertid, at disse hensyn i væsentligt omfang vil kunne varetages ved, at der gives den enkelte borger en indirekte indsigtsret. Udvalget foreslår, at indholdet af en sådan indsigtsret skal være, at den uafhængige tilsynsmyndighed, Tilsynet med Politiets Efterretningstjeneste (PET-tilsynet), som efter udvalgets forslag skal føre tilsyn med PETs behandling af personoplysninger, efter anmodning fra en borger, skal kunne undersøge, om PET behandler oplysninger om den pågældende. Tilsynsmyndigheden skal være borgerens garant for, at PET ikke uberettiget behandler oplysninger om borgeren. Heri ligger, at tilsynsmyndigheden skal kunne pålægge PET at slette oplysninger, som PET efter tilsynsmyndighedens opfattelse behandler med urette. Af PET-tilsynets meddelelse til borgeren om den undersøgelse, der er foretaget på den pågældendes vegne, skal imidlertid alene kunne udledes, at der ikke uberettiget behandles oplysninger om borgeren, og ikke at der slet ikke behandles eller har været behandlet oplysninger, eller at der tidligere uberettiget har været behandlet oplysninger, eller at der berettiget behandles oplysninger.

For at sikre sig mod, at en person løbende fremsætter anmodning til PET-tilsynet, bør tilsynet kunne fastsætte en tidsfrist for, hvornår en ny begæring vil blive realitetsbehandlet af tilsynet, f.eks. efter 6 måneder, således som det kendes fra persondatalovens § 33.

Om tilsynsmyndigheden og tilsynsmyndighedens opgaver, herunder om tilsyn med PET efter anmodning fra en borger, henvises til kapitel 11.

Det er ikke nævnt i udvalgets kommissorium, at udvalget skal overveje ændringer i forvaltningsloven og offentlighedsloven. Udvalget finder imidlertid anledning til at bemærke, at en konsekvens af udvalgets principielle holdning, hvorefter spørgsmålet om direkte indsigtsret bør vurderes uafhængigt af, hvorledes en personoplysning konkret behandles, må være, at PETs behandling af personoplysninger også i det hele må undtages fra reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven om aktindsigt.

I forbindelse med PETs behandling af egne personalesager og egne sikkerhedsgodkendelsessager taler særlige hensyn dog for, at persondatalovens kapitel 8-10 og forvaltningslovens kapitel 4-6 efter omstændighederne kan bringes i anvendelse. Udvalget finder, at der derfor i en lov om PETs opgaver og virksomhed bør indsættes en bemyndigelsesbestemmelse for justitsministeren til at bestemme, at reglerne i persondatalovens kapitel 8-10 og forvaltningslovens kapitel 4-6 helt eller delvis skal gælde for PETs behandling af egne personalesager og for sikkerhedsgodkendelsessager.

5.3.3. Direkte indsichtsret i særlige tilfælde

Der kan efter udvalgets opfattelse forekomme særlige forhold, hvor den registrerede har en så afgørende interesse i at få kendskab til, om PET behandler oplysninger om den pågældende og i bekræftende fald at få hel eller delvis indsigt i oplysningerne, at det generelle hemmeligholdelseshensyn bør vige.

Udvalget finder, at det i sådanne tilfælde bør være muligt at pålægge PET at give oplysning om, at der ikke behandles oplysninger om en person, eller at give personen hel eller delvis indsigt i de oplysninger, der behandles. En sådan indsichtsret bør kunne gives af PET selv eller af PET efter pålæg fra Tilsynet med Politiets Efterretningstjeneste (PET-tilsynet).

Det er med mellemrum forekommet, at der i den offentlige debat er fremkommet sensitive oplysninger om enkeltpersoners forhold, som angives at hidrøre fra PETs arkiver mv. Såfremt afgørende modhensyn ikke gør sig gældende, kan rimelighedshensyn efter udvalgets opfattelse tale for, at PET eller PET-tilsynet kan be- eller afkræfte, om oplysningerne kan hidrøre fra PETs materiale, og i bekræftende fald at give de pågældende hel eller delvis indsigt i oplysningerne.

Der kan endvidere tænkes tilfælde, hvor en uberettiget behandling af personoplysninger har påført en person en væsentlig økonomisk eller ikke-økonomisk skade. Også i sådanne tilfælde bør det være muligt at give den skadelidte hel eller delvis indsigt i PETs oplysninger, hvis ikke afgørende hensyn taler imod.

Som nævnt foran giver PET undertiden oplysninger om, at der ikke behandles oplysninger om en person, hvis PET vurderer, at manglende oplysning herom vil have afgørende psykologiske skadevirkninger for personen.

6. Sammenfatning

Udvalget foreslår, at der i en kommende lov om PETs opgaver og virksomhed indsættes en bestemmelse, der fastslår, at der ikke er indsichtsret i PETs behandling af personoplysninger, uanset hvilken behandlingsform behandlingen undergives. Med bestemmelsen undtages PETs behandling af personoplysninger fra bestemmelserne om indsichtsret i persondataloven, offentlighedsloven og forvaltningsloven. I forhold til gældende ret er der efter bestemmelsen i det hele ikke indsichtsret efter offentlighedslovens eller forvaltningslovens regler.

I PETs egne personalesager og i sikkerhedsgodkendelsessager kan der være et særligt behov for indsichtsret. Lovudkastet indeholder derfor hjemmel til, at justitsministeren kan bestem-

me, at persondatalovens kapitel 8-10 og forvaltningslovens kapitel 4-6 helt eller delvis skal gælde for disse sager.

Udvalget foreslår endvidere, at PET skal kunne give hel eller delvis indsigt, hvis særlige forhold taler for det. Dette kan f.eks. komme på tale, hvis manglende indsigt vurderes at kunne have alvorlige psykologiske skadevirkninger for den pågældende, og afgørende hensyn mod indsigt ikke gør sig gældende.

De hensyn, der generelt søges varetaget gennem regler om direkte indsigtsret, skal så vidt muligt varetages ved en indirekte indsigtsret. Denne indsigtsret består i, at en her i landet hjemmehørende person kan rette henvendelse til PET-tilsynet og anmode tilsynet om på den pågældendes vegne at undersøge, om PET behandler personoplysninger om den pågældende i strid med gældende regler.

Finder en sådan behandling sted, kan tilsynet give PET pålæg om at slette oplysningerne om personen. Personen får således gennem tilsynet sikkerhed for, at der ikke uberettiget behandles oplysninger om den pågældende. Efter endt undersøgelse og efter at have sikret sig, at en eventuel uberettiget behandling af personoplysninger om den pågældende er slettet, meddeler tilsynet den pågældende, at der ikke uberettiget behandles oplysninger om den pågældende.

PET-tilsynet kan efter lovudkastet pålægge PET at give adgang til indsigt, hvis særlige forhold taler for det. Bestemmelsen har karakter af en sikkerhedsventil, hvorefter tilsynet kan pålægge PET at give hel eller delvis indsigt, hvis rimelighedshensyn taler herfor, og afgørende modhensyn ikke taler imod.

Udvalgets forslag til lovbestemmelser om indsigt findes i §§ 9-11 i udvalgets lovudkast. Der henvises til kapitel 15, hvor udvalgets lovudkast med bemærkninger til de enkelte bestemmelser er optrykt.

KAPITEL 9

Midlertidig adgang til historiske oplysninger hos PET

1. Indledning

Dette kapitel omhandler spørgsmålet, om der skal etableres en midlertidig historisk indsigtshet i forhold til oplysninger om vedkommende selv hos PET.

Der er om dette spørgsmål anført følgende i udvalgets kommissorium pkt. 4.1:

”...

Udvalget anmodes særligt om at overveje ..., hvorvidt der kan etableres en særlig oplysningsordning, der giver adgang til (historiske) oplysninger om efterretningstjenesternes registreringer af i Danmark hjemmehørende personer og organisationer i en tidligere, afsluttet periode, f.eks. i en årrække frem til murens fald i 1989. I den forbindelse bør udvalget særligt overveje en ordning svarende til den, som er foreslået i den norske regerings forslag fra februar 1998. Med udgangspunkt i dette forslag skulle ordningen i givet fald udformes således, at der gives adgang til oplysninger, som måtte være indhentet på ulovlig måde eller registreret eller anvendt i strid med de dagældende retningslinier.

I udvalgets vurdering må bl.a. indgå en belysning af, i hvilket omfang det oplysningsmateriale, der i dag findes i de to tjenester, giver mulighed for at gennemføre en sådan ordning. Det bør samtidig forudsættes, at de retlige vurderinger, som ordningen bygger på, ikke kan foretages af efterretningstjenesterne selv. Det må i den forbindelse også indgå, at PET's og FE's registreringer og videregivelse af oplysninger siden henholdsvis 1964 og 1978 har været undergivet Wamberg-udvalgets kontrol. Det kan næppe heller antages at være tilfredsstillende, at den endelige vurdering af de nævnte retlige spørgsmål foretages af Wamberg-udvalget. En ordning af den ovennævnte karakter må derfor forudsætte, at der etableres et særligt uvildigt organ til at foretage den endelige vurdering af de retlige spørgsmål, som indgår i ordningen.

Udvalget anmodes om i givet fald at udarbejde forslag til udformningen af en oplysningsordning af den omhandlede karakter. Ordningen bør være udformet således, at den hverken direkte eller indirekte giver oplysninger om tjenesternes virksomhed efter periodens udløb, herunder om aktuelle efterforskninger og registreringer.

Udvalget anmodes om at forlodsbehandle de spørgsmål, der er nævnt i de fire umiddelbart foranstående afsnit [første afsnit vedrører en permanent indsigtshet og er derfor udeladt i denne sammenhæng. Der henvises til kapitel 8], med henblik på, at udvalget så vidt muligt kan afgive en deludtalelse herom inden årsskiftet 1998/1999.”

Det fremgår bl.a. af citatet, at udvalget anmodes om at tage stilling til spørgsmålet om en midlertidig historisk indsigt forlods med henblik på, at udvalget kan afgive en deludtalelse herom inden årsskiftet 1998/1999.

I eftersommeren 1998 traf regeringen beslutning om gennemførelse af en kommissionsundersøgelse af dele af PETs virksomhed. Ved lov nr. 359 af 2. juni 1999 blev det besluttet at nedsætte PET-kommissionen, jf. nærmere herom nedenfor under pkt. 4.

I et brev af 2. september 1998 til justitsministeren oplyste formanden for udvalget, at de mulige konsekvenser for udvalgets arbejde af regeringsbeslutningen om gennemførelse af en kommissionsundersøgelse var blevet drøftet på et udvalgs møde. Det anførtes bl.a., at det sammenfattende var udvalgets opfattelse, at afgivelsen af udvalgsbetænkningen i det hele burde afvente kommissionsundersøgelsens resultater og konklusioner og den heraf følgende debat.

Justitsministeren meddelte den 15. juni 1999 udvalgets formand, at ministeriet var indforstået med, at udvalget i det hele først afgav betænkning, når kommissionsundersøgelsen var gennemført, og beretningen fra kommissionen forelå. Dette indebar bl.a., at den endelige behandling af de spørgsmål, der er nævnt i kommissoriets pkt. 4.1 om en indsigtssystem med hensyn til registreringer i efterretningstjenesternes registre, kunne ske i sammenhæng med de øvrige spørgsmål, der er omfattet af kommissoriet, og indgå i udvalgets samlede betænkning. Justitsministeriet lagde samtidig vægt på, at udvalget i videst muligt omfang fortsatte sit arbejde, mens kommissionsundersøgelsen pågik, således at udvalget kunne færdiggøre sin betænkning så hurtigt som muligt, efter at undersøgelseskommissionen havde afgivet sin beretning.

PET-kommissionen afgav sin beretning den 24. juni 2009, jf. herom nedenfor under pkt. 4.

Der henvises i øvrigt til bemærkninger ovenfor i kapitel 1.

Nedenfor omtales under pkt. 2 den enkelte borgers muligheder for efter gældende ret at få indsigt i historiske oplysninger hos PET.

Herefter omtales den norske ordning under pkt. 3.

I pkt. 4 gennemgås nogle hovedpunkter i PET-kommissionens beretning.

Pkt. 5 indeholder udvalgets overvejelser.

Pkt. 6 indeholder en sammenfatning.

2. Gældende ret

Der eksisterer ikke i gældende ret en særlig oplysningsordning, der giver i Danmark hjemmehørende personer og organisationer adgang til historiske oplysninger om efterretningstjenesternes registreringer om dem.

Forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven giver i et vist omfang mulighed for indsigt. Den sidstnævnte lov gælder dog ikke for behandlinger, der udføres for PET, jf. persondatalovens § 2, stk. 11. Arkivlovens regler knytter sig til de nævnte love. Lovene er allerede beskrevet ovenfor i kapitel 8, hvortil der henvises.

Herudover giver PET i visse situationer øget indsigt (merindsigt). Dette er eksempelvis sket til registrerede personer, som har oplevet, at medierne omtaler oplysninger om dem, som de ikke selv er bekendt med. Tilsvarende har PET i en række tilfælde givet pårørende til afdøde personer oplysning om, at der ikke fandtes registreringer om afdøde.

3. Den norske ordning

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at udvalget anmodes om at overveje en oplysningsordning svarende til den, som er angivet i den norske regerings forslag fra februar 1998. Nedenfor omtales den norske ordning derfor mere udførligt. For så vidt angår fremmed ret i øvrigt henvises til gennemgangen i kapitel 14.

Det norske Stortinget vedtog i februar 1994 at nedsætte en kommission med henblik på at undersøge alle forhold i forbindelse med påstande om, at Politiets Overvåkingstjeneste, Forsvarets Sikkerhedstjeneste og Forsvarets Etterretningstjeneste, eller personer knyttet til disse tjenester, havde været engageret i ulovlig eller irregulær overvågning af norske borgere. Undersøgelsen skulle ifølge kommissoriet omfatte tidsrummet fra 1945, og indtil kommissionen afgav sin rapport.

Kommissionen afgav sin rapport den 28. marts 1996. Rapporten, der omtales som ”Lund-rapporten” efter kommissionsformandens efternavn, konkluderede, at der var sket ulovlig overvågning samt registrering og brug af oplysninger i strid med instruksen for overvåkingstjenesten over for norske borgere i den tidsperiode, som kommissionen undersøgte.

Regeringen blev i forbindelse med Stortingets behandling af kommissionens rapport anmodet om at fremsætte et lovforslag om begrænset ret til indsyn i overvåkingspolitiets arkiver. Ordningen skulle varetage hensynet til personbeskyttelse og den enkeltes retssikkerhed på den ene side og hensynet til fællesskabets interesser og rigets sikkerhed på den anden side.

Regeringen blev desuden bedt om at foreslå regler om, hvordan en erstatningsordning kunne gennemføres.

På den baggrund vedtog Stortinget i september 1999 den midlertidige lov om begrænset innsyn i overvåkingspolitiets arkiver og registre (herefter innsynsloven). Innsynsloven trådte i kraft den 1. januar 2000, og ansøgninger om innsyn skulle fremsættes inden tre år efter lovens ikrafttræden, dvs. inden den 1. januar 2003.

Formålet med innsynsloven er at give de enkeltpersoner, som måtte være blevet overvåget ulovligt eller registreret i strid med den til enhver tid gældende instruks, mulighed for at få innsyn med de dokumenter, hvor de pågældende oplysninger er blevet registreret. Denne innsynsret kan eventuelt danne grundlag for økonomisk kompensation i de tilfælde, hvor ulovlige forhold eller forhold i strid med instruksen fra overvåkingspolitiets side har medført alvorlige skadevirkninger for den pågældende. Endvidere har loven til formål at varetage hensynet til retssikkerheden og enkeltpersoner samt hensynet til overvåkingstjenesten og det arbejde, som tjenesten er sat til at varetage.

Efter innsynslovens § 1 har norske borgere eller personer hjemmehørende i Norge ret til innsyn i oplysninger om vedkommende selv, som er registreret i overvåkingspolitiets arkiver og registre. For oplysninger, som er registreret efter den 25. november 1977, gælder innsynsretten kun, hvis indhentningen, registreringen eller brugen af oplysningen har manglet hjemmel i gældende ret, eller hvis indhentningen af oplysningen er sket ved telefonaflytning besluttet af retten, og det efter en vurdering af de nu foreliggende oplysninger kan synes tvivlsomt, om betingelserne for at foretage telefonaflytning var opfyldt.

Desuden fremgår det af bestemmelsen, at innsynsretten er begrænset til søgbare dokumenter, som er registreret i overvåkingspolitiets arkiver og registre i perioden 8. maj 1945 til 8. maj 1996, hvor Stortinget traf beslutning om at afklassificere Lund-kommissionens rapport.

Den anførte sondring mellem oplysninger, som er registreret henholdsvis før og efter den 25. november 1977, skyldes, at overvåkingsinstruksen fra 1977 trådte i kraft på dette tidspunkt. Det blev i denne overvåkingsinstruks fastsat, at overvåkingspolitiet ikke kunne indhente og registrere oplysninger alene på grundlag af medlemskab af en politisk organisation eller virksomhed. Desuden var instruksen den første overvåkingsinstruks, som ikke var hemmeligstempleet.

Retten til at søge innsyn omfatter alene en adgang til at søge oplysninger om vedkommende selv. Det er ikke muligt at søge oplysninger om andre. Nærstående til en afdød kan dog opnå innsyn, når det findes rimeligt efter en samlet vurdering.

Innsynslovens § 2 indeholder en række undtagelser fra innsynsretten. Der skal herefter ikke gives innsyn i et dokument eller en oplysning i et dokument, hvis et sådant innsyn kan skade forholdet til fremmede stater, eller når sikkerhedsmæssige eller personbeskyttelsesmæssige hensyn tilsiger, at der gøres undtagelse fra innsynsretten. Innsyn skal altid nægtes, hvis innsyn vil give kendskab til kilder eller navne på tjenestemænd i overvåkingspolitiet, navne på dommere i telefonaflytningssager, hvis innsyn vil skade forholdet til samarbejdende tjenester eller i øvrigt give kendskab til overvåkingspolitiets lovlige metoder på en måde, som kan hindre gennemførelsen af overvåkingspolitiets opgaver. Behandlingsorganet skal indhente skriftligt samtykke fra vedkommende udenlandske efterretningstjeneste, før der gives innsyn i et dokument eller en oplysning, som er afgivet af denne myndighed. Hvis fornævnte hensyn tillader det, kan der gives delvist innsyn i oplysningerne.

Ved en ændring af innsynsloven blev der ved lovens § 3 a indført en ret for ansøgeren til at indgive supplerende oplysninger. Denne ret indebærer, at den, der har fået innsyn efter loven, har ret til at indgive supplerende oplysninger, som i sin helhed lægges på sagen. Retten var alene gældende i to måneder regnet fra det tidspunkt, hvor den pågældende var blevet orienteret om muligheden for at indgive supplerende oplysninger. Ved at give mulighed for at indgive supplerende oplysninger har vedkommende fået mulighed for at påpege fejl og mangler i oplysningerne eller give sin version af sagsforholdet.

Til at behandle sager om innsyn og erstatning efter loven er der efter innsynslovens § 4 oprettet et behandlingsorgan ("Innsynsutvalget") bestående af en formand og to medlemmer. Det fremgår af bemærkninger til bestemmelsen, at formanden bør være jurist, fortrinsvis med dommererfaring.

Til at forberede sagerne for behandlingsorganet skal Justisdepartementet ansætte et sekretariat, som har den nødvendige kompetence til at søge i overvåkingspolitiets arkiver og registre. Disse medarbejdere skal sikkerhedsgodkendes og autoriseres til at arbejde med hemmeligstemplet materiale, ligesom de vil være underlagt sikkerhedsinstruksens regler og pålagt tavshedspligt med hensyn til de oplysninger, som de bliver gjort bekendt med i forbindelse med arbejdet.

Desuden er der i henhold til lovens § 5 oprettet et klagenævn med tre medlemmer til at behandle klager over behandlingsorganets afgørelser.

Innsynslovens § 8 indeholder nærmere regler om behandling af ansøgninger om innsyn. Det følger af bestemmelsen, at behandlingsorganet skal foretage manuel og elektronisk søgning i alle søgbare dokumenter i overvåkingspolitiets arkiver og registre ud fra de oplysninger, som fremgår af ansøgningen. Behandlingsorganet skal på den baggrund tage stilling til, om der er grundlag for at give innsyn efter loven. Indkomne ansøgninger skal behandles så hur-

tigt som muligt, og ansøgeren orienteres om den forventede sagsbehandlingstid.

Desuden følger det af bestemmelsen, at alle dokumenter, der gives innsyn i, skal være ”ugraderte”, og at behandlingsorganet selv kan ”avgradere” dokumenter, der gives innsyn i. Endvidere er bestemmelser om tavshedspligt ikke til hinder for, at ansøgeren gives innsyn i oplysninger om sig selv. Før behandlingsorganet træffer afgørelse i spørgsmålet om innsyn, skal overvåkningscentralen have mulighed for inden en nærmere fastsat frist at udtale sig om spørgsmålet.

Afgørelsen om spørgsmålet om innsyn skal meddeles ansøgeren skriftligt og vedlagt kopi af de eventuelle dokumenter, der gives innsyn i. Ansøgeren skal orienteres om muligheden for at påklage behandlingsorganets afgørelse inden to måneder samt om muligheden for at søge erstatning, hvis der gives innsyn.

Med innsynslovens § 3 er der indført en erstatningsordning. Det følger således af bestemmelsen, at personer, som har fået innsyn efter loven, har ret til erstatning på indtil 100.000 kr., hvis vedkommende har lidt alvorlig skade som følge af, at oplysninger er indhentet, registreret eller brugt uden hjemmel i gældende ret, eller at vedkommende har været udsat for telefonaflytning besluttet af retten, og det efter en vurdering af de nu foreliggende oplysninger kan synes tvivlsomt, om betingelserne for at foretage telefonaflytning var opfyldt.

Ansøgning om erstatning skal indgives til behandlingsorganet inden tre måneder efter, at ansøgeren er meddelt innsyn, jf. innsynslovens § 9. For at kunne opnå erstatning skal ansøgeren på baggrund af ansøgningen og afgørelsen om innsyn sandsynliggøre, at vedkommende har lidt alvorlig skade som følge af, at indhentningen, registreringen eller brugen af oplysningen har manglet hjemmel i gældende ret, eller at der er iværksat telefonaflytning besluttet af retten, men hvor det efter en vurdering af de nu foreliggende oplysninger kan synes tvivlsomt, om betingelserne for at foretage telefonaflytning var opfyldt.

Efter innsynslovens § 10 skal behandlingsorganet tage stilling til en ansøgning om erstatning og fastsætte erstatningens størrelse. Ved erstatningsfastsættelsen skal der bl.a. tages hensyn til indhentningen eller registreringens art, brug, omfang, varighed og sandsynlige skader for den enkelte.

Innsynsloven var gældende, indtil alle ansøgninger om innsyn og erstatning samt klager var behandlet, hvilket var tilfældet i slutningen af 2007. Innsynsutvalget og sekretariatet blev derfor nedlagt den 31. december 2007. Det samme gjaldt klagenævnet.

Det fremgår af Innsynsutvalgets slutrapport, at utvalget frem til fristens udløb den 1. januar 2003 modtog i alt 12.764 ansøgninger om innsyn. Antallet af ansøgninger var væsentlig

højere end forventet, og dette indebar bl.a., at udvalgets arbejde først blev afsluttet ved årsskiftet 2007/2008.

4. PET-kommissionen

Efter at PET-udvalget var blevet nedsat den 22. april 1998, blev PET-kommissionen, som nævnt ovenfor i afsnit 1, nedsat ved lov nr. 359 af 2. juni 1999. Efter lovens § 3 havde PET-kommissionen til opgave at undersøge og redegøre for politiets efterretningsvirksomhed i perioden 1945-1989 i forhold til politiske partier, faglige konflikter og politisk-ideologisk prægede grupperinger og bevægelser i Danmark samt karakteren af de aktiviteter i politiske partier mv., der i den nævnte periode var baggrunden for politiets efterretningsvirksomhed på dette område. Endvidere har PET-kommissionen haft til opgave, for så vidt angår perioden 1968-1989, at vurdere politiets efterretningsvirksomhed set i forhold til de førnævnte aktiviteter og herunder belyse, om virksomheden er udøvet i overensstemmelse med de regler og retningslinjer, som har været fastsat af Folketinget eller regeringen.

PET-kommissionen har den 24. juni 2009 afgivet sin beretning, som indeholder en omfattende redegørelse for de ovennævnte aktiviteter.

PET-kommissionens undersøgelser vedrørte PET, herunder nærmere bestemt PETs virksomhed på det politiske område. Undersøgelserne vedrørte derimod ikke PETs virksomhed uden for det politiske område, ligesom FE ikke var omfattet af kommissionens undersøgelser. Der foreligger imidlertid ikke for udvalget oplysninger, der giver grund til at antage, at PETs øvrige efterretningsvirksomhed (eller FEs virksomhed) adskilte sig væsentligt fra den virksomhed, der er undersøgt af PET-kommissionen.

Vedrørende retsgrundlaget for PET, herunder de regler og retningslinjer som skal overholdes af tjenesten, anfører PET-kommissionen sammenfattende følgende (bind 16, side 25 ff.):

”Der findes som nævnt ingen lovgivning specielt for PET, men ligesom for politiet i øvrigt gjaldt og gælder retsplejeloven for PET. Især var *retsplejelovens* regler om tvangsindgreb af betydning for PET.

Mens der ikke gælder nogen lov specielt for PET's virksomhed, fastsatte skiftende regeringer gennem Justitsministeriet retningslinjer for tjenestens virksomhed. Det første cirkulære fra Justitsministeriet til REA [dvs. Rigspolicefens Efterretningsafdeling] stammer fra den 31. maj 1947. Daværende justitsminister var *Aage Elmquist* fra partiet Venstre. Cirkulæret fastslog, at det var REA's opgave at forhindre anslag mod statens sikkerhed samt at indsamle oplysning om kræfter, 'som paa ulovlig vis virker eller kan antages at virke opløsende paa det danske Samfunds Eksistens...'

Det blev ved den lejlighed med en formulering, som senere blev gentaget i regeringserklæringen fra 1968, i cirkulæret understreget, at registrering af personer ikke måtte finde sted 'alene paa Grundlag af en Persons lovlige politiske Virksomhed'...

...

Den passus i 1947-cirkulæret, der fastslog, at REA ikke måtte registrere borgere 'alene på grundlag' af politisk tilhørsforhold, blev tilbagekaldt året efter [i maj 1948] af den socialdemokratiske justitsminister *N. Busch-Jensen*...

...

Fra maj måned 1948 kan der således iagttages en diskrepans mellem på den ene side offentlighedens opfattelse af omfanget af REA/PET's registreringer, og på den anden side tjenestens faktiske registreringspraksis. Offentlighedens opfattelse af, at REA ikke måtte registrere kommunister, var baseret på udtalelser i blandt andet Folketinget af justitsminister Aage Elmquist om registrering, mens offentligheden ikke fik kendskab til meddelelsen fra 1948.

Denne diskrepans skulle vise [sig] at blive et permanent fænomen under hele den kolde krig. Skiftende justitsministre fastholdt én ting udadtil, men pålagde PET noget andet indadtil. Alle rede i 1940'erne og 1950'erne anmodede PET Justitsministeriet om, at det kom til at fremgå af instruksen for PET, at forbuddet mod registrering af lovlig politisk virksomhed var ophævet. Dette skete indirekte ved et nyt cirkulære fra januar 1952, som ophævede 1947-cirkulæret. Det fremgik imidlertid ikke positivt af det nye cirkulære, at PET nu kunne registrere kommunister, men at det forholdt sig sådan blev heller ikke holdt inden for PET's fire vægge. I januar 1953 blev formændene for Socialdemokratiet, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Det Radikale Venstre og Retsforbundet således orienteret om den førte politik.

I en ny instruks af 30. november 1953 givet under den socialdemokratiske justitsminister *Hans Hækkerup* præciseredes tjenestens formål...

...

...1953-instruksen udgjorde grundlaget for PET's virke under resten af den kolde krig, og det var først i 1996, at der blev formuleret en ny instruks. I 1968 offentliggjorde VKR-regeringen imidlertid den såkaldte regeringserklæring, hvorefter PET ikke længere måtte registrere danske statsborgere alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed. Ordlyden af denne erklæring blev tilføjet som punkt syv i 1953-instruksen..."

Regeringserklæringen af 30. september 1968 er sålydende:

"Regeringen har i dag besluttet, at registrering af danske statsborgere ikke længere må finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed. At sådanne registreringer hidtil har fundet sted har ofte givet anledning til debat både under den nuværende og tidligere regering.

Det beror naturligvis på et skøn, om registreringer af denne art er nødvendige. De sikkerhedsmæssige hensyn står her over for hensynet til, at den enkelte borger frit kan udfolde sig.

Principielt må det erkendes, at en virksomhed, der holder sig indenfor de grænser, der er afstukket ved lovgivningen, ikke bør give anledning til registrering hos politiet. Efter at have afvejset disse modstående hensyn har regeringen fundet det forsvarligt efter omstændighederne at opgive registrering alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed.

Såfremt der fra tidligere tid måtte være registreret oplysninger af denne art, vil de blive tilintetgjort.”

Om 1968-erklæringens betydning for PET anfører PET-kommissionen bl.a. følgende (bind 16, side 42 ff.):

”Spørgsmålet er, hvordan regeringserklæringen skal bedømmes som retningslinje for PET. Efter Kommissionens flertals opfattelse er regeringserklæringen en politisk tilkendegivelse rettet til omverdenen. Regeringserklæringen fremkom som nævnt på baggrund af længere tids forhandlinger i regeringen om omfanget af PET’s registreringer, og dens ordlyd var udtryk for det kompromis, der var en forudsætning for, at alle tre regeringspartier kunne stå inde for erklæringen. Som retningslinje for PET skal ordlyden af regeringserklæringen, der indgik som tillæg til 1953-instruksen, ses i forbindelse med det nedenfor citerede notat af 14. september 1968, der forelå som fortroligt ved erklæringens offentliggørelse, og som fastlagde retningslinjer og forståelsen af erklæringen.

Udtrykket ’alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed’ betyder, at registrering af lovlig politisk virksomhed kun kunne finde sted, såfremt der tillige forelå *et andet* registreringsgrundlag end lovlig politisk virksomhed. Denne mulighed for at registrere lovlig politisk virksomhed, når der tillige forelå et andet grundlag, benyttedes af PET. Af særlig betydning i forbindelse med overvågning af kommunisterne var, at rejser til østlandene med politisk formål kunne begrunde en registrering. På den måde kunne en række ledende kommunister og deltagere i politiske rejser til østlandene registreres, uden at det stred mod ordene i regeringserklæringen, ligesom deltagelse i politiske skolingskurser kunne begrunde, at der fandt registrering sted af de pågældendes politiske virksomhed. Omfanget af disse registreringer har næppe stået offentligheden klart.

Et flertal i Kommissionen er af den opfattelse, at regeringserklæringen ikke i sig selv kan anses som et udtryk for de retningslinjer, som PET efterfølgende fik til opgave at arbejde efter. Den 14. september 1968, altså to uger før regeringserklæringens offentliggørelse, havde Justitsministeriet formuleret et notat, ifølge hvilket det fremover var muligt at registrere følgende persongrupper:

’1. personer, der har forbindelse med en efterforsknings sag, hvori der er spørgsmål om eventuel overtrædelse af straffelovens bestemmelser om forbrydelser mod rigets selvstændighed og sikkerhed og den lovlige samfundsorden, herunder i første række de i straffelovens kapitler 12 og 13 omhandlede forbrydelser.

2. personer, der har forbindelse til de under pkt. 1 nævnte personer, til udlændinge, der formodes at udøve virksomhed som nævnt under pkt. 1, eller til områder, hvorfra sådan virksomhed erfaringsmæssigt udøves.

3. personer, der enkeltvis eller som medlemmer af grupper eller organisationer udøver virksomhed, der har til formål eller er egnet til at forårsage uroligheder eller at omstyrte eller undergrave den lovlige samfundsorden.’

...

Notatet af 14. september 1968 var udfærdiget i Justitsministeriet, men indholdet var udtryk for regeringens politik, hvilket PET’s chef af Niels Madsen fik at vide på et møde i Embedsmændenes Sikkerhedsudvalg. Statsminister Hilmar Baunsgaard fra Det Radikale Venstre, udenrigsminister Poul Hartling fra Venstre, minister for kulturelle anliggender og nedrustnings-spørgsmål K. Helveg-Petersen fra Det Radikale Venstre og forsvarsminister Erik Ninn-Hansen fra Det Konservative Folkeparti havde tillige alle givet deres tilslutning hertil den 26. september 1968. 14. september-notatet var det grundlæggende tolkningspapir for PET i forhold til instruksen til PET under resten af den kolde krig.

Forståelsen af regeringserklæringen er vigtig for vurderingen af PET’s efterfølgende arbejde. Den forståelse, som *Kommissionens flertal* lægger til grund betyder, at tjenesten ved at følge den fortolkning, der blev formuleret i notatet af 14. september, holdt sig inden for de rammer, der var udstukket af regeringen.

...

Regeringserklæringen gav anledning til en omfattende udrensning i PET’s arkiv...”

PET-kommissionen omtaler i den forbindelse en notits af 19. december 1968, hvorefter PETs daværende chef, politiinspektør Arne Nielsen, havde givet ordre til, at ledende DKP-ere og DKUere samt ledende medlemmer af VS og SUF fortsat skulle registreres. Ordren lyder således:

”Ifølge behagelig telefonsamtale i dag med pi. Arne Nielsen fik vi bekræftet, at følgende personer skal registreres – også hvis de alene er kendt som medlemmer af:

DKP’s centralkomite og DKP’s Københavnsledelse.

DKU’s hovedbestyrelse og DKU’s Københavnsledelse.

VS’s hovedbestyrelse og VS’s Københavnsledelse.

SUF’s landsledelse og SUF’s Københavnsledelse.

Da forannævnte i dag blev bestemt har vi gået sagerne igennem fra B.67.530 og tilbage til B.61.980, hvorved formentlig allerede en hel del af disse personer er blevet makuleret.”

Hertil bemærker PET-kommissionen følgende (bind 16, side 47):

”Kommissionen har forsøgt at opgøre, hvor mange danske statsborgere, der blev registreret som følge af Arne Niensens ordre, og et skøn er, at det har drejet sig om mere end 500 personer. Den nævnte praksis er fremhævet i bemærkningerne til lov nr. 359 af 2. juni 1999 om nedsettelse af Kommissionen. Kommissionen har i sin historiske beskrivelse derfor nærmere overvejet, om notitsen fra december 1968 kunne indebære, at PET handlede i strid med registreringserklæringens retningslinjer. Kommissionens flertal finder, at det ikke er tilfældet, da PET’s registreringspraksis i de år i det væsentlige fulgte retningslinjerne i det ovennævnte notat af 14. september 1968, som udtrykte Justitsministeriets forståelse af registreringsreglerne efter regeringserklæringen. Ordren af 19. december 1968 må anses for en opregning af, hvilke persongrupper, der i henhold til notatet af 14. september 1968 fortsat kunne registreres. Denne registreringspraksis fortsatte indtil 1974, hvor den ophørte efter ordre fra politimester Jørgen Skat-Rørdam.”

PET-kommissionen omtaler i sin beretning Wamberg-udvalget, herunder udvalgets viden om notatet af 14. september 1968 (bind 16, side 50):

”At udvalget ikke synes at være blevet orienteret om notatet af 14. september 1968 betyder imidlertid ikke, at det var uden viden om den praksis, der blev fulgt på registreringsområdet. Både PET og Justitsministeriet forsvarede over for Wamberg-udvalget flere gange PET’s registreringer med henvisning til kriterier svarende til de principper, der var beskrevet i notatet af 14. september 1968. Og under alle omstændigheder fik udvalget oplysninger om registreringskriterierne forud for udarbejdelsen [af] et nyt sæt retningslinjer fra 1983...”

Det fremgår endvidere af beretningen, at Wamberg-udvalget ”fra cirka 1971” fik ”forelagt alle nyregistreringer” (bind 16, side 50).

Kommissionen omtaler i et senere afsnit i sammenfatningsbindet retningslinjerne fra 1983 på følgende vis (bind 16, side 54 f.):

”I 1983 godkendte Poul Schlüters regering et nyt sæt *retningslinjer* for PET’s overvågning på det politiske område, som på mange måder var en kodificering af den hidtidige praksis...”

De nye retningslinjer havde form af en beskrivelse af PET’s registreringspraksis, der godkendtes af regeringen. Det er vigtigt at understrege, at 1983-retningslinjerne ikke ændrede grundlaget for PET’s virksomhed. Retningslinjerne var da også i det væsentlige en gengivelse i en mere udførlig og ordrig form af Justitsministeriets notat af 14. september 1968...”

I en mindretalsudtalelse anfører ét medlem af PET-kommissionen bl.a. følgende (bind 3, side 312 ff.):

”Mens der i det væsentlige er enighed i Kommissionen om den historiske baggrund for regeringserklæringen af 30. september 1968, såvel som om vigtigheden af de politiske forhold i forbindelse hermed, kan mindretallet ikke tilslutte sig den opfattelse af regeringserklæringens retlige betydning og rækkevidde, som Kommissionens flertal har baseret herpå. Spørgsmålet om regeringserklæringens retlige status aktualiserer efter mindretallets opfattelse en række til dels komplekse juridiske problemstillinger, som der er redegjort nærmere for i bind 15 af Kommissionens beretning. På grundlag af den her foretagne analyse finder mindretallet, at regeringserklæringen – under hensyn til dennes indhold, de særlige omstændigheder ved dens tilblivelse og gennemførelse samt efterfølgende tilkendegivelser om dens betydning – var retligt bindende for regeringen og dens ministre, herunder justitsministeren. Som følge af denne retlige forpligtelse måtte efterfølgende ændring af de i erklæringen fastsatte regler om registrering af danske statsborgere hos efterretningstjenesten kræve underretning af Folketinget.

...

I den abstrakte form, hvori registreringskriterierne er formuleret i det fortrolige notat af 14. september 1968, kan foreneligheden af disse kriterier med den kort tid senere afgivne regeringserklæring af 30. september 1968 næppe bestemmes éntydigt. Dog synes visse af de i notatet angivne kriterier vanskelige at forene med regeringserklæringens grundlæggende regel, hvorefter registrering af danske statsborgere – og af deres eventuelle lovlige politiske virksomhed – kun må finde sted, såfremt den pågældende har foretaget handlinger, der falder uden for kategorien ’lovlig politisk virksomhed’...

...

I det omfang, registrering i strid med regeringserklæringen er blevet foretaget i henhold til de kriterier, der fremgik af Justitsministeriets notat af 14. september 1968, kan der ikke rettes kritik mod PET herfor. De generelle retningslinjer i notatet synes ikke i sig selv at have været åbenbart i strid med regeringserklæringen, og der har således ikke været tale om en klart ulovlig tjenestebefaling fra Justitsministeriet, som PET’s chef og eventuelt andre medarbejdere i efterretningstjenesten har været forpligtet til ikke at efterkomme. Den kritik, som konkrete registreringer eller visse dele af registreringspraksis kan give anledning til, må derimod rettes dels mod Justitsministeriet som udsteder af disse – og eventuelt andre supplerende retningslinjer, dels mod de justitsministre som har undladt i fornødent omfang at orientere Folketinget om de hermed foretagne afvigelser fra regeringserklæringen.

Mindretallet kan i øvrigt tilslutte sig flertallets opfattelse, hvorefter PET i det væsentlige har fulgt de retningslinjer, som var fastsat i Justitsministeriets notat af 14. september 1968.

...

Mindretallets opfattelse af regeringserklæringens retlige status indebærer endvidere, at de øvrige af Justitsministeriet fastsatte retningslinjer for PET’s registreringspraksis må betragtes som uholdbare, i det omfang de måtte afvige fra de registreringskriterier, der fulgte af regeringserklæringen. Som følge heraf finder mindretallet særlig anledning til at bemærke, at retningslinjerne af 7. februar 1983 vedrørende efterforskning på det politiske område må forekomme uforenelige med regeringserklæringen, for så vidt som de synes at bygge på den forståelse af de i erklæringen fastsatte regler om registrering på grundlag af lovlig politisk virksomhed, at disse alene omfatter medlemskab af ’egentlige politiske partier’(...).”

For så vidt angår spørgsmålet, om PET har overholdt regler og retningslinjer, anfører PET-kommissionen sammenfattende følgende (bind 16, side 62 ff.):

”Et af de spørgsmål, som Kommissionen skal undersøge, er, om PET 1968-89 overholdt de regler og retningslinjer for tjenestens virksomhed, som var fastlagt af Folketinget og vekslende regeringer. Kommissionens overordnede billede er, at PET har overholdt regler og retningslinjer. Det meste af PET’s arbejde havde karakter af enten indsamling af oplysninger om politiske miljøer eller mere traditionel politietforskning med henblik på at afdække virksomhed, der faldt ind under straffelovens bestemmelser om forbrydelser mod statsforfatningen eller statens sikkerhed.

Det anførte betyder imidlertid ikke, at Kommissionen ikke har kunnet konstatere et antal tilfælde, hvor PET ikke har overholdt gældende regler, eller hvor PET’s praksis havde karakter af en omgåelse af regeringserklæringen. Det formentligt vigtigste eksempel på det sidste var PET’s brug af arbejdskartoteker til at opbevare oplysninger, som ifølge regeringserklæringen ikke måtte danne grundlag for registrering. Dette forhold, der er beskrevet ovenfor, er genstand for en længere udredning i Kommissionens beretning.

Som ovenfor omtalt har Kommissionen også påvist, at Wamberg-udvalget efter fremsættelsen af regeringserklæringen i 1968 i 20 dokumenterede tilfælde af PET blev enten fejlinformeret eller forholdt sager, som PET ifølge gældende regler var forpligtet til at forevise udvalget. Også dette forhold konstaterer Kommissionen i en retlig vurdering.

Fælles for de to nævnte forhold er, at der var tale om virksomhed, hvor tjenesten gennem flere år bevidst har omgået gældende regler (fejlinformation af Wamberg-udvalget) eller har handlet på en sådan måde, at man udnyttede det forhold, at der før 1985 ikke var særlige regler for arbejdskartoteker, til at opbevare politiske oplysninger i disse, som ellers var omfattet af regeringserklæringen.

PET gennemførte telefon- og rumaflytninger under den kolde krig, og Kommissionen har undersøgt, hvorvidt PET i den forbindelse har overholdt gældende regler og retningslinjer. Det er Kommissionens vurdering, at det var tilfældet i forbindelse med telefonaflytningerne, hvor tjenesten på grund af dens relativt lille kapacitet primært aflyttede udenlandske efterretningsfolk samt terrormistænkte. Dermed står det også klart, at PET kun i begrænset omfang foretog telefonaflytninger af politiske miljøer.

Det konstateres i beretningen, at det er uvist, i hvilket omfang tjenesten benyttede sig af rumaflytning før 1972, hvor indgrebet blev lovreguleret. Kommissionen skønner dog, at der har været tale om et begrænset antal tilfælde. I det omfang, det er sket, skete aflytningen uden hjemmel og retskendelse og dette var i strid med de gældende regler eller i al fald med den samtidige retsopfattelse. Kommissionen har ikke fundet eksempler på rumaflytninger foretaget efter 1972, uden at tjenesten havde indhentet retskendelse.

PET benyttede sig også af såkaldt brevåbning og brevstandsning. Indgrebet, der krævede retskendelse, var reguleret af retsplejeloven. Kommissionens undersøgelse viser, at brevåbning kun blev benyttet i begrænset omfang frem til afslutningen af den kolde krig. I det begrænsede omfang PET anmodede om rettens tilladelse til at tilbageholde post, skete det almindeligvis i forbindelse med efterforskningssager, hvor der forelå konkret mistanke om ulovlig virksomhed, f.eks. spionage, støtte til terror eller støtte til anden form for ulovlig virksomhed. Der ses dog eksempler på, at PET fik kendskab til indhold af breve uden at have indhentet retskendelse.

PET har endvidere mulighed for at foretage ransagning i overensstemmelse med retsplejelovens regler. Det er Kommissionens vurdering, at PET kun i begrænset omfang benyttede ransagning på det politiske område.

Kommissionen har konstateret yderligere tilfælde, hvor PET handlede i strid med gældende regler og retningslinjer. Et eksempel herpå er fra slutningen af 1980'erne, hvor en af PET's kilder foretog en kopiering af det nazistiske Nordland Forlags debitor-kartotek og overlod indholdet heraf til PET. Kartoteket befandt sig på en computer.

Som anført rummer Kommissionens beretning eksempler på, at PET har overtrådt eller omgået gældende regler og retningslinjer, men overordnet set må det vurderes, at der var tale om forholdsvis få forhold, og at de som oftest var af mindre graverende karakter og derfor i den historiske sammenhæng må tillægges mindre betydning.”

5. Udvalgets overvejelser

5.1. Indledning

Dette afsnit indeholder udvalgets overvejelser om mulighederne for at etablere en midlertidig historisk indsichtsret i forhold til oplysninger om vedkommende selv hos PET.

Som nævnt i indledningen til dette kapitel skal udvalget efter kommissoriet i lyset af sine overvejelser om en permanent indsichtsret i oplysninger hos PET (og FE) overveje, ”hvorvidt der kan etableres en særlig oplysningsordning, der giver adgang til (historiske) oplysninger om efterretningstjenesternes registreringer af i Danmark hjemmehørende personer og organisationer i en tidligere, afsluttet periode, f.eks. i en årrække frem til murens fald i 1989”.

En historisk indsichtsret kan begrundes og udformes på forskellig måde. Centralt for overvejelserne må være, hvilken historisk periode en eventuel indsichtsret skal gælde for. Et andet centralt spørgsmål, der i nogen grad har sammenhæng med periodeafgrænsningen, er, om indsichtsretten skal betinges af, at PET i forbindelse med registrering mv. af den, der søger indsigt, har tilsidesat (da)gældende ret, eller om retten skal udformes som en generel ret til

indsigt vedrørende en særlig historisk periode præget af ideologiske og politiske spændinger. En sådan generel historisk indsigtsret kan anskues som et supplement til PET-kommissionens beretning. En afgørende praktisk problemstilling i forbindelse med overvejelserne om indførelse af en historisk indsigtsordning er, om PET for den periode, som ordningen skal gælde for, har bevaret sager med personoplysninger, idet ordningen ellers vil være uden indhold og mening. Da en historisk indsigtsret ikke kan være absolut, må der i forbindelse med drøftelsen af indførelsen af en sådan ret tillige tages stilling til, hvilke undtagelser der skal gøres i retten, og hvilke myndigheder der skal administrere ordningen.

Nedenfor under pkt. 5.2.1 følger udvalgets overvejelser om, hvilken historisk periode en eventuel indsigtsordning skal gælde for.

I pkt. 5.2.2 drøftes om en indsigtsordning meningsfuldt kan indføres i betragtning af, at der hos PET kun er bevaret et begrænset antal historiske personsager.

Pkt. 5.2.3 indeholder udvalgets overvejelser om en indsigtsordning, der bygger på retsbrudsbetragtninger (den norske model).

I pkt. 5.2.4 indeholdes udvalgets overvejelser om at indføre en indsigtsordning som supplement til PET-kommissionens redegørelse.

Pkt. 5.2.5 indeholder udvalgets overvejelser om undtagelser fra en eventuel indsigtsordning.

Pkt. 5.2.6 indeholder udvalgets overvejelser om administration af en eventuel indsigtsordning.

Pkt. 5.2.7 indeholder udvalgets overvejelser af, om en eventuel indsigtsordning skal kombineres med ret til erstatning og genmæle.

5.2. Udformningen af en midlertidig historisk indsigtsret

5.2.1. Afgrænsningen af den historiske periode en eventuel indsigtsordning skal gælde for

Et tilbagevendende spørgsmål i den politiske debat helt tilbage fra besættelsens afslutning har været overvågningen af de danske kommunister. Den politisk motiverede virksomhed, der i dag kan forventes at være størst interesse for, er dog formentlig udøvet op gennem 1970'erne og frem til de sidste år i 1980'erne. Desuden må der antages at være interesse for strømningerne i 1960'erne i form af protestbevægelser mv. f.eks. fredsbevægelser vendt

mod USAs engagement i Vietnam-krigen.

I relation til et sluttidspunkt nævnes det i kommissoriet, at en historisk indsigtsret f.eks. kunne omfatte en årrække frem til murens fald i 1989, dvs. det år der markerede afslutningen på den kolde krig med murens fald.

En historisk indsigtsret kunne i lyset heraf afgrænses til at omfatte perioden fra ca. 1960 til ca. 1989. En anden mulighed ville være perioden fra 1968 (tidspunktet for afgivelse af regeringserklæringen af 30. september 1968) til 1989. En tredje mulighed kunne være at lade en midlertidig historisk indsigtsret være tidsmæssigt afgrænset på samme måde som PET-kommissionens beretning, således at indsigtsretten kommer til at omfatte perioden fra 1945 til 1989.

Den periode, som PET-kommissionen undersøgte (1945-1989), er samlet set kendetegnet ved et ideologisk og økonomisk modsætningsforhold mellem vest og øst, der i det meste af perioden havde karakter af en ”kold krig”. Registreringen i denne periode blev anset for nødvendig for at sikre, at de vestlige demokratier havde overblik over, hvilke personer der gik eller som kunne mistænkes for at gå fjendens ærinde.

Dette billede har ændret sig, hvilket i Europa særligt er synliggjort ved ”murens fald” i 1989. I dag må årene 1945–1989 anses for en afgrænset, historisk periode, og de hertil knyttede efterretningsmæssige problemstillinger som i det væsentlige uaktuelle og historiske.

Sammenfattende er det udvalgets opfattelse, at de overordnede hensyn, der har ført til perio-deafgrænsningen 1945-1989 for PET-kommissionens arbejde, taler for, at en eventuel historisk indsigtsordning skal gælde for den samme periode. Herved vil en historisk indsigtsordning fremstå som et supplement til PET-kommissionens redegørelse, jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 5.2.4.

5.2.2. Kan en historisk indsigtsordning meningsfuldt indføres i betragtning af, at der hos PET kun er bevaret et begrænset antal historiske personsager?

Ifølge kommissoriet skal udvalget overveje mulighederne for en historisk indsigtsordning for i Danmark hjemmehørende personer.

Da udvalget blev nedsat den 22. april 1998, blev det samtidig af PET bestemt, at sager, der ellers skulle have været slettet efter de almindelige sletteregler for PETs personsager, skulle bevares indtil videre. På trods heraf er det ikke muligt tilnærmelsesvis at få klarhed over, hvem der har været registreret i perioden, fordi den helt overvejende del af PETs personsager for perioden 1945-1989 er slettet.

Der findes ifølge PET på nuværende tidspunkt ca. 1.200 personsager hos PET fra perioden 1945-1989 vedrørende danske statsborgere og herboende udlændinge. Der er yderligere 300 sager, hvor det ikke er muligt at konstatere, om personsagen er oprettet før 1990.

Da de ca. 1.500 sager vedrører forhold, der ligger 20 år eller mere tilbage i tiden, må en del af de personer, som sagerne vedrører, antages at være afgået ved døden. Det er vanskeligt uden et betydeligt ressourceforbrug mere præcist at få sikkerhed for, hvor mange personer der vil være i live og kunne udnytte en historisk indsichtsordning vedrørende perioden 1945-1989. Det vil dog formentlig højst dreje sig om ca. 1.000 personer.

Foruden personsager indeholder PETs arkiver såkaldte emnesager, som ligeledes indeholder personoplysninger. Det er imidlertid ikke muligt at søge elektronisk i disse sager. For PETs sagsbehandling gælder, at IT først blev indført i 1989. Et krav om indsigt for enkeltpersoner i emnesagerne vil derfor nødvendiggøre en manuel gennemgang af disse sager. Det medfølgende ressourceforbrug vil være betydeligt, og det kan formentlig i de fleste tilfælde ikke formodes at ville give ansøgeren meningsfulde oplysninger. Udvalget finder derfor, at en indsichtsordning ikke bør omfatte andet end personsager.

Efter kommissoriet skal udvalget også overveje en indsichtsordning for organisationer. Udvalget finder, at de hensyn, der taler for en indsichtsret for fysiske personer, ikke med samme styrke taler for en indsichtsret for organisationer. Dertil kommer, at PET-kommissionens beretning efter udvalgets opfattelse på fyldestgørende måde afdækker PETs virksomhed i forhold til organisationer. Udvalget finder derfor, at en eventuel historisk indsichtsret ikke skal gælde for foreninger og organisationer, dvs. juridiske personer.

I drøftelserne i udvalget har det været anført, at antallet af personsager, der principielt vil kunne gives indsigt i (ca. 1.000 sager vedrørende perioden 1945–1989) er beskedent. Indførelse af en generel indsichtsret vil derfor ikke afspejle de reelle forhold vedrørende periodens registreringer, idet den helt overvejede del af personsagerne for perioden ikke længere eksisterer. En indsichtsret vil under disse omstændigheder fremstå som illusorisk, vilkårlig og rudimentær og bør derfor ikke indføres. Heroverfor har det været anført, at det for den enkelte borger kan have en selvstændig værdi at få oplyst, at der ikke hos PET findes registrerede oplysninger om den pågældende for perioden, eller som udgangspunkt at få indsigt i de oplysninger, der stadig er registreret for perioden.

Der har ikke i udvalget kunnet opnås enighed om, hvorledes disse modstridende hensyn for og imod en historisk indsichtsret skal afvejes. Denne afvejning er efter udvalgets opfattelse i sidste ende af (rets)politisk karakter. Udvalget har valgt at lægge problemstillingen frem uden angivelse af de enkelte udvalgsmedlemmers stillingtagen. For det tilfælde, at det politisk besluttes at gennemføre en historisk indsichtsordning, har udvalget redegjort for, hvorle-

des en indsigtsordning kan begrundes og gennemføres, ligesom udvalget har udarbejdet et lovudkast til en sådan ordning.

5.2.3. En historisk indsigtsordning, der bygger på retsbrudsbetragtninger (den norske model)

Det fremgår af kommissoriet, at udvalget bør overveje en ordning svarende til den, som er foreslået i den norske regerings forslag fra februar 1998. Denne ordning, der bygger på, at der er begået ”retsbrud” over for den registrerede, er beskrevet ovenfor under afsnit 3.

Som det fremgår af bemærkningerne ovenfor under afsnit 4, er PET-kommissionens overordnede billede, at PET har overholdt gældende regler og retningslinjer.

Situationen i Danmark var således anderledes end i Norge, jf. herom ovenfor under afsnit 3. Forbuddet i Justitsministeriets 1947-cirkulære mod at registrere personer ”alene på Grundlag af en Persons lovlige politiske Virksomhed” blev for så vidt angår ledende kommunister tilbagekaldt i 1948, og forbuddet blev ikke gentaget i 1952-cirkulæret eller 1953-instruksen, der først blev afløst af 1996-instruksen. I januar 1953 blev formanden for Socialdemokratiet, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Det Radikale Venstre og Retsforbundet orienteret om den førte politik, der i praksis indebar, at kommunister blev registreret alene på grundlag af deres politiske tilhørsforhold.

PETs administration af regeringserklæringen af 30. september 1968, der udgør omdrejningspunktet i diskussionen om registrering af politisk virksomhed, skal ses i lyset af Justitsministeriets notat af 14. september 1968, som må anses for godkendt af den daværende regerings ledende ministre. Tilsvarende har Wamberg-udvalget kendt til den praksis, som notatet førte til, og som blev kodificeret med retningslinjerne fra 7. februar 1983 om efterforskning på det politiske område, hvilket Wamberg-udvalget blev gjort bekendt med.

Det er endvidere over for udvalget oplyst, at 1983-retningslinjerne og den heri indeholdte fortolkning af regeringserklæringen i efteråret 1988 blev oversendt til Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne, som startede sin virksomhed den 1. august 1988. Udvalget bestod på dette tidspunkt af repræsentanter for K, RV, S, SF og V.

Det samlede billede er således, at PETs fortolkning af regeringserklæringen af 30. september 1968, som ved et tillæg samme dag blev indsat i 1953-instruksen, i alt væsentligt var understøttet af skiftende regeringer, og at fortolkningen og administrationen på sigt blev accepteret af Wamberg-udvalget, ligesom 1983-retningslinjerne er blevet gjort tilgængelige for Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne.

Kommissionens undersøgelser har dog tillige vist, at PET på nogle punkter har tilsidesat eller omgået gældende regler. PET-kommissionen anfører således, at PET efter fremsættelsen af regeringserklæringen i 20 dokumenterede tilfælde enten har fejlinformeret Wambergudvalget eller forholdt udvalget sager, som PET ifølge gældende regler var forpligtet til at forevise for udvalget. Derudover nævner PET-kommissionen, at PET i nogle tilfælde har omgået regeringserklæringen ved brug af arbejdskartoteker til at opbevare oplysninger, som ifølge regeringserklæringen ikke måtte danne grundlag for registrering.

Det er på baggrund af det foran anførte udvalgets overordnede opfattelse, at det ikke er muligt at udforme en ordning om en begrænset historisk indsigt, der bygger på, at PET har handlet i strid med 1947-cirkulæret eller på egen hånd og i strid med vekslende regerings intentioner generelt har tilsidesat regeringserklæringen af 30. september 1968 ved at registrere politisk virksomhed i overensstemmelse med notatet af 14. september 1968 og retningslinjerne fra 1983. Det er endvidere udvalgets opfattelse, at en historisk indsigt, der bygger på de få tilfælde, hvor det efter PET-kommissionens undersøgelser må antages, at PET har tilsidesat eller omgået gældende regler, vil være vanskelig at administrere og kun i et fåtal af tilfælde vil give mulighed for indsigt.

Udvalget kan således ikke anbefale en ordning om historisk indsigt, der bygger på, at PET har indhentet, registreret eller anvendt oplysninger i strid med gældende ret.

5.2.4. En historisk indsigtordning som supplement til PET-kommissionens beretning

Det fremgår af forarbejderne til loven om PET-kommissionen, at kommissionen blev nedsat bl.a. med henblik på at få belyst PETs virksomhed i en historisk periode, der var præget af ideologiske og økonomiske spændinger mellem øst og vest. Et tilsvarende hensyn kan anføres til støtte for en historisk indsigt. En sådan indsigt kan ses som et supplement på enkeltplansniveau til PET-kommissionens generelle redegørelse om PETs virksomhed.

En midlertidig historisk indsigt vil gøre det muligt at opfylde et ønske hos den enkelte borger om at få klarhed over, om der for denne periode foreligger oplysninger om den pågældende, og i bekræftende fald som udgangspunkt at få oplyst, hvad der er registreret. En sådan indsigt kan ses som en yderligere klarlæggelse af de forhold, der er blevet gennemgået af PET-kommissionen og indgår i kommissionens overordnede redegørelser og konklusioner. Ved at give de personer, hvis personsager er indgået i kommissionens undersøgelser, indsigt i egne sager opnås, at også enkeltpersoner, der har været genstand for PETs interesse, får kendskab hertil og mulighed for at deltage i den almindelige debat om et demokratisk samfunds brug af hemmelige personregistreringer.

Indsigten kan ligeledes bidrage til at ”afmystificere” mere eller mindre underbyggede fore-

stillinger hos borgerne generelt eller hos enkeltpersoner om karakteren og indholdet af efterretningstjenestens oplysninger samt bidrage til generelt at øge befolkningens forståelse for efterretningstjenestens opgaver og virksomhed i en historisk periode. For perioden 1945-1989 med dens ideologiske modsætningsforhold mellem vest og øst vil en indsigt i periodens registreringer kunne medvirke til at ”rense luften”. Endelig vil ordningen give mulighed for en vis generel historisk kontrol med PETs behandling af personoplysninger.

5.2.5. Undtagelser fra en historisk indsigtsret

Det er udvalgets overordnede opfattelse, at bevarede personoplysninger vedrørende en historisk periode som perioden 1945-1989 i det væsentlige må vedrøre forhold, som i dag ikke længere har en aktuel sikkerhedsmæssig betydning. Det må navnlig gælde for oplysninger i de personsager fra perioden, som skulle have været slettet, men som er blevet bevaret på grund af det slettestop, der blev indført af PET i forbindelse med udvalgets nedsættelse. De generelle hensyn, der taler for en hemmeligholdelse af PETs personregistreringer for denne periode er tilsvarende af beskeden styrke.

En ordning med en midlertidig historisk indsigtsret må imidlertid grundlæggende udformes således, at den hverken direkte eller indirekte giver oplysninger om tjenesternes virksomhed efter periodens udløb, herunder om aktuelle efterforskninger og registreringer. Dette er også udtrykkeligt fremhævet i kommissoriets pkt. 4.1. Den enkelte borgers adgang til at få oplysning om, hvorvidt og i hvilket omfang vedkommende er registreret, må derfor ikke kunne medføre, at formålet med registrene og den bagvedliggende efterforskning kompromitteres. Der må ved overvejelserne om en historisk indsigtsret også lægges vægt på det særlige hensyn til fortrolighed, der knytter sig til efterretningstjenestens virksomhed og vedrører bl.a. viden om PETs arbejdsmetoder, indenlandske og udenlandske samarbejdspartnere og kilder. Disse synspunkter er uddybet i bemærkningerne til udvalgets lovudkast.

5.2.6. Administration af en historisk indsigtsordning

5.2.6.1. Administration ved et særligt nævn og ankenævn

Som det fremgår ovenfor i afsnit 5.2.2 vil sagsmængden omfattet af en midlertidig historisk indsigtsordning blive begrænset. Selve etableringen i form af oprettelse af et særligt nævn og ankenævn til administration af ordningen må imidlertid forventes at ville medføre et betydeligt ressourceforbrug. Den norske ordning bekræfter dette. Ordningen i Norge har i gennemsnit kostet ca. 5,4 mio. norske kr. om året og i alt ca. 43 mio. norske kr. fraregnet udgifter til erstatning og rekursbehandling. Omkostningerne vedrørte udgifter til etablering og drift af et behandlingsorgan (”Innsynsutvalget”) bestående af en juridisk formand og to med-

lemmer med tilhørende sekretariat. Sekretariatets primære opgave var at forberede behandlingen af de ca. 13.000 ansøgninger, som udvalget modtog. Sagsbehandlingen indbefattede søgning i overvåkningspolitiets arkiver og registre med henblik på afgørelse af, om der skulle meddeles indsigt. Hertil kom sagsbehandling vedrørende erstatnings- og genmæleordningen. Det fremgår af Innsynsutvalgets slutrapport, at de gennemsnitlige omkostninger pr. færdigbehandlet sag faldt fra ca. 6.000 norske kr. i 2000/01 til ca. 2.000 norske kr. i 2006. Ca. 500 af Innsynsutvalgets afgørelser blev påklaget til et klagenævn bestående af en formand og to medlemmer samt et sekretariat. Der foreligger ikke oplysninger om de nærmere udgifter forbundet med klagenævnet.

Omkostninger forbundet med en eventuel dansk ordning må forventes at blive væsentlig mindre end omkostningerne i Norge på grund af det beskedne antal eksisterende sager. Det er imidlertid udvalgets samlede opfattelse, at indførelsen af en indsigtsordning som den norske med en administrativ sagsbehandling ved et særligt nævn og klagenævn vil være både for bureaukratisk og dyr set i forhold til det beskedne antal bevarede sager. Udvalget kan derfor ikke anbefale, at der indføres en sådan ordning.

5.2.6.2. Administration ved PET og PET-tilsynet

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at det forudsættes, at de retlige vurderinger forbundet med en historisk indsigtsret ikke kan foretages af efterretningstjenesten selv. PETs registreringer og videregivelse af oplysninger har siden 1964 været undergivet Wamberg-udvalgets kontrol. Det kan derfor som anført i udvalgets kommissorium heller ikke antages at være tilfredsstillende, at administrationen foretages af Wamberg-udvalget. En ordning af den ovennævnte karakter må derfor forudsætte, at der etableres et særligt uvildigt organ til at foretage den endelige vurdering af de retlige spørgsmål, som indgår i ordningen.

Udvalget foreslår en ordning, hvorefter afgørelsen af, om der skal gives indsigt i en personsag, hvor der er sket registreringer i perioden 1945-1989, i første omgang træffes af PET, men med klageadgang til PET-tilsynet, således at den endelige afgørelse træffes af det uafhængige PET-tilsyn.

Forslaget indebærer, at PET i første omgang administrerer den historiske indsigtsordning, men således at afslag fra PET kan påklages til PET-tilsynet, der efter lovudkastet i øvrigt fører et uafhængigt tilsyn med PET. Herved undgås det, at der etableres nye organer med deraf følgende administration og udgifter.

5.2.7. Skal en historisk indsigt ret kombineres med ret til erstatning og gemmelse?

I norsk ret er indsigt retten ledsaget af en ret til erstatning til den, der har lidt alvorlig skade bl.a. som følge af oplysninger indhentet, registreret eller brugt uden hjemmel. Forholdene i Danmark er også på dette område anderledes. For det første ville en erstatnings- eller godtgørelsesordning vedrøre forhold, der er mere end 20 år gamle, hvilket i sig selv ville umuliggøre eller vanskeliggøre en vurdering af, om en registrering mv. efter omstændighederne kunne begrunde erstatning eller godtgørelse. For det andet ville den forholdsvis begrænsede sagsmængde, som fortsat eksisterer, gøre det mere eller mindre tilfældigt, hvem af de oprindeligt registrerede der ville kunne opnå erstatning eller godtgørelse. Udvalget har på denne baggrund ikke foreslået, at der etableres en særlig adgang til erstatning eller godtgørelse.

Efter reglerne i Norge var det endvidere muligt for en registreret, der havde fået indsigt i registrerede oplysninger, at indgive supplerende oplysninger, som i sin helhed skulle lægges på sagen (ret til gemmelse). Som det fremgår af bemærkningerne foran, er en meget væsentlig del af de eksisterende sager i Danmark fra perioden 1945-1989 alene bevaret på nuværende tidspunkt, fordi PET indførte et slettestop efter udvalgets nedsættelse den 22. april 1998. Disse personoplysninger må forventes at ville blive slettet efter de almindelige sletfrister, når udvalgets arbejde er færdiggjort. En ret til gemmelse vil i disse sager være illusorisk. Udvalget stiller sig i øvrigt tvivlende over for den praktiske værdi af en gemmelse, der da også kun er benyttet i meget begrænset omfang i Norge. Gemmelse må tages ved, at de registrerede, der har fået indsigt i oplysninger i egne sager, deltager i den offentlige debat med den særlige viden, de har opnået gennem indsigten. Udvalget kan derfor ikke anbefale, at der indføres en lovbestemmelse svarende til den norske om ret til gemmelse.

6. Sammenfatning

Der har ikke i udvalget kunnet opnås enighed om, hvorvidt der bør indføres en historisk indsigt ret i eksisterende personsager hos PET for perioden 1945-89. Udvalget har valgt at lægge spørgsmålet frem uden angivelse af de enkelte udvalgsmedlemmers stillingtagen. For det tilfælde, at der er et politisk ønske om indførelse af en historisk indsigt ret, har udvalget udarbejdet et lovudkast med bemærkninger. Der henvises til lovudkastets § 20.

I betragtning af, at en ordning om historisk indsigt ret skal være midlertidig, har udvalget fundet, at ordningen bør institueres i forbindelse med ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelserne i lovudkastet. Udvalget foreslår, at en eventuel bestemmelse om en midlertidig historisk indsigt ret udformes, således at en her i landet hjemmehørende person har ret til indsigt i bevarede personsager om personen i oplysninger, som Politiets Efterretningstjeneste har registreret om vedkommende i perioden 1945-1989, medmindre afgørende hensyn

taler imod en sådan indsigtret. En ansøgning om indsigt skal indgives skriftligt til PET inden tre år fra lovens ikrafttræden. Et afslag fra PET skal kunne påklages til PET-tilsynet.

Det foreslås, at justitsministeren får hjemmel til at fastsætte nærmere regler om ordningens praktiske gennemførelse.

K A P I T E L 10

Revision mv. af PETs regnskaber

1. Indledning

I udvalgets kommissorium af 22. april 1998, pkt. 4.2, er det anført, at udvalget skal gennemgå regelgrundlaget for PET og i lyset heraf overveje behovet for og udformningen af en mere samlet regulering af tjenestens virksomhed. Udvalget skal herunder bl.a. overveje spørgsmålet om revision af tjenestens regnskaber.

I justitsministerens besvarelse af 20. maj 1998 af spørgsmål nr. 61-62, 147, 155-158, 167 og 173 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del – bilag 85, 147, 150 og 167) har ministeren tilkendegivet, at udvalget endvidere bør behandle spørgsmålet om den skattemæssige behandling af aflønning af meddelere mv. Baggrunden herfor var en række spørgsmål til ministeren i anledning af, at bl.a. den tidligere agent for PET Anders Nørgaard var blevet aflønnet, uden at dette blev oplyst til skattemyndighederne.

I justitsministerens besvarelse af 14. juli 1998 af spørgsmål nr. 213-223 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del – bilag 228, 229 og 239) har ministeren endvidere tilkendegivet, at udvalget herudover bør behandle spørgsmålet om, hvorledes de indtægter, som PETs meddelere mv. måtte få for deres arbejde for tjenesten, skal behandles i relation til sociale ydelser. Baggrunden herfor var et spørgsmål om en agent, der havde modtaget betaling fra PET samtidig med, at den pågældende havde modtaget sociale ydelser, uden at indtægterne fra PET var indgået i beregningen af disse ydelser.

2. Løn- og driftsudgifter

2.1. Oversigt over personale, personaleomkostninger og øvrige omkostninger

PET beskæftigede pr. 1. juni 2011 764 medarbejdere. Medarbejderne var fordelt på følgende personalekategorier:

Politiuddannede medarbejdere: 70 procent

Administration: 14 procent

Civil: 16 procent

Personalet er fordelt på følgende måde:

Ledelsessekretariatet: 1 procent
Administrationsafdelingen: 14 procent
Juridisk afdeling: 2 procent
Operativ afdeling: 34 procent
Sikkerhedsafdelingen: 42 procent
Afdelingen for forebyggende sikkerhed: 6 procent
Center for terroranalyse: 1 procent

PET udgør organisatorisk en afdeling af Rigspolitiet. PETs budget indgår som en del af politiets budget på de årlige finanslove. Politiets budget er ikke på finansloven splittet op mellem de enkelte politikredse eller de enkelte afdelinger hos Rigspolitiet. Størrelsen af PETs udgifter fremgår således ikke direkte af finansloven.

Det skønnes, at de årlige personaleomkostninger i forhold til PET er ca. 400 mio. kr., mens de øvrige driftsomkostninger for PETs vedkommende er ca. 400 mio. kr.

Med virkning fra 1. januar 2012 vil PET i lighed med politikredsene få et selvstændigt budget.

Justitsministeren har i medfør af retsplejelovens § 784, stk. 2, for hver landsretskreds antaget et antal advokater, der kan beskikkes i sager vedrørende indgreb i meddelelshemmeligheden, sager om ransagning efter retsplejelovens § 799 og sager om beslaglæggelse efter retsplejelovens § 807 e, når efterforskningen angår en overtrædelse af straffelovens kapitel 12 eller 13. Der henvises endvidere til Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 1630 af 21. december 2010 om advokater, der kan beskikkes i visse sager om indgreb i meddelelshemmeligheden mv. Udgiften til salær til disse beskikkede advokater dækkes af strafferetsplejekontoen på finansloven.

2.2. Revisionen af udgifterne

Rigsrevisionen reviderer, som for den øvrige del af politiet, udbetalinger af løn til medarbejdere i PET.

Udgifter til øvrig drift er omfattet af den almindelige finansielle revision af politiets regnskaber. Denne varetages af Rigspolitichefens Revisionssektion under tilsyn af Rigsrevisionen.

Rigspolitichefens Revisionssektion og Rigsrevisionen kan forlange at få adgang til de dokumenter, som efter rigsrevisors skøn er relevante for revisionen. Rigsrevisionen kan endvidere på eget initiativ eller efter ønske fra statsrevisorerne foretage undersøgelser af tjene-

stens regnskaber og afgive beretning herom.

2.3. Udvalgets bemærkninger

Udvalget har ingen bemærkninger til revisionen af denne del af udgifterne til PET.

Udvalget bemærker i tilknytning hertil, at revisionen foretages på samme måde som i forhold til det øvrige politis udgifter, og at overvejelser om ændringer af den generelle revision af politiets udgifter falder uden for udvalgets opgaver.

3. Særlige udgifter

3.1. Karakteren og omfanget af de særlige udgifter

PET har i flere årtier rådet over særlige midler. Af hensyn til beskyttelsen af PETs virksomhed er størrelsen af disse udgifter klassificeret.

Disse særlige midler anvendes til at dække udgifter i forbindelse med PETs operative arbejde i de tilfælde, hvor det af hensyn til PETs virksomhed er af afgørende betydning, at karakteren og størrelsen af udgifterne behandles fortroligt.

Blandt de udgifter, der dækkes af de særlige midler, kan nævnes godtgørelse og vederlag til kilder.

Herudover benyttes de særlige midler i et vist omfang til materielanskaffelser mv. til brug for PETs operative arbejde.

I mindre omfang bruges midlerne til at dække visse udgifter i forbindelse med det løbende operative samarbejde med udenlandske efterretningstjenester.

I forhold til kilder dækkes de omkostninger, som kilderne har afholdt som led i arbejdet for PET. Der kan endvidere ydes kilderne vederlag for deres arbejde for PET.

Af sagen om Anders Nørgaard fremgår, at Anders Nørgaard over en periode på 9 måneder modtog over 45.000 kr., der dels var godtgørelse for rejser, dels var et arbejdsvederlag og dels dækkede mistede indtægter i forbindelse med en flytning. Der henvises til justitsministerens besvarelse af 14. juli 1998 af spørgsmål nr. 213-223 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del – bilag 228, 229 og 239).

I rapporten ”Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror”, der blev afgivet i oktober 2005 af en tværministeriel arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse, anbefaler arbejdsgruppen i anbefaling 32:

”32. Arbejdsgruppen anbefaler, at Politiets Efterretningstjeneste i højere grad end det tidligere har været tilfældet – i tillæg til inddækning af udgifter eller tab – kan honorere kilder for det arbejde, de udfører for tjenesten, herunder for den personlige risiko de løber i den forbindelse.”

I Regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse fra november 2005 anføres, at regeringen vil arbejde videre med at konkretisere denne plan.

PETs retningslinjer af 1. maj 2009 vedrørende kilder, der er klassificeret fortrolige, indeholder regler om honorering af kilder. PET har til udvalget oplyst, at PET kan dække eventuelle udgifter og tab, som en kilde har haft i forbindelse med det arbejde, som den pågældende har udført for tjenesten.

Til forskel fra det øvrige politi kan PET endvidere honorere en kilde for det arbejde, kilden udfører for tjenesten. I den forbindelse skal der navnlig lægges vægt på karakteren af arbejdet, herunder bl.a. den sikkerhedsrisiko, der kan være forbundet hermed. Honorering af en kilde kan efter omstændighederne ske med et fast beløb, hvis kildens arbejde for tjenesten giver grundlag herfor. I helt ekstraordinære tilfælde kan der udbetales en bonus til en kilde, hvilket navnlig vil kunne ske, hvis kilden leverer afgørende oplysninger til brug for en efterforskning. Der er fastsat særlige retningslinjer for godkendelse af honorering af kilder, som er klassificeret hemmelig.

3.2. Revisionen af de særlige udgifter

På grund af karakteren af de udgifter, der afholdes af de særlige midler, er kontrollen hermed ikke omfattet af den almindelige revisionsordning, jf. pkt. 2.2, men er underlagt en særlig revisionsprocedure.

Anvendelsen af disse særlige midler revideres fuldstændigt og ikke blot ved en stikprøvevis kontrol af bilagene. Revisionen sker normalt halvårligt, og bilagene destrueres efter revisionen.

Denne revision foretages af en særligt udpeget (chargeret) medarbejder i Rigsrevisionen, der bistås af en afdelingschef i Justitsministeriet, der er særligt udpeget til denne opgave. Medarbejderen fra Rigsrevisionen rapporterer løbende til rigsrevisor, der hvert år giver statsrevisorerne en mundtlig eller skriftlig orientering. Denne orientering afgives kun i klassificeret

form, hvis særlige forhold undtagelsesvist nødvendiggør dette. Statsrevisorerne omtaler denne procedure i den endelige betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget. I statsrevisorerens endelige betænkning over statsregnskabet for finansåret 2009 er der således bl.a. anført følgende:

”De særligt klassificerede regnskaber for Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste har medført, at revisionen, som principielt gennemføres på samme måde som revisionen af statens øvrige regnskaber under Statsrevisorerens og rigsrevisors ansvar, foretages af en dertil særlig beskikket medarbejder i Rigsrevisionen. Der redegøres for den foretagne revision over for rigsrevisor, mens der over for Statsrevisorerne kun rapporteres i klassificeret form, hvis særlige forhold undtagelsesvis nødvendiggør dette.”

3.3. Forholdet til skattemyndigheder, sociale myndigheder, arbejdsløhedskasser mv.

Af PETs redegørelse fra marts 1998 vedrørende visse dele af Politiets Efterretningstjenestes virksomhed, side 31, er der bl.a. anført følgende:

”Det forekommer, at PET betaler kilder, agenter mv. for deres arbejde. Der kan i sagens natur ikke indeholdes skat eller i øvrigt ske indberetning til skattevæsnets i sådanne tilfælde, der af hensyn til den pågældende persons sikkerhed samt efterforskningen skal være hemmeligholdte. PET’s betaling i sådanne situationer vil ofte i vidt omfang alene have til formål at dække de faktiske udgifter, som den pågældende måtte have i forbindelse med arbejdet...”

Som det fremgår, indeholder PET ikke kildeskat af vederlag til kilder mv., ligesom tjenesten ikke videregiver oplysninger om sådanne vederlag til skattemyndighederne. PET videregiver heller ikke oplysninger til de sociale myndigheder eller arbejdsløhedskasser mv.

De pågældende kan således have en indtægt fra PET, som ikke bliver beskattet og ikke bliver indregnet i de indtægter, som er afgørende for, om – og i hvilket fald i hvilket omfang – den pågældende er berettiget til sociale ydelser. Der kan derfor rejses dels spørgsmål om, hvorvidt PET bør være forpligtet til at oplyse skattemyndighederne mv. om udbetalingerne, dels spørgsmål om, hvorvidt indtægterne som sådanne bør indgå i grundlaget for beregningen af modtagernes skattepligtige indkomst og eventuelle sociale ydelser.

PET har oplyst, at det ved fastsættelsen af størrelsen af vederlag i sådanne sager tages i betragtning, at den pågældende ikke betaler skat af beløbet.

Til brug for overvejelserne i Den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse har Skatteministeriet den 12. oktober 2005 afgivet en udtalelse om skattefrihed for udbetalinger

til civile agenter. Det anføres her:

”Ud fra en forståelse af, at civile personer ikke må anvendes som egentlige agenter, og at de civile agenteres indsats består i enkeltstående tilfælde af medvirken til lovovertrædelser, der efterforskes, med henblik på at opklare forbrydelsen, er det på givne foranledning overvejet, om skattefrihedsbestemmelsen i ligningslovens § 7, nr. 28, kan finde anvendelse på udbetalinger til civile agenter.

Efter bestemmelsen skal følgende ikke medregnes til den skattepligtige indkomst:

”dusører og belønninger for indsats for at redde mennesker eller medvirken til at opklare eller forhindre en forbrydelse, når de pågældende indsætter ikke hører til den pågældendes erhverv”.

Det har ikke været meningen, at ”betalinger for ydelser” skulle være omfattet af bestemmelsen. Dette er forsøgt opnået med formuleringen om, at indsatsen ikke må høre til den pågældendes erhverv. Et forslag fra Rigspolitichefen om, at også politifolk skulle kunne få skattefri belønninger, blev således afvist under udvalgsbehandlingen i Folketinget af lovforslag nr. L 63 (2003-2004) med den begrundelse, at indkomster, som man får i en arbejdsmæssig sammenhæng, ikke bør fritages for skat, selvom arbejdet er samfundsgavnligt og kan være forbundet med faremomenter.

Ud fra en ordlydsfortolkning kan der imidlertid med en vis styrke argumenteres for, at den indsats, som en civil agent yder i en sag, i modsætning til når det drejer sig om en politimand, ikke kan betegnes som en indsats, der hører til den pågældendes erhverv. Dermed vil belønningen, der jo må siges at være givet for medvirken til at opklare en forbrydelse, kunne omfattes af bestemmelsen og således være skattefri.”

3.4. Udvalgets bemærkninger

3.4.1. Skattepligt mv.

Udvalget har som følge af udvalgets fremadrettede opgaver ikke fundet anledning til nærmere at vurdere den eksisterende ordning i forhold til gældende ret.

Udvalget har imidlertid fundet, at fastsættelsen af regler på dette område indebærer en afvejning af sådanne principielle spørgsmål, at det fremtidige retsgrundlag i det hele bør fastsættes i lovsform, således at Folketinget får særskilt lejlighed til at tage stilling til de rejste spørgsmål. Det vil af hensyn til retssikkerheden for såvel de ansatte i efterretningstjenesten, de berørte meddelere mv. og andre myndigheder være at foretrække, at der fastsættes klare og offentligt tilgængelige regler herom.

Det er udvalgets opfattelse, at det er en helt nødvendig forudsætning for efterretningstjenestens arbejde, at der kan afholdes udgifter til kilder, også selv om disse måtte gå ud over, hvad der har karakter af godtgørelse for positive udgifter.

Efter PETs oplysninger til udvalget kan betaling af sådanne beløb have en stor betydning for, i hvilket omfang tjenesten kan skaffe oplysninger om aktiviteter i de miljøer, der efterforskes, herunder fra (tidligere) ansatte i fremmede ikke-allierede efterretningstjenester.

Efter udvalgets opfattelse følger det af udgifternes karakter, at udbetalingerne bør omgærdes med meget omfattende sikkerhedsforanstaltninger. Det må således antages, at det efter omstændighederne vil kunne være særdeles skadeligt og i nogle tilfælde forbundet med livsfare, såfremt det i visse kredse blev kendt, at en bestemt person fungerer som kilde for PET. Udvalget finder på den baggrund, at det vil være uforeneligt med udgifternes formål at opgive de pågældendes indtægter til skattevæsnet og/eller de sociale myndigheder mv.

Hertil kommer naturligvis, at tilskyndelsen til mod betaling at samarbejde med PET må antages at blive mindre, såfremt ydelserne helt eller delvist modregnes i andre ydelser fra det offentlige.

Udvalget finder, at det ville skabe et urimeligt pres på den pågældende kilde, dersom PET på den ene side havde ret til ikke at videregive oplysninger om ydelserne til de relevante myndigheder samtidig med, at vedkommende i henhold til de almindelige skatteretlige og socialretlige regler havde pligt til dette, og at manglende overholdelse af denne pligt i sidste ende ville kunne være strafbar.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at der bør skabes en lovhjemmel, der udtrykkeligt fastslår, at disse ydelser hverken skal indgå i grundlaget for beregningen af den pågældendes skattepligtige indkomst eller i grundlaget for beregning af sociale ydelser, og som følge af dette skal modtageren af sådanne ydelser ikke være forpligtet til at oplyse om disse ydelser. Det bør i den forbindelse præciseres, at tjenesten – som hidtil – ved fastsættelsen af vederlagets størrelse bør tage højde for, at modtageren ikke betaler skat af dette.

Udvalget finder, at ordningen er fuldt forsvarlig, når formålet med udgifterne tages i betragtning. Udvalget bemærker endvidere på grundlag af de oplysninger, som udvalget har modtaget fra PET, at såvel de samlede beløb, der årligt anvendes til sådanne formål, som de typiske enkelte udbetalinger er af en forholdsvis beskeden størrelse. Det må også tillægges betydning, at en sådan ordning ikke vil indebære indgreb over for enkeltpersoner, men derimod alene medføre et mindre tab for statskassen og de kommuner og arbejdsløshedskasser, der måtte blive berørt af ordningen. Efter udvalgets opfattelse er der tale om et økonomisk set så begrænset problem, at det ikke bør tillægges betydning over for hensynet til at have en

effektiv efterretningstjeneste.

Det er endvidere indgået i udvalgets vurdering, at der er tale om udbetalinger, der alene finder sted som følge af statens ganske særlige interesse i den pågældendes samarbejde. Dermed er der ikke mulighed for privat spekulation i at få en økonomisk fordel af at samarbejde med efterretningstjenesten ud over, hvad der tjener dette formål.

3.4.2. Revision og kontrol

Udvalget finder, at friheden for efterretningstjenesten til at foretage dispositioner, der på visse punkter afviger fra de almindelige regler om statslig økonomiforvaltning, indebærer en potentiel risiko for misbrug. En sådan særlig ordning bør derfor kun accepteres inden for visse nærmere afgrænsede rammer, og således at overholdelsen af disse løbende undergives en effektiv både intern og ekstern kontrol.

Udvalget har overvejet, om det er muligt udtømmende at opregne en række positive tilfælde, hvor efterretningstjenesten skal have adgang til at foretage udbetalinger, der har karakter af egentlige vederlag. Udvalget har imidlertid ikke fundet det muligt på forhånd at afgrænse de situationer, hvor efterretningstjenesten måtte kunne få behov for hemmeligholdelse af sine udgifter.

Udvalget er opmærksomt på, at det forhold, at efterretningstjenesten får en lovbestemt adgang til at udbetale vederlag, uden at der skal svares skat af dette beløb, indebærer en potentiel risiko for, at tjenesten af økonomiske grunde skulle føle et incitament til at aflønne personer, der ellers kunne være aflønnet på sædvanlig vis, til en lavere timeløn. Den efterfølgende revision af udbetalingen vil imidlertid efter udvalgets opfattelse udgøre en tilstrækkelig sikkerhed mod et sådant misbrug af ordningen. Der henvises i den forbindelse til det nedenfor anførte om revisionsordningen.

Sammenfattende finder udvalget, at ordningen om løbende revision af samtlige bilag indebærer en tilfredsstillende kontrol med anvendelsen af statens midler. Det forhold, at alle bilag til disse særlige udgifter gennemgås af en chargeret medarbejder fra Rigsrevisionen, sikrer den nødvendige kontrol med denne del af efterretningstjenestens budget. Udvalget har i den forbindelse lagt vægt på, at den pågældende medarbejder, såfremt der viser sig at være udgifter af en karakter, som synes at stride mod almindelige revisionsretlige regler, vil have pligt til at rapportere dette til Rigsrevisor, således at der gennem denne og Statsrevisorerne på – i princippet – sædvanlig vis vil kunne gøres et parlamentarisk ansvar gældende over for ministeren.

Udvalget har herudover lagt vægt på, at en afdelingschef i Justitsministeriet som repræsen-

tant for den ansvarlige minister fortsat får indsigt i størrelsen af udbetalingerne og udviklingen heri samt adgang til at sikre, at udgifterne anvendes til formål som anses for omfattet af ordningen. Justitsministeriet har på den baggrund endvidere efterfølgende i kraft af det almindelige over/underordningsforhold også i økonomiske spørgsmål adgang til at udstikke retningslinjer for brugen af kilder.

4. Sammenfatning

På baggrund af ovenstående finder udvalget, at der ikke er grundlag for at ændre revisionen af PETs almindelige udgifter til løn, kontorhold, bygninger, biler mv.

Udvalget finder endvidere, at der ikke er grundlag for at ændre revisionen af efterretnings-tjenestens særlige udgifter.

Endelig bør det efter udvalgets opfattelse fastsættes ved lov, at PET har adgang til at udbetale vederlag til kilder, uden at de indtægter, som den pågældende herved har, er skattepligtige eller i øvrigt skal indgå i beregningen af eventuelle sociale ydelser, og som følge af dette skal modtageren af sådanne ydelser ikke være forpligtet til at oplyse om disse ydelser. Der bør i den forbindelse fastsættes de fornødne særlige procedurer, der sikrer mod misbrug af en sådan ordning.

KAPITEL 11

Særlig kontrol med PET

1. Indledning

Dette kapitel omhandler spørgsmålet om særlig kontrol med PET.

Med udtrykket ”særlig kontrol” forstås i denne forbindelse udøvelse af kontrol, der hverken er domstolskontrol, parlamentarisk kontrol eller kontrol udøvet af PET selv, den respektive minister eller af andre myndigheder, som er underordnet ministeren. Nærværende kapitel omhandler således spørgsmålet om, hvorvidt et uafhængigt, administrativt organ bør føre en særlig kontrol med efterretningstjenesten.

Af pkt. 2 i udvalgets kommissorium fremgår bl.a. følgende:

”2. Som det fremgår, er der nu gået 10 år siden oprettelsen af Det Parlamentariske Kontroludvalg. Inden for de samme 10 år er der sket afgørende ændringer i den udenrigs- og sikkerhedspolitiske situation ikke mindst i Europa og dermed også i grundlæggende vilkår for efterretningstjenesternes virksomhed.

I samme periode er der foregået en voldsom udvikling og udbredelse af ny informationsteknologi, og begge efterretningstjenester har taget EDB i anvendelse og overført betydelige informationsmængder til EDB-mæssig behandling. De muligheder, der følger heraf med hensyn til systematisering, fremkaldelse og behandling af tjenesternes informationsmateriale, rejser vanskelige spørgsmål, bl.a. i forhold til regeringserklæringen fra 1968, og nødvendiggør en fornyet samlet overvejelse af principperne for registrering af i Danmark hjemmehørende personer og organisationer og i den forbindelse for behandlingen og opbevaringen af tjenesternes oplysninger herom.

Samtidig har den senere tids debat, herunder debatten på grundlag af PET's redegørelse af marts 1998, vist behov for større åbenhed om karakteren af PET's virksomhed og grundlaget herfor. Udover spørgsmål om en styrket demokratisk kontrol rejser debatten dermed spørgsmål om at undergive PET's virksomhed en nærmere samlet regulering, der er tilgængelig for offentligheden, og hvis centrale bestemmelser er fastsat ved lov.
...”

Af pkt. 4.1 i udvalgets kommissorium fremgår følgende:

”...

4.1. Udvalget skal overveje de ovennævnte spørgsmål vedrørende registrering af i Danmark hjemmehørende personer og organisationer og behandlingen og opbevaringen af tjenesternes oplysninger herom og herunder overveje forholdet til reglerne i den almindelige registerlovgivning. På grundlag heraf skal udvalget udarbejde forslag til nye og klare regler på området. Reglerne bør være fælles for de to efterretningstjenester, således at disse reglers overholdelse som i dag kan påses af samme instans.
...”

I pkt. 4.2 er det anført, at udvalget herudover har følgende opgave:

”...

4.2. Særlig for så vidt angår PET skal udvalget endvidere gennemgå regelgrundlaget for tjenesten og i lyset heraf overveje behovet for og udformningen af en mere samlet regulering af PET's virksomhed.

En sådan regulering vil bl.a. skulle tilsigte at skabe klarhed om rammerne for PET's aktiviteter og virkemåde og hermed også om, hvad der falder uden for disse rammer. Reguleringen vil bl.a. kunne omfatte følgende elementer:

- 1) Angivelse af PET's formål og virksomhedsområde.
- 2) Afgrensning af, i hvilke tilfælde PET kan (og skal) interessere sig for og indhente oplysninger om aktiviteter, personer, persongrupper eller organisationer.
- 3) Angivelse af, hvilke midler til informationsindhentning PET kan tage i anvendelse, og under hvilke omstændigheder de pågældende midler kan anvendes. Der sigtes hermed ikke til de straffeprocessuelle tvangsindgreb (indgreb i meddelelseshemmeligheden, ransagning m.v.), der allerede er reguleret i retsplejelovent, men derimod til de andre midler til informationsindhentning, som kan være relevante for en efterretningstjeneste (indsamling af avisartikler, pjecer, oplysninger fra de elektroniske medier m.v., deltagelse i offentlige møder, observation, anvendelse af meddelere, penetrering m.v.).
- 4) Angivelse af, i hvilke tilfælde tjenestens virksomhed kræver særskilt politisk godkendelse.
- 5) Angivelse af, under hvilke omstændigheder PET kan videregive oplysninger til andre myndigheder.
- 6) Samarbejde og arbejdsfordeling mellem på den ene side PET og på den anden side det almindelige politi og anklagemyndigheden.
- 7) Revision af tjenestens regnskaber.
- 8) Afgivelse af en årlig redegørelse om tjenestens virksomhed.

Udvalget bør i givet fald fremkomme med forslag til en regulering af den angivne karakter. Det forudsættes, at de centrale bestemmelser fastsættes ved lov, f.eks. i en særlig lov om Politiets Efterretningstjeneste.

...”

Af kommissoriets pkt. 4.4 fremgår endvidere følgende:

”...

Udvalgets opgaver omfatter ikke spørgsmålet om en styrket demokratisk kontrol med efterretningstjenesterne. Regeringen vil i de kommende måneder drøfte dette spørgsmål med Det Parlamentariske Kontroludvalg og de politiske partier i Folketinget.

På baggrund af drøftelserne vil regeringen fremsætte forslag til en styrket kontrolordning, om muligt i den kommende folketingssamling.

Når udvalgets endelige betænkning foreligger, vil regeringen i lyset heraf overveje, om der er anledning til at tage den ovennævnte kontrolordning op til fornyet revision.

...”

Pkt. 2 indeholder nogle overvejelser om, i hvilket omfang udvalget efter kommissoriet har til opgave at overveje spørgsmålet om kontrol med PETs virksomhed.

I pkt. 3 beskrives i hovedtræk den eksisterende kontrol med PET.

Pkt. 4 indeholder en beskrivelse af PET-kommissionens udtalelser vedrørende Wamberg-udvalgets kontrol med PET.

I pkt. 5 er gengivet udvalgets overvejelser om spørgsmålet om særlig kontrol med PET.

Pkt. 6 indeholder en sammenfatning.

2. Nærmere om kommissoriets rækkevidde

Det følger af ordlyden af kommissoriet, at det ligger uden for udvalgets opgaver at behandle spørgsmål om en styrkelse af den kontrol, der i dag udøves af Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne.

Efter kommissoriet ligger det endvidere uden for udvalgets opgave at overveje spørgsmål om iværksættelse og gennemførelse af straffeprocessuelle tvangsindgreb, som er reguleret af retsplejeloven. Udvalget skal derfor ikke stille forslag om kontrol med disse indgreb.

I kommissoriets pkt. 4.1 er det anført, at udvalget skal overveje forholdet til den almindelige registerlovgivning og udarbejde nye og klare regler, der bør være fælles for PET og FE, således at disse reglers overholdelse som i dag kan påses af samme instans. Udvalget foreslår, at en række af persondatalovens regler med forskellige ændringer skal være gældende for PET, jf. ovenfor i kapitel 5.

I kommissoriets pkt. 4.2 er udvalget anmodet om at stille forslag til ”en mere samlet regulering af PETs virksomhed” med henblik på at ”skabe klarhed om rammerne for PETs aktiviteter og virkemåde”. Der nævnes i den forbindelse forskellige former for tilvejebringelse af informationer, herunder ved brug af meddelere.

Efter udvalgets opfattelse ligger det inden for kommissoriet at drøfte – og eventuelt komme med forslag om – kontrol med de dele af PETs virksomhed, som er omfattet af kommissoriets pkt. 4.1 og 4.2.

3. Den eksisterende kontrol med PET

3.1. Indledning

I dette punkt beskrives i hovedtræk den eksisterende kontrol med PET.

Nedenfor i pkt. 3.2 er i hovedtræk beskrevet den særlige, uafhængige kontrol med PET, der i dag udøves af Wamberg-udvalget.

I forlængelse heraf indeholder pkt. 3.3 en kort omtale af den kontrol, der udøves af den ansvarlige minister, domstolskontrol og den parlamentariske kontrol mv.

Der henvises i øvrigt til kapitel 3.

3.2. Særligt om Wamberg-udvalget

Det såkaldte Wamberg-udvalg udøver en særlig kontrol med PET og FE.

Wamberg-udvalget blev nedsat af den daværende regering i 1964. Udvalgets første kommissorium blev fastlagt i en skrivelse af 8. juni 1964 fra Justitsministeriet. Udvalgets størrelse på fire medlemmer hænger formentlig sammen med, at det oprindeligt var tanken at nedsætte et kontroludvalg bestående af politikere, hvortil de fire gamle partier (KF, RV, S og V) hver skulle udpege et medlem, jf. PET-kommissionens beretning, bind 2, side 230.

Udvalgsmedlemmerne er upolitiske og udpeget som følge af den almindelige tillid og agtelse, der er knyttet til deres person.

Efter kommissoriet fra 1964 har Wamberg-udvalget til opgave at føre tilsyn med PETs registrering og videregivelse af oplysninger. Udvalget skal endvidere holdes underrettet om de gældende retningslinjer for registrering.

Wamberg-udvalgets kommissorium fra 1964 er efterfølgende udvidet i flere sammenhænge. Den 23. august 1978 blev kommissoriet udvidet til at omfatte tilsyn med FE. Endvidere besluttede justitsministeren den 25. april 1996 at udvide udvalgets arbejdsområde til også at omfatte tilsyn med PETs registrering af herboende udlændinge.

Uden nogen formel ændring af selve kommissoriet er der siden 1964 sket en udvikling, hvorved Wamberg-udvalget i realiteten gradvist har fået et større arbejdsfelt.

Alle nyregistreringer af danskere og herboende udlændinge er blevet forelagt for Wamberg-udvalget til godkendelse. I de senere år er nyregistreringer af organisationer desuden blevet forelagt for udvalget til godkendelse.

Herudover har udvalget foretaget stikprøvekontrol af, om registreringer hos PET og FE slettes efter de herom gældende retningslinjer. Spørgsmål om at opretholde en registrering efter den almindelige slettefrist er endvidere blevet forelagt for udvalget.

I sager om sikkerhedsgodkendelse har Wamberg-udvalget fået forelagt alle konkrete spørgsmål om videregivelse af vandelsoplysninger, idet Wamberg-udvalget dog kun har taget stilling til spørgsmålet om videregivelse af belastende registreringer. PETs videregivelse af oplysninger til Justitsministeriet og det øvrige politi er endvidere ikke blevet forelagt for Wamberg-udvalget.

Udveksling af oplysninger i efterforskningsager/operationssager med myndigheder her i landet og udenlandske myndigheder er herudover sket uden Wamberg-udvalgets forudgående godkendelse.

Med virkning fra den 7. december 2009 har Justitsministeriet og Forsvarsministeriet fastsat et nyt kommissorium for Wamberg-udvalget.

Af kommissoriet af 7. december 2009 for Tilsynsudvalget vedrørende politiets og forsvarrets efterretningstjenesters behandling af personoplysninger (Wamberg-udvalget) fremgår følgende:

”§ 1. Udvalget, som er nedsat af regeringen, består af en formand og tre andre medlemmer, som alle beskikkes af justitsministeren og forsvarsministeren i fællesskab.

Stk. 2. I tilfælde af stemmelighed i de sager, som udvalget behandler, er formandens stemme afgørende.

§ 2. Udvalget har til opgave at påse,

- 1) at efterretningstjenesterne alene behandler oplysninger om personer, organisationer eller virksomheder i det omfang, hvori dette er nødvendigt af hensyn til varetagelsen af efterretningstjenesternes opgaver,
- 2) at efterretningstjenesternes behandling af oplysninger om personer er i overensstemmelse med de retningslinjer, der gælder for efterretningstjenesternes virksomhed, jf. § 3, og
- 3) at efterretningstjenesternes interne kontrol af overholdelsen af de givne retningslinjer indrettes og udføres på en sådan måde, at kontrollen er effektiv.

Stk. 2. Udvalget kan anmode om, at der er repræsentanter for efterretningstjenesterne til stede under udvalgets forhandlinger med henblik på at redegøre for de forelagte sager.

§ 3. Efter drøftelse med udvalget fastsætter justitsministeren og forsvarsministeren nærmere retningslinjer for henholdsvis Politiets Efterretningstjenestes og Forsvarets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger samt for udvalgets kontrol med overholdelsen af disse retningslinjer, herunder hvilke dele der skal underkastes en fuldstændig kontrol, og hvilke dele der skal underkastes stikprøvekontrol.

§ 4. Udvalget kan antage sagkyndig bistand, herunder sekretariatsbistand.

§ 5. Justitsministeren og forsvarsministeren underretter udvalget om ændringer i regler eller praksis vedrørende efterretningstjenesternes behandling af personoplysninger, herunder om væsentlige ændringer i anvendelsen af IT.

§ 6. Udvalget udarbejder årligt en rapport til justitsministeren og forsvarsministeren om sin virksomhed. Rapporterne forelægges af justitsministeren og forsvarsministeren for Folketingets udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester.

§ 7. Ethvert spørgsmål vedrørende gennemførelsen eller resultatet af udvalgets kontrol kan af efterretningstjenesterne og udvalget eller et medlem af dette forelægges for justitsministeren eller forsvarsministeren.

Stk. 2. Justitsministeren og forsvarsministeren træffer endelig afgørelse i ethvert spørgsmål, som forelægges efter stk. 1.

...”

3.3. Øvrig kontrol

3.3.1. Den ansvarlige minister – regeringen

Det fremgår af retsplejelovens § 108, at justitsministeren er politiets øverste foresatte og udøver sin beføjelse gennem rigspolitichefen og politidirektørerne.

Desuden fremgår det af retsplejelovens § 109, stk. 1, at rigspolitichefen har ansvar for politiets virksomhed i hele landet, og at rigspolitichefen fører tilsyn med politidirektørerne. PET udgør organisatorisk en afdeling i Rigspolitiet.

På grund af efterretningstjenestens særlige opgaver refererer chefen for PET direkte til justitsministeren. Chefen for PET deltager endvidere i møder i Regeringens Sikkerhedsudvalg.

Ansvar for og kontrollen med tjenesten påhviler navnlig justitsministeren. Justitsministerens tilsyn med PET har bl.a. udmøntet sig i udstedelsen af Justitsministeriets instruks af 7. december 2009, der har afløst Justitsministeriets bestemmelser af 30. maj 1996 om PET.

I instruksen er det bl.a. fastsat, at det påhviler chefen for PET til enhver tid at holde Justitsministeriet direkte underrettet om alle forhold af betydning for landets indre sikkerhed og i det hele taget om alle forhold af væsentlig betydning inden for efterretningstjenestens virksomhed, herunder om alle vigtigere enkeltstager og kontakter med inden- eller udenlandske myndigheder.

3.3.2. Domstolskontrol

Efterretningstjenestens virksomhed er omfattet af den almindelige adgang til domstolsprøvelse af forvaltningen, jf. grundlovens § 63 om øvrighedsmyndighedens grænser. Såvel forvaltningsakter, der tilsigter at have retsvirkninger, som faktiske handlinger antages at være omfattet af bestemmelsen i § 63. Spørgsmål om PETs virksomhed vil således kunne prøves ved domstolene, hvis de almindelige procesforudsætninger i øvrigt er opfyldt.

PET er som udgangspunkt omfattet af de almindelige regler i retsplejeloven om straffeprocessuelle indgreb (indgreb i meddelelshemmeligheden, observation, dataaflysning, ransagning, beslaglæggelse mv.). Som det øvrige politi skal PET således have retskendelse til at foretage sådanne efterforskningskridt.

3.3.3. Tjenestemandsansvar mv.

I retsplejelovens kapitel 93 b og 93 c er der fastsat regler om henholdsvis behandling af klager over politipersonalet og straffesager mod politipersonale. Efter retsplejelovens § 1019, stk. 1, behandler statsadvokaterne klager over politipersonalets adfærd i tjenesten ("adfærdsklager"). Endvidere er det i retsplejelovens § 1020 fastsat, at anmeldelser om strafbare forhold begået af politipersonale i tjenesten indgives til vedkommende statsadvokat. Udtrykket "politipersonale" omfatter både det politiuddannede personale og politiets juridiske medarbejdere.

Endvidere indeholder tjenestemandsløven (lovbekendtgørelse nr. 488 af 6. maj 2010) i kapitel 4 bestemmelser om disciplinærfølgning, herunder om disciplinærundersøgelse og disciplinærstraffe.

Justitsministeren kan efter § 1, stk. 1, i lov nr. 357 af 2. juni 1999 om undersøgelseskommissioner nedsætte en kommission til at gennemføre en undersøgelse af nærmere bestemte forhold af almen vigtig betydning. En sådan kommission skal nedsættes, hvis Folketinget vedtager beslutning herom. Efter § 4, stk. 1, har undersøgelseskommissionen ikke dømmende myndighed. Undersøgelseskommissionen kan få til opgave at undersøge og redegøre for et faktisk begivenhedsforløb, jf. § 4, stk. 2. I § 4, stk. 4, er det endvidere fastsat, at undersøgelseskommissionen i øvrigt kan få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar. En undersøgelseskommission kan dog ikke få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar.

3.3.4. Parlamentarisk kontrol mv.

PET er underlagt både en almindelig og en særlig parlamentarisk kontrol.

Reglerne om Folketingets mulighed for at udøve almindelig parlamentarisk kontrol med forvaltningen gælder også i forhold til PET.

Derudover udøver Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne, som blev nedsat ved lov nr. 378 af 6. juli 1988 om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester, en særlig parlamentarisk kontrol med efterretningstjenesterne. Efter § 1, stk. 1, er kontroludvalget således oprettet med det formål at have indseende med forsvarets og politiets efterretningstjenester. Udvalget består af fem folketingsmedlemmer udpeget af de folketingspartier, som har sæde i Folketingets præsidium.

Efter § 2 underretter regeringen udvalget om indholdet af de retningslinjer, der er gældende for efterretningstjenesternes virksomhed. Endvidere holder regeringen udvalget orienteret om væsentlige omstændigheder af sikkerhedsmæssig karakter eller vedrørende udenrigspolitiske spørgsmål, som er af betydning for efterretningstjenesternes virksomhed. Orienteringen sker under hensyntagen til de særlige forhold, som gør sig gældende for efterretningsvirksomhed.

Udvalget kan enten mundtligt eller skriftligt over for regeringen tilkendegive sin opfattelse vedrørende de spørgsmål, som tages under behandling i udvalget, jf. lovens § 3.

PET er endvidere omfattet af Folketingets Ombudsmands kompetence. Ombudsmanden har i flere tilfælde behandlet sager vedrørende PET. Disse sager har navnlig vedrørt spørgsmålet om indsigt i PETs registre.

Udgifterne til PET – herunder løn mv. – er omfattet af den almindelige revision af politiets regnskaber, som foretages af Rigsrevisionen i samarbejde med Rigspolitichefens revisionsafdeling. En del af PETs regnskaber, f.eks. dem der vedrører dækning af kilders omkostninger, er undergivet en særlig revisionsprocedure, der indebærer en mere fuldstændig revision af udgifterne. Denne revision forestås af en særligt beskikket medarbejder i Rigsrevisionen. Den særligt beskikkede medarbejder redegør efterfølgende over for rigsrevisor for den udførte revision. Til statsrevisorerne rapporteres der kun i klassificeret form, hvis særlige forhold undtagelsesvis nødvendiggør dette. Om revision mv. af PETs regnskaber henvises til kapitel 10.

4. PET-kommissionens beretning

PET-kommissionen, der blev nedsat ved lov nr. 359 af 2. juni 1999 om undersøgelse af politiets efterretningsvirksomhed på det politiske område og af de aktiviteter, der var baggrund for denne virksomhed, har som led i sit arbejde bl.a. undersøgt en række forhold i relation til Wamberg-udvalgets kontrol med PET. Udvalget har i forbindelse med sine overvejelser om en kontrolordning fundet det naturligt at inddrage de forhold, som PET-kommissionen har peget på i relation til Wamberg-udvalget.

Kommissionen har bl.a. undersøgt, om PET fulgte de regler, der var fastlagt, når Wamberg-udvalget foretog stikprøver blandt PETs registreringer. Kommissionen har i den forbindelse kunnet konstatere, at Wamberg-udvalget efter fremsættelsen af regeringserklæringen i 1968 i 20 tilfælde blev enten fejlinformeret eller forholdt sager, som udvalget havde krav på at se, eller, hvis sagerne ikke kunne forevises udvalget, da at modtage en forklaring.

Herom fremgår bl.a. følgende af PET-kommissionens beretning, bind 3, side 97 ff.:

”Sammenfatning og retlig vurdering vedrørende Wamberg-udvalgets stikprøver og forelæggelse af nyregistreringer i udvalget

De konstaterede tilfælde.

Undersøgelsen har sandsynliggjort, at Wamberg-udvalget i 20 tilfælde er blevet fejlinformeret og forholdt sager, som det havde kompetence til at se. Det drejer sig om 19 sager fra udvalgets stikprøver i 1969, 1970, 1976 og 1978 samt en nyregistrering fra 1977. Der har været tale om efterforskningsager, operationssager samt personsager på det politiske område. Som beskrevet andetsteds var det Justitsministeriets opfattelse, at PET kunne nægte Wamberg-udvalget sager, og det kan ikke udelukkes, at der blandt de sager, som PET forholdt udvalget, var sager, som PET kunne have nægtet at forevise med den konsekvens, at en eventuel konflikt med udvalget måtte afgøres af justitsministeren. Men i så fald skulle udvalget orienteres om tilbageholdelsen, hvilket ikke er sket i de nævnte tilfælde.

De 19 eksempler vedrørende stikprøver er fundet alene ved en gennemgang af de udvalgsmøder, hvor det har været muligt at verificere, hvorledes PET har besvaret udvalgsmedlemmernes skriftlige anmodninger. Der findes således ikke kontrollerbare lister fra perioden efter 16. marts 1983 til udgangen af 1989, og listerne fra Skat-Rørdams tid som chef (1971-75) er for størstedelens vedkommende heller ikke anvendelige. Heller ikke alle lister fra Arne Niensens periode som chef kan kontrolleres. PET-chef Ole Stig Andersen har omtalt forholdet som et 'system' (se nedenfor).

Den konstaterede fremgangsmåde.

Det kan ydermere konstateres, at PET i nogle tilfælde besvarede udvalgets forespørgsler om at se sager på navngivne personer med, at personsagen var makuleret, eller at den pågældende person var 'ukendt'. Disse svar var i de beskrevne tilfælde forkerte, og PET beholdt sagerne uden at informere udvalget. En rød erindrings seddel om, at sagen var blevet tilbageholdt, blev herefter indsat i den pågældende sagsmappe. Der var dermed tale om en bevidst unddragelse fra udvalgets kontrol. I forbindelse med forelæggelse af nyregistreringer er en lignende fremgangsmåde med brug af en rød seddel konstateret. I andre tilfælde makulerede PET den sag, som udvalget havde udbedt sig som stikprøve, således at den ikke kunne forelægges i udvalget. Typisk foregik makuleringen tilsyneladende dagen før eller samme dag som udvalgs-mødet. PET fulgte i flere tilfælde samme procedure, når udvalget forlangte at se bestemte sagsnumre. Ydermere sprang PET bestemte sagsnumre over, når udvalget ønskede at se 'nærmest følgende sag'.

PET's bemærkninger til de af Kommissionen konstaterede tilfælde og fremgangsmåder.

Kommissionen har ved brev af 16. november 2007 forelagt PET de beskrevne eksempler vedrørende stikprøveordningen, og PET har med henblik på en nærmere undersøgelse af sagsforholdet foretaget en række søgninger i arkivet. Der er i forbindelse med denne søgning ikke fremkommet nye oplysninger, der kan belyse administration og praksis i relation til stikprøvekontrollen. PET har på den baggrund oplyst, at man ikke har 'mulighed for at be- eller af-

kræfte det i notatet anførte vedrørende praksis i forhold til Wamberg-udvalgets kontrol.'

En arkivmedarbejders medvirken til forholdelse af sager for udvalget.

En gennemgående figur i de mange sager om videregivelse af urigtige oplysninger til udvalget i 60'erne og 70'erne er en nu afdød medarbejder ved Afdeling A, som havde ansvar for at fremfinde og gennemgå sagerne, inden de blev forelagt for udvalget. Hans medarbejderkode findes på de nævnte røde sedler, der blev indsat i de sager, som skulle forholdes udvalget, og han er af vidner udpeget og i talrige PET-dokumenter anført som den ansvarlige for fremfindelse af sager til udvalget.

PET-chefernes viden om eller medvirken til forholdelse af sager for udvalget.

Det er Kommissionens vurdering, at beslutninger om at forholde Wamberg-udvalget sager i perioden 1968-1970 ikke kan være truffet uden om PET's chef Arne Nielsen. Eksempel 15 viser, at Arne Nielsen sandsynligvis traf beslutning om, hvilke sager, der skulle fremlægges, og hvilke, der skulle springes over.

Jørgen Skat-Rørdam (PET's chef 1971-1975) har for Kommissionen forklaret, at begrebet 'røde ark' ikke siger ham noget. Adspurgt nærmere herom, har Skat-Rørdam forklaret, at han ikke i dag husker de røde sedler. Det var naturligvis væsentligt, at den, der mødte i Wamberg-udvalget – særligt vidnet – vidste, hvad der skete i PET. Vidnet har ikke haft mistanke om, at nogen i PET har gjort noget, som de ikke burde have gjort. Ole Stig Andersen har for Kommissionen forklaret, at han kort efter sin tiltræden i 1975 afskaffede 'systemet' med de røde sedler, som han havde fået oplysning om. Ole Stig Andersens forklaring forudsætter en tidligere brug af røde sedler i PET under hans forgænger, Jørgen Skat-Rørdam. Kommissionens gennemgang af udvalgsreferater og B-nummerlister fra Jørgen Skat-Rørdams embedsperiode kan ikke bekræfte Ole Stig Andersens forklaring på dette punkt.

Ifølge Ole Stig Andersen (PET's chef 1975-1984) tog departementschef Niels Madsen på et møde i tilslutning til Ole Stig Andersens første møde i Wambergudvalget til efterretning, at Ole Stig Andersen ønskede at ændre praksis således, at udvalgets medlemmer selv fik adgang til at gennemgå sagerne, og at udvalget ikke blev forholdt noget. Han kan ikke udelukke, at ministeriet havde været bekendt med systemet med de røde sedler. Foreholdt eksempler, der viser, at systemet med de røde sedler fortsatte, også efter at Ole Stig Andersen ifølge sin egen forklaring havde afskaffet systemet i 1975 (jf. stikprøver fra 1976 og 1978 og en nyregistrering fra 1977), har Ole Stig Andersen forklaret, at hans ledelse byggede på tillid, og at han derfor gik ud fra, at hans ordrer blev efterkommet, men at han naturligvis ikke selv har været i Registraturen for at kontrollere dette.

Kommissionen har afhørt de fuldmægtige, der i Ole Stig Andersens tid som chef for PET mødte i Wamberg-udvalget, hvor de præsenterede medlemmerne for de forlangte sager. De har samstemmende forklaret, at de ikke havde noget med sagsfremskaffelsen at gøre. De skulle alene begrunde de enkelte registreringer over for udvalget. De havde heller ikke kendskab til arkivspørgsmål, herunder B-nummerlisterne, som muliggør en kontrol med, om de rigtige sager fremfindes til udvalget.

Under alle omstændigheder er det Kommissionens opfattelse, at det har været PET-chefens ansvar at påse, at udvalget ikke forholdtes sager, som det havde kompetence til at se. Det bemærkes, at udvalgets anmodninger om aktindsigt oftest var stilet til PET's chef, og udvalget må således have haft en forventning om, at denne påså, at stikprøveordningen fungerede, og at nyregistreringer blev fremlagt i overensstemmelse med de trufne beslutninger og procedurer, der blev fastlagt i 1965, 1967 og 1971 imellem PET's chef, Justitsministeriets departementschef og de fire udpegede udvalgsmedlemmer. I 20 dokumenterede tilfælde har PET ikke iagttaget de nævnte procedurer og beslutninger. Ole Stig Andersen har i et høringssvar af 11. marts 2009 forklaret nærmere om stikprøveordningen og anvendelsen af røde sedler. Kommissionen er enig i, at de fundne eksempler fra 1976, 77 og 78 ikke kan ses som et udtryk for en generel praksis i Ole Stig Andersens embedsperiode. Materialegrundlaget er som nævnt spinkelt. Derimod kan Kommissionen ikke dele Ole Stig Andersens opfattelse af en række forhold vedrørende Wamberg-udvalgets kontrolfunktion.

Vedrørende Justitsministeriets rolle.

Kommissionen har ikke fundet skriftlige kilder, der nærmere belyser ministeriets holdning til stikprøveordningen og fremlæggelse af nyregistreringer i udvalget, ud over hvad der allerede er beskrevet med hensyn til beslutningerne fra 1965, 1967 og 1971, hvor Justitsministeriet bl.a. tog det væsentlige forbehold, at man kunne unddrage udvalget bestemte sager. Det aftaltes dog samtidig med udvalget, at der på anden måde skulle redegøres for de sager, som udvalget ikke måtte se.

En repræsentant for Kommissionen har haft en samtale med Tage Bækgaard, ligesom Kommissionen har afhørt Frank Poulsen. Begge mødte som tidligere nævnt i Wamberg-udvalget på vegne af Justitsministeriet i perioden 1969-1975. Førstnævnte har ingen erindring om fremgangsmåden i forbindelse med stikprøver, og Frank Poulsen har forklaret, at han reelt ikke kan huske noget om stikprøveordningen, ligesom han ikke har haft med fremfindelse af sager at gøre, hvilket Arne Nielsen ifølge Frank Poulsen stod for. Frank Poulsen har aldrig set arkivet og blev ifølge eget udsagn chokeret, da han af Kommissionen fik forevist et eksempel på, hvorledes udvalget er blevet forholdt sager. Frank Poulsen havde dog som tidligere anført en klar erindring om departementschef Boas' grundholdning, som var, at Wamberg-udvalget skulle have så lidt indsigt som muligt.

Ole Stig Andersen har som nævnt for Kommissionen forklaret, at han i 1975 afskaffede 'systemet' med de røde sedler, samt at han ikke kan udelukke, at Justitsministeriet havde været bekendt med dette system. Kommissionen nåede ikke at afhøre departementschef Niels Madsen om stikprøveordningen inden dennes død i 2006, idet forholdet først kom til Kommissionens kundskab i 2007. På denne baggrund finder Kommissionen ikke med den fornødne sikkerhed at kunne fastslå, hvorvidt Justitsministeriet var vidende om, at PET forholdt Wamberg-udvalget sager eller fejlinformerede udvalget."

Endvidere har PET-kommissionen undersøgt PETs brug af arbejdskartoteker, herunder i relation til Wamberg-udvalget, som bl.a. havde til opgave at føre kontrol med omfanget af

registreringer. Om dette fremgår følgende af PET-kommissionens beretning, bind 3, side 296 ff.:

”Retlig vurdering vedrørende arbejdskartoteker, organisationssager mv.

...

Der er ikke i det for Kommissionen foreliggende noget, der tyder på, at PET skulle have været afskåret fra at anvende arbejdskartoteker. Wamberg-udvalget havde kendskab til brugen og accepterede i en periode ikke at være kompetent heroverfor, og Justitsministeriet kan ikke have været uvidende om anvendelsen. Det er derfor Kommissionens opfattelse, at PET i sin efterforskning har kunnet anvende arbejdskartoteker under forudsætning af, at kartotekerne ikke tog karakter af en omgåelse af registreringsreglerne. I den forbindelse bemærkes, at registreringserklæringen og instruksen ikke nærmere har fastlagt begrebet 'registrering', og der er således ikke i forhold til disse regler noget i vejen for, at der i arbejdskartoteker opbevares oplysninger, der ville udgøre en 'registrering', bortset fra kravet om notering på tromlerne, blot reglerne om registrering i PET, f.eks. forelæggelse for Wamberg-udvalget, iagttages.

Hvis brug af et arbejdskartotek skal give mening, er det nødvendigt, at de deri noterede oplysninger i hvert fald i nogen grad systematiseres. Hensigten med kartoteket er netop at sammenføre forskellige oplysninger, der hver for sig måske ikke ville påkalde sig opmærksomhed, men som samlet set tegner et billede af betydning for en efterforskning. For PET's vedkommende har formålet særlig været, at der i arbejdskartoteket samles oplysninger, der hver for sig formentlig ikke kunne føre til registrering (dvs. med notering på tromlerne), men som samlet bedømt kunne forventes eventuelt at føre til dette resultat. Selv om en notering i et arbejdskartotek efter en almindelig terminologi kan anses for en 'registrering', adskiller arbejdskartotekerne sig fra PET's registrering (med notering på tromlerne) navnlig derved, at arbejdskartoteket efter sin natur er et tidsbegrænset kartotek. Registreringer i PET (med notering på tromlerne) har en anden og blivende karakter, der kun brydes af reglerne om makulering. Endvidere er arbejdskartoteker ikke centralt søgbare på samme måde som registratures centrale tromlesystem. Selv om arbejdskartoteker som anført nødvendigvis må systematiseres i et eller andet omfang, er det karakteristisk, at det som regel kun har været en enkelt eller få medarbejdere, der har haft adgang til de enkelte arbejdskartoteker, ligesom en søgning på et navn på tromlerne eller lignende centralt søgeinstrument sædvanligvis ikke ville vise hen til et arbejdskartotek.

I det omfang arbejdskartotekerne ikke har antaget en karakter af registrering på samme måde som notering på tromlerne, har PET's medarbejdere været beføjet til at oprette og benytte sådanne kartoteker i efterforskningen. Af det anførte følger, at oplysninger i arbejdskartoteker på grund af deres midlertidige karakter på et tidspunkt skal tilintetgøres. De indsamlede oplysninger vil dermed gå tabt, med mindre efterforskningen har ført til, at der kan ske registrering med notering på tromlerne med den konsekvens, at registreringen skal prøves i Wamberg-udvalget. Denne forståelse er i overensstemmelse med det af Kommissionsdomstolen af 1977 antagne.

Det fremgår ovenfor, at Ole Stig Andersen på et regionsledermøde i januar 1978 tilkendegav, at brugen af arbejdskartoteker i PET skulle ske efter retningslinjer, der svarer til kommissionsdomstolens opfattelse, og at Ole Stig Andersen orienterede Wamberg-udvalget herom den 24. januar 1978. I perioden herefter var det opfattelsen – også i Wamberg-udvalget – at udvalget ikke havde kompetence i forhold til PET's arbejdskartoteker. Dette kan være forståeligt, når udvalget oplyses om, at noteringer i arbejdskartoteker sker på en måde, som efter Kommissionsdomstolens opfattelse, der er tiltrådt af regeringen, ikke er i strid med regeringserklæringens forbud mod politiske registreringer, selv om ordlyden af Wamberg-udvalgets kommissorium måtte pege i retning af, at udvalget skulle have kompetence.

Det må antages, at der i PET i tiden efter mødet den 24. januar 1978 efterhånden opstod en opfattelse af, at kommissionsdomstolens konklusioner ikke i alle tilfælde nødvendigvis var dækkende for situationen i PET under hensyn til, at domstolens undersøgelse var rettet mod FE. Denne opfattelse blev den 10. december 1984 tilkendegivet Wamberg-udvalget, der ikke havde bemærkninger. Kommissionen må konstatere, at denne opfattelse i PET ikke tidligere er fremført over for udvalget. Dette kunne som anført måske være forståeligt, da udvalget ikke ansås for at have kompetence i forhold til arbejdskartotekerne, men opfattelsen af kompetencepørgsmålet må ses i sammenhæng med det oplyste om brugen af arbejdskartoteker og dermed Wamberg-udvalgets forudsætninger for at indtage standpunktet om arbejdskartotekerne. Det havde derfor været naturligt at orientere Wambergudvalget om, at kommissionsdomstolens forståelse af reglerne ikke som tidligere antaget nødvendigvis ansås for gældende for PET. En sådan orientering må efter Kommissionens opfattelse have været så meget desto mere naturlig, da PET's praksis med hensyn til arbejdskartotekerne udviklede sig således, at den i hvert fald på nogle punkter måtte være vanskeligt forenelig med den forståelse af reglerne, som kom til udtryk i kommissionsdomstolens beretning.

Det er ovenfor beskrevet, hvorledes arbejdskartotekerne i afdeling C efterhånden voksede sammen, således at de til sidst udgjorde et centralt arbejdskartotek, hvortil alle medarbejderne havde adgang. Oplysningerne heri var søgbare på samme måde som gennem tromlesystemet og har været tilgængelige for et større antal medarbejdere, og noteringer i et sådant kartotek svarede derfor i det væsentligste til en registrering med notering på tromlerne. Det ville således kun udgøre et beskedent merarbejde at supplere en søgning på tromlerne med en søgning i arbejdskartoteket i afdeling C. Notering i dette arbejdskartotek skulle derfor ske efter reglerne om registrering, bl.a. således at reglerne om registrering af lovlig politisk virksomhed skulle iagttages, ligesom nyregistreringer skulle forelægges for Wamberg-udvalget. Det kan lægges til grund, at PET ikke har anset noteringer i dette arbejdskartotek for en registrering, der omfattedes af de anførte regler, og at noteringer heri ikke er blevet forelagt Wamberg-udvalget.

... ”

5. Udvalgets overvejelser

5.1. Indledning

Dette afsnit indeholder udvalgets overvejelser om, i hvilket omfang der for fremtiden bør være en særlig kontrol med PET.

Med udtrykket ”særlig kontrol” forstås som nævnt ovenfor i afsnit 1 udøvelse af kontrol, der hverken er domstolskontrol, parlamentarisk kontrol eller kontrol udøvet af tjenesten selv, den respektive minister eller af andre myndigheder, som er underordnet ministeren.

Spørgsmålet er navnlig, om Wamberg-udvalget, der blev oprettet tilbage i 1964, og for hvilket der blev fastsat et nyt kommissorium den 7. december 2009, bør videreføres, eller om der er anledning til at ændre – herunder navnlig styrke – den etablerede kontrolordning.

Nedenfor i pkt. 5.2 er anført nogle almindelige bemærkninger om formålet med kontrol af offentlige myndigheder. I forlængelse heraf indeholder pkt. 5.3 nogle bemærkninger om de særlige hensyn, der kan anføres for kontrol med efterretningstjenester.

Under pkt. 5.4 er der en omtale af de hensyn til PETs fremtidige varetagelse af sine opgaver, der efter udvalgets opfattelse må tages i betragtning ved udformningen af en kontrolordning med PET.

Pkt. 5.5 indeholder udvalgets overvejelser om oprettelse af et særligt kontrolorgan, herunder om udpegning af medlemmer, kontrolorganets sammensætning, habilitetskrav og om sekretariatsbistand.

I pkt. 5.6 er gengivet udvalgets overvejelser om, hvilken form for kontrol et særligt kontrolorgan skal udøve.

I forlængelse heraf er under pkt. 5.7 gengivet udvalgets overvejelser om, hvilke opgaver et særligt kontrolorgan skal varetage.

Forholdet mellem kontrolorganet og den ansvarlige minister er omtalt i pkt. 5.8.

Spørgsmålet om, på hvilket oplysningsgrundlag kontrolorganet skal udføre sin kontrol, er omtalt i pkt. 5.9.

I pkt. 5.10 er gengivet udvalgets overvejelser om kontrolorganets beføjelser.

I pkt. 5.11 omtales spørgsmålet om kontrolorganet skal offentliggøre en årsberetning.

5.2. Generelt om formålet med kontrol

Som et mere generelt forhold, der taler for at udøve kontrol med offentlige myndigheder, kan anføres, at kontrol med forvaltningen bidrager til at sikre en almindelig tillid til forvaltningen.

I de enkelte sager kan kontrol herudover have et mere håndgribeligt og umiddelbart sigte, nemlig at give borgeren mulighed for at varetage sine interesser over for den myndighed, der træffer afgørelse eller udøver anden forvaltningsvirksomhed, som vedrører den pågældende borger.

Kontrol vil således kunne føre til, at eventuelle fejl begået af en myndighed bliver rettet. Kontrollen kan eksempelvis føre til, at en urigtig oplysning rettes, en urigtig beslutning ændres, eller et eventuelt uretmæssigt indgreb over for en borger bringes til ophør. Der vil desuden gennem kontrol kunne tilvejebringes grundlag for at overveje, om der i særlige tilfælde bør indledes en sag om disciplinært eller strafferetligt ansvar for involverede ansatte hos myndigheden.

Kontrol med udøvelsen af en myndigheds virksomhed kan også have en selvstændig præventiv funktion, dvs. at risiko for opdagelse kan være med til at forebygge eventuelle ulovlige handlinger fra myndighedens side. Kontrol kan på den måde medvirke til at højne offentlige myndigheders bevidsthed om de retlige rammer, der gælder for deres virksomhed.

5.3. Særligt om kontrol med efterretningstjenester

Den virksomhed, som en efterretningstjeneste udøver, er ofte – og vil ofte blive opfattet som – mere indgribende end almindelig forvaltningsvirksomhed. En efterretningstjenestes varetagelse af sine opgaver indebærer således f.eks., at der i betydeligt omfang behandles meget følsomme oplysninger bl.a. om enkeltpersoner. Dertil kommer, at en væsentlig del af en efterretningstjenestes arbejde efter sin karakter må hemmeligholdes. Som følge heraf kan det anføres, at der er et særligt behov for kontrol med efterretningstjenester.

En efterretningstjenestes virksomhed kan berøre borgernes deltagelse i politisk motiverede aktiviteter. Som bl.a. anført i kapitel 6, afsnit 6.1, indebærer det i princippet en risiko for, at tjenesten af den til enhver tid siddende regering – i strid med de demokratiske principper og værdier, som tjenesten skal varetage – misbruges til at ramme regeringens politiske modstandere. En anden mulighed er, at skiftende regeringer ikke ønsker at tage ansvar for den

politisk omtålelige del af efterretningstjenestens virksomhed, men overlader det til tjenesten selv at vurdere, hvad den til enhver tid værende regering må antages at være indforstået med.

Både for den enkelte borger og for samfundet som sådan er det af afgørende betydning, at det til stadighed sikres, at borgernes ret til bl.a. at udøve lovlige politiske aktiviteter ikke bliver krænket – eller kan blive oplevet som krænket – i forbindelse med varetagelsen af PETs virksomhed. Kontrol med efterretningstjenestens aktiviteter kan medvirke til at sikre, at borgerne ikke afholder sig fra at deltage i den løbende demokratiske debat af frygt for at påkalde sig PETs interesse.

Det forhold, at hverken den enkelte borger eller offentligheden i almindelighed har adgang til direkte indsigt i PETs virksomhed, taler også for, at der skal være en form for kontrol med efterretningstjenesten. Som det fremgår af kapitel 8, afsnit 5.3, forudsætter udvalget bl.a., at en person ikke har ret til indsigt i oplysninger, som PET behandler om personen, eller ret til indsigt i, om PET behandler oplysninger om personen. Udvalget har i stedet foreslået, at et kontrolorgan skal kunne undersøge, om PET med rette behandler oplysninger om personen, jf. ovenfor kapitel 8, afsnit 5.3. Kontrolorganet skal således være den enkelte borgers garant for, at PET ikke uberettiget behandler oplysninger om vedkommende.

5.4. Hensynet til PETs varetagelse af sine opgaver

Udover de i pkt. 5.2 og 5.3 anførte hensyn, der kan tale for en særlig kontrol med efterretningstjenester, er der en flerhed af hensyn, der med betydelig vægt må indgå i vurderingen af, hvordan en sådan kontrol bør tilrettelægges og gennemføres.

Ved vurderingen af spørgsmålet om kontrol med PET må der således efter udvalgets opfattelse lægges afgørende vægt på, at PET også i fremtiden fuldt ud skal kunne varetage sine opgaver. Ligeledes må der lægges afgørende vægt på de særlige hensyn til fortrolighed, der knytter sig til efterretningstjenestens virksomhed.

Målsætningen må derfor efter udvalgets opfattelse være, at en kontrolordning udformes på en måde, der ikke skader tjenestens muligheder for at varetage de opgaver, som tjenesten er pålagt.

Enhver uafhængig kontrolordning, herunder også den gældende i form af Wambergudvalget, har som konsekvens, at en række udenforstående personer – medlemmer og sekretariat tilknyttet det pågældende kontrolorgan – vil få mulighed for at opnå et nærmere kendskab til bl.a. særdeles sensitive efterretningsoplysninger. Ud fra en overordnet statistisk betragtning vil enhver forøgelse af personkredsen med kendskab til sådanne oplysninger for-

øge risikoen for, at oplysningerne kan blive lækket til offentligheden eller uvedkommende tredjepersoner, hvilket selvsagt vil kunne skade hensynet til statens selvstændighed og sikkerhed, forebyggelse og efterforskning af terrorisme mv. og hensynet til efterretningstjenestens samarbejdspartnere og kilder. En sådan risiko vil desuden kunne få indflydelse på bl.a. kilders og udenlandske samarbejdspartneres vurdering af mulighederne for at samarbejde med PET.

Disse forhold gør efter udvalgets opfattelse, at det særlige kontrolorgan bør bestå af en snæver kreds af personer, samt at udpegelsen af de personer, der skal være medlemmer af kontrolorganet, bør foretages af den ansvarlige minister. Det nævnte hensyn til efterretningstjenestens virksomhed må endvidere varetages ved udformningen af de habilitetskrav, som de pågældende personer i et kontrolorgan skal opfylde.

5.5. Oprettelse af et nyt, særligt organ

Som det fremgår af pkt. 5.3, taler en række hensyn for, at der bør være en særlig kontrol med PET. Disse hensyn har efter udvalgets opfattelse en sådan vægt, at der – uanset de under pkt. 5.4 nævnte modhensyn – bør være et særligt uafhængigt kontrolorgan, som har til opgave at føre tilsyn med PET.

Udvalget foreslår, at der ved lov oprettes et kontrol- eller tilsynsorgan med PET (PET-tilsynet) til afløsning af Wamberg-udvalget. Udvalget foreslår endvidere, at lovgivningsmagten fastsætter de generelle retningslinjer for tilsynsorganets sammensætning og virksomhed. Det indebærer, at en regering vil være retligt afskåret fra at træffe administrativ beslutning om ændring eller ophævelse af kontrolorganet.

Det foreslås, at det i loven bestemmes, at PET-tilsynets medlemmer udpeges af justitsministeren efter forhandling med forsvarsministeren, jf. nærmere kapitel 12 om tilsynets opgaver i forhold til FE. Det forudsættes endvidere, at den endelige udpegelse af tilsynets formand og øvrige medlemmer sker efter drøftelse med Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne.

Som anført i pkt. 5.4 finder udvalget, at det foreslåede kontrolorgan bør sammensættes af en snæver personkreds. Udover det der nævnte hensyn tilsiger hensynet til effektivitet og et tæt samarbejde i tilsynet, at tilsynet kun har forholdsvis få medlemmer. Udvalget foreslår, at tilsynet skal bestå af fem medlemmer, hvilket er et medlem mere end det nuværende Wamberg-udvalg, der fra oprettelsen i 1964 har bestået af fire medlemmer, se ovenfor pkt. 3.2 om den sandsynlige forklaring på dette medlemstal. Det forudsættes, at der normalt efter drøftelse ikke vil være behov for afstemning i tilsynet, men for det tilfælde, at der måtte være behov for egentlig afstemning mellem tilsynets medlemmer, finder udvalget det mest hen-

sigtsmæssigt, at der vil kunne opnås stemmeflertal ved en sådan afstemning.

For at begrænse personkredsen med adgang til oplysninger hos PET foreslår udvalget, at der ikke udnævnes stedfortrædere. Antallet på fem medlemmer foreslås for at muliggøre, at tilsynet er beslutningsdygtigt, selv om et eller flere medlemmer har forfald. Udvalget forudsætter, at tilsynet selv fastsætter sin forretningsorden med bl.a. regler om mødeindkaldelse, sagsbehandling, valg af næstformand og quorum.

Udvalget har fundet, at formanden for tilsynet bør være dommer. Hermed understreges det, at hvervet varetages af en person, der i sin hovedstilling er uafhængig af regering og administration. Derudover opnås, at formandshvervet bestrides af en person, der er vant til at vurdere retlige og bevismæssige spørgsmål. I betragtning af den vigtighed og betydning, der er knyttet til kontrollen med PETs virksomhed, bør formanden være landsdommer og udnævnes efter indstilling fra præsidenterne for Østre og Vestre Landsret.

Der bør efter udvalgets opfattelse ikke stilles særlige krav om en bestemt uddannelsesmæssig baggrund for de fire andre medlemmer af tilsynet. Det afgørende bør ikke være, om vedkommende har en juridisk baggrund f.eks. som universitetsansat i retsvidenskab eller advokat. Rekrutteringen bør heller ikke begrænses til personer i bestemte stillinger eller med en bestemt erhvervmæssig baggrund. Det bør ved udpegningen alene være afgørende, at de pågældende personer i kraft af deres individuelle egenskaber nyder almindelig anerkendelse og besidder en høj grad af personlig integritet.

For at tilsynet kan fremtræde som uafhængigt og uden særlig tilknytning til bestemte politiske partier, bør det efter udvalgets opfattelse undgås at udpege medlemmer, som har eller har haft fremtrædende positioner i et politisk parti som f.eks. medlem af Folketinget. Ansatte i centraladministrationen bør heller ikke kunne udpeges.

I tilknytning til spørgsmålet om udpegning af tilsynets formand og øvrige medlemmer er det også vigtigt at sikre, at de pågældende fremstår som uvildige og uafhængige i forhold til PET. Der må således ikke foreligge omstændigheder, der er egnede til at rejse tvivl om den fuldstændige upartiskhed hos de pågældende personer. Det indebærer bl.a., at der som formand eller medlem i øvrigt af tilsynet ikke kan udpeges personer, som tidligere i deres karriere har beskæftiget sig med efterretningsvirksomhed. Således vil det f.eks. ikke være muligt som formand at udpege en landsdommer, som tidligere gennem ansættelse i politiet eller Justitsministeriet måtte have varetaget særlige opgaver i forbindelse med efterretningsmæssige sager.

Hvervet som formand og medlem af tilsynet bør efter udvalgets opfattelse vederlægges. Vederlaget bør være af en sådan størrelsesorden, at det ikke af økonomiske grunde bliver van-

skeligt at rekruttere kvalificerede kandidater.

Udvalget finder, at der ikke er behov for at fastsætte særskilt bestemmelse om, at medlemmerne af tilsynet har tavshedspligt med hensyn til, hvad de bliver bekendt med, idet spørgsmålet om tavshedspligt må anses for tilstrækkeligt reguleret. Efter forvaltningslovens § 27, stk. 1, har den, der virker inden for den offentlige forvaltning, tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. Dette gælder bl.a. for at varetage væsentlige hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar, forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser.

Udvalget finder heller ikke, at der er behov for at fastsætte særlige regler om krav til medlemmernes habilitet, idet spørgsmålet om habilitet må anses for tilstrækkeligt reguleret ved forvaltningslovens regler. Efter forvaltningslovens § 3 er den, der virker for den offentlige forvaltning, inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis f.eks. vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse, eller hvis vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede eller andre nærstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald. Tilsvarende gælder bl.a., hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Udvalget foreslår, at tilsynets medlemmer og sekretariat skal kunne godkendes til højeste sikkerhedsgrad.

For at understrege tilsynets uafhængighed foreslår udvalget, at det i loven bestemmes, at tilsynet udøver sine funktioner i fuld uafhængighed. Herved understreges det, at tilsynet under udførelsen af sine funktioner som tilsynsmyndighed ikke kan undergives tjenestebefalinger fra Justitsministeriet eller anden administrativ myndighed. I tilknytning hertil foreslås det, at tilsynets afgørelser ikke kan påklages til anden administrativ myndighed og dermed heller ikke til justitsministeren.

Medlemmerne bør efter udvalgets opfattelse udpeges for en periode på fire år med ret til genbeskikkelse for endnu en periode på fire år, hvorefter yderligere genbeskikkelse ikke vil være mulig. Hermed skabes der en balance mellem på den ene side hensynet til kontinuitet i tilsynets arbejde og på den anden side hensynet til jævnligt at forny tilsynets sammensætning. Med henblik på at sikre kontinuitet i tilsynets arbejde bør to af kontrolorganets medlemmer første gang kun udpeges for to år med ret til genudnævnelse i fire år. De øvrige tre medlemmer, herunder formanden, udpeges første gang for fire år. Herved opnås, at der ikke

samtidig skal ske en fuldstændig udskiftning af tilsynets medlemmer, idet de efterfølgende funktionsperioder vil blive forskudt to år i forhold til hinanden.

For at markere tilsynets uafhængighed bør det efter udvalgets opfattelse udtrykkeligt fastslås, at medlemmernes beskikkelse ikke kan tilbagekaldes af ministeren inden for de nævnte fireårige perioder, medmindre vedkommende selv anmoder om fritagelse eller ikke længere opfylder de ovenfor anførte forudsætninger for beskikkelse. En sådan situation kan f.eks. forekomme, hvis et udvalgsmedlem bliver ude af stand til at varetage sine opgaver på grund af alvorlig fysisk eller psykisk sygdom.

Udvalget foreslår, at der indsættes en bestemmelse i lovudkastet om, at tilsynet selv ansætter den fornødne sekretariatsbistand, herunder bistand med it-retlig og teknisk sagkundskab. Sekretariatet vil i udøvelsen af sit hverv alene være undergivet tilsynets instruktion.

Udvalget bemærker, at tilsynet vil være omfattet af Folketingets Ombudsmands kompetence, jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 1.

5.6. Kontrolformer

5.6.1. Kontrol med PETs behandling af oplysninger

Opgaven for det foreslåede tilsyn skal efter udvalgets opfattelse være at føre tilsyn med PETs overholdelse af reglerne om PETs behandling af oplysninger om her i landet hjemmehørende personer. Det vil sige, at tilsynets opgave skal være at udøve legalitetskontrol inden for dette område.

Derimod skal tilsynet efter udvalgets opfattelse ikke have til opgave at udtale sig om, hvordan PET bør udføre sine opgaver på en politifaglig og hensigtsmæssig måde. Det vil således fortsat være op til PET selv inden for rammerne af de retlige regler for tjenestens virksomhed at tilrettelægge sin sagsbehandling. Det overlades endvidere til PET at afgøre såvel hensigtsmæssigheden som retmæssigheden af at indlede konkret undersøgelser mod personer og organisationer.

Den nævnte legalitetskontrol skal bestå i at påse, om PET som organisation har overholdt reglerne om behandling af oplysninger for sin virksomhed. Det foreslåede tilsyn har derimod ikke til opgave at overveje eller tage stilling til, om der af enkelte ansatte hos efterretningstjenesten måtte være begået fejl eller forsømmelser, som kan give anledning til, at der søges gennemført et retligt ansvar over for de pågældende, eller som i øvrigt kan give anledning til kritik. Der henvises herom til afsnit 3.3.3 ovenfor.

5.6.2. Forudgående eller efterfølgende kontrol

Wamberg-udvalgets kontrol efter 1964-kommissoriet og den praksis, der har udviklet sig, skete både efter en godkendelsesmodel, der indebærer, at PET forelagde visse konkrete spørgsmål til godkendelse, herunder spørgsmål om alle nye registreringer af personer i efterretningstjenestens registre, og efter en tilsynsmodel, hvorefter Wamberg-udvalget af egen drift bl.a. stikprøvevis kontrollerede overholdelsen af sletteregele for registrering mv.

Wamberg-udvalgets kontrol sker også efter kommissoriet af 7. december 2009 og Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for PETs behandling af personoplysninger mv. efter både en godkendelsesmodel og en tilsynsmodel. Wamberg-udvalgets kommissorium af 7. december 2009 er gengivet ovenfor i afsnit 3.2. Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 er gengivet i kapitel 3 og 5.

Udvalget har overvejet, om det foreslåede administrative tilsyn – der skal afløse Wamberg-udvalget – bør udføre kontrol efter det, der betegnes som en godkendelsesmodel.

Ved en ordning, hvorefter det kontrollerende organ reelt skal godkende visse af efterretningstjenestens konkrete beslutninger om registrering mv., kan der opstå uklare kompetence- og ansvarsforhold. Det kan således være uklart, hvilken af to administrative myndigheder – efterretningstjenesten eller det administrative tilsyn – der reelt træffer f.eks. en beslutning om registrering. Som følge heraf vil det umiddelbart heller ikke være klart, hvor det reelle ansvar skal placeres, hvis det efterfølgende måtte vise sig, at den beslutning – som tilsynet var med til at godkende – er i strid med reglerne på området. Desuden vil et tilsyn kunne fremstå som værende inhabilt til at føre tilsyn med afgørelser mv., som tilsynet selv har været med til at godkende.

Disse hensyn taler efter udvalgets opfattelse med betydelig vægt for, at det foreslåede tilsyn ikke skal gennemføre sin kontrol efter en godkendelsesmodel. Udvalget finder således, at tilsynet ikke forudgående skal inddrages i forbindelse med PETs afgørelse af spørgsmål om behandling af personoplysninger mv.

Efter udvalgets forslag skal tilsynets kontrol med PET i alle tilfælde være efterfølgende. Det vil sige, at tilsynet – i modsætning til det nuværende Wamberg-udvalg – ikke inddrages som godkendende myndighed i forbindelse med selve beslutningsprocessen hos efterretningstjenesten. Tilsynet skal i stedet have til opgave at vurdere, om PET i forbindelse med en afgørelse efter det foreslåede lovudkast og de i tilknytning hertil udfærdigede regler har handlet i overensstemmelse med gældende ret. På denne måde opnås der efter udvalgets opfattelse den fornødne klarhed om kompetence- og ansvarsforhold.

Det anførte udelukker ikke, at tilsynet af Justitsministeriet kan inddrages i drøftelser om fastsættelse af de nærmere administrative retningslinjer af betydning for tilsynets kontrol med PET. Udvalget anser det for en selvfølge, at sådanne drøftelser finder sted, og at Justitsministeriet underretter tilsynet om nye administrative retningslinjer af betydning for tilsynets kontrol. Udvalget anser det for uforholdsmæssigt af fastslå dette i lovsform.

5.7. Nærmere om tilsynet

Efter udvalgets opfattelse bør tilsynets kontrol ikke begrænses til nærmere opregnede spørgsmål om behandling af oplysninger/personoplysninger. De hensyn, der som anført ovenfor i afsnit 5.3 taler for en særlig kontrol med efterretningstjenester, gør det velbegrundet at udbygge kontrollen. I overensstemmelse hermed foreslår udvalget, at tilsynet bør have beføjelse til mere bredt at udføre kontrol med PETs overholdelse af regler og retningslinjer for behandling af oplysninger.

Det foreslås derfor, at tilsynet i enhver henseende skal føre tilsyn med PETs behandling af oplysninger/personoplysninger om her i landet hjemmehørende personer. Tilsynet skal således påse PETs overholdelse af de foreslåede regler i lovudkastets §§ 2-3 (om indsamling og indhentning af oplysninger) og §§ 6-8 (om behandling og videregivelse af personoplysninger).

Tilsynet skal af egen drift eller efter klage påse, at PETs behandling af oplysninger finder sted i overensstemmelse med de nævnte regler i lovudkastet og med regler udstedt i medfør heraf. Tilsynet skal tillige efter anmodning fra en her i landet hjemmehørende person undersøge, om PET uberettiget behandler oplysninger om den pågældende, jf. lovudkastets § 10.

Tilsynet vil dermed komme til at fungere som et særligt tilsyn, der i forhold til PET som udgangspunkt vil føre et tilsyn svarende til Datatilsynets tilsyn med bl.a. offentlige myndigheders behandling af personoplysninger, jf. persondatalovens § 58, stk. 1.

Enhver, som er beskyttet af reglerne om behandling af oplysninger i udvalgets lovudkast, vil kunne klage til tilsynet. Udvalget finder imidlertid, at det skal være op til tilsynet at afgøre, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse, hvilket indebærer, at tilsynet – på samme måde som Folketingets Ombudsmand – skal have ret til at afvise klager, selv om de almindelige betingelser for at indgive klage er opfyldt. Det kan eksempelvis gøre sig gældende ved grundløse eller uvæsentlige klager, eller hvis en nærmere undersøgelse ikke forventes at stå i rimeligt forhold til undersøgelsens forventede resultat sammenholdt med de ressourcer, som tilsynet måtte være i besiddelse af.

En praktisk vigtig form for henvendelser fra enkeltpersoner må forventes at være anmodninger til tilsynet om at undersøge, om PET behandler oplysninger om den pågældende, jf. herom udvalgets lovudkast § 10. Som det fremgår af kapitel 8, afsnit 5.3.1, finder udvalget, at der ikke bør være en almindelig ret til direkte indsigt i personoplysninger, der behandles af PET. I forlængelse heraf foreslår udvalget, at klage til tilsynet ikke giver ret til aktindsigt for klageren i de oplysninger, der behandles af tilsynet. Udvalget foreslår således, at tilsynets virksomhed undtages fra reglerne i lov om offentlighed i forvaltningen (dog med undtagelse af § 6, stk. 1, om notatpligten), forvaltningslovens kapitel 4-6 og persondataloven.

Efter udvalgets forslag skal tilsynet af egen drift kunne tage sager op til undersøgelse. Tilsynet skal i den forbindelse have kompetence til at gennemføre generelle undersøgelser af PETs behandling af oplysninger.

Tilsynet skal også på egen hånd afgøre, hvilke sagsområder der særligt skal prioriteres. Det tilkommer tillige tilsynet at afgøre, hvilken intensitet kontrolforanstaltningerne skal have, herunder om der skal foretages en fuldstændig kontrol eller en stikprøvekontrol.

Det bør ikke i lovgivningen nærmere afgrænses, i hvilket omfang tilsynet bør tage sager op af egen drift. Det må således være op til tilsynet selv at tilrettelægge sit arbejde, og det er i den forbindelse klart, at også ressourcemæssige overvejelser må indgå i tilsynets vurdering af, om en sag kan og bør tages op af egen drift. Udvalget forudsætter imidlertid med sit forslag, at tilsynet som led i sine egen drift-undersøgelser bl.a. foretager inspektionsbesøg hos PET, og at antallet af disse besøg vil ligge i størrelsesordenen 4-6 besøg om året.

Tredjemand har ikke ret til at klage til tilsynet med den følge, at der er pligt til at behandle klagen, men tilsynet kan også i sådanne tilfælde vælge at tage sagen op af egen drift, hvis der vurderes at være anledning til dette.

Reglerne i lovudkastets §§ 2-5 indeholder en opregning af nogle af de midler, som PET kan tage i anvendelse til løsning af sine opgaver.

Efter § 2 kan PET indsamle og indhente oplysninger, der kan antages at have betydning for tjenestens virksomhed, dvs. at PET kan tilvejebringe oplysninger, der har relevans for tjenestens opgaver (generelt relevanskriterium). PET-tilsynets opgave i denne sammenhæng bliver at sikre, at PET ikke i forbindelse med sin indsamling og indhentning af oplysninger tilsidesætter dette relevanskriterium.

Som anført ovenfor i kapitel 5 foreslår udvalget at overføre retsplejelovens § 116, stk. 2, der blev indsat i retsplejeloven ved lov nr. 542 af 8. juni 2006, til lovudkastets § 3. Udvalget foreslår, at tilsynet i overensstemmelse med lovbemærkningerne til retsplejelovens § 116,

stk. 2, skal føre tilsyn med PETs virksomhed i henhold til § 3. Der henvises til kapitel 5, hvor lovbemærkningerne er gengivet.

Efter § 4 i lovudkastet kan PET indlede undersøgelser mod fysiske og juridiske personer, hvis undersøgelserne må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 (konkret relevanskriterium), eller er nødvendig til varetagelse af tjenestens øvrige opgaver. Udvalget finder, at afgørelsen af, om en undersøgelse skal foretages, beror på en politifaglig vurdering, der ikke skal kunne efterprøves af PET-tilsynet. Heller ikke spørgsmålet, om efterforskning skal iværksættes, skal kunne efterprøves af tilsynet, jf. lovudkastets § 5 og bemærkningerne hertil, hvorefter dette spørgsmål ikke er reguleret af lovudkastet, men af retsplejeloven. De personoplysninger, der kommer ud af en undersøgelse efter § 4, vil være omfattet af lovudkastets §§ 6-8, og skal behandles i overensstemmelse med de her fastsatte regler. Det er PET-tilsynets opgave at påse, at dette sker.

PET-tilsynets kerneområde må antages at blive at påse, at reglerne i §§ 6-8 og bestemmelser udstedt i tilknytning hertil overholdes. Derudover har tilsynet en særlig opgave i forbindelse med administrationen af bestemmelserne i § 10 om indsigt.

Helt centralt står i denne sammenhæng tilsynets kontrol med, at PETs interne behandling af personoplysninger overholder reglerne i lovforslagets § 6 om intern behandling af personoplysninger og de administrative bestemmelser udstedt i tilknytning til denne bestemmelse. Denne kontrol indebærer, at PET-tilsynet skal påse, at de materielle betingelser i lovforslagets § 6, stk. 2, for internt at kunne behandle personoplysninger om her i landet hjemmehørende personer er opfyldt. Udkastets § 6, stk. 1, henviser til en række bestemmelser i persondataloven. Navnlig henvisningen til persondatalovens § 5, der indeholder en række grundlæggende principper for behandling af personoplysninger, er af væsentlig betydning. Det er tilsynets opgave at påse, at PET overholder de grundlæggende databehandlingsprincipper nævnt i persondataloven § 5 og den udmøntning af disse principper, der er sket i de administrative regler om PETs databehandling.

I persondatalovens § 5, stk. 1, anføres det overordnet, at oplysninger skal behandles i overensstemmelse med god databehandlingsskik. I § 5, stk. 2, fastslås princippet om formålsbestemthed (finalité-princippet), hvorefter indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne formål, og senere behandling ikke må være uforenelig med disse formål. I § 5, stk. 3, fastslås, at oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke må omfatte mere, end hvad der kræves til de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles. I § 5, stk. 4, anføres, at behandling af oplysninger skal tilrettelægges således, at der foretages fornøden ajourføring af oplysningerne. Der skal endvidere foretages den fornødne kontrol for at sikre, at der ikke behandles urigtige

eller vildledende oplysninger. Oplysninger, der viser sig urigtige eller vildledende, skal snarest muligt slettes eller berigtiges. I § 5, stk. 5, bestemmes, at indsamlede oplysninger ikke må opbevares på en måde, der giver mulighed for at identificere den registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt til de formål, hvortil oplysningerne behandles.

I udkastets § 6, stk. 1, henvises endvidere til reglerne i persondatalovens §§ 41-42 om behandlingssikkerhed. PET-tilsynet skal tillige påse, at PET efterlever disse regler, se nærmere kapitel 5, afsnit 3.2.3.5.

En anden vigtig opgave for PET-tilsynet bliver at påse, at PET efterlever reglerne i lovudkastets § 7 om videregivelse af oplysninger. Udvalget forudsætter under hensyn til den indgribende betydning, videregivelse af personoplysninger kan have for den enkelte person, at denne opgave prioriteres højt af tilsynet.

Efter lovudkastets § 8 kan lovlig politisk virksomhed, der udøves af en her i landet hjemmehørende person, ikke i sig selv begrunde, at PET behandler oplysninger om den pågældende. Under hensyn til denne regels betydning for den frie demokratiske debat her i landet, forudsætter udvalget, at også kontrollen med overholdelse af § 8 prioriteres højt af tilsynet.

Det fremgår endelig af lovudkastets §§ 10 og 20, at PET-tilsynet som uafhængig myndighed skal administrere de foreslåede regler om indsigt, herunder en regel om en mulig historisk indsigtsret.

Sammenfattende indebærer den foreslåede tilsynsordning, at tilsynet – som skal afløse det hidtidige Wamberg-udvalg – får en række lovbestemte beføjelser til på baggrund af en klage eller af egen drift at kontrollere PET i alle tilfælde, hvor tjenesten behandler oplysninger/personoplysninger, der er omfattet af lovudkastets §§ 2-3, 6-8, 10 og 20. Det vil som anført indebære, at tilsynet som udgangspunkt får samme tilsynsrolle i forhold til PET, som Datatilsynet i medfør af persondataloven har i forhold til andre offentlige myndigheder.

5.8. Ikke tilsyn med den ansvarlige minister

Det foreslåede kontrolorgan skal føre tilsyn med PET i det omfang, det er beskrevet ovenfor. Derimod ligger det uden for udvalgets kommissorium at overveje spørgsmål om kontrol med andre myndigheder, der bliver involveret i behandlingen af sager hos PET.

Det betyder bl.a., at tilsynet ifølge udvalgets forslag ikke får til opgave at kontrollere regeringens og de ansvarlige ministres virksomhed i efterretningssager.

Varetagelsen af kontrol med regeringens og enkelte ministres funktioner i sager, der vedrø-

rer efterretningstjenesten, vil bl.a. skulle ske gennem parlamentarisk kontrol. Som anført ovenfor i afsnit 2 falder det uden for udvalgets opgaver at overveje, om der er behov for at ændre den parlamentariske kontrol med efterretningstjenesterne.

5.9. Tilsynets oplysningsgrundlag

Efter udvalgets opfattelse bør der i loven indsættes en bestemmelse, der sikrer, at det foreslåede tilsyn kan opnå adgang til enhver oplysning og alt materiale hos PET af betydning for tilsynets virksomhed. Udtrykket ”materiale” skal forstås i vid betydning og omfatter bl.a. dokumenter i traditionel forstand, oplysninger på edb, båndoptagelser mv.

Udvalget finder desuden, at tilsynet skal kunne afkræve PET skriftlige redegørelser om faktiske og/eller retlige forhold i en sag. En lignende bestemmelse findes i ombudsmandslovens § 19, stk. 2.

Tilsynet bør endvidere have adgang til PETs arkiver og registre, lokaler, installationer og anlæg af enhver art. Hermed opnår tilsynet f.eks. adgang til i forbindelse med inspektioner på stedet at foretage opslag i tjenestens registre mv. Denne direkte adgang kan medvirke til at sikre, at tilsynet ikke forholdes sager eller akter hos PET, jf. i den forbindelse PET-kommissionens beretning, bind 3, side 97 ff., om anvendelse af ”røde sedler” på sager, der ikke skulle fremvises for Wamberg-udvalget. Kontrolorganet kan selv sagt ikke gennem adgang til f.eks. den enkelte tjenestes registre ”overtage” tjenestens behandling af oplysninger i registret. Udvalget finder, at PET-tilsynet i forbindelse med behandling af sager og inspektioner skal kunne anmode en repræsentant for PET om at være til stede og redegøre for de behandlede sager og problemstillinger. En sådan regel er foreslået i lovudkastets § 16, stk. 4.

Som fremhævet ovenfor i afsnit 5.4 må der ved tilrettelæggelsen af særlig kontrol med PET også lægges afgørende vægt på bl.a. hensynet til tjenestens samarbejdspartnere, kilder mv. Udvalget forudsætter derfor, at tilsynet tilrettelægger sit arbejde således, at man alene får et kendskab til oplysninger, der er af betydning for kontrollens gennemførelse. Hvis tilsynet eksempelvis ønsker at undersøge, om PETs videregivelse af oplysninger i en bestemt sag er sket i overensstemmelse med udvalgets lovudkast mv., bør det således være muligt at udføre en sådan kontrol uden konkret kendskab til identiteten af kilder, hvorfra oplysningerne hidrører. Tilsynet bør således – ligesom andre, der beskæftiger sig med efterretningssager – så vidt muligt efterleve princippet om ”need to know”, der er med til at modvirke en utilsigtet spredning af sensitive oplysninger.

Det er ikke tilsynets opgave at overveje eller tage stilling til, om der af enkelte medarbejdere i PET måtte være begået fejl eller forsømmelser, der kan give anledning til, at der søges et retligt ansvar gennemført eller i øvrigt rettes kritik mod den enkelte. Tilsynets opgave er at

vurdere PETs virksomhed som organisation. Måtte der opstå tilfælde, hvor spørgsmål om ansvar for enkeltpersoner kan rejses, bør der i stedet gås frem efter de regler i den gældende lovgivning, der er omtalt ovenfor i afsnit 3.3.3, og som bl.a. rummer mulighed for at afhøre offentligt ansatte om deres tjenstlige forhold. Udvalget finder således, at der ikke bør være adgang for det foreslåede tilsyn til at stille spørgsmål til de enkelte medarbejdere hos PET med henblik på at afklare, om de har begået fejl eller forseelser i tjenesten.

5.10. Tilsynets reaktionsmuligheder

Udvalget finder, at tilsynet skal kunne afgive udtalelser over for PET, hvor tilsynet bl.a. kan tilkendegive sin opfattelse af, om PET overholder reglerne om behandling af personoplysninger.

Et særligt spørgsmål er, om PET-tilsynet også uden for de tilfælde, der vedrører indsigtsretten, jf. udkastes §§ 9 og 10, skal have adgang til at afgive påbud eller nedlægge forbud vedrørende PETs behandling af personoplysninger, eller om ordningen i stedet skal svare til den ordning, som i dag gælder for Wamberg-udvalget, og som vil indebære, at justitsministeren i tilfælde af uenighed mellem PET-tilsynet og PET i princippet træffer den endelige administrative afgørelse.

Et mindretal bestående af 7 medlemmer af udvalget (Jens Peter Christensen, Janni Christoffersen, Knud A. Knudsen, Henning Koch, Linda Nielsen, Hugo Wendler Pedersen og Henrik Stagetorn) udtaler følgende:

Det er efter vores opfattelse 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.

Som nævnt foran er den virksomhed, en efterretningstjeneste udøver, ofte – og vil ofte blive oplevet som – mere indgribende i privatlivet end anden forvaltningsvirksomhed. Opgavevaretagelsen nødvendiggør, at der i betydeligt omfang behandles meget følsomme oplysninger om bl.a. enkeltpersoner. Virksomheden kan berøre borgernes deltagelse i politisk motiverede aktiviteter, hvilket i princippet indebærer en risiko for, at tjenesten af den til enhver tid siddende regering – i strid med de demokratiske principper og værdier, som tjenesten skal varetage – misbruges til at ramme regeringens politiske modstandere. En anden mulighed er, at skiftende regeringer ikke ønsker at tage ansvar for den politisk omtålelige del af efterretningstjenestens virksomhed med risiko for, at tjenesten bliver en ”stat i staten”.

Den overvejende del af efterretningstjenestens arbejde må efter sin karakter hemmeligholdes. 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. Som følge heraf finder vi, at en kontrolordning, der alene bygger på ressortministerens eller regeringens almindelige retlige og politiske ansvar over for Folketinget, ikke er tilstrækkelig effektiv og betryggende.

Vi bemærker i tilslutning hertil, at Folketingets kontroludvalg vedrørende efterretningstjenesterne ikke har til opgave at foretage konkret sagsbehandling og i øvrigt er undergivet tavshedspligt. Det er i udvalgets kommissorium udtrykkelig anført, at udvalget ikke har til opgave at stille forslag om den kontrol, der udøves af Folketingets kontroludvalg.

Vi finder endvidere anledning til at pege på, at forslaget om at give PET-tilsynet en afgørelseskompetence efter vores opfattelse giver sikkerhed for, at de minimumsstandarder vedrørende kontrolforanstaltninger, der kan udledes af EMRK, er opfyldt.

Vi understreger, at PET-tilsynet alene skal have til opgave at udøve legalitetskontrol, dvs. kontrollere, at PET udfører sine opgaver med behandling af personoplysninger inden for lovens rammer. Derimod ligger det uden for tilsynets opgaver at tage stilling til, hvordan PET bør udføre sine opgaver på en hensigtsmæssig måde. Det vil fortsat være PET og Justitsministeriet, der inden for rammerne af de retlige regler tilrettelægger PETs virksomhed. Den sikkerhedspolitiske og udenrigspolitiske styring af området vil således fortsat ligge hos regeringen og være undergivet Folketingets kontrol.

Mindretallet forudsætter, at PET har haft lejlighed til at udtale sig, inden tilsynet træffer afgørelse i sagen. Ordningen udelukker ikke, at tilsynet gennem forhandling med PET eller ved at udtale sin opfattelse af et spørgsmål kan søge at opnå de samme resultater som ved pålæg eller forbud. Afgørelse af, hvilken fremgangsmåde der skal anvendes, træffes af tilsynet. De foreslåede reaktionsmuligheder svarer til Datatilsynets reaktionsmuligheder efter persondataloven over for private dataansvarlige, jf. persondatalovens § 59.

Tilsynets afgørelser skal ikke kunne indbringes for anden administrativ myndighed.

Et flertal bestående af 9 medlemmer af udvalget (Mohammad Ahsan, Oluf Engell, Ole Hassegaard, Mogens Hendriksen, Jørgen Ilum, Jens Johansen, Kim Jesper Jørgensen, Lars Lose og Eva Rønne) udtaler følgende:

Mindretallets forslag indebærer, at PET-tilsynet ville få tillagt de endelige administrative beføjelser på området, sådan at disse beføjelser ikke længere ville ligge hos regeringen og justitsministeren. Dermed ville det endelige parlamentariske og retlige ansvar for området heller ikke længere i samme udstrækning være placeret hos regeringen og justitsministeren. Dette taler efter vores opfattelse imod mindretallets forslag. Vi mener således, at muligheden for at fastholde regeringens og ministerens endelige ansvar kan have en både principiel og reel meget vigtig betydning.

I praksis kommer ministeransvaret bl.a. til udtryk i tilfælde, hvor Folketinget (det være sig Folketinget som sådant, Folketingets Retsudvalg eller Folketingets særlige kontroludvalg) eller offentligheden anmoder justitsministeren om at redegøre for forhold, der vedrører PETs virksomhed. Der er – også i de senere år – flere sådanne eksempler på, at regeringen og justitsministeren har måttet stå til ansvar for PETs dispositioner.

Vi mener i den forbindelse også, at det bør indgå i overvejelserne, at der med Folketingets særlige kontroludvalg vedrørende efterretningstjenesterne allerede er taget hensyn til, at der som anført af mindretallet gælder særlige forhold for den parlamentariske kontrol på efterretningsområdet. Som omtalt i afsnit 2 falder det uden for rammerne for kommissoriet at se på spørgsmål om den parlamentariske kontrol. Der kan dog være grund til at nævne, at det – som et alternativ til mindretallets forslag – muligvis kunne være relevant at overveje en ordning, hvorefter Folketingets særlige kontroludvalg skulle underrettes, hvis der måtte opstå den – helt ekstraordinære – situation, at ministeren ikke ville følge en udtalelse fra PET-tilsynet. Fordelen ved en sådan ordning vil efter vores opfattelse være, at en eventuel risiko for politisk misbrug mv. af tjenesten kunne modvirkes samtidig med, at man ville fastholde det grundlæggende princip om, at det er regeringen og justitsministeren, som har det endelige ansvar for PETs dispositioner på området.

Sammenfattende er det vores opfattelse, at der kan anføres stærke argumenter imod mindretallets forslag.

Desuden mener vi, at en endelig stillingtagen til det pågældende spørgsmål om PET-tilsynets beføjelser bør ske i sammenhæng med eventuelle kommende overvejelser om at ændre eller justere rammerne for den nuværende parlamentariske kontrol med PET.

Såvel flertallet som mindretallet finder, at tilsynet som et led i sin virksomhed skal orientere Justitsministeriet om udfaldet af vigtigere sager.

5.11. Årsberetning

Det forekommer ofte, at det i lovgivningen er bestemt, at myndigheder, som fører kontrol,

skal afgive en offentligt tilgængelig årsberetning mv. om deres virksomhed. Det gælder bl.a. Folketingets Ombudsmand og Datatilsynet. Udvalget foreslår, at tilsynet på tilsvarende vis bør afgive en redegørelse om dets tilsynsvirksomhed til justitsministeren, som offentliggør redegørelsen.

Redegørelsen må – netop fordi den vil være beregnet til offentliggørelse – ikke indeholde oplysninger, hvis offentliggørelse kan skade statens sikkerhed, forholdet til udenlandske samarbejdspartnere, efterretningstjenesternes kilder og aktuelle efterforskninger mv. I det omfang, der i redegørelsen er en omtale af klagesager, skal de enkelte klagere være anonymiserede.

Inden for disse rammer bør sigtet med tilsynets redegørelser være at give en generel information om karakteren af det tilsyn, der udøves med PET. Bl.a. vil det være muligt uden tilsidesættelse af tavshedspligten i mere generelle vendinger at redegøre for tilsynets virksomhed – herunder også at give en generel beskrivelse af, hvilke forhold tilsynet måtte have valgt særligt at interessere sig for.

6. Sammenfatning

Udvalget foreslår, at der ved lov oprettes et kontrol- eller tilsynsorgan med PET (PET-tilsynet) til afløsning af Wamberg-udvalget. Udvalget foreslår endvidere, at lovgivningsmagten fastsætter de generelle retningslinjer for tilsynsorganets sammensætning og virksomhed. Det indebærer, at en regering vil være retligt afskåret fra at træffe administrativ beslutning om ændring eller ophævelse af kontrolorganet.

Det foreslås, at det i loven bestemmes, at PET-tilsynets medlemmer udpeges af justitsministeren efter forhandling med forsvarsministeren. Det forudsættes endvidere, at den endelige udpegelse af tilsynets formand og øvrige medlemmer sker efter drøftelse med Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne.

Udvalget foreslår, at tilsynet skal bestå af fem medlemmer. For at begrænse personkredsen med adgang til oplysninger hos PET foreslår udvalget, at der ikke udnævnes stedfortrædere. Udvalget forudsætter, at tilsynet selv fastsætter sin forretningsorden med bl.a. regler om mødeindkaldelse, sagsbehandling, valg af næstformand og quorum.

Udvalget har overvejet, om der bør stilles særlige uddannelsesmæssige eller stillingsmæssige krav til tilsynets medlemmer. Der har været enighed i udvalget om, at det afgørende krav til tilsynets medlemmer må være, at de er i besiddelse af personlig integritet og nyder almindelig agtelse i samfundet. Udvalget har imidlertid i tilknytning hertil fundet, at formanden for tilsynet bør være landsdommer.

Medlemmerne bør efter udvalgets opfattelse udpeges for en periode på 4 år med ret til genbeskikkelse for endnu en periode på 4 år, hvorefter yderligere genbeskikkelse ikke vil være mulig. Udvalget foreslår, at der indsættes en bestemmelse i lovudkastet om, at tilsynet selv ansætter den fornødne sekretariatsbistand, herunder bistand med it-retlig og teknisk sagskundskab. Sekretariatet vil i udøvelsen af sit hverv alene være undergivet tilsynets instruktion.

Opgaven for det foreslåede tilsyn skal efter udvalgets opfattelse være at føre tilsyn med PETs overholdelse af reglerne om PETs behandling af oplysninger om danske statsborgere og her i landet hjemmehørende personer.

Det foreslås, at tilsynet af egen drift eller efter klage påser, at PETs behandling af oplysninger finder sted i overensstemmelse med reglerne i lovudkastet og med regler udstedt i medfør heraf (legalitetskontrol).

Efter udvalgets opfattelse bør der i loven indsættes en bestemmelse, der sikrer, at det foreslåede tilsyn kan opnå adgang til enhver oplysning og alt materiale hos PET af betydning for tilsynets virksomhed. Udvalget finder desuden, at tilsynet skal kunne afkræve PET skriftlige redegørelser om faktiske og/eller retlige forhold i en sag. Tilsynet bør endvidere have adgang til PETs arkiver og registre, lokaler, installationer og anlæg af enhver art.

Der har ikke i udvalget kunnet opnås enighed om udformningen af tilsynets reaktionsmuligheder.

Et flertal i udvalget finder, at en række hensyn taler imod at tillægge PET-tilsynet adgang til at give påbud og nedlægge forbud, og at tilsynet derfor alene bør have adgang til at afgive uforbindende udtalelser. Det er ifølge flertallet bedst stemmende med den parlamentariske tradition.

Et mindretal i udvalget finder, at PET-tilsynet skal kunne give påbud og nedlægge forbud. En kontrolordning, der bygger på PET-tilsynets uforbindende udtalelser, som i almindelighed ikke kommer til offentlighedens kendskab, og ressortministerens almindelige retlige og politiske ansvar over for Folketinget, er ikke tilstrækkelig effektiv og betryggende.

Udvalget foreslår endelig, at tilsynet skal afgive en redegørelse (årsberetning) om dets tilsvirksomhed til justitsministeren, som offentliggør redegørelsen.

Udvalgets forslag til lovbestemmelser om et tilsyn med PET findes i §§ 12-18 i udvalgets lovudkast. Der henvises til kapitel 15, hvor udvalgets lovudkast med bemærkninger til de enkelte bestemmelser er optrykt.

KAPITEL 12

FEs opgaver og virksomhed

1. Indledning

I kommissoriet hedder det i pkt. 4.1:

”4.1. Udvalget skal overveje de ovennævnte spørgsmål vedrørende registrering af i Danmark hjemmehørende personer og organisationer og behandlingen og opbevaringen af tjenesternes oplysninger herom og herunder overveje forholdet til reglerne i den almindelige registerlovgivning. På grundlag heraf skal udvalget udarbejde forslag til nye og klare regler på området. Reglerne bør være fælles for de to efterretningstjenester, således at disse reglers overholdelse som i dag kan påses af samme instans.

Udvalget skal i den forbindelse også overveje spørgsmålet om den enkelte borgers adgang til at få oplysning om, hvorvidt vedkommende er registreret i efterretningstjenesternes registre. Udgangspunktet må her være, at formålet med registrene og den bagved liggende efterforskning ikke må kompromitteres. Overvejelserne må derfor koncentreres om, hvorvidt der kan findes oplysningsordninger, der ikke tilsidesætter dette hensyn.

Udvalget anmodes særligt om at overveje det ovennævnte spørgsmål om, hvorvidt der kan etableres en særlig oplysningsordning, der giver adgang til (historiske) oplysninger om efterretningstjenesternes registreringer af i Danmark hjemmehørende personer og organisationer i en tidligere, afsluttet periode, f.eks. i en årrække frem til murens fald i 1989. I den forbindelse bør udvalget særligt overveje en ordning svarende til den, som er foreslået i den norske regerings forslag fra februar 1998. Med udgangspunkt i dette forslag skulle ordningen i givet fald udformes således, at der gives adgang til oplysninger, som måtte være indhentet på ulovlig måde eller registreret eller anvendt i strid med de dagældende retningslinier.

I udvalgets vurdering må bl.a. indgå en belysning af, i hvilket omfang det oplysningsmateriale, der i dag findes i de to tjenester, giver mulighed for at gennemføre en sådan ordning. Det bør samtidig forudsættes, at de retlige vurderinger, som ordningen bygger på, ikke kan foretages af efterretningstjenesterne selv. Det må i den forbindelse også indgå, at PET's og FE's registreringer og videregivelse af oplysninger siden henholdsvis 1964 og 1978 har været undergivet Wamberg-udvalgets kontrol. Det kan næppe heller antages at være tilfredsstillende, at den endelige vurdering af de nævnte retlige spørgsmål foretages af Wamberg-udvalget. En ordning af den ovennævnte karakter må derfor forudsætte, at der etableres et særligt uvildigt organ til at foretage den endelige vurdering af de retlige spørgsmål, som indgår i ordningen.

Udvalget anmodes om i givet fald at udarbejde forslag til udformningen af en oplysningsord-

ning af den omhandlede karakter. Ordningen bør være udformet således, at den hverken direkte eller indirekte giver oplysninger om tjenesternes virksomhed efter periodens udløb, herunder om aktuelle efterforskninger og registreringer.”

Gennemgangen i det følgende er opdelt i punkterne 2-7.

I pkt. 2 omtales den militære efterretningstjenestes historie og udvikling.

Pkt. 3 indeholder en overordnet omtale af FEs opgaver. Der skelnes her mellem FEs efterretningsmæssige virksomhed, der behandles under pkt. 3.3.1, og FEs opgaver som militær sikkerhedstjeneste, herunder i forbindelse med sikkerhedsgodkendelse af personale under Forsvarsministeriets område, der behandles under pkt. 3.3.2.

Pkt. 4 indeholder en gennemgang af FEs behandling (indhentning, intern behandling og videregivelse) af oplysninger.

Udvalgets overvejelser vedrørende en fremtidig regulering af FEs behandling af personoplysninger er gengivet i pkt. 5.

Gennemgangen under pkt. 2-4 bygger i det væsentlige på oplysninger, som udvalget har modtaget fra Forsvarsministeriet og FE.

Efter udvalgets kommissorium skal udvalget i relation til FE alene udarbejde forslag til nye og klare regler om registrering af i Danmark hjemmehørende personer og organisationer og om behandlingen og opbevaringen af registrerede oplysninger, herunder om mulighederne for indførelse af en fremtidig og/eller særlig historisk indsigtssordning. Udvalget skal derimod ikke – som bestemt i kommissoriet vedrørende PET – udforme en mere samlet regulering af FEs forhold.

Efter nedsættelsen af udvalget, der skete i april 1998, er der ved lov nr. 122 af 27. februar 2001 om forsvarets formål, opgaver og organisation mv. og lov nr. 568 af 9. juli 2006 om ændringer af lov om forsvarets formål, opgaver og organisation mv. (Ændringer som følge af regeringens terrorhandlingsplan og aftale om forsvarets ordning 2005-2009 mv.) indsat bestemmelser i forsvarslovens § 13 om FE.

I § 13, stk. 2, hedder det om FEs opgaver:

”Forsvarets Efterretningstjenestes opgave er at indsamle, bearbejde og formidle informationer om forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, herunder for danske enheder m.v. i udlandet.”

Af bemærkningerne til § 13 fremgår endvidere:

”Efter forsvarsministerens bestemmelse leder og kontrollerer Forsvarets Efterretningstjeneste på forsvarschefens vegne den militære sikkerhedstjeneste, herunder sikkerhedstjeneste i relation til private virksomheders arbejde på forsvarsområdet.”

I § 13, stk. 1, findes en bestemmelse om FEs organisatoriske placering og i stk. 3 og stk. 4 nogle særlige bestemmelser om indsamling og videregivelse af oplysninger.

Udvalget har overvejet, om udvalgets forslag til behandling af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer og juridiske personer bør udformes som tillægsbestemmelser til den gældende bestemmelse i forsvarslovens § 13 (som § 13 a ff.), eller om forslagene sammen med de nugældende regler i forsvarslovens bør indgå i en særlig lov om FE. Udvalget har fundet det mest hensigtsmæssigt, at det samlede regelsæt, der omfatter en flerhed af bestemmelser, indgår i en ny lov om FE.

Udvalget har fundet, at overvejelserne og gennemgangen i dette kapitel i betydeligt omfang har kunnet ske ved henvisning til udvalgets overvejelser og bemærkninger om de nævnte spørgsmål vedrørende PET. Udvalget finder dog samtidig anledning til at understrege, at FE navnlig på tre områder af relevans for udvalgets overvejelser adskiller sig fra PET.

For det første er en væsentlig del af FEs opgaver som nævnt lovfæstet, jf. § 13 i lov nr. 122 af 27. februar 2001 om forsvarrets formål, opgaver og organisation mv. (herefter benævnt forsvarsloven) med tilhørende bemærkninger og med seneste ændringer ved lov nr. 568 af 9. juni 2006. § 13, stk. 1 og 2, blev indsat i forsvarsloven i 2001, mens § 13, stk. 3 og 4, blev indsat i 2006.

For det andet udfører FE efterretningsopgaver, der adskiller sig væsentligt fra PETs. FE er således Danmarks udenrigsefterretningstjeneste og samtidig Danmarks militære efterretningstjeneste, hvilket betyder, at FEs virksomhed som altovervejende hovedregel (i modsætning til PETs) er rettet mod forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, herunder for danske enheder i udlandet og andre, som er udsendt til løsning af internationale opgaver. Selv om FE i den forbindelse kan medtage oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark, og om juridiske personer hjemmehørende i Danmark, jf. forsvarslovens § 13, stk. 3, har FE som udenrigsefterretningstjeneste ikke sit fokus rettet mod forhold i Danmark, men derimod mod forhold i udlandet. I forhold til PET behandler FE derfor kun i yderst begrænset omfang efterretningsmæssige oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer og organisationer. FE er dog samtidig militær sikkerhedstjeneste for Forsvarsministeriets område, jf. nedenfor under pkt. 3, og behandler i denne sammenhæng oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer.

For det tredje har FE som udenrigsefterretningstjeneste og militær efterretningstjeneste ikke til opgave at foretage efterforskning her i landet efter de herom gældende regler i retsplejeloven med henblik på eventuel retsforfølgelse. Denne opgave henhører under politiet, herunder PET.

2. Den militære efterretningstjenestes historie og udvikling

2.1. Tjenestens organisering

2.1.1. Tiden før, under og umiddelbart efter anden verdenskrig

Den militære efterretningstjeneste var ved udbruddet af anden verdenskrig delt mellem ”Generalstabens Efterretningssektion” og ”Marinestabens Efterretningssektion”.

Personel fra disse sektioner var i de første krigsår i stor udstrækning beskæftiget med indhentning og formidling af informationer til englænderne om de tyske styrker i Danmark. Fra den 29. august 1943, hvor samarbejdspolitikken brød endeligt sammen, flygtede nøglepersonel fra efterretningssektionerne til Stockholm og oprettede et efterretningselement i tilknytning til den danske ambassade. Efter arrestationen af det danske politi i september 1944 indgik tillige personel fra Rigspolitiet. Elementet udførte traditionelle efterretnings- og kontraefterretningsopgaver.

Ved krigens afslutning og dansk forsvars genopbygning blev elementets personel tilbageført til hæren og marinen, og i den følgende periode fortsattes det snævre samarbejde mellem de to værns efterretningsorganisationer. Hovedopgaven var at følge og vurdere forhold af sikkerhedsmæssig interesse uden for Danmarks grænser. Herudover udførtes i Danmark en række sikkerhedsmæssige funktioner, som havde til formål at hindre nedbrydelse af forsvarrets effektivitet. Der opstod som følge heraf en berøringsflade til politiet, som havde det generelle ansvar for kontraefterretningstjenesten.

Med udgangspunkt i besættelsesmagtens efterladte anlæg til aflytning og pejling af allieret radiokommunikation oprettedes den 1. maj 1948 Søværnets Radiotjeneste under det daværende Marineministerium. Baggrunden for oprettelsen var redegørelser til forsvarsministeren fra Generalstabens og Marinestabens om de resultater, flere lande havde indhøstet under anden verdenskrig ved at oprette en særlig radiovirksomhed for aflytning og pejling og forcering af modpartens radiotransmissioner og elektromagnetiske udsendelser.

2.1.2. Forsvarsstabens Efterretningsafdeling

NATO blev oprettet i 1949, og Danmarks indtræden i NATO førte til etableringen af Forsvarsstabens pr. 1. oktober 1950. Generalstabens og Marinestabens Efterretningssektioner blev ved denne lejlighed sammenlagt til Forsvarsstabens Efterretningsafdeling. Efterretningsvirksomheden blev herved fælles for værnene, men var som en del af Forsvarsstabens ikke nogen selvstændig myndighed.

I 1951 skiftede Søværnets Radiotjeneste navn til Forsvarets Centralradio, som i 1957 flyttede til Sandagergård på Amager.

2.1.3. Forsvarets Efterretningstjeneste

Den 1. oktober 1967 blev Forsvarsstabens Efterretningsafdeling udskilt fra Forsvarsstabens og etableret som en selvstændig myndighed, benævnt Forsvarets Efterretningstjeneste, direkte under Forsvarsministeriet.

Denne organisatoriske placering af FE er bibeholdt siden.

Forsvarets Centralradio blev den 1. marts 1971 underlagt chefen for FE og ændrede samtidig navn til Centralradioen. Centralradioen benævnes fra 1. marts 1983 Teknisk Sektor.

2.1.4. FEs nuværende organisatoriske placering og struktur

2.1.4.1. FEs organisatoriske placering

FEs organisatoriske placering blev i 2001 lovfæstet ved § 13 i forsvarsloven.

Ifølge lovens § 13, stk. 1, er FE underlagt og virker under ansvar over for forsvarsministeren. I praksis refererer chefen for FE i det daglige til Forsvarsministeriets departementschef.

Det fremgår af bemærkningerne til loven bl.a., at forsvarsministeren udsteder bestemmelser for tjenestens virksomhed og opgaveløsning og på regeringens vegne varetager den overordnede kontrol med tjenesten. Forsvarschefen prioriterer inden for rammerne af gældende bestemmelser tjenestens løsning af militære opgaver. Forsvarschefen har ansvaret for den militære sikkerhedstjeneste inden for Forsvarsministeriets område og udover denne gennem FE, der i den henseende refererer til forsvarschefen, jf. cirkulære af 18. januar 1991 om Forsvarschefens ansvarsområder, Kundgørelse For Forsvaret B. 2-7. De relevante forskrifter er omtalt under pkt. 4.

2.1.4.2. FEs organisation

FE er overordnet organiseret i tre sektorer og to afdelinger. De tre sektorer er desuden opdelt i et antal afdelinger. Langt de fleste medarbejdere er fysisk placeret i FEs bygninger på Kastellet og på Amager. Derudover har FE tre indhentningsstationer på henholdsvis Bornholm, Amager og i Nordjylland. Nedenfor er FEs organisation og opgaver beskrevet i hovedtræk.

Ledelsessekretariatet

Ledelsessekretariatet støtter chefen for FE og FEs ledelsesgruppe blandt andet med juridisk rådgivning, beslutningsoplæg og direktiver for FEs virke samt den interne og eksterne kommunikation.

Ledelsessekretariatet varetager samtidig forbindelsen og koordinationen af samarbejdet med FEs udenlandske samarbejdspartnere.

Indhentningssektoren

Indhentningssektoren har ansvaret for at indsamle informationer samt at stille de indhentede informationer til rådighed for Analysesektoren på en struktureret og organiseret måde. Sektoren er organiseret i fire afdelinger:

Afdelingen for Elektronisk Indhentning varetager den elektroniske indhentning, også kaldet 'signals intelligence' (SIGINT).

Afdelingen for Fysisk Indhentning varetager indhentning gennem personkilder, også kaldet 'human intelligence' (HUMINT).

Afdelingen for Netværksindhentning varetager netværksbaseret indhentning, herunder fra åbne kilder, også kaldet 'open source intelligence' (OSINT).

Afdelingen for Information og Koordination har ansvaret for at koordinere FEs indhentning samt strukturere og organisere de indhentede informationer.

Analysesektoren

Analysesektoren har ansvaret for at bearbejde og analysere FEs informationer og formidle dem som efterretninger til FEs kunder. Sektoren består af fire afdelinger:

Bearbejdningsafdelingen udvælger, bearbejder og oversætter det indhentede materiale, så det kan anvendes af de tre øvrige analyseafdelinger.

Terrorismeafdelingen analyserer og rapporterer om terrortruslen, herunder terrornetværk i udlandet, som truer Danmark og danske interesser i udlandet. Arbejdet sker blandt andet i samarbejde med PET, herunder Center for Terroranalyse (CTA).

Afdelingen for Afghanistan og Afrika analyserer og rapporterer om især politiske, økonomiske og militære forhold relateret til især Afghanistan, Pakistan og Afrika.

Afdelingen for Stormagter og Mellemøsten analyserer og rapporterer om politiske, økonomiske og militære forhold relateret til især stormagterne, Mellemøsten og Golfen samt forhold, der relaterer sig til masseødelæggelsesvåben, våbenudvikling og våbenhandel.

Udviklings- & Ressourcesektoren

Udviklings- & Ressourcesektoren har ansvaret for drifts- og udviklingsopgaver i FE. Sektoren består af tre afdelinger:

Udviklingsafdelingen har ansvaret for FEs udviklingsopgaver.

Afdelingen for teknisk drift har ansvaret for drift og vedligeholdelse af FEs tekniske systemer.

Administrations- og Serviceafdelingen har ansvaret for de interne styrings- og administrationsopgaver inden for økonomi, personale og etablerment samt sekretariats- og servicefunktioner.

Afdelingen for militær sikkerhed

Afdelingen leder og kontrollerer på forsvarschefens vegne den militære sikkerhedstjeneste inden for forsvaret og varetager i den forbindelse tillige rollen som it-sikkerhedsmyndighed. Hertil kommer sikkerhedstjenesten i relation til private virksomheders arbejde på forsvarsområdet samt sikkerhedsgodkendelse af ansatte inden for Forsvarsministeriets område.

3. FEs opgaver

3.1. Opgaver under den kolde krig

Under den kolde krig var FEs primære interesseområder DDR, Polen, den vestlige del af Sovjetunionen samt Østersøen. FEs opgaver var at følge og bedømme den militære, politiske, økonomiske og videnskabelig-tekniske situation relateret til ovennævnte områder og nationer.

FE fulgte også udviklingen i de øvrige Warszawapagt-lande og udviklingen i områder i den tredje verden, hvor Danmark havde udsendt FN-enheder og observatører. FE fulgte de sovjetiske politiske, militære og økonomiske forbindelser med tredjelande, især i Mellemøsten og i andre områder, hvor kriser potentielt kunne udvikle konfrontation mellem Sovjetunionen og USA.

Under den kolde krig udviklede FE ekspertise i at indhente fotografier af Warszawa-pagtens fly og skibe, der optrådte i Østersøen eller var under ud- eller indpassage gennem de danske stræder. Fotografierne var, fordi der ofte var tale om første ”shot” af et fly eller skib, af væsentlig betydning for bl.a. NATO.

FEs vurdering af den militære trussel fra Warszawapagten – herunder invasionstruslen mod den sjællandske øgruppe - havde især betydning for dansk forsvars geografiske og materielmæssige indretning. FEs selvstændige vurdering havde desuden betydning for NATOs vurderinger af truslen i grænseområdet mellem det centraleuropæiske og det nordeuropæiske strategiske rum.

FEs analyse under den kolde krig bidrog overordnet til at klarlægge sammenhængen i de diplomatiske, propagandamæssige og realpolitiske elementer i den sovjetiske udenrigspolitik.

Som et konkret eksempel kan nævnes, at Forsvarsstabens Efterretningsafdeling under Cuba-krisen i 1962 var i stand til at indhente førsteoplysninger om sovjetiske skibes vendinger og retursejlad fra forlægningen mod Cuba. De sovjetiske fragtfartøjer, som var lastet med sovjetiske missiler, blev fulgt radiomæssigt og pejlemæssigt næsten minut for minut under deres udpassage fra Østersøen via den engelske kanal og videre ud i Atlanten. Da gentagne pejlinger med sikkerhed viste, at skibene var vendt om, blev dette straks rapporteret til regeringen. Dagen efter kunne statsministeren på TV berette, at han på basis af oplysninger fra den danske efterretningstjeneste havde underrettet de amerikanske myndigheder om, at skibene var vendt om. Skibenes returforlægning blev yderligere bekræftet gennem fotograferinger iværksat af efterretningstjenesten.

Et andet eksempel er FEs varsling i forbindelse med krisen vedrørende Tjekkoslaviet i 1968, der indledtes i juni ved sovjetiske militærmanøvrer på tjekkisk territorium. I løbet af juli blev de fleste af de sovjetiske tropper trukket ud igen, men forblev tæt på grænsen. Fra den 11. august indledtes sovjetiske troppebevægelser fra Baltikum ind i Polen - og samtidig polske og ungarske troppebevægelser frem mod grænserne til Tjekkoslaviet. Disse helt usædvanlige troppebevægelser rapporterede FE om til de danske myndigheder og til NATO. Den 18. august stod store sovjetiske, polske og ungarske hærstyrker samlet uden for Tjekkoslaviets grænser, og FE rapporterede, at Tjekkoslaviet kunne blive invaderet hvert øje-

blik, det skulle være. De første enheder gik over grænsen den 21. august. Få timer efter kunne FE melde, at der ingen indikationer var på en trussel mod Danmark.

Også i forbindelse med krisen omkring Polen i 1980-1981 var FE i stand til at varsle rettidigt og korrekt.

I maj 1979 fik FE derudover en ny opgave i form af at tilvejebringe oplysninger om situationen i lande eller områder, hvor danske FN-enheder er indsat eller kan forventes indsat. Denne opgave omfatter på den ene side bidrag til at yde de udsendte styrker størst mulig sikkerhed og på den anden side den overordnede opgave at være krisestyringsværktøj for den politiske ledelse i Danmark.

FE har på sin hjemmeside www.fe-ddis.dk offentliggjort en lang række afklassificerede trusselvurderinger fra den kolde krig.

3.2. Nye opgaver og tilpasninger

Efter murens fald i 1989 og Sovjetunionens opløsning i 1991 blev et udviklingsarbejde iværksat for at tilpasse FE til de forandringer, der i øvrigt var sket og skete, herunder omfattende justeringer affødt af NATOs ændrede rolle i en ny europæisk sikkerhedssituation. Udviklingen i det tidligere Jugoslavien og udsendelsen af danske militær- og politistyrker dertil fik i høj grad indflydelse på FEs arbejde.

FEs opgaver og organisation har siden murens fald været analyseret i flere omgange, og der er løbende sket tilpasninger i lyset af den sikkerhedspolitiske udvikling.

Den første analyse blev gennemført i 1993 under formandskab af Forsvarsministeriet. På baggrund af anbefalingerne i analyserne blev det besluttet at reducere efterretningstjenesten. Fokus blev samtidig flyttet fra militærtaktisk varsling i nærområdet til varsling af strategisk karakter. Støtte til dansk militær indsats i internationale operationer fik høj prioritet, og tjenestens evne til at behandle generelle politiske og økonomiske forhold i internationale kriseområder blev styrket.

I fortsættelse af beretningen fra Forsvarskommissionen af 1997 og forsvarsforliget i 1999 blev tjenesten yderligere reduceret og reorganiseret. Reorganiseringen skulle styrke tjenestens evne til at behandle brede, geografiske og faglige områder afhængig af den internationale sikkerhedspolitiske situation. Der blev lagt vægt på fleksibilitet og på evnen til hurtigt at etablere tværgående projektgrupper, der kunne fokusere på et givet konfliktområde.

Terrorangrebene i USA den 11. september 2001 medførte, at FE fik tilført ressourcer med henblik på at styrke indsatsen mod terrorisme og terrorrelateret virksomhed, herunder international våbenhandel og spredning af materialer og teknologier til udvikling og produktion af masseødelæggelsesvåben. De øgede ressourcer blev anvendt til anlæg og materiel til indhentning af oplysninger fra nye geografiske områder og nye typer af kommunikation. Endvidere blev der gennemført en udvidelse og reorganisering af tjenestens analysefunktioner. I dag er ca. 85 % af FEs ansatte civile, mens ca. 15 % er militære.

FEs øgede kapacitet til indhentning på terrorområdet og den større analysekapacitet har ført til en stigende rapportering vedrørende terrorområdet og en øget informationsudveksling med PET og med udenlandske samarbejdspartnere.

3.3. Nærmere om FEs opgaver

3.3.1. FEs opgaver som efterretningstjeneste

Ifølge forsvarslovens § 13, stk. 2, er det FEs opgave at indsamle, bearbejde og formidle informationer om forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, herunder for danske enheder mv. i udlandet.

I bemærkningerne til § 13, stk. 2, anføres bl.a. følgende:

”Som nævnt i bestemmelsen er FE underlagt forsvarsministeren og virker under direkte ansvar for denne. Ministeren udsteder bestemmelser for tjenestens virksomhed og opgaveløsning og varetager på regeringens vegne den overordnede kontrol. Forsvarschefen prioriterer inden for rammerne af gældende bestemmelser FE's løsning af militære opgaver.

FE har til opgave at indsamle, bearbejde og formidle informationer om forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, herunder for danske militære enheder og andre, som er udsendt til løsning af internationale opgaver. FE skal foruden de nævnte opgaver kunne tilvejebringe det efterretningsmæssige grundlag for totalforsvaret. Den efterretningsmæssige virksomhed er rettet mod forhold i udlandet, hvor FE indhenter militære, politiske, økonomiske og teknisk-videnskabelige informationer af betydning for danske sikkerhedsinteresser.

Efter forsvarsministerens bestemmelse leder og kontrollerer FE på forsvarschefens vegne den militære sikkerhedstjeneste, herunder sikkerhedstjeneste i relation til private virksomheders arbejde på forsvarsområdet.

FE orienterer løbende ministeren om virksomheden, herunder om samarbejdet med udenlandske partnere.”

3.3.1.1. FEs opgaver som udenrigsefterretningstjeneste

FE skal kunne tilvejebringe det efterretningsmæssige grundlag for det samlede nationale beredskab. I den forbindelse er det FEs opgave som Danmarks udenrigsefterretningstjeneste at tilvejebringe den del af det efterretningsmæssige grundlag, der er relateret til oplysninger om forhold i udlandet.

FE deltager i møder i Regeringens Sikkerhedsudvalg og er medlem af regeringens øvrige krisestyringsorganisation (Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål og Kriseberedskabsgruppen) samt Den Nationale Operative Stab.

FE søger gennem indhentning og bearbejdning af informationer til stadighed at præsentere et samlet billede af prioriterede områder af den internationale sikkerhedspolitiske situation, så Danmark som suveræn stat kan føre sin forsvars-, udenrigs- og sikkerhedspolitik bl.a. på grundlag af selvstændige, nationale efterretningsmæssige vurderinger. Samtidig yder FE bidrag til NATOs og EUs informations- og beslutningsgrundlag.

For at opnå den bredest mulige belysning af den sikkerhedspolitiske situation har FE specialviden inden for politiske, økonomiske, militære og teknisk-videnskabelige områder. Der nedsættes på tværs af tjenestens organisation fleksible arbejdsgrupper til bearbejdning af væsentlige kriseområder af høj prioritet for danske sikkerhedsinteresser, eksempelvis Afghanistan, hvor danske styrker er indsat.

Den efterretningsmæssige virksomhed er rettet mod forhold i udlandet og omfatter bl.a. transnationale forhold (terror, spredning af masseødelæggelsesvåben og organiseret kriminalitet) samt militære, politiske og økonomiske informationer af betydning for danske sikkerhedsinteresser.

Informationer om internationale forhold indhentes fra en bred vifte af informationskilder, der strækker sig fra åbne kilder (f.eks. massemedier, tidsskrifter, bøger, offentlige databaser mv.) til anvendelse af lukkede kilder (f.eks. personkilder, elektronisk indhentning fra tjenestens egne installationer og via samarbejde med andre landes efterretningstjenester).

FEs indsats mod terror er en integreret del af indsatsen mod forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed. FE indhenter og analyserer oplysninger om terrornetværk og formodede terrorister i udlandet. Det drejer sig først og fremmest om terrornetværk, som udgør en direkte trussel mod Danmark og danske mål i udlandet.

FE samarbejder i den forbindelse tæt med en række nationale myndigheder, i særdeleshed PET, som modtager oplysninger og støtte fra FE, ligesom FE leverer oplysninger, analyser

og trusselsvurderinger til CTA, hvori FE har indstationeret 5 af sine terroranalytikere. FEs primære aftagere på terrorområdet er således PET, CTA, Udenrigsministeriet og forsvaret. Blandt FEs væsentligste opgaver på terrorområdet er det løbende arbejde for sikkerheden for danske ambassader og repræsentationer i udlandet i samarbejde med Udenrigsministeriet og PET.

Desuden vurderer FE løbende terrortruslen i en lang række lande, ligesom truslen fra terrorisme indgår i de brede situations- og trusselsvurderinger, som FE udarbejder til forsvaret, regeringen og Folketinget.

FEs årlige prioritering (klassificeret HEMMELIGT) indeholder en beskrivelse af de geografiske, tematiske og kapacitetsmæssige indsatsområder, som FE skal fokusere på det kommende år. Den årlige prioritering godkendes af Regeringens Sikkerhedsudvalg.

FEs årlige, ikke-klassificerede efterretningsmæssige risikovurdering giver et indblik i, hvilke forhold FE indhenter, analyserer og rapporterer om (hvor den klassificerede rapportering imidlertid indeholder langt flere detaljer). Den ikke klassificerede efterretningsmæssige risikovurdering offentliggøres en gang om året på FEs hjemmeside.

De indhentede informationer bearbejdes ud fra en række analysemæssige kriterier og omsættes til efterretninger, som bl.a. kan bruges af beslutningstagere (regeringen og Folketinget) eller til støtte for den militære planlægning. Efterretningerne rapporteres til myndighederne (især Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, forsvarets myndigheder og PET, herunder CTA) ved udsendelse af daglige rapporter (ved behov) samt ved udsendelse af rapporter og studier om aktuelle sikkerhedspolitiske og/eller militære temaer, specialstudier, oversigter mm.

3.3.1.2. FEs opgaver som militær efterretningstjeneste

Den militære efterretningstjeneste er en del af udenrigsefterretningstjenesten. FEs opgaver som militær efterretningstjeneste er at indsamle, bearbejde og formidle informationer til brug for forsvaret, herunder for danske enheder mv. i udlandet. FEs arbejde som udenrigsefterretningstjeneste og militær efterretningstjeneste er på en række områder sammenfaldende, men de informationer, der søges indhentet, og den efterretningsmæssige bearbejdning tilpasses de forskellige målgrupper. Målgruppen for udenrigsefterretningstjenesten er i første række regeringen, Folketinget og andre offentlige myndigheder, mens målgruppen for den militære efterretningstjeneste primært er forsvaret.

3.3.2. FEs opgaver som militær sikkerhedstjeneste

FEs opgaver som militær sikkerhedstjeneste er ikke specifikt omtalt i forsvarslovens § 13, men det fremgår af lovbemærkningerne, Folketingstidende 2000-01, Tillæg A, side 2810, at ”efter forsvarsministerens bestemmelse leder og kontrollerer Forsvarets Efterretningstjeneste på forsvarschefens vegne den militære sikkerhedstjeneste, herunder sikkerhedstjeneste i relation til private virksomheders arbejde på forsvarsområdet.” I tilslutning hertil anføres det i Statsministeriets cirkulære nr. 204 af 7. december 2001, at ”funktionen som national sikkerhedsmyndighed varetages for forsvarrets vedkommende af Forsvarets Efterretningstjeneste på forsvarschefens vegne.” Heri ligger samtidig, at den militære sikkerhedstjeneste varetager rollen som it-sikkerhedsmyndighed inden for Forsvarsministeriets område.

Den militære sikkerhedstjeneste skal beskytte forsvarrets værdier (personel, materiel og øvrig infrastruktur) imod spionage, sabotage, terrorisme og andre former for kriminalitet. Beskyttelsen omfatter forsvarrets enheder og installationer i Danmark og i udlandet. Truslessituationen overvåges løbende af FE, herunder også forhold vedrørende informatikområdet/it-sikkerhed, således at der rettidigt kan iværksættes passende modforholdsregler.

Opgaverne i den militære sikkerhedstjeneste kan overordnet opdeles i sikkerhedsefterretningstjeneste og forebyggende sikkerhedstjeneste. Opgavevaretagelsen sker gennem et sikkerhedsmanagementsystem, hvor de overordnede elementer er sikkerhedsefterretning og forebyggende sikkerhed.

Sikkerhedsefterretningstjenesten har til opgave at indhente og analysere informationer vedrørende truslerne mod forsvaret i Danmark og udlandet. Resultatet heraf indarbejdes i FEs trusselsvurderinger, hvor der ud over en beskrivelse af de enkelte trusler foretages en vurdering af deres størrelse (fra INGEN trussel til MEGET HØJ trussel). I relation til forsvaret suppleres trusselsvurderingerne med rådgivning om sikkerhedsmæssige tiltag. Ud over de skriftlige trusselsvurderinger, der primært benyttes af de politiske og militære beslutningstagere, er FE i løbende dialog med forsvaret, specielt de udsendte enheder, således at enhedernes observationer i missionsområdet kan nyttiggøres af FE og dermed af forsvaret og andre myndigheder.

På baggrund af de erkendte trusler rettet mod forsvaret og på baggrund af en løbende risikovurdering skal den forebyggende sikkerhedstjeneste gennem sikkerhedsforanstaltninger reducere risikoen for spionage, sabotage, terrorisme og anden kriminalitet rettet mod forsvaret, herunder de udsendte enheder. Ikke mindst for forsvarrets enheder i udlandet og for transport/opbevaring af våben og sprængstoffer er der behov for en høj grad af sikkerhed.

Den militære sikkerhedstjeneste yder i samme forbindelse en betydelig rådgivning af forsvarrets enheder og personel om sikkerhedsmæssige forhold såvel i Danmark som i missionsområderne. I missionsområderne omfatter rådgivningen bl.a. mulig efterretningsmæssig indhentning fra fremmede efterretnings tjenester og lokale ansatte, personelsikkerhed, fysisk sikkerhed, informationsikkerhed samt operationssikkerhed. Et væsentligt område er derudover sikkerhedsmæssige forhold vedrørende partnersamarbejde – f.eks. i forbindelse med samarbejdet med de afghanske sikkerhedsstyrker. Kontakten til det udsendte personel fastholdes og understøttes gennem sikkerhedsbesøg og en reach back funktion, hvor de udsendte enheder kan søge råd og vejledning.

Sikkerheden tilgodeses derudover også ved, at FE i samarbejde med de relevante interessenter løbende udbygger og opdaterer et omfattende regelsæt, hvori de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger fastlægges. Foranstaltningerne, der afpasses efter risikoen og de stedlige forhold, kan f.eks. omfatte bevogtning, indhegning, adgangskontrol, TV-overvågning af lokaliteter, alarmer, brug af pengeskabe og sikre procedurer for håndtering af følsomme oplysninger.

Som led i den forebyggende sikkerhedstjeneste foretager FE undersøgelse af sikkerhedsmæssige hændelser med henblik på at afklare, om der er behov for sikkerhedsmæssige tiltag eller for underretning af de strafforfølgende myndigheder.

FE sikkerhedsgodkender concernens personel samt varetager sikkerhedsfunktionen i relation til private virksomheders arbejde på forsvarsområdet gennem godkendelser og rådgivning.

FE foretager sikkerhedsundersøgelser med henblik på sikkerhedsgodkendelse af personer, virksomheder og organisationer, der skal behandle klassificerede oplysninger eller skal færdes i sikkerhedsbeskyttede områder eller i øvrigt varetager opgaver, der forudsætter særlig tillid.

Forud for en sikkerhedsgodkendelse af personer foretager FE en sikkerhedsundersøgelse, der omfatter oplysninger fra den pågældende person selv samt eventuelt oplysninger fra andre myndigheder inden for Forsvarsministeriets område, sikkerhedsgodkendte private virksomheder og organisationer, anklagemyndigheden, NATO samt udenlandske samarbejdspartnere og kontakter. Endvidere anmodes PET om at tilvejebringe oplysninger i form af enten en registermæssig undersøgelse, hvor det blot undersøges, om personen er kendt i politiets registre, eller i form af en grundigere personsikkerhedsundersøgelse, hvor PET retter forespørgsel til tidligere arbejdsgivere og uddannelsesinstitutioner mv. Den pågældende skal i alle tilfælde have givet sit samtykke til, at der indhentes oplysninger. På dette samlede informationsgrundlag træffer FE afgørelse med hensyn til sikkerhedsgodkendelsen. Se nærmere herom under 4.3.1.1.

Informationssikkerheden udgør et særligt fokusområde inden for den militære sikkerhed. Som Forsvarsministeriets it-sikkerhedsmyndighed udarbejder FE de overordnede informationssikkerhedsbestemmelser for brug af forsvarrets it- og kommunikationssystemer, ligesom tjenesten godkender de it-systemer, der skal være særligt godkendt til at kunne håndtere klassificerede informationer. Herudover iværksætter tjenesten sikkerhedsmøntering af systemernes brug og behandler eventuelle sikkerhedsbrud og it-hændelser relateret til forsvarrets systemer. FE har i denne forbindelse opstillet en CERT (Computer Emergency Response Team, i FE benævnt MILCERT), der har til opgave at støtte i forbindelse med sådanne hændelser. Funktionen er under fortsat opbygning og udvikling. FE yder derudover generel og konkret rådgivning til alle myndigheder under Forsvarsministeriet vedrørende informationssikkerhed mv.

Under jævnlige besøg på forsvarrets tjenestesteder i ind- og udland foretager FE derudover kontrol af sikkerhedstilstanden, og der rådgives om mulighederne for forbedringer.

3.4. Løbende ekstern information og kontrol

FE orienterer løbende forsvarsministeren om tjenestens virksomhed, herunder om samarbejdet med udenlandske partnere.

Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne orienteres om FEs forhold samt om væsentlige omstændigheder af sikkerhedsmæssig karakter eller forhold vedrørende udenrigspolitiske spørgsmål, som er af betydning for FEs virksomhed. Lignende orienteringer gives til Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål og Regeringens Sikkerhedsudvalg.

Siden 1978 har Wamberg-udvalgets kontrol og tilsyn tillige omfattet FEs personregistrering, jf. nedenfor under punkt 4.5.

Rigsrevisionen forestår den bevillingsmæssige kontrol og revision, der principielt gennemføres i lighed med kontrollen og revisionen af statens øvrige regnskaber. Revisionen af FEs regnskaber foretages ved en særlig udpeget sikkerhedsgodkendt revisor. Revisionen sker i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, og der foretages dels finansiel revision, dels forvaltningsrevision.

Budgetforvaltning og regnskabsaflæggelse er dog tilpasset de særlige sikkerhedsmæssige hensyn, der gælder for FE. FEs bidrag til forslag til Finanslov og tillægsbevillingslov samt den månedlige regnskabsgodkendelse består derfor af en klassificeret (hemmelig) og en åben (ikke-klassificeret) udgave.

Den klassificerede udgave består af samtlige poster i henhold til statens kontoplan og tilgås alene Forsvarsministeriet samt den særligt udpegede sikkerhedsgodkendte revisor i Rigsrevisionen.

Den ikke-klassificerede udgave er en forkortet version af den klassificerede udgave, og det er denne, der indgår i finansloven og i statsregnskabet.

4. FEs behandling (indhentning, intern behandling, videregivelse) af oplysninger

4.1. Indledning

Som nævnt foran under pkt. 3.3 har FE opgaver dels som udenrigsefterretningstjeneste, herunder militær efterretningstjeneste, dels som militær sikkerhedstjeneste (sikkerhedsefterretningstjeneste og forebyggende sikkerhedstjeneste).

De oplysninger, herunder personoplysninger, som FE behandler som henholdsvis efterretningstjeneste og som sikkerhedstjeneste er på flere punkter forskellige, og den gældende regulering af behandlingen af oplysningerne er udformet under hensyn hertil. FEs behandling af oplysninger som udenrigsefterretningstjeneste, herunder militær efterretningstjeneste, gennemgås under pkt. 4.2. FEs behandling af oplysninger som militær sikkerhedstjeneste gennemgås under pkt. 4.3.

Inden denne gennemgang skal det nævnes, at FE som forvaltningsmyndighed er forpligtet til at overholde almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder kravet om saglig forvaltning i forbindelse med behandling af enhver form for oplysning. Om disse grundsætninger henvises til gennemgangen i kapitel 5.

FE skal endvidere overholde de retsgrundsætninger og -principper, der kan udledes af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Menneskerettighedsdomstolens praksis. Herom henvises til kapitel 14.

FEs behandling af personoplysninger skal tillige ske i overensstemmelse med regeringserklæringen af 30. september 1968. Om denne erklæring henvises til kapitel 3 og 6.

4.2. FEs behandling af oplysninger som udenrigsefterretningstjeneste, herunder militær efterretningstjeneste

4.2.1. FEs indhentning af oplysninger

4.2.1.1. Generelt

FEs efterretningsmæssige virksomhed er som nævnt rettet mod forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, herunder for danske enheder mv. i udlandet. Disse opgaver er fastsat ved lov og fremgår af forsvarslovens § 13, stk. 2. Af denne lovbestemmelse og af § 13, stk. 3, samt af lovbemærkningerne til bestemmelserne fremgår de overordnede regler for, hvilke oplysninger FE kan indhente som led i sin virksomhed.

Derudover har Forsvarsministeriets direktiv (FORTROLIGT) af 16. december 2008 til chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste fastsat nærmere opgaver og retningslinjer for FEs virksomhed.

FE indhenter en bred vifte af oplysninger. Der gøres brug af åbne kilder og af fysisk samt elektronisk indhentning, ligesom indhentning sker gennem samarbejde med udenlandske partnere og andre danske og udenlandske myndigheder. De udenlandske oplysninger omfatter militære, politiske, økonomiske, transnationale (terror, spredning af masseødelæggelsesvåben og organiseret kriminalitet) og teknisk-videnskabelige oplysninger af betydning for danske sikkerhedsinteresser.

Navnlig ved FEs elektroniske indhentning indsamles meget store informationsmængder (flere hundrede millioner signaler/kommunikationer pr. år). FEs indhentningssystemer kan indfange udvalgte informationsstrømme fra det elektromagnetiske spektrum. På indhentningstidspunktet er disse data ikke-behandlede og betegnes som ”rådata”. Kendetegnende for rådata er, at det indtil de udsættes for bearbejdning, herunder om nødvendigt dekrypteres og oversættes, ikke er muligt at afgøre, hvilke oplysninger der måtte ligge gemt i disse data. Bearbejdning er således en forudsætning for at erkende karakteren af indholdet og vurdere, om de indhentede oplysninger er relevante for FEs efterretningsmæssige og analytiske arbejde.

4.2.1.2. Særligt om forsvarslovens § 13, stk. 3

En af anbefalingerne i rapporten fra Den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse, som er omtalt ovenfor i kapitel 5, var at indføre en udtrykkelig hjemmel til, at der i forbindelse med FEs efterretningsindhentning rettet mod forhold i udlandet også kan medta-

ges oplysninger om personer, som er hjemmehørende i Danmark. Det blev desuden anbefalet, at der i forsvarsloven og i retsplejeloven blev tilvejebragt et særligt lovgrundlag for efterretningstjenesternes (FE og PET) udveksling af oplysninger.

Ved regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse blev det besluttet at gennemføre anbefalingerne, der for FEs vedkommende er gennemført ved lov nr. 568 af 9. juni 2006 om ændring af lov om forsvarrets formål, opgaver og organisation mv. (Ændringer som følge af regeringens terrorhandlingsplan og aftale om forsvarrets ordning 2005-2009 mv.).

Ved lovændringen indsattes en bestemmelse i lovens § 13, stk. 3, der har følgende indhold:

”§ 13.

...

Stk. 3. Ved den i stk. 2 nævnte virksomhed kan Forsvarets Efterretningstjeneste medtage oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark.

...”

Om baggrunden for indsættelsen af bestemmelsen er i lovforslagets almindelige bemærkninger, Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 7300-01 anført følgende:

”4.1.3. Forsvarsministeriets overvejelser

Åbne samfund som det danske er i en globaliseret verden sårbare overfor grænseoverskridende kriminalitet og transnational terrorisme, der blandt andet udnytter åbne grænser og moderne elektronisk kommunikationsudstyr.

Som det udtrykkeligt er fastsat i forsvarslovens § 13, stk. 2, er det Forsvarets Efterretningstjenestes opgave at indsamle, bearbejde og formidle informationer om forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, herunder for danske militære enheder og andre, som er udsendt til løsning af internationale opgaver. Tjenesten foretager således bl.a. en målrettet indhentning af oplysninger om forhold, der har betydning for erkendelse af direkte eller indirekte trusler mod danske sikkerhedsinteresser.

Indhentningen er bl.a. rettet mod terrorisme og våbenspredning, herunder transport og handel med konventionelle våben og spredning af materialer og teknologi til udvikling og produktion af masseødelæggelsesvåben, samt mod international organiseret kriminalitet i øvrigt, herunder i områder med udsendte danske styrker.

Med den stigende internationalisering og Forsvarets Efterretningstjenestes fokus på terrorisme og anden grænseoverskridende kriminalitet sker det, at Forsvarets Efterretningstjeneste som led i sin almindelige virksomhed rettet mod forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, jf. § 13, stk. 2, modtager oplysninger om danske statsborgere og personer, der ophol-

der sig i Danmark eller oplysninger med en dansk vinkel i øvrigt. Sådanne oplysninger kan have afgørende betydning for politiets evne til at til at imødegå terrorhandlinger eller andre meget alvorlige samfundstruende forbrydelser, herunder forbrydelser mod staten, og alene af den grund ville det efter Forsvarsministeriets opfattelse være uforsvarligt, hvis sådanne oplysninger ikke kunne medtages af Forsvarets Efterretningstjeneste, men i stedet skulle kasseres.

Såfremt Politiets Efterretningstjeneste beslutter at indlede en egentlig efterforskning på baggrund af de modtagne oplysninger, vil dette ske i henhold til de gældende retningslinier herfor, herunder retsplejelovens bestemmelser.

Formuleringen »danske statsborgere og personer der opholder sig i Danmark« er i lovforslaget anvendt i stedet for »i Danmark hjemmehørende personer«, som er anvendt i bl.a. regeringens terrorhandlingsplan. Baggrunden herfor er, at Forsvarsministeriet er af den opfattelse, at begrebet »i Danmark hjemmehørende personer« ikke tydeligt angiver, hvilke persongrupper, der er omfattet af formuleringen. Den i § 13, stk. 3, foreslåede formulering omfatter danske statsborgere, uanset om disse fysisk opholder sig i Danmark, juridiske personer, samt personer, som ikke er danske statsborgere, men som opholder sig i Danmark i kortere eller længere tid.

Formålet med lovforslaget er således at skabe udtrykkelig hjemmel til, at Forsvarets Efterretningstjeneste, i forbindelse med sin almindelige opgavevaretagelse rettet mod forhold i udlandet, kan være i besiddelse af oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark eller oplysninger, der i øvrigt har tilknytning til Danmark.

Denne omstændighed er ikke udtryk for en ændring af efterretningstjenestens opgaver, men en konsekvens af den globale udvikling og nutidens trusselsbillede.

Eksempelvis kan en elektronisk efterretningsindhentning rettet mod telefonopkald mellem personer i udlandet efter en nærmere granskning føre frem til, at den ene person normalt er bosiddende i Danmark. Et andet eksempel kan være, at Forsvarets Efterretningstjeneste under en aflytning af et telefonnummer i udlandet, der f.eks. er kendt for at blive anvendt af militante ekstremister, bliver gjort bekendt med indholdet af en samtale med et telefonnummer i Danmark. Som et tredje eksempel kan nævnes, at en hjemmeside i udlandet, der f.eks. indeholder trusler mod danske soldater i udlandet, viser sig at være oprettet i Danmark eller på anden vis vedligeholdes eller bruges af personer bosiddende i Danmark.

Forholdet skal således ses i lyset af karakteren af de opgaver, som efterretningstjenesterne varetager. Både Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste varetager opgaver af central sikkerhedsmæssig betydning, og af hensyn til offentlige interesser er det afgørende, at oplysninger ikke går tabt.

Til spørgsmålet om retskendelse skal Forsvarsministeriet bemærke, at Forsvarets Efterretningstjeneste i forbindelse med sin opgavevaretagelse rettet mod udenlandske forhold ikke har brug for retskendelse. Dette hænger sammen med selve karakteren af Forsvarets Efterretningstjenestes opgaver, og den måde tjenesten udfører sine opgaver på. Forsvarets Efterretningstjenestes virksomhed er rettet mod udenlandske forhold, og tjenestens virksomhed er ikke reguleret af retsplejeloven, herunder reglerne om retskendelse, men derimod af forsvarsloven. Det bemærkes endvidere, at det ikke vil være muligt at indføre et krav om retskendelse, der er afgrænset til de særlige tilfælde, hvor Forsvarets Efterretningstjeneste ved varetagelsen af tjenestens opgaver rettet mod udenlandske forhold modtager oplysninger om danske statsborgere eller oplysninger med en dansk vinkel i øvrigt. Dette hænger sammen med, at sådanne oplysninger altid vil komme til Forsvarets Efterretningstjenestes kendskab ved en tilfældighed, jf. ovenstående eksempler.

Forsvarsministeriet kan tilslutte sig arbejdsgruppens synspunkt vedrørende Forsvarets Efterretningstjenestes behov for at kunne modtage oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark, som tjenesten modtager som en del af indhentningen mod forhold i udlandet.

Forsvarsministeriet er af den opfattelse, at også Forsvarets Efterretningstjenestes efterretningsmæssige registrering af danske statsborgere, jf. § 13, stk. 3, bør underkastes Wamberg-udvalgets tilsyn. Forsvarsministeriet vil derfor i samarbejde med Wamberg-udvalget tilpasse udvalgets kommissorium således, at udvalget fremover kan foretage det nødvendige tilsyn hermed.

4.1.4. Lovforslagets indhold til § 13, stk. 3, i forsvarsloven

Det foreslås, at der i forsvarslovens § 13, stk. 3, skabes udtrykkelig hjemmel til, at Forsvarets Efterretningstjenestes efterretningsindhentning rettet mod forhold i udlandet også kan modtage oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark.

Formålet med bestemmelsen er at skabe udtrykkelig hjemmel til, at Forsvarets Efterretningstjeneste, som følge af sin almindelige opgavevaretagelse rettet mod forhold i udlandet, kan modtage oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark, eller oplysninger, der i øvrigt har en dansk vinkel. Dette kan eksempelvis være oplysninger, der har relationer til terror, spredning af masseødelæggelsesvåben og anden grænseoverskridende kriminalitet.

Bestemmelsen skal i øvrigt ses i sammenhæng med, at der med nærværende lovforslag ligeledes søges tilvejebragt hjemmel til udveksling af oplysninger mellem Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste uden, at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en konkret vurdering i forhold til den enkelte oplysning, jf. nærmere nedenfor.

Det samlede ændringsforslag vedrørende Forsvarets Efterretningstjeneste er således en forudsætning for, at efterretningstjenesterne bliver bedre rustet til at forudse trusler mod Danmark.

Bestemmelsen omfatter personoplysninger om både danske og udenlandske statsborgere samt juridiske personer.

Det er ikke med lovforslaget hensigten at udvide Forsvarets Efterretningstjenestes opgaveportefølje til at rette fokus mod danske statsborgere eller personer, der opholder sig i Danmark.”

Til forståelse af bestemmelsen kan der tillige henvises til forsvarsministerens besvarelse af 17. maj 2006 af spørgsmål nr. 4 (FOU L 218 – spørgsmål 4) i forbindelse med behandlingen af lovforslaget:

”Det er ikke hensigten med lovforslaget at udvide Forsvarets Efterretningstjenestes opgaveportefølje. Formålet er derimod af skabe udtrykkelig hjemmel og dermed tydeliggøre det faktum, at Forsvarets Efterretningstjeneste i forbindelse med sin virksomhed rettet mod forhold i udlandet kan medtage oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark, og videregive disse til Politiets Efterretningstjeneste, når dette vurderes af betydning for tjenestens opgaveløsning.”

Hvad angår kontrol med FEs behandling af oplysninger nævnt i § 13, stk. 3, er det i lovforslaget således forudsat, at Wamberg-udvalget udpeges som tilsynsmyndighed i relation til FEs efterretningsmæssige registrering af oplysninger om danske statsborgere.

Justitsministeriet og Forsvarsministeriet har den 7. december 2009 fastsat et nyt kommissorium for Tilsynsudvalget vedrørende politiets og forsvarrets efterretningstjenesters behandling af personoplysninger (Wamberg-udvalget), der i § 2, jf. § 3, angiver udvalgets tilsyn med FE. Der henvises herom til pkt. 4.5 nedenfor.

Herudover giver chefen for FE årligt Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne (Kontroludvalget) en overordnet orientering om erfaringerne med § 13, stk. 3, om behandling af oplysninger om personer, der er hjemmehørende i Danmark.

Endvidere udarbejder Wamberg-udvalget årligt en redegørelse til forsvarsministeren om FEs anvendelse af forsvarslovens § 13, stk. 3. Redegørelsen fremsendes til Kontroludvalget med det formål at indgå i Kontroludvalgets drøftelser af erfaringerne med forsvarslovens § 13, stk. 3.

4.2.2. FEs anvendelse af oplysninger

4.2.2.1. Generelt om FEs anvendelse af oplysningerne

Efter modtagelsen af en oplysning vurderes det, om den skal indgå i det videre analytiske arbejde. Anses dette for sandsynligt, registreres oplysningen i FE.

FE indhenter især ved hjælp af elektronisk udstyr meget store mængder af signaler og kommunikation (rådata), se herom foran under 4.2.1.1, som lagres og efterfølgende bearbejdes med henblik på vurdering af, om de indeholder relevante oplysninger. Det er ikke muligt at foretage en egentlig registrering af rådata, idet rådata netop er kendetegnet ved, at de er ikke-behandlede og indholdet af de enkelte signaler/kommunikation således ikke er individuelt identificeret. De indeholdte oplysninger kan med andre ord først registreres, når de via bearbejdningen er fremfundet og vurderet, og det er erkendt, at de er relevante for FEs arbejde.

Oplysninger med relation til forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed anvendes med det overordnede formål til stadighed at skabe det efterretningsmæssige grundlag for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Rapporteringerne sker årligt eller hyppigere, hvis der er behov for det, og går op til 10 år frem i tiden.

Derudover anvendes oplysningerne til løbende at formidle informationer og vurderinger af direkte eller indirekte betydning for dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, herunder direkte og indirekte trusler mod Danmarks sikkerhed, hvilket også omfatter trusler mod udsendte danske styrker, observatører og danske interesser i øvrigt. Sådanne vurderinger rapporteres efter behov, hvilket afhængigt af den aktuelle situation kan betyde, at der rapporteres ganske hyppigt, jf. f.eks. situationen i forbindelse med såvel den første som den anden offentliggørelse af tegningerne af profeten Muhammed (herefter benævnt ”tegningsag I og II”), bombningen af den danske ambassade i Islamabad, situationen i Georgien i 2008 og i f.eks. Libyen og Syrien i 2011 osv.

Oplysningerne anvendes også i høj grad til, at FE kan udarbejde og vedligeholde situations- og trusselsvurderinger i forbindelsen med danske styrkers udsendelse, herunder kommende udsendelser, som f.eks. til Afghanistan, Libanon og Libyen. Informationerne rapporteres efter behov i såvel klassificeret som ikke-klassificeret form.

FE bidrager tillige til udarbejdelsen af situations- og trusselsvurderinger i forbindelse med danske VIP besøg i udlandet af f.eks. kongehuset, ministre, folketingsmedlemmer osv.

4.2.2.2. Specielt om FEs anvendelse af oplysninger medtaget i medfør af § 13, stk. 3 (oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark)

Så snart FE bliver klar over, at en oplysning, som FE har medtaget i forbindelse med den efterretningsmæssige virksomhed, jf. forsvarslovens § 13, stk. 2, omhandler en i Danmark hjemmehørende person, og oplysningen bliver registreret af FE, sikrer FE hurtigst muligt, at oplysningen får et bestemt kodeord (mærkning). Denne mærkning medfører, at oplysningerne indgår i et isoleret register, hvortil kun et begrænset antal særligt uddannede medarbejdere har adgang. Oplysninger, der er modtaget efter 1. marts 2011, håndteres i det hele elektronisk. Kodeordet (mærkningen) sikrer, at det kun er særligt autoriserede medarbejdere, der kan få adgang til materialet.

Oplysningen videreformidles hurtigst muligt til PET, jf. forsvarslovens § 13, stk. 4.

Oplysninger hos FE om i Danmark hjemmehørende personer vurderes med forholdsvis korte intervaller i forhold til deres relevans for FEs opgaver, jf. forsvarslovens § 13, stk. 2. Om sådanne oplysninger i FE fortsat skal opbevares, beror derfor på, om oplysningerne er relevante af hensyn til FEs opgaver i medfør af § 13, stk. 2. I modsat fald slettes oplysningerne hos FE.

FEs efterretningsmæssige registre og databaser er reguleret i § 6 i Forsvarsministeriets Retningslinjer af 12. maj 2010 for Forsvarets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger mv. om danske statsborgere og herboende udlændinge. Det bestemmes heri, at såfremt FE foretager registrering af oplysninger medtaget i medfør af forsvarslovens § 13, stk. 3, om en dansk statsborger eller herboende udlænding, skal registreringen forelægges Wamberg-udvalget, hvis den ønskes opretholdt i mere end 6 måneder. Kan udvalget ikke godkende registreringens opretholdelse, skal den straks slettes, og eventuelle hertil knyttede sagsakter destrueres og slettes, medmindre FE eller et medlem af udvalget uden unødigt ophold forelægger spørgsmålet om registreringen for forsvarsministeren til endelig afgørelse.

Retningslinjerne af 12. maj 2010 indeholder endvidere nogle fælles bestemmelser i §§ 7-12 for registrering og behandling af personoplysninger, der er fælles for FEs virksomhed som efterretningstjeneste og sikkerhedstjeneste. Disse regler gennemgås neden for under pkt. 4.3.5.

Som følge af vedtagelsen af forsvarslovens § 13, stk. 3, og stk. 4, udstedte chefen for FE den 14. november 2006 et ”Midlertidigt direktiv om behandling af oplysninger om danske statsborgere samt personer, der opholder sig i Danmark i FEs efterretningsmæssige virksomhed.” Direktivet er klassificeret FORTROLIGT, NEED TO KNOW. Direktivet indeholder regler

for de praktiske arbejdsgange i forbindelse med FEs interne håndtering af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer medtaget i medfør af § 13, stk. 3. Direktivet var fra starten midlertidigt, idet det som følge af vedtagelsen af forsvarslovens § 13, stk. 3, var forudsat, at kommissoriet for Wamberg-udvalget skulle tilpasses. Samtidig var det forventningen, at der efterfølgende ville opstå behov for tilpasning af direktivet på baggrund af de indhentede erfaringer med anvendelsen af bestemmelserne i forsvarslovens § 13, stk. 3, og stk. 4. Direktivet gælder fortsat.

4.2.3. FEs videregivelse af oplysninger

4.2.3.1. Generelt om FEs videregivelse af oplysninger

FE er som Danmarks udenrigsefterretningstjeneste fokuseret mod forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed. FEs udveksling af oplysninger med udenlandske samarbejdspartnere spiller en afgørende rolle i løsningen af opgaverne og ved lægningen af det såkaldte efterretningsmæssige ”puslespil” – i særdeleshed i relation til analyser og vurderinger af de terrorbevægelser og -netværk og andre kræfter i udlandet, som kan udgøre en trussel mod Danmark eller danske interesser i udlandet.

Den øgede terrortrussel mod Danmark og danske interesser i udlandet illustreres af tegningssagerne I og II, bombningen af den danske ambassade i Islamabad den 2. juni 2008 og flere senere afsløringer af planer om terrorangreb mod Danmark og danske interesser i udlandet.

4.2.3.2. Videregivelse af personoplysninger til udenlandske myndigheder

FEs udveksling af følsomme personoplysninger med udenlandske myndigheder vedrører først og fremmest oplysninger om diverse udenlandske grupperinger samt udenlandske netværk og medlemmer, herunder deres kapacitet, hensigt og vilje.

FEs videregivelse af oplysninger til udenlandske partnere anses for nødvendig for at varetage de opgaver, som FE via forsvarsloven er forpligtet til at varetage, eller nødvendig af hensyn til varetage af danske interesser i øvrigt, herunder som formidler af PETs anmodninger. I den forbindelse indgår tillige forpligtelsen til, herunder i medfør af internationale forpligtelser i form af f.eks. FN-resolutioner, at forebygge og efterforske alvorlig international kriminalitet, som også Danmark har en væsentlig interesse i at bekæmpe.

FEs udveksling af oplysninger med udenlandske myndigheder søges altid gennemført inden for rammerne af et etableret, gensidigt samarbejde, således at den modtagende myndighed i udlandet som led i dette samarbejde på tilsvarende måde vil stille oplysninger til rådighed

for FE, når sådanne oplysninger kan have særlig betydning f.eks. for vurderingen af truslen mod Danmark og danske interesser samt muligheden for at bekæmpe alvorlig kriminalitet i Danmark.

Eventuel videregivelse af oplysninger om her i landet hjemmehørende personer til udenlandske myndigheder vil i praksis ske i samråd med PET, medmindre øjeblikket ville forspildes.

Chefen for FE har udstedt en instruks vedrørende de tilfælde, hvor der kan opstå tvivl om, hvordan en oplysning kan antages at blive anvendt i det pågældende land. Det fremgår af instruksen, at sagen i tvivlstilfælde via kommandovejen og sammen med en juridisk vurdering skal forelægges chefen for FE, der træffer endelig beslutning om, hvorvidt oplysningen kan videregives.

4.2.3.3. Specielt om videregivelse af oplysninger til PET (forsvarslovens § 13, stk. 4)

Ved lovændringen i 2006 indsattes yderligere et nyt § 13, stk. 4 med følgende indhold:

”§ 13.

...

Stk. 4. Forsvarets Efterretningstjeneste kan videregive oplysninger til Politiets Efterretningstjeneste, i det omfang videregivelsen kan have betydning for varetagelse af tjenesternes opgaver.”

Om baggrunden for indsættelsen af bestemmelsen er i lovforslagets almindelige bemærkninger, Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 7301-04 anført følgende:

”4.2.1. Den tværministerielle arbejdsgruppes anbefalinger og overvejelser

Det fremgår af den tværministerielle arbejdsgruppes rapport, at videregivelse af oplysninger efter arbejdsgruppens opfattelse vanskeliggøres af den konkrete skønmæssige vurdering, der i hvert enkelt tilfælde skal foretages i forbindelse med videregivelse af personoplysninger. Det anføres, at dette i særlig grad gør sig gældende i det konkrete efterretningsmæssige og operative samarbejde, hvor personoplysninger er hyppigt forekommende, og hvor en hurtig og effektiv videregivelse i særlig grad har betydning.

...

4.2.5. Forsvarsministeriets overvejelser

...

Den tværministerielle arbejdsgruppe anfører i sin rapport, at en række forhold taler for, at efterretningstjenesterne – uden at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en nærmere konkret vurdering i forhold til den enkelte oplysning – bør have adgang til at udveksle oplysninger.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse bl.a. peget på de usikkerhedsmomenter og det tidsforbrug, som de gældende regler er forbundet med for efterretningstjenesterne.

...

4.2.6. Lovforslagets indhold til § 13, stk. 4, i forsvarsloven

...

Om forholdet til anden lovgivning bemærkes, at bestemmelsen i § 13, stk. 4, bygger på, at spørgsmålet om, hvorvidt det er berettiget at videregive og indhente oplysninger i de tilfælde, der er omfattet af bestemmelsen, skal bedømmes efter § 13, stk. 4, og *ikke* efter de regler om videregivelse mv. i navnlig forvaltningslovens § 28.

...

Formålet med bestemmelsen i § 13, stk. 4, er at skabe grundlag for, at Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste kan udveksle oplysninger, uden at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en nærmere konkret vurdering i forhold til den enkelte oplysning.

...

Bestemmelsen i § 13, stk. 4, vil – foruden af hensyn til varetagelse af Politiets Efterretningstjenestes opgaver – kunne anvendes som grundlag for videregivelse af oplysninger i det omfang, videregivelsen kan have betydning for Forsvarets Efterretningstjenestes opgaver.

Bestemmelsen i stk. 4 må ses i sammenhæng med den bestemmelse, der ved det lovforslag, som justitsministeren samtidig har fremsat, foreslås indsat i retsplejeloven om videregivelse af oplysninger fra Politiets Efterretningstjeneste til Forsvarets Efterretningstjeneste. I lyset af bestemmelsens formål – at tilvejebringe et hensigtsmæssigt retsgrundlag for et tæt og løbende samarbejde mellem de to tjenester – er det fundet mest hensigtsmæssigt, at bestemmelserne om den indbyrdes udveksling af oplysninger mellem tjenesterne så vidt muligt udformes i sammenhæng med hinanden.”

Med § 13, stk. 4, er der skabt hjemmel til, at FE – uden at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en nærmere konkret vurdering i forhold til den enkelte oplysning – kan videregive oplysninger til PET. Udveksling af oplysninger kan ske såvel manuelt som elektronisk. Det er en betingelse for, at der kan ske videregivelse af oplysninger til PET, at videregivelsen enten kan have betydning for varetagelse af FEs opgaver eller PETs opgaver. Videregivelsen er således knyttet til et generelt relevanskriterium.

Bestemmelsen omfatter alle former for oplysninger og således både ikke-fortrolige og fortrolige oplysninger, herunder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold. Bestemmelsen omfatter oplysninger om enkeltpersoner, juridiske personer og andre oplysninger end personoplysninger. Bestemmelsen giver mulighed for at videregive oplysninger om både danske og udenlandske statsborgere.

§ 13, stk. 4, skal ses i sammenhæng med retsplejelovens § 116, stk. 1, hvorefter PET kan videregive oplysninger til FE i det omfang, oplysningerne kan have betydning for varetagelse af tjenesternes opgaver. De to bestemmelser sikrer, at tjenesterne kan udveksle oplysninger, uden at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en nærmere konkret vurdering i forhold til den enkelte oplysning. Udveksling af oplysninger mellem PET og FE sker således efter bestemmelserne i henholdsvis forsvarsloven og retsplejeloven og ikke efter de regler om videregivelse mv. i navnlig forvaltningslovens § 28. Relevanskriteriet, jf. ovenfor, medfører, at de to efterretningstjenester af såvel egen drift som efter anmodning kan videregive oplysninger til hinanden i det omfang, oplysningerne kan have betydning for den ene eller begges opgavevaretagelse.

Det er den myndighed (FE eller PET), der er i besiddelse af oplysninger, som skal afgøre, om betingelserne for videregivelse er opfyldt. § 13, stk. 4, og § 116, stk. 1, regulerer alene, hvornår FE og PET er berettiget til at videregive de pågældende oplysninger. Spørgsmålet om, hvorvidt FE og PET er forpligtet til at videregive oplysningerne, er reguleret i forvaltningslovens § 31. Bestemmelsen i § 31 betyder, at en forvaltningsmyndighed, der er berettiget til at videregive en oplysning, i almindelighed også er forpligtet til – på begæring fra en anden forvaltningsmyndighed – at videregive oplysningen.

Der henvises til kapitel 5, pkt. 2.1.6, hvor bestemmelsen i retsplejelovens § 116, stk. 1, er nærmere beskrevet.

Oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer, som FE modtager fra udenlandske samarbejdspartnere, videregives altid til PET, jf. forsvarslovens § 13, stk. 4, og behandles i øvrigt i FE i overensstemmelse med de i pkt. 4.2.2.2 beskrevne retningslinjer, herunder med hensyn til løbende destruktion af de pågældende oplysninger.

4.2.3.4. Specielt om udlændingelovens § 45 a, stk. 2 (videregivelse til udlændingemyndighederne mv.)

Efter udlændingelovens § 45 a, stk. 2, kan efterretningstjenesterne uden udlændingens samtykke videregive oplysninger om en udlænding til Udlændingesservice, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Flygtningenævnet og statsforvaltningerne i det omfang, videregivelsen kan have betydning for disse myndigheders behandling af en sag efter udlændingeloven.

Udvalget henviser om bestemmelsen i det hele til gennemgangen i kapitel 5.

4.2.3.5. Videregivelse til andre danske myndigheder end PET og udlændingemyndighederne. Videregivelse til privatpersoner, virksomheder og organisationer

Udvalget henviser om bestemmelser om FEs (og PETs) videregivelse af oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder og private i det hele til gennemgangen i kapitel 5.

FE videregiver efter anmodning oplysninger om personer hjemmehørende i Danmark til andre danske myndigheder, hvor videregivelse er nødvendigt til løsning af myndighedernes opgaver. Det kan f.eks. være tilfældet i forbindelse med myndighedernes behandling af sager vedrørende eksportkontrol.

I det omfang FE måtte komme i besiddelse af oplysninger om personer hjemmehørende i Danmark, der kunne være af relevans for andre myndigheder, virksomheder eller lignende, vil disse oplysninger normalt blive videreformidlet til PET med henblik på eventuel videre foranstaltning. FE videregiver derfor i sin efterretningsmæssige virksomhed som udgangspunkt kun undtagelsesvist oplysninger om personer hjemmehørende i Danmark til privatpersoner, virksomheder og organisationer eller til andre danske myndigheder. Direkte videregivelse af denne type oplysninger fra FE vil kunne finde sted i situationer, hvor øjemedet ville forspildes, såfremt oplysningerne ikke videregives direkte af FE, f.eks. i krisesituationer eller ved nært forestående trusler rettet mod f.eks. en person eller organisation i udlandet.

4.3. FEs behandling af oplysninger som militær sikkerhedstjeneste

4.3.1. FEs indhentning af oplysninger

I Forsvarsministeriets Retningslinjer af 12. maj 2010 for Forsvarets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger mv. om danske statsborgere og herboende udlændinge anføres i § 1, at FE kan foretage sikkerhedsundersøgelser med henblik på sikkerhedsgodkendelse af personer, virksomheder og organisationer, der skal behandle klassificerede oplysninger eller skal færdes i sikkerhedsbeskyttede områder eller i øvrigt varetager opgaver, der forudsætter særlig tillid. Undersøgelserne kan ske i overensstemmelse med de gældende regler herfor. Det anføres endvidere, at disse sikkerhedsundersøgelser alene kan foretages, når den pågældende har meddelt samtykke hertil.

I § 3 bestemmes, at FE som led i den militære sikkerhedstjeneste kan indhente oplysninger hos andre myndigheder inden for Forsvarsministeriets område, hos politiet, PET, anklagemyndigheden, NATO og udenlandske samarbejdspartnere og kontakter. I forbindelse med sikkerhedsundersøgelser, der foretages med henblik på sikkerhedsgodkendelse, kan der end-

videre indhentes oplysninger fra virksomheder og organisationer. Øvrig indhentning i Danmark med det nævnte formål skal ske gennem PET.

FEs indhentning af oplysninger om danske statsborgere og herboende udlændinge som led i en sikkerhedsundersøgelse adskiller sig i princippet ikke fra de undersøgelser, som andre offentlige myndigheder udfører i forbindelse med sikkerhedsgodkendelser af deres medarbejdere. Forskellen ligger i det forholdsvise store antal medarbejdere mv. under Forsvarsmi- nisteriets ressort, der har behov for en sikkerhedsgodkendelse.

Udover de oplysninger, som den pågældende selv meddeler ved sin udfyldelse af et oplys- ningsskema, indhenter FE navnlig oplysninger fra PET. Indhentningen af oplysninger fra PET sker ved, at FE anmoder PET om at foretage en undersøgelse af den pågældende i form af enten en registermæssig undersøgelse, hvor det blot undersøges, om personen er kendt i politiets registre, eller i form af en grundigere personsikkerhedsundersøgelse.

Den grundige personsikkerhedsundersøgelse foretages normalt alene i forbindelse med god- kendelse til de højeste klassifikationsgrader, men kan også iværksættes, hvis det f.eks. på baggrund af en forudgående registermæssig undersøgelse skønnes nødvendigt.

Undersøgelse foretages såvel første gang en person sikkerhedsgodkendes som ved senere fornyelser af sikkerhedsgodkendelsen. Undersøgelse foretages endvidere, hvor FE i sikker- hedsgodkendelsens løbetid modtager informationer, der kan give anledning til at overveje en ændring af godkendelsen. Sådanne informationer vedrører normalt straffbare forhold og kan f.eks. hidrøre fra PET eller fra den pågældendes tjenestested.

På baggrund af en registermæssig undersøgelse giver PET oplysninger til FE om, hvorvidt den undersøgte er straffet for eller har været sigtet for overtrædelse af straffeloven, lov om euforiserende stoffer eller våbenloven.

Som resultat af PETs grundige personsikkerhedsundersøgelse modtager FE bl.a. oplysnin- ger, der hidrører fra Kriminalregistret, herunder Efterforskningsregisteret, samt vandels- mæssige oplysninger.

Ved den sikkerhedsefterretningsmæssige analyse af truslerne mod forsvaret benyttes de samme oplysninger, som er indhentet til brug for FE's udenrigsefterretningstjeneste og mili- tære efterretningstjeneste, jf. pkt. 4.2.1. Herudover benyttes særligt indhentede oplysninger fra udenlandske samarbejdspartnere og PET.

4.3.2. FEs interne anvendelse af oplysninger

Forsvarsministeriets Retningslinjer af 12. maj 2010 for Forsvarets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger mv. om danske statsborgere og herboende udlændinge indeholder i § 4 en bestemmelse om FEs registre og databaser i forbindelse med den militære sikkerhedstjeneste.

Ifølge bestemmelsen kan FE føre elektroniske registre og databaser, der indeholder oplysninger vedrørende sikkerhedsundersøgelser, der foretages med henblik på sikkerhedsgodkendelse, jf. § 1. Hvis det er nødvendigt for behandlingen, kan der i tilknytning hertil registreres oplysninger om andre personer end dem, der har været genstand for sikkerhedsundersøgelse.

Personregistret indeholder følgende grunddata vedrørende personer, der er sikkerhedsgodkendt eller under sikkerhedsgodkendelse:

- CPR-nummer,
- fulde navn,
- fødested,
- aktuelle sikkerhedsgodkendelse (kun for sikkerhedsgodkendte personer) samt
- militær eller civil tilknytning til forsvaret.

Personregistret indeholder endvidere følgende sagsakter:

- oplysningsskemaer med tilhørende samtykkeerklæringer (seneste og forrige),
- eventuelle informationer fra Kriminalregistret, herunder Efterforskningsregistret,
- eventuelle andre vandelsmæssige oplysninger,
- eventuelle informationer fra tjenestested, ansættelsessted eller lignende,
- høringsskrivelser og høringssvar fra partshøringer,
- FEs svarskrivelse på anmodning om sikkerhedsgodkendelse samt
- referat fra eventuel sikkerhedssamtale (gennemføres alene i forbindelse med godkendelse til YDERST HEMMELIGT).

Oplysninger i personregistret tilintetgøres ved sletning efter de regler, der følger af Forsvarsministeriets Retningslinjer for Forsvarets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger mv. om danske statsborgere og herboende udlændinge af 12. maj 2010. Reglerne er godkendt af Wamberg-udvalget

Alle oplysninger vedrørende en person slettes, når den pågældende ikke længere har behov for en sikkerhedsgodkendelse. Oplysninger om sikkerhedsgodkendte personer slettes således ved ansættelsesforholdets ophør, herunder ved pensionering. Oplysninger om værnepligtigt personel slettes senest 24 måneder efter, at sikkerhedsgodkendelsen er meddelt den pågældende.

Personoplysninger, der tilgår FE, opbevares og behandles i en særlig personelsikkerhedssektion ved tjenesten. Udover sektionens medarbejdere er det alene sektionschefen, chefen for FEs militære sikkerhedsafdeling og chefen for FE, der har adgang til oplysningerne.

Personregisteret opbevares i et særligt område i FEs lokaliteter, hvortil der ikke er almindelig adgang.

Korrespondance vedrørende sager om sikkerhedsgodkendelse registreres i FEs personelsikkerhedssektion, og alene autoriseret personel har adgang til oplysningerne.

I Forsvarsministeriets Retningslinjer af 12. maj 2010 for Forsvarets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger mv. om danske statsborgere og herboende udlændinge anføres i § 2, at FE i sager om aktiviteter rettet mod forsvaret kan behandle oplysninger om personer, virksomheder eller organisationer, der med rimelig grund mistænkes eller har været mistænkt for at udføre eller forsøge at udføre ulovlig virksomhed rettet mod forsvaret. Behandlingen af sådanne sager har normalt til formål at afklare, om der er begået strafbare forhold, der skal videregives til de strafforfølgende myndigheder, og om der er behov for sikkerhedsmæssige tiltag med henblik på at afværge trusler mod personer, materiel, informationer, informatiksystemer, operationer og etablissementer inden for Forsvarsministeriets concernområde, såvel nationalt som internationalt. Vurderes det, at der tale om strafbare forhold, overdrages sagen til politiet eller auditørkorpset med henblik på eventuel efterforskning. Oplysninger, der er relevante for vurderingen af sikkerhedsgodkendte personer, registreres i FEs register vedrørende sikkerhedsundersøgelser, jf. ovenfor.

Ifølge Retningslinjernes § 4 kan FE føre elektroniske registre og databaser, der indeholder oplysninger om aktiviteter rettet mod forsvaret. Hvis det er nødvendigt for behandlingen, kan der i tilknytning hertil registreres oplysninger om andre personer end dem, der har været genstand for mistanke om aktiviteter rettet mod forsvaret. Registre og databaser vil f.eks. kunne omfatte oplysninger om chikane mod forsvarets personel og om gentagne henvendelser fra såkaldte ”efterretningsforstyrre”. Registreringerne skal i medfør af Retningslinjernes § 4, stk. 1, forelægges Wamberg-udvalget til godkendelse.

4.3.3. Nedlagte personregistre

FE har indtil februar 1999 ført tre mindre personregistre, som alle er blevet oprettet i perioden efter, at Wamberg-udvalget har haft tilsyn med FEs personregistrering.

De tre registre, der alle blev nedlagt i februar 1999, omfattede:

- 1) et register over personer i forsvaret, herunder hjemmeværnet, som havde mistet tjenestevåben eller vitale våbendele,
- 2) et register over personer, som havde udført ulovlige handlinger over for forsvaret, og
- 3) et register over personer, der havde foretaget chikane over for forsvarets øverste ledelse og militære tjenestesteder.

Registreringen af personer, som havde mistet våben eller vitale våbendele, havde til formål at klarlægge, om der skulle være et mønster i den måde, hvorpå forsvaret mistede våben. Registreringerne blev påbegyndt i 1986 med Wamberg-udvalgets godkendelse, ligesom alle registreringer i registret blev forelagt Wamberg-udvalget til godkendelse. I begyndelsen af 1999 kunne det konstateres, at der ikke var noget mønster i våbentabene. På den baggrund konkluderede FE, at en fortsættelse af registreringerne ikke tjente noget formål, hvorfor registret blev nedlagt. Registret indeholdt ved nedlæggelsen 367 registreringer.

Registreringen af personer, der havde udført ulovlige handlinger over for forsvaret, og registrering af personer, der havde gennemført chikane over for forsvarets øverste ledelse, tjente som en form for serviceregister. Når en myndighed eller person gav melding om, at man havde modtaget en trussel, kunne FE oplyse om den, der truede, var kendt af tjenesten og give en vurdering af truslens alvor. Registreringer har i hvert enkelt tilfælde været forelagt Wamberg-udvalget til godkendelse. I februar 1999 var der i de to registre i alt registreret 41 personer. Som følge af registrenes relativt begrænsede størrelse og betydning for FEs virksomhed samt den debat, der i 1998 havde været om personregistreringer ved efterretningstjenesterne, besluttedes det at nedlægge de to registre.

Registreringer i de tre registre blev slettet efter 10 år, medmindre der i perioden blev tilføjet nye oplysninger. I så fald blev registreringsperioden udvidet med 10 år fra tidspunktet for registrering af de nye oplysninger.

Udvalget har anmodet om, at de tre registre opbevares indtil videre. Denne anmodning har sin baggrund i, at udvalget skal overveje mulighederne for at etablere en ordning, der giver indsigt i historiske registreringer. Det er overfor udvalget oplyst, at de to mindre registre

fortsat opbevares, medens registret over personer, der havde mistet våben, er blevet destrueret i forbindelse med aflevering af arkivalier til Statens Arkiver.

4.3.4. FEs videregivelse af oplysninger

Forsvarsministeriets Retningslinjer af 12. maj 2010 for Forsvarets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger mv. om danske statsborgere og herboende udlændinge indeholder i § 5 en regel om videregivelse af belastende oplysninger fra registre og databaser i forbindelse med den militære sikkerhedstjeneste.

Ifølge § 5, stk. 1, skal videregivelse til andre myndigheder fra FEs registre og databaser af belastende oplysninger omfattet af § 4, stk. 1, om danske statsborgere eller herboende udlændinge, virksomheder eller organisationer, godkendes af Wamberg-udvalget.

Efter § 5, stk. 2, kan FE dog uden godkendelse fra Wamberg-udvalget videregive belastende oplysninger til andre myndigheder inden for Forsvarsministeriets område eller til PET, politiet og anklagemyndigheden. Videregivelse sker kun i det omfang, oplysningerne er nødvendige for varetagelse af myndighedsopgaver. Videregivelse uden Wamberg-udvalgets godkendelse af personoplysninger kan endvidere ske, hvis den pågældende har givet samtykke hertil. Videregivelse uden godkendelse kan endelig ske, såfremt oplysningen vedrører, hvilken klassifikationsgrad en person kan bemyndiges adgang til.

I forbindelse med PETs videregivelse af personoplysninger til FE i personsikkerhedsgodkendelsessager underrettes FE af PET om, hvilke oplysninger der uden betænkelighed kan videregives til den sikkerhedsundersøgte som led i partshøring eller egen acces. For øvrige oplysningers vedkommende høres PET forud for eventuel partshøring eller konkret begæring om egenacces.

Oplysninger til Forsvarsministeriet gives bl.a. til brug for Forsvarsministeriets behandling af klagesager i forbindelse med afgørelser vedrørende sikkerhedsgodkendelse.

Medmindre der foreligger særlige omstændigheder af sikkerhedsmæssig karakter, får tjenestestedet ikke oplysninger om baggrunden for afslag på sikkerhedsgodkendelse.

Oplysninger gives til Forsvarets Personeltjeneste i forbindelse med suspension, afsked i utide og andre vandelsbetingede afgørelser vedrørende civilt/militært personel.

Der videregives ikke informationer til virksomheder.

FE videregiver som militær sikkerhedstjeneste som udgangspunkt ikke af egen drift oplysninger om danske statsborgere eller herboende udlændinge til enkeltpersoner og udenlandske myndigheder. Videregivelse af oplysninger vil kun ske i det omfang, det er strengt nødvendigt af hensyn til FEs opgaver i forbindelse med sikkerhedsundersøgelser. Hidrører oplysningerne fra PET, vil videregivelse forudsætte PETs godkendelse, medmindre øjeblikket herved forspildes. Derudover følges de regler og principper, der gælder for videregivelse af oplysninger, som er indhentet til brug for opgaven som udenrigsefterretningstjeneste, herunder militær efterretningstjeneste, jf. pkt. 4.2.3.2.

4.3.5. Fælles regler for FEs behandling af personoplysninger mv. om danske statsborgere og herboende udlændinge

Forsvarsministeriets Retningslinjer af 12. maj 2010 for Forsvarets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger mv. om danske statsborgere og herboende udlændinge indeholder en række fælles bestemmelser for behandling af personoplysninger i FEs sikkerhedstjenestemæssige og efterretningsmæssige registre og databaser.

Ifølge § 7, stk. 1, skal de personer, som skal arbejde med personoplysninger, i nødvendigt omfang være autoriseret hertil. Autorisation af personer til behandling af personoplysninger, skal begrænses til dem, som skal beskæftige sig med disse oplysninger. De må alene behandle oplysningerne, hvis det sker som et nødvendigt led i FEs virksomhed.

Efter § 8, stk. 1, skal personoplysninger slettes og eventuelle tilknyttede sagsakter destrueres, hvis bevaring af sagens oplysninger ikke længere kan begrundes med hensyn til varetagelsen af efterretningstjenestens opgaver.

Ifølge § 9 skal personoplysninger behandles i overensstemmelse med god databehandlings-skik.

Efter § 10 skal personoplysninger, som behandles, være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere end, hvad der kræves til varetagelse af FEs virksomhed.

Ifølge § 11 skal der foretages den fornødne mulige kontrol for at sikre, at der ikke behandles urigtige eller vildledende oplysninger. Oplysninger, der viser sig urigtige eller vildledende, skal snarest muligt slettes eller berigtiges.

Efter § 12 skal der træffes de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger for, at personoplysninger ikke misbruges eller kommer til uvedkommendes kendskab.

I § 13 bestemmes, at fysiske sagsakter, der indeholder oplysninger om danske statsborgere, herboende udlændinge, organisationer eller virksomheder hjemmehørende i Danmark, og som knytter sig til de i §§ 4-6 anførte it-systemer, kan opbevares og behandles på samme vilkår, som gælder for de elektroniske oplysninger.

I § 14 bestemmes, at oplysninger om danske statsborgere, herboende udlændinge, organisationer og virksomheder hjemmehørende i Danmark, der i øvrigt behandles uden for de it-systemer, som er beskrevet i §§ 4-6, som udgangspunkt skal destrueres eller overføres til registre eller databaser senest 3 måneder efter, at oplysningerne er tilvejebragt. Sker dette ikke, skal Wamberg-udvalget snarest muligt underrettes herom. Om Wamberg-udvalgets kontrol henvises til bemærkningerne under 4.4.

4.4. Wamberg-udvalgets kontrol

4.4.1. Justitsministeriets og Forsvarsministeriets Kommissorium af 7. december 2009 for Tilsynsudvalget vedrørende politiets og forsvarets efterretningstjenesters behandling af personoplysninger (Wamberg-udvalget)

Ifølge Kommissoriets § 2, stk. 1, har udvalget til opgave at påse:

- 1) at efterretningstjenesterne alene behandler oplysninger om personer, organisationer eller virksomheder i det omfang, hvori dette er nødvendigt af hensyn til varetagelsen af efterretningstjenesternes opgaver,
- 2) at efterretningstjenesternes behandling af oplysninger om personer er i overensstemmelse med de retningslinjer, der gælder for efterretningstjenesternes virksomhed, jf. § 3, og
- 3) at efterretningstjenesternes interne kontrol af overholdelse af de givne retningslinjer indrettes og udføres på en sådan måde, at kontrollen er effektiv.

Efter kommissoriets § 3 fastsætter justitsministeren og forsvarsministeren efter drøftelse med udvalget nærmere retningslinjer for henholdsvis PETs og FEs behandling af personoplysninger samt for udvalgets kontrol med overholdelsen af disse retningslinjer, herunder hvilke dele der skal underkastes en fuldstændig kontrol, og hvilke dele der skal underkastes stikprøvekontrol.

Ethvert spørgsmål vedrørende gennemførelsen eller resultatet af udvalgets kontrol kan ifølge § 7 af efterretningstjenesterne og udvalget eller et medlem af dette forelægges for justitsministeren eller forsvarsministeren, der træffer den endelige afgørelse.

Det fremgår af § 8, at Justitsministeriets regler af 8. juni 1964 og Forsvarsministeriets kommissorium af 23. august 1978 vedrørende Wamberg-udvalget ophæves.

4.4.2. Forsvarsministeriets Retningslinjer af 12. maj 2010 for Forsvarets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger om danske statsborgere og herboende udlændinge

I retningslinjerne anføres indledningsvis, at den løbende overholdelse af retningslinjerne kontrolleres af FEs ledelse samt af Tilsynsudvalget vedrørende politiets og forsvarets efterretningstjenestes behandling af personoplysninger (Wamberg-udvalget), således som det er bestemt i retningslinjerne.

Videre anføres, at Wamberg-udvalget i forbindelse med sin kontrol har adgang til alle personoplysninger om danske statsborgere og herboende udlændinge samt i Danmark hjemmehørende organisationer og virksomheder hos FE, uanset i hvilken form oplysningerne opbevares.

Efter retningslinjerne skal nogle registreringer godkendes af Wamberg-udvalget, dog således at en eventuel uenighed om et spørgsmål af efterretningstjenesten, udvalget eller et medlem af udvalget kan kræves forelagt forsvarsministeren til endelig afgørelse. Det gælder registreringer efter § 2 (aktiviteter rettet mod forsvaret), jf. § 4, stk. 3, og registreringer efter § 6 (efterretningsmæssige registreringer) i mere end 6 måneder.

Videregivelse af belastende oplysninger fra registre i forbindelse med den militære sikkerhedstjeneste, skal som udgangspunkt godkendes af Wamberg-udvalget, jf. § 5.

Opretholdelse af en registrering i mere end 10 år efter registreringens oprettelse af en dansk statsborger, herboende udlænding eller en organisation eller virksomhed hjemmehørende i Danmark kan kun ske med Wamberg-udvalgets godkendelse. Frem til sletning sker, skal spørgsmålet om registreringens opretholdelse herefter forelægges Wamberg-udvalget til godkendelse hvert 5. år, medmindre udvalget har fastsat en kortere frist, jf. § 8, stk. 2. For oplysninger i sager om sikkerhedsundersøgelser, der er indhentet med samtykke, gælder 10-års-reglen ikke. I disse sager fastsætter FE selv slettefrister, der forelægges Wamberg-udvalget til godkendelse, jf. § 4, stk. 4.

Finder udvalget, at et sikkerhedsregister eller en sikkerhedsdatabase i strid med § 4, stk. 1, eller stk. 2, indeholder oplysninger, som ikke er af relevans for efterretningstjenestens opgavevaretagelse, skal oplysningerne straks slettes og eventuelle hertil knyttede sagsakter de-

strueres, medmindre efterretningstjenesten eller et medlem af udvalget uden unødigt ophold forelægger spørgsmålet om registreringen for forsvarsministeren til endelig afgørelse.

For de ovenfor under pkt. 4.4 nævnte oplysninger, der er omtalt i retningslinjernes § 14 gælder, at Wamberg-udvalget skal underrettes, hvis den angivne 3 måneders frist overskrides. Underretningen skal som minimum indeholde oplysninger om:

- 1) baggrunden for overskridelsen af tidsfristen,
- 2) omfanget af overskridelsen, samt
- 3) hvornår oplysningerne vil være overført til registrene eller databaserne.

Wamberg-udvalget kan pålægge efterretningstjenesten straks eller inden for en nærmere fastsat frist at destruere en oplysning.

Efter § 8, stk. 3, etablerer Wamberg-udvalget en stikprøvekontrol med registreringer og oplysninger, om danske statsborgere, herboende udlændinge og organisationer og virksomheder hjemmehørende i Danmark, samt med efterretningstjenestens overholdelse af de i § 8, stk. 2, og § 4, stk. 4, anførte frister og med sletning af oplysninger efter § 6, stk. 2. Wamberg-udvalget etablerer endvidere en stikprøvekontrol med overholdelse af bestemmelsen i § 7, stk. 1, i forhold til oplysninger om danske statsborgere, herboende udlændinge og i Danmark hjemmehørende organisationer eller virksomheder, jf. § 7, stk. 2.

I § 15 anføres, at FE løbende skal foretage intern kontrol med retningslinjernes overholdelse. Efterretningstjenesten skal løbende orientere Wamberg-udvalget om omfanget, karakteren og resultatet af den interne kontrol. Wamberg-udvalget kan i den forbindelse pålægge efterretningstjenesten at ændre sin kontrol, herunder iværksætte nye kontroltiltag.

5. Udvalgets overvejelser

5.1. Indledning

Som det fremgår af udvalgets kommissorium gengivet foran under pkt. 1 skal udvalget udarbejde forslag til nye og klare regler, der er fælles for PET og FE, om registrering af i Danmark hjemmehørende personer og organisationer og om behandlingen og opbevaringen af registrerede oplysninger. Udvalget skal endvidere overveje mulighederne for at give den enkelte borger adgang til at få oplyst, om den pågældende er registreret i efterretningstjenestens arkiver, herunder overveje muligheden for at etablere en særlig historisk indsigtsordning.

Derimod skal udvalget ikke i øvrigt overveje forhold vedrørende FE, idet det udtrykkeligt i kommissoriet er anført, at udvalget kun for så vidt angår PET skal gennemgå regelgrundlaget for tjenesten og i lyset heraf overveje behovet for og udformningen af en mere samlet regulering af PETs virksomhed.

Udvalget har i overensstemmelse hermed begrænset sine drøftelser vedrørende FE til at angå spørgsmål om behandling af i Danmark hjemmehørende personer og juridiske personer og om en indsigtsordning.

Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven) afløste den 1. juli 2000 de to registerlove, lov om offentlige myndigheders registre og lov om private registre, der var gældende, da udvalgets kommissorium blev udformet. Udvalgets overvejelser er sket med udgangspunkt i den nugældende persondatalov.

Udvalget har overvejet, om de regler, som udvalget i det følgende foreslår om FE, bør fastsættes i lovsform eller som administrative bestemmelser fastsat af Forsvarsministeriet og chefen for FE. Udvalget finder, at de overordnede regler, som udvalget foreslår - på samme måde som de foreslåede overordnede regler vedrørende PET - bør fastsættes i lovsform. Udvalget henviser specielt til sine bemærkninger i kapitel 5 om det hensigtsmæssige ved i lovsform at overføre en række af persondatalovens definitioner og principper til efterretningsvirksomhed.

Som nævnt foran under 1, er der efter nedsættelsen af udvalget indsat bestemmelser i forsvarslovens § 13 om Forsvarets Efterretningstjeneste, herunder i § 13, stk. 2, om FEs opgaver.

5.2. FEs behandling (indhentning, interne behandling og videregivelse) af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer og organisationer.

Om udvalgets overvejelser om de samme spørgsmål vedrørende PET henvises til kapitel 5.

Som det fremgår af det anførte foran under pkt. 4.2 og 4.3, behandler FE oplysninger om her i landet hjemmehørende personer og juridiske personer dels i sin egenskab af udenrigsefterretningstjeneste og militær efterretningstjeneste, dels i sin egenskab af militær sikkerhedstjeneste (sikkerhedsefterretningstjeneste og forebyggende sikkerhedstjeneste).

5.2.1. FEs indhentning af oplysninger

5.2.1.1. FEs indsamling og indhentning af oplysninger som udenrigsefterretningstjeneste, herunder militær efterretningstjeneste.

5.2.1.1.1. Generelt

Ifølge forsvarslovens § 13, stk. 2, er FEs opgave som udenrigsefterretningstjeneste og militær efterretningstjeneste at indsamle, bearbejde og formidle informationer om forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, herunder for danske enheder mv. i udlandet.

Det fremgår således udtrykkeligt af forsvarslovens § 13, stk. 2, at FEs opgaver som udenrigsefterretningstjeneste og som militær efterretningstjeneste vedrører forhold i udlandet.

Til forskel herfra vedrører PETs opgaver som landets interne efterretningstjeneste forhold her i landet. Det er i den forbindelse en kerneopgave for PET at indsamle og indhente oplysninger om forhold i Danmark, herunder personoplysninger om her i landet hjemmehørende personer.

Omvendt er det en kerneopgave for FE at indsamle og indhente oplysninger om forhold i udlandet, men FE kan dog i forbindelse med denne opgave medtage oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark, jf. forsvarslovens § 13, stk. 3, der omtales nærmere i pkt. 5.2.1.1.2.

Udvalget henviser om § 13, stk. 2, til bemærkningerne foran under pkt. 3.3.1. Udvalget finder, at det ligger uden for kommissoriet at foreslå ændringer i FEs opgaver som udenrigsefterretningstjeneste, der er fastsat i lovsform i 2001. Om forsvarslovens § 13, stk. 3, henvises til bemærkningerne under pkt. 5.2.1.1.2.

5.2.1.1.2. Specielt om forsvarslovens § 13, stk. 3

Udvalget finder, at denne bestemmelse bør opretholdes i forbindelse med en ny lovgivning. Om baggrunden for bestemmelsen henvises til pkt. 4.2.1.2. FE skal således fortsat i forbindelse med sin virksomhed rettet mod forhold i udlandet kunne medtage oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark.

Det fremgår af bemærkningerne til forsvarsloven, Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 7300, at udtrykket ”person” også omfatter juridiske personer. Med henblik på at klargøre dette foreslår udvalget, at det i bestemmelsen udtrykkeligt nævnes, at juridiske personer, der

er hjemmehørende i Danmark, er omfattet af bestemmelsen. Udtrykket ”person” i den øvrige lovtæst omfatter i overensstemmelse med persondatalovens terminologi alene fysiske personer.

Der ligger ikke i selve udtrykket ”medtage oplysninger” nogen angivelse af, hvorledes de nævnte oplysninger er tilvejebragt. Begrænsningen i FEs adgang til som udenrigsefterretningstjeneste og militær efterretningstjeneste at behandle oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark, og organisationer mv. hjemmehørende i Danmark ligger navnlig i, at oplysningerne skal være tilvejebragt i forbindelse med tjenestens virksomhed rettet mod forhold i udlandet.

Det følger imidlertid af bemærkningerne, at oplysningerne altid vil komme i FEs besiddelse ved en tilfældighed. Heraf følger, at oplysningerne ikke må fremkomme som et resultat af en tilsigtet og direkte indsamling eller indhentning af oplysninger om danske statsborgere eller personer, der opholder sig her i landet.

Som nævnt foran under pkt. 4.2.1.1 indhenter FE bl.a. gennem elektronisk indhentning meget store informationsmængder (flere hundrede millioner signaler/kommunikation pr. år), hvis karakter og eventuelle betydning for FE først kan afklares efter en bearbejdning.

FEs efterretningsmæssige virksomhed er rettet mod forhold i udlandet, og den altdominerende del af de indsamlede rådata vedrører derfor udenlandske forhold, men der vil i disse data kunne forekomme oplysninger med en dansk vinkel, herunder oplysninger om her i landet hjemmehørende personer. Det er udvalgets opfattelse, at persondatalovens behandlingsdefinition, jf. lovens § 3, nr. 2, principielt omfatter rådata, der indeholder personoplysninger. Den regulering, der foreslås i lovudkastets §§ 4-7 og § 9 finder i princippet også anvendelse på rådata, men den praktiske administration af reglerne må ske under hensyn til disse datas særlige karakter.

De grundlæggende principper i persondataloven om god databehandlingsskik og behandlingssikkerhed, som udvalget foreslår, jf. udkastets § 4, stk. 1, vil efter udvalgets opfattelse i princippet kunne anvendes på behandling af rådata med personoplysninger om her i landet hjemmehørende personer. Der vil eksempelvis kunne fastsættes tidsfrister for opbevaring af rådata med sådanne oplysninger.

Reglerne i udkastets § 4, stk. 2, §§ 5-7 og § 9 kan derimod kun meningsfuldt anvendes, når der i forbindelse med en analyse eller bearbejdning af tilvejebragte rådata måtte fremkomme oplysninger om her i landet hjemmehørende personer. Dette rejser spørgsmålet, om FE bør kunne videregive rådata til andre danske forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder og organisationer, uden at der er sikkerhed for, at reglen i udkastets § 6 om

videregivelse af personoplysninger vedrørende her i landet hjemmehørende personer er opfyldt. Spørgsmålet har navnlig relation til, om FE som led i det internationale samarbejde kan videregive rådata til udenlandske samarbejdspartnere. Det er udvalgets opfattelse, at en sådan videregivelse ikke på forhånd bør være udelukket. Afgørelse af, om videregivelsen bør kunne ske, bør bero på en afvejning af behovet for at videregive og de risici, der kan være forbundet hermed. Det er endvidere udvalgets opfattelse, at der gennem FEs og FE-tilsynets praksis vil kunne udmøntes nogle kriterier for denne afvejning.

Bestemmelsen vedrører oplysninger om ”danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark”, hvilket indebærer, at bestemmelsen omfatter en større personkreds end den, der defineres som ”her i landet hjemmehørende personer”. Om baggrunden herfor henvises til forarbejderne til lov nr. 568 af 9. juni 2006 om ændring af lov om forsvarrets formål, opgaver og organisation mv. (Ændringer som følge af regeringens terrorhandlingsplan og aftale om forsvarrets ordning 2005-2009 mv.), Folketingstidende 2005-06, Tillæg A, side 7300:

”Formuleringen »danske statsborgere og personer der opholder sig i Danmark« er i lovforslaget anvendt i stedet for »i Danmark hjemmehørende personer«, som er anvendt i bl.a. regeringens terrorhandlingsplan. Baggrunden herfor er, at Forsvarsministeriet er af den opfattelse, at begrebet »i Danmark hjemmehørende personer« ikke tydeligt angiver, hvilke persongrupper, der er omfattet af formuleringen. Den i § 13, stk. 3, foreslåede formulering omfatter danske statsborgere, uanset om disse fysisk opholder sig i Danmark, juridiske personer, samt personer, som ikke er danske statsborgere, men som opholder sig i Danmark i kortere eller længere tid.

Formålet med lovforslaget er således at skabe udtrykkelig hjemmel til, at Forsvarets Efterretningstjeneste, i forbindelse med sin almindelige opgavevaretagelse rettet mod forhold i udlandet, kan være i besiddelse af oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark eller oplysninger, der i øvrigt har tilknytning til Danmark.”

Om FEs adgang til intern behandling og videregivelse af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer medtaget med hjemmel i § 13, stk. 3, henvises til pkt. 5.2.2 og pkt. 5.2.3 nedenfor.

5.2.1.2. FEs indsamling og indhentning af oplysninger som militær sikkerhedstjeneste

Om FEs opgaver som militær sikkerhedstjeneste hedder det i bemærkningerne til § 13, Folketingstidende 2000-01, Tillæg A, side 2870:

”Efter forsvarsministerens bestemmelse leder og kontrollerer Forsvarets Efterretningstjeneste på forsvarschefens vegne den militære sikkerhedstjeneste, herunder sikkerhedstjeneste i relation til private virksomheders arbejde på forsvarsområdet.”

FEs virksomhed som militær sikkerhedstjeneste fremgår således ikke af lovteksten, men kan udledes af bemærkningerne til § 13.

Det er udvalgets opfattelse, at FE i sin egenskab af militær sikkerhedstjeneste (sikkerheds efterretningstjenesten og den forebyggende sikkerhedstjeneste) som udgangspunkt bør kunne indsamle og indhente enhver oplysning, der kan have betydning for denne del af tjenestens virksomhed.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at en regel herom, der til dels vil svare til § 2 i udvalgets udkast til lov om PET, bør fastsættes i lovsform.

FE får efter en sådan regel mulighed for at indsamle og indhente enhver oplysning til brug for denne del af sin virksomhed. Det betyder, at FE i forbindelse med f.eks. undersøgelser vedrørende sikkerhedsbrud eller aktiviteter rettet mod forsvaret kan indsamle og indhente alle oplysninger, herunder gennem andre myndigheder som f.eks. forsvaret og PET. I modsætning til PET kan FE imidlertid ikke foretage efterforskning og tvangsindgreb efter bestemmelserne i retsplejeloven. I det omfang FE kan konstatere, at der med en vis sandsynlighed er begået et strafbart forhold, vil sagen således blive overgivet til politiet eller Forsvarets Auditørkorps med henblik på en egentlig strafferetlig efterforskning.

Udvalget forudsætter, at der ved administrative regler svarende til § 3 i Forsvarsministeriets retningslinjer af 12. maj 2010 fastsættes regler om, hvilke myndigheder mv. FE kan indhente oplysninger hos. Udvalget forudsætter endvidere, at der administrativt fastsættes regler om samtykke fra den, der skal undersøges, i forbindelse med FEs indhentelse af oplysninger i forbindelse med en sikkerhedsundersøgelse.

5.2.2. FEs interne behandling af oplysninger

5.2.2.1. Generelt

Det er udvalgets opfattelse, at de samme hensyn, som er omtalt i kapitel 5 vedrørende PET, taler for, at enhver intern behandling af personoplysninger vedrørende her i landet hjemmehørende personer, bør være reguleret af reglerne i persondatalovens § 3, § 5, § 6, stk. 1, § 11, stk. 1, og §§ 41-42 (udkastets § 4, stk. 1).

FE bør dog kunne behandle enhver personoplysning, hvis behandlingen må antages at have betydning for varetagelse af de opgaver, der er nævnt i forsvarslovens § 13, stk. 2, (udkastets § 1, stk. 1, jf. § 4, stk. 2, nr. 2), sker med samtykke (udkastets § 4, stk. 2, nr. 1), eller be-

handlingen er nødvendig for varetagelse af tjenestens øvrige opgaver (udkastets § 4, stk. 2, nr. 3).

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at der bør fastsættes en hjemmel for forsvarsministeren til at fastsætte nærmere regler for FEs behandling af de indsamlede personoplysninger (udkastets § 4, stk. 3).

Udvalgets udkast svarer i det hele til udvalgets udkast til regler om PETs behandling af indsamlede personoplysninger. Der henvises til § 6 i udvalgets forslag til lov om PET.

5.2.2.2. Specielt om behandling af personoplysninger om politisk virksomhed

Om udvalgets overvejelser af dette spørgsmål vedrørende PET henvises til kapitel 5.

Udvalget finder, at det på samme måde som vedrørende PET bør fastlås, at lovlig politisk virksomhed, der udøves af en her i landet hjemmehørende person, ikke i sig selv kan begrunde, at FE behandler oplysninger om den pågældende.

Bestemmelsen bør ikke afskære FE fra at behandle oplysninger om en persons politiske virksomhed med henblik på at afklare, om virksomheden er lovlig.

Bestemmelsen udelukker heller ikke, at FE ved en eventuel behandling af oplysninger om politiske foreninger og organisationer kan medtage oplysninger om, hvem der udgør ledelsen.

Udvalgets udkast svarer i det hele til udvalgets udkast om PETs behandling af oplysninger om lovlig politisk virksomhed. Der henvises til § 8 i udvalgets udkast til lov om PET.

5.2.3. FEs videregivelse af oplysninger

5.2.3.1. Generelt

Om udvalgets overvejelser af dette spørgsmål vedrørende PET henvises til kapitel 5.

Udvalget finder, at der ved overvejelserne om, i hvilket omfang FE - bortset fra videregivelse til PET - bør kunne videregive personoplysninger vedrørende en her i landet hjemmehørende person til andre danske forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder og internationale organisationer, på samme måde som vedrørende PET bør tages udgangspunkt i de foreslåede generelle regler i § 4 om FEs interne behandling af personoplysninger.

Efter denne bestemmelse gælder persondatalovens § 3, § 5, § 11, stk. 1 samt §§ 41-42 for FEs elektroniske og ikke-elektroniske behandling af personoplysninger (udkastets § 4, stk. 1). FE kan efter bestemmelsen behandle enhver personoplysning, hvis behandlingen må antages at have betydning for varetagelse af de opgaver, der er nævnt i forsvarslovens § 13, stk. 2, (udkastets § 1, stk. 2, jf. § 4, stk. 2, nr. 2), sker med samtykke (udkastets § 4, stk. 2, nr. 1), eller behandlingen er nødvendig for varetagelsen af tjenestens øvrige opgaver (udkastets § 4, stk. 2, nr. 3).

Udvalget finder imidlertid, at videregivelse af personoplysninger til andre forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder eller internationale organisationer ikke uden videre bør kunne ske, blot fordi de generelle betingelser i § 4 om FEs interne behandling af personoplysninger om her i landet hjemmehørende personer er opfyldt.

Videregivelsen af personoplysninger som nævnt i persondatalovens § 7, stk. 1, og persondatalovens § 8, stk. 1, bør derudover være betinget af, at en af betingelserne i persondatalovens § 8, stk. 2, er opfyldt. Dette indebærer, at oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold, helbredsmaessige eller seksuelle forhold, strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold kun må videregives, hvis

- 1) den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til videregivelsen,
- 2) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelsen, herunder hensynet til den, oplysningen angår,
- 3) videregivelsen 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.

Under hensyn til de alvorlige konsekvenser for de registrerede, der efter omstændighederne vil kunne være forbundet med en videregivelse af oplysninger om dem, bør videregivelse af personoplysninger endvidere i alle tilfælde være betinget af, at det efter en konkret vurdering må anses for forsvarligt at videregive oplysningen.

Udvalget finder, at der bør fastsættes en hjemmel for forsvarsministeren til at fastsætte nærmere regler om FEs videregivelse af oplysninger. Det bør i disse regler bl.a. angives, at afgørelsen af, om en videregivelse kan anses for forsvarlig, bør træffes på chefsniveau.

Udvalgets udkast til videregivelse svarer i det hele til udvalgets udkast om PETs videregivelse af oplysninger. Særligt bør FE ligesom PET også have ret og pligt til at videregive personoplysninger, der må antages at kunne have betydning for Regeringens Sikkerhedsudvalg og Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål. Der henvises til bemærkningerne til § 7 i udvalgets udkast til lov om PET.

5.2.3.2. Specielt om forsvarslovens § 13, stk. 4

Ifølge forsvarslovens § 13, stk. 4, kan FE videregive oplysninger til PET i det omfang, videregivelsen kan have betydning for tjenesternes opgaver.

En lignende bestemmelse om PETs videregivelse af oplysninger til FE findes i retsplejelovens § 116, stk. 1.

Den lempelige videregivelsesbetingelse (”kan have betydning”) er begrundet i, at de to efterretningstjenesters arbejdsområder er så nært forbundne, at der bør være vid adgang til udveksling af oplysninger mellem tjenesterne på samme måde, som der er vid adgang til at videregive oplysninger inden for samme forvaltningsmyndighed. Bestemmelserne er således indført med henblik på at sikre en hurtig og uhindret udveksling af oplysninger mellem PET og FE, herunder som en forudsætning for etableringen af CTA.

Om baggrunden for bestemmelserne og deres nærmere indhold henvises til kapitel 5.

Det er udvalget opfattelse, at disse bestemmelser bør bevares i en kommende lovgivning om efterretningstjenesterne. Bestemmelserne findes i § 7, stk. 1, i udvalgets udkast til lov om Politiets Efterretningstjeneste og i § 5 i udvalgets udkast til lov om FE.

5.2.3.3. Specielt om udlændingelovens § 45 a, stk. 2 (videregivelse til udlændingemyndighederne)

Udvalget henviser om denne bestemmelse til gennemgangen foran under pkt. 4.2.3.4.

Bestemmelsen blev indsat i udlændingeloven ved lov nr. 362 af 6. juni 2002 (anti-terrorpakke 1).

Udvalget har fundet, at det ligger uden for udvalgets opgave at foreslå ændringer i bestemmelsen.

5.3. Behandling og videregivelse af andre oplysninger end personoplysninger

I kapitel 5, pkt. 4.4 og 4.7 har udvalget overvejet spørgsmålet, om de foreslåede regler om PETs behandling af indsamlede oplysninger og videregivelse af oplysninger skal gælde for andre oplysninger end personoplysninger, herunder for oplysninger om juridiske personer (foreninger, organisationer og virksomheder). Udvalget har fundet, at reglerne bør begrænses til alene at angå personoplysninger.

Udvalget finder, at de samme hensyn taler for, at de foreslåede regler om FEs behandling af oplysninger tillige begrænses til at angå personoplysninger, idet udkastets § 1, stk. 2, dog tillige skal omfatte juridiske personer.

5.4. Regler om indsigt

5.4.1. Direkte indsigt

Om udvalgets overvejelser af spørgsmålet om direkte indsigt i personoplysninger, der behandles for PET, henvises til kapitel 8.

Det er udvalgets opfattelse, at de samme hensyn som nævnt vedrørende en direkte indsigtsret i PETs oplysninger om en person taler mod direkte indsigt i oplysninger, som FE behandler om personen, og mod indsigt i, om FE i det hele taget behandler oplysninger om personen.

Udvalget finder dog, at FE, hvis særlige forhold taler for det, skal kunne give en person hel eller delvis indsigt i oplysninger, der behandles om den pågældende.

Udvalgets forslag svarer i det hele til udvalgets forslag om direkte indsigt i personoplysninger, der behandles for PET. Der henvises til udkastet til lov om PET § 9.

5.4.2. Indirekte indsigt

Om udvalgets overvejelser om indirekte indsigt i personoplysninger, der behandles for PET, henvises til kapitel 8.

Udvalget finder, at de samme hensyn som nævnt under gennemgangen af indirekte indsigtsret i personoplysninger, der behandles for PET, taler for en indirekte indsigtsret i personoplysninger, der behandles for FE.

Udvalget finder således, at en her i landet hjemmehørende person skal kunne anmode Tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste (FE-tilsynet), jf. nedenfor under pkt. 5.6, om at undersøge, om tjenesten uberettiget behandler oplysninger om den pågældende. Tilsynet skal sikre, at dette ikke er tilfældet, og skal herefter give den pågældende meddelelse herom. Udvalget finder endvidere, at FE-tilsynet skal kunne pålægge FE at give hel eller delvis indsig i oplysninger, der behandles om den pågældende, hvis særlige forhold taler for det.

Udvalgets forslag svarer i det hele til udvalgets forslag om indirekte indsig i personoplysninger, der behandles for PET. Der henvises til bemærkningerne til § 10 i udkastet til lov om PET.

5.4.3. Særligt om offentlighedsloven, persondataloven og forvaltningsloven og om indsig i FEs personalesager og sikkerhedsgodkendelsessager

Udvalget finder, at de samme hensyn som anført vedrørende PET begrundes, at FEs virksomhed undtages fra lov om offentlighed i forvaltningen med undtagelse af § 6, stk. 1, persondataloven og forvaltningslovens kapitel 4-6. Udvalget finder endvidere, at forsvarsministeren bør kunne bestemme, at persondatalovens kapitel 8-10 og forvaltningslovens kapitel 4-6 helt eller delvist skal kunne finde anvendelse for behandling af personoplysninger for FE vedrørende tjenestens egne personalesager og sikkerhedsgodkendelsessager. Der henvises herom til uddybende bemærkninger i kapitel 5.

5.5. Regler om historisk indsigt

Om udvalgets overvejelser om indførelse af en særlig oplysningsordning, der giver adgang til (historiske) oplysninger hos PET, henvises til kapitel 9.

Udvalget finder, at de samme hensyn, som anført vedrørende PET, kan anføres i relation til indførelse af en historisk indsigtssystem i bevarede personsager hos FE (efterretningssager og sikkerhedsgodkendelsessager for perioden 1945-1989).

FE har i lighed med PET kun bevaret et begrænset antal personsager. Det er for udvalget oplyst, at der hos FE findes ca. 1.300 sikkerhedsgodkendelsessager, hvor der er sket registrering i perioden 1945 - 1989. Som det fremgår af bemærkningerne foran under pkt. 4.2 findes der endvidere hos FE to personregistre, der blev nedlagt i 1999, men hvor oplysningerne er bevaret. Der er efter det oplyste i alt 41 registreringer i disse registre.

Der har heller ikke i forbindelse med drøftelse af spørgsmålet om indførelse af en historisk indsigtssystem vedrørende personoplysninger hos FE kunnet opnås enighed i udvalget. Der

er på samme måde som ved drøftelsen af spørgsmålet i forhold til PET uenighed om, hvorvidt det i betragtning af det begrænsede antal bevarede historiske personsager er meningsfuldt at indføre en historisk indsigtsordning. Om denne diskussion henvises til kapitel 9, pkt. 5.2.2.

Udvalget har også for FEs vedkommende valgt at lægge problemstillingen frem uden angivelse af de enkelte udvalgsmedlemmers stillingtagen. For det tilfælde, at det politisk besluttes at gennemføre en historisk indsigtsordning, har udvalget redegjort for, hvorledes en indsigtsordning for FEs vedkommende kan gennemføres, ligesom udvalget har udarbejdet lovudkast til en sådan ordning.

5.6. Tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste (FE-tilsynet)

Om udvalgets overvejelser om oprettelse af Tilsynet med Politiets Efterretningstjeneste (PET-tilsynet) henvises til gennemgangen i kapitel 11.

Udvalget finder, at de samme hensyn som anført vedrørende PET taler for, at der ved lov indføres et uafhængigt kontrolorgan for den del af FEs virksomhed, der omfatter behandling mv. af oplysninger om her i landet hjemmehørende personer. Udvalget finder endvidere ud fra ressourcemæssige og effektivitetsmæssige hensyn, at Tilsynet med Politiets Efterretningstjeneste (PET-tilsynet) tillige bør føre tilsyn med FE. I denne egenskab bør udvalget benævnes Tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste (FE-tilsynet). Udvalget foreslår således, at ét tilsyn fører tilsyn med de to tjenester.

Der er i udvalget ikke enighed om, hvilke reaktionsmuligheder tilsynet skal have. Om flertallets og mindretallets synspunkter henvises til betænkningens kapitel 2 og kapitel 11, pkt. 5.10.

KAPITEL 13

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

1. Overvågning, efterforskning og registrering af personer mv.

Efter EMRK artikel 8, stk. 1, har enhver ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder, jf. artikel 8, stk. 2.

En efterretningstjenestes overvågning, efterforskning og registrering af personer mv. vil indebære et indgreb i retten til respekt for privat- og familieliv efter artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Den blotte eksistens af lovgivning, der tillader hemmelig overvågning, vil i sig selv kunne udgøre et indgreb i artikel 8's forstand, uanset om der er truffet en foranstaltning over for den pågældende person, jf. bl.a. *Weber og Saravia mod Tyskland*, afgørelse af 29. juni 2006 (præmis 78).

I det omfang, der i en konkret sag er foretaget et indgreb i en persons privatliv, skal staten påvise, at betingelserne for indgrebet er opfyldt, jf. artikel 8, stk. 2. Indgrebet skal således have lovhemmel, varetage et af de i bestemmelsen opregnede formål samt være nødvendigt i et demokratisk samfund (proportionalitetskravet). Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis er opregningen af anerkendelsesværdige formål i artikel 8, stk. 2, udtømmende og skal fortolkes indskrænkende.

Legalitetskravet i artikel 8, stk. 2, indebærer dels, at indgrebet skal have hjemmel i national ret, dels at den pågældende nationale regel skal opfylde visse retssikkerhedsmæssige krav, således at borgeren har adgang til reglen (tilgængelighedskravet) og med en efter forholdene rimelig sikkerhed kan forudse reglens konsekvenser (forudsigelighedskravet).

Det følger af forudsigelighedskravet, at reglen skal være formuleret så tilstrækkeligt klart og præcist, at de berørte personer har mulighed for at indrette sig efter den pågældende regel. De berørte personer skal således have mulighed for – om nødvendigt med passende juridisk bistand – at forudsige med en rimelig grad af sikkerhed, hvilke følger en given handling vil kunne få, jf. bl.a. *Sunday Times mod Storbritannien*, dom af 26. april 1979 (plenumafgørelse) (præmis 49).

Menneskerettighedsdomstolen har fortolket rækkevidden af forudsigelighedskravet i en række sager om efterretningstjenesters registrering af borgere. Domstolen har i den forbindelse udtalt, at forudsigelighedskravet i denne type sager ikke kan være det samme som på andre områder og navnlig ikke indebærer, at den pågældende skal være i stand til præcist at forudsige, hvornår de offentlige myndigheder foretager hemmelige indgreb over for ham, jf. bl.a. *Malone mod Storbritannien*, dom af 2. august 1984 (plenumafgørelse) (præmis 67).

Det følger dog af Domstolens praksis, 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 er bemyndiget til at foretage hemmelige indgreb i privatlivet, jf. *Leander mod Sverige*, dom af 26. marts 1987 (præmis 51). I overensstemmelse hermed statuerede Domstolen krænkelse i *Amann mod Schweiz*, dom af 16. februar 2000 (storkammerafgørelse), idet reglerne om telefonaflytning og opbevaring af registrerede oplysninger vedrørende statens sikkerhed i et særligt kartotek hos den schweiziske anklagemyndighed var upræcise og derfor, grundet manglende forudsigelighed, ikke levede op til hjemmelskravet i henhold til artikel 8, stk. 2 (præmis 65-80). Derudover skal loven, hvor dens gennemførelse består af hemmelige foranstaltninger, der ikke kan kontrolleres af de berørte personer eller af offentligheden, angive omfanget af de kompetente myndigheders skøn og måden, hvorpå det skal udøves, med tilstrækkelig klarhed, så den pågældende person har en passende beskyttelse mod vilkårlige indgreb, jf. *Weber og Saravia mod Tyskland*, afgørelse af 29. juni 2006 (præmis 94).

Domstolen har i sin praksis udviklet en række minimumsstandarder, der skal fremgå af selve loven med henblik på at undgå misbrug. Der bør således fastsættes begrænsninger med hensyn til karakteren af de oplysninger, der må indsamles og opbevares, hvilke personer der må foretages hemmelig overvågning af, hvilke betingelser der skal være opfyldt, og hvilken fremgangsmåde der skal benyttes, hvor længe sådanne oplysninger må opbevares, hvilke foranstaltninger der skal tages, når oplysningerne skal videregives og regler for, hvornår oplysninger kan eller skal slettes eller destrueres, jf. bl.a. *Association for European Integration and Human Rights og Ekimdzhiiev mod Bulgarien*, dom af 28. juni 2007 (præmis 76).

I *Segerstedt-Wiberg m.fl. mod Sverige*, dom af 6. juni 2006, fastslog Menneskerettighedsdomstolen, at forudsigelighedskravet var opfyldt. Det fulgte af de svenske regler, at sikkerhedspolitiet havde et vist skøn ved vurderingen af, hvem og hvad der skulle registreres, men der var ifølge Domstolen ikke tale om et ubegrænset skøn. Domstolen henviste i den forbindelse til en bestemmelse i den svenske politidatalov, hvorefter registrering af personlige oplysninger ud over i særligt opregnede tilfælde alene kunne ske af ”særlige grunde”. Domstolen fandt ikke, at begrebet ”særlige grunde” var for bredt, idet der i den svenske forfatning fandtes et eksplicit forbud mod registrering af personer alene på baggrund af deres politiske overbevisning, ligesom sikkerhedspoliets skøn skulle udøves i lyset af formålet med

registret, som i loven var angivet som forebyggelse og opklaring af forbrydelser mod nationens sikkerhed. Domstolen fandt på denne baggrund, at grænserne for sikkerhedstjenestens skøn og måden, skønnet skulle udøves, var angivet med tilstrækkelig klarhed til at give individet passende beskyttelse mod vilkårlige indgreb (præmis 79).

Sagen omhandlede endvidere spørgsmålet om, hvorvidt sikkerhedspolitiet var berettiget til at opbevare oplysninger om klagerne mange år efter, at oplysningerne var indhentet. For så vidt angik den første klager udtalte Domstolen, at den fortsatte opbevaring af oplysninger vedrørende en bombetrussel mod klager i 1990 var berettiget af hensyn til forebyggelse af kriminalitet, og oplysningerne var i hvert fald delvist opbevaret af hensyn til klagers egen sikkerhed. Der forelå derfor ikke en krænkelse af artikel 8. De opbevarede oplysninger vedrørende den anden klager omhandlede bl.a. hans deltagelse i et politisk møde i Warszawa i 1967, og Domstolen fandt ikke, at den fortsatte opbevaring af disse oplysninger var berettiget af hensyn til nationens sikkerhed henset til oplysningernes karakter og alder. Den femte klager havde i 1969 angiveligt opfordret til voldelig modstand mod politiet, og selv om begrundelsen for opbevaringen af oplysningen var relevant, var den ikke tilstrækkelig 30 år senere. Der forelå således en krænkelse i forhold til klager to og fem. Tredje og fjerde klager havde begge været medlemmer af et politisk parti, der i sit partiprogram opfordrede til vold. Domstolen fandt ikke, at opbevaringen af disse oplysninger var nødvendig, da ingen konkrete handlinger eller udtalelser fra partiets ledere eller medlemmer afspejlede nogen støtte til opfordringen i programmet næsten 30 år efter partiets opståen. Der var således hverken tale om en aktuel eller blot potentiel fare for den nationale sikkerhed (præmis 91). Der forelå derfor også en krænkelse i forhold til disse to klager (præmis 89-92). Som følge af, at der i forhold til fire af klagerne forelå krænkelse af artikel 8, fandt Domstolen, at der i disse tilfælde ligeledes ipso facto var tale om krænkelse af artikel 10 (ytringsfrihed) og artikel 11 (forsamlings- og foreningsfrihed) i kraft af den fortsatte opbevaring af de tidligere registrerede oplysninger hos sikkerhedspolitiet (præmis 107).

Samme resultat med hensyn til forudsigelighedskravet nåede Menneskerettighedsdomstolen frem til i sagen *Weber og Saravia mod Tyskland*, afgørelse af 29. juni 2006, der omhandlede den tyske G 10-lov om begrænsninger i brev-, post- og telehjemmeligheden. Domstolen fastslog, at G 10-loven indeholdt tilstrækkelige garantier mod misbrug og gav borgerne tilstrækkelig angivelse af, under hvilke omstændigheder og efter hvilke betingelser offentlige myndigheder havde beføjelse til at foretage overvågning, idet loven klart og præcist definerede, hvilke lovovertrædelser der kunne føre til overvågning, hvilken kategori af personer der kunne overvåges, hvilke procedurer der gjaldt for indhentelse, anvendelse og destruktion af oplysninger, og idet overvågningen var tidsbegrænset (præmis 96-101).

Derimod fandt Domstolen, at forudsigelighedskravet ikke var opfyldt i *Rotaru mod Rumænien*, dom af 4. maj 2000 (storkammerafgørelse). Klager blev i forbindelse med en ansøg-

ning om annullation af en tidligere fængselsdom opmærksom på, at den rumænske efterretningstjeneste havde registreret visse oplysninger om ham, herunder at han havde været medlem af en højreorienteret og antisemitisk organisation. Det viste sig imidlertid senere, at efterretningstjenesten havde taget fejl af klager og en anden person ved samme navn, og klager vandt et anerkendelsessøgsmål ved de nationale domstole. De forkert registrerede oplysninger blev imidlertid hverken slettet eller berigtiget. Menneskerettighedsdomstolen fastslog, at indgrebet i klagers ret til respekt for sit privatliv havde hjemmel i den nationale lov om efterretningstjenesten, der bemyndigede efterretningstjenesten til at indsamle, opbevare og anvende oplysninger af betydning for den nationale sikkerhed. Imidlertid fastsatte de nationale regler ingen begrænsninger i efterretningstjenestens skøn. Reglerne indeholdt ingen bestemmelser om, hvilke typer af oplysninger der måtte registreres, hvilke kategorier af personer man måtte indhente oplysninger om, under hvilke omstændigheder det skulle ske, eller hvornår oplysningerne skulle slettes. Der var heller ikke udtrykkelige og detaljerede bestemmelser om, hvem der havde adgang til oplysningerne, eller hvad oplysningerne måtte anvendes til (præmis 57).

Heller ikke i *Liberty m.fl. mod Storbritannien*, dom af 1. juli 2008, fandt Menneskerettighedsdomstolen, at forudsigelighedskravet var opfyldt. Sagen omhandlede et elektronisk anlæg drevet af det britiske forsvarsministerium, der på samme tid kunne overvåge 10.000 telekanaler fra Dublin til London og videre til kontinentet. Klagerne gjorde gældende, at deres telefon-, fax-, e-mail- og datakommunikation var blevet overvåget via anlægget fra 1990 til 1997. Domstolen lagde vægt på, at der ikke var nogen begrænsninger med hensyn til, hvilken type af eksterne meddelelser der kunne overvåges, hvorfor myndighedernes skønsbeføjelser praktisk talt var ubegrænsede (præmis 64). Ligeledes havde myndighederne en vid skønsmargin ved afgørelsen af, hvilke meddelelser – ud af den samlede indhentede mængde – der skulle lyttes til eller læses (præmis 65). Domstolen fandt således ikke, at national lovgivning havde angivet omfanget eller udøvelsen af statens vide skøn med tilstrækkelig klarhed, og henviste særligt til, at offentligheden ikke var bekendt med, hvilken procedure der skulle følges ved udvælgelsen af meddelelser til undersøgelse, videregivelse, opbevaring eller destruktion (præmis 69).

I *Kennedy mod Storbritannien*, dom af 18. maj 2010, kom Menneskerettighedsdomstolen frem til det modsatte resultat. Klageren i sagen var dømt for manddrab og havde efter endt afsoning startet en virksomhed. I forbindelse med sit arbejde fik han mistanke om, at hans virksomhedstelefon, e-mail etc. blev udsat for indgreb (aflytning mv.). Han klagede derfor til det nationale ”Investigatory Powers Tribunal”, men fik ikke medhold. Menneskerettighedsdomstolen anførte, at den britiske lovgivning med tilstrækkelig præcision definerede de tilfælde, hvor det var tilladt at overvåge kommunikation. Domstolen bemærkede i den forbindelse, at staterne ikke er forpligtede til at definere i lovgivningen, hvilke overtrædelser der kan begrunde et sådant indgreb. Domstolen anførte endvidere, at britisk lovgivning på

fyldstgørende vis beskrev de kategorier af personer, som kunne blive udsat for et sådant indgreb, og at bestemmelserne om indgrebets varighed var tilstrækkeligt klare (præmis 159-161).

I *Uzun mod Tyskland*, dom af 2. september 2010, fandt Menneskerettighedsdomstolen ligeledes, at forudsigelighedskravet var opfyldt. I sagen havde anklagemyndigheden iværksat GPS-overvågning af klageren og en anden person, der var mistænkt for deltagelse i forbrydelser begået af organisationen Den Anti-imperialistiske Celle. I forbindelse med den efterfølgende straffesag afviste de tyske domstole klagers påstand om, at data fra GPS-overvågningen ikke kunne anvendes som bevismateriale. I forbindelse med vurderingen af, om bestemmelsen i tysk lovgivning, der dannede grundlag for GPS-overvågningen, var i overensstemmelse med forudsigelighedskravet, bemærkede Domstolen, at det klart fremgik af ordlyden, at de omhandlede tekniske midler omfattede overvågningsmetoder, der hverken var visuelle eller akustiske, og som særligt blev benyttet ”til at opspore gerningsmandens opholdssted”. Idet dette var tilfældet for GPS-overvågning, fandt Domstolen, at de tyske domstoles fortolkning af bestemmelsen som omfattende denne form for overvågning udgjorde en med rimelighed forudsigelig udvikling og en præcisering af bestemmelsen gennem judiciel fortolkning (præmis 64-68).

2. Adgang til aktindsigt

Det følger af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at medlemsstaterne kan være berettigede til at meddele afslag på fuld aktindsigt i en national efterretningstjenestes register, når staten legitimt kan frygte, at sådanne oplysninger kan bringe effektiviteten af et hemmeligt overvågningssystem til beskyttelse af den nationale sikkerhed i fare, jf. *Segerstedt-Wiberg m.fl. mod Sverige*, dom af 6. juni 2006 (præmis 102). Sagen omhandlede fem svenske statsborgere, der alle var registreret i det svenske sikkerhedspolitis register. De pågældende havde med hjemmel i den svenske politiregisterlov søgt om aktindsigt i alle dokumenter, der måtte være registreret på dem og havde fået udleveret udvalgte dokumenter af forskellig art, men havde fået afslag på at blive underrettet om det fulde omfang, hvori der blev opbevaret oplysninger om dem i registret. Domstolen fandt – under hensyntagen til staternes vide skønsmargin – at den svenske stat var berettiget til at give hensynet til national sikkerhed forrang over for klagerens interesse i at blive underrettet om det fulde omfang, hvori der blev opbevaret oplysninger om dem i registret (præmis 104). I *Brinks mod Nederlandene*, afgørelse af 5. april 2005, havde klager søgt aktindsigt i alle dokumenter, der måtte være registreret om ham i den hollandske sikkerhedstjenestes register. Klager fik imidlertid kun udleveret dokumenter, som ifølge sikkerhedstjenesten ikke længere var relevante, idet tjenesten ikke ville udlevere eventuelle aktuelle oplysninger, der kunne give indblik i tjenestens arbejdsmetoder. Domstolen accepterede under henvisning til staternes skønsmargin, at Ne-

derlandene af hensyn til statens sikkerhed havde været berettiget til at tilbageholde oplysninger, der kunne give indblik i sikkerhedstjenestens arbejdsmetoder.

Mens den berørte person ofte vil have en begrænset adgang til at kontrollere behandlingen af persondata, som er blevet hemmeligt registreret hos en efterretningstjeneste, kan der forekomme tilfælde, hvor sådanne oplysninger anvendes på en måde, der reducerer eller fortrænger behovet for hemmeligholdelse. Dette blev fastslået i *Antunes Rocha mod Portugal*, dom af 31. maj 2005, som vedrørte en sikkerhedsgodkendelse af en offentlig ansat, der i sit arbejde skulle have adgang til klassificerede oplysninger. Her fandtes det nationale hjemmelsgrundlag for de af sikkerhedstjenesten foretagne undersøgelser at savne den fornødne klarhed, hvorfor indsamlingen af følsomme personoplysninger om klageren udgjorde en krænkelse af artikel 8 (præmis 74-79).

Menneskerettighedsdomstolen har endvidere fastslået, at princippet om adgangen til at begrænse aktindsigt i efterretningstjenesters oplysninger ikke har samme styrke i renselsesager, der vedrører forhold under tidligere regimer og derfor ikke direkte vedrører efterretningstjenestens aktuelle funktioner og operationer, jf. *Turek mod Slovakiet*, dom af 14. februar 2006 (præmis 115). Sagens klager blev afskediget fra en stilling i statsadministrationen, da det i forbindelse med en sikkerhedsgodkendelse kom frem, at han var registreret som tidligere agent. Klager anlagde sag ved de nationale domstole med henblik på at få sit navn rensat, idet registreringen ifølge klager var sket med urette. Klager fik imidlertid ikke medhold ved de nationale domstole, og han fik under sagens behandling heller ikke adgang til alle relevante dokumenter. Domstolen fandt, at der i den konkrete sag ikke fortsat var en aktuel offentlig interesse i at begrænse adgangen til materiale, der var blevet hemmeligstempet under det tidligere regime. Domstolen henviste bl.a. til, at den manglende adgang til materialet indskrænkede den registrerede persons muligheder for at imødegå registreringen, ligesom det var efterretningstjenesten selv, der bestemte, hvilket materiale der skulle forblive hemmeligt og hvor længe, hvorfor proceduren ikke havde ydet klager en tilstrækkelig beskyttelse.

3. Videregivelse af oplysninger

En offentlig myndigheds videregivelse af personlige oplysninger til en anden myndighed vil kunne indebære et indgreb i den berørtes ret til respekt for sit privatliv efter artikel 8. Det er i den forbindelse uden betydning, om oplysninger forbliver fortrolige trods videregivelsen, idet oplysningerne er blevet videregivet til en anden offentlig myndighed og derfor til en bredere kreds af offentligt ansatte, jf. *M.S. mod Sverige*, dom af 27. august 1997 (præmis 35).

Det følger af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at national lovgivning skal yde passende garantier mod videregivelse af personlige oplysninger i strid med artikel 8. Ved vurderingen af, om betingelserne i artikel 8, stk. 2, er opfyldt, lægger Domstolen vægt på, om de nationale myndigheder har anført en relevant og tilstrækkelig begrundelse for videregivelsen, jf. *M.S. mod Sverige*, dom af 27. august 1997 (præmis 41).

4. Kontrolforanstaltninger

4.1. Indledning

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) indeholder ikke udtrykkelige krav om, at nationale efterretningstjenester skal være underlagt kontrolforanstaltninger.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har imidlertid i sin domspraksis vedrørende artikel 8 (om retten til respekt for privat- og familielivet) og artikel 13 (om adgang til effektive retsmidler) flere gange behandlet klagesager om medlemsstaternes kontrol med deres efterretningstjenester, og Domstolen har fastslået en række generelle principper herom.

4.2. EMRK artikel 8

I forbindelse med vurderingen af om betingelserne i artikel 8, stk. 2, er opfyldt, har Menneskerettighedsdomstolen i sin domspraksis bl.a. fastlagt det krav, at der skal foreligge tilstrækkelige og effektive nationale kontrolforanstaltninger, som sikrer, at adgangen til at foretage hemmelig overvågning, efterforskning og registrering af personer ikke misbruges.

I *Klass m.fl. mod Tyskland*, dom af 6. september 1978 (plenumafgørelse), som vedrørte spørgsmålet om den tyske efterretningstjenestes adgang til at foretage hemmelig overvågning af terrormistænkte mv., udtalte Domstolen således generelt, at der – uanset hvilket kontrolsystem der er indført – må stilles krav om, at der foreligger tilstrækkelige og effektive garantier mod misbrug (præmis 50).

Domstolen udtalte samtidig, at vurderingen af, om et nationalt kontrolsystem indeholder tilstrækkelige og effektive garantier mod misbrug, er relativ, idet den er afhængig af de konkrete omstændigheder, såsom overvågningsforanstaltningernes karakter, omfang og varighed, betingelserne for at iværksætte foranstaltningerne, hvilke myndigheder der er kompetente til at tillade, udføre og kontrollere foranstaltningerne, samt hvilke retsmidler der er tilgængelige efter national ret (præmis 50). I øvrigt bemærkede Domstolen, at medlemsstaterne har en vis skønsmargin ved indretningen af deres overvågningssystemer (præmis 49).

Domstolen bemærkede endvidere, at kontrol kan finde sted på tre stadier: når overvågningen besluttes, mens den finder sted og efter dens afslutning.

For så vidt angår de to første stadier indebærer karakteren af hemmelig overvågning, at ikke bare selve overvågningen, men også kontrollen hermed skal finde sted uden den pågældendes viden. Som en følge heraf er den pågældende nødvendigvis udelukket fra adgangen til selv at tage direkte del i kontrollen, og det er derfor væsentligt, at de fastlagte procedurer i sig selv tilvejebringer tilstrækkelige garantier til beskyttelse af individets rettigheder. Endvidere skal kontrollen være i overensstemmelse med demokratiske værdier, herunder retsstatsprincipperne, hvilket bl.a. indebærer, at udøvende myndigheders indgreb i et individs rettigheder skal undergives effektiv kontrol, der normalt skal garanteres af domstolene – i det mindste i sidste ende – idet domstolskontrol giver de bedste garantier for uafhængighed, upartiskhed og en korrekt procedure (præmis 55).

Domstolen fandt, at det på et område, hvor misbrug potentielt er så nemt og kan få skadelige konsekvenser for et demokratisk samfund, principielt er ønskeligt at overlade kontrollen til en dommer. Imidlertid kan andre kontrolorganer være tilstrækkelige, hvis de er uafhængige og tillagt tilstrækkelige beføjelser og kompetence til at udøve en effektiv og kontinuerlig kontrol (præmis 56).

For så vidt angik det indklagede tyske kontrolsystem bemærkede Domstolen, at der forelå indledende kontrol udført af en tjenestemand med kvalifikationer svarende til en dommers, samt at kontrol blev udført af to uafhængige kommissioner – en særlig parlamentarisk kommission bestående af medlemmer af parlamentet, herunder medlemmer fra oppositionen, hvortil den ansvarlige minister hver 6. måned skulle rapportere, og G 10-kommissionen bestående af tre uafhængige medlemmer, herunder en formand med kvalifikationer svarende til en dommers – der ex officio kunne træffe afgørelse om lovligheden og nødvendigheden af en foranstaltning. Endvidere havde personer med mistanke om, at de var undergivet overvågning, i helt særlige tilfælde mulighed for at klage til G 10-kommissionen eller til den tyske forfatningsdomstol. Da begge kommissioner var uafhængige og udstyret med tilstrækkelige beføjelser og kompetence til at udføre en effektiv og kontinuerlig kontrol, fandt Domstolen, at kontrolforanstaltningerne i forhold til de to første stadier levede op til kravene i artikel 8 (præmis 56).

For så vidt angik kontrol på det tredje stadie udtalte Domstolen, at det var nødvendigt at afgøre, om juridisk kontrol også skulle være udelukket efter overvågningens afslutning. Uløseligt forbundet hermed var spørgsmålet om den overvågedes efterfølgende underretning om overvågningen, da der kun var ringe mulighed for at gå til domstolene, hvis man ikke blev underrettet om de foranstaltninger, der havde været iværksat uden ens viden (præmis 57). Domstolen udtalte, at den aktivitet eller fare, som en bestemt serie af overvågningsfor-

anstaltninger var rettet imod, kunne fortsætte i årevis eller årtier efter disse foranstaltningers ophør. Efterfølgende underretning kunne derfor bringe overvågningens langsigtede formål i fare. Endvidere kunne underretning afsløre efterretningstjenestens arbejdsmetoder og aktivitetssområder og muligvis dens agenter. Domstolen fastslog på denne baggrund, at undladelse af at underrette den pågældende om en afsluttet overvågning ikke i sig selv var i strid med artikel 8, idet det netop var dette forhold, der sikrede overvågningens effektivitet. Endvidere henviste Domstolen til, at den overvågede ifølge tysk ret skulle underrettes efter overvågningens afslutning, så snart underretning kunne ske uden fare for overvågningens formål (præmis 58).

Domstolen fastslog i øvrigt i *Al Nashif mod Bulgarien*, dom af 20. juni 2002, at det følger af legalitetskravet og retsstatsprincippet, at selv når det handler om statens sikkerhed, skal foranstaltninger, der påvirker grundlæggende menneskerettigheder, underkastes en eller anden form for kontradiktorisk procedure for en uafhængig myndighed, der er kompetent til at prøve begrundelsen for beslutningen og de relevante beviser, om nødvendigt med processuelle begrænsninger på grund af oplysningernes fortrolige karakter (præmis 123).

Spørgsmålet om kontrolorganers sammensætning og beføjelser var bl.a. også aktuelt i sagerne *Leander mod Sverige*, dom af 26. marts 1987, og *P.L. mod Norge*, kommissionsafgørelse af 8. juni 1990.

I *Leander mod Sverige*, dom af 26. marts 1987, der omhandlede myndighedernes brug af oplysninger i et hemmeligt politiregister i forbindelse med sikkerhedsgodkendelser, var kontrollen betroet parlamentet og to uafhængige institutioner – justitiekansleren og ombudsmanden. Endvidere bestod det nationale politinævn – som traf beslutning om, hvorvidt oplysninger skulle udleveres til den anmodende myndighed – bl.a. af 6 parlamentariske medlemmer udnævnt af regeringen, herunder medlemmer af oppositionen, der alle havde vetoet. Domstolen udtalte, at denne direkte og regelmæssige kontrol udgjorde en betydningsfuld garanti mod misbrug (præmis 64 og 65), og Domstolen godkendte kontrolsystemet.

I *P.L. mod Norge*, kommissionsafgørelse af 8. juni 1990, godkendte Kommissionen det norske kontrolsystem for efterretningstjenestens telefonaflytning. Kommissionen lagde vægt på, at der forelå indledende domstolskontrol i forbindelse med iværksættelse af telefonaflytning samt på, at der eksisterede en uafhængig kontrolkomité bestående af tre personer, hvoraf mindst én skulle have kvalifikationer svarende til en højesteretsdommers, og hvortil individer havde mulighed for at indgive klage. I den forbindelse havde komitéen adgang til alt sagens materiale.

I sagen *Association for European Integration and Human Rights og Ekimdzhev mod Bulgarien*, dom af 28. juni 2007, fulgte det af de bulgarske regler, at efterretningstjenestens over-

vågning som altovervejende hovedregel alene kunne iværksættes efter en dommerkendelse. Domstolen fandt på trods heraf, at de nationale kontrolforanstaltninger var utilstrækkelige. Domstolen lagde bl.a. vægt på, at den overordnede kontrol med efterretningstjenestens overvågning og registrering var betroet indenrigsministeren – der ikke alene var politisk udpeget og en del af den udøvende magt, men også direkte involveret i udstedelsen af be- myndigelser til at foretage overvågning (præmis 87). Herudover lagde Domstolen vægt på statistiske oplysninger, som viste, at efterretningstjenesten overvågede et uforholdsmæssigt stort antal personer, hvilket underbyggede, at kontrollen ikke i praksis var effektiv (præmis 92).

I *Segerstedt-Wiberg m.fl. mod Sverige*, dom af 6. juni 2006, fandt Domstolen, at det ikke udgjorde en krænkelse af konventionen, at fem svenske statsborgere havde fået afslag på fuld aktindsigt i oplysninger registreret om dem i det svenske sikkerhedspolitis register. Domstolen fandt – under hensyntagen til staternes vide skønsmargin – at den svenske stat var berettiget til at give hensynet til national sikkerhed forrang over for klagernes interesse i at blive underrettet om det fulde omfang, hvori der blev opbevaret oplysninger om dem i registret (præmis 104).

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt det svenske kontrolsystem indeholdt tilstrækkelige og effektive garantier mod misbrug, henviste Domstolen til sin tidligere praksis på området, herunder præmis 50 i *Klass m.fl. mod Tyskland* (kravet efter artikel 8, stk. 2, om, at et nationalt kontrolsystem skal indeholde tilstrækkelige og effektive garantier mod misbrug). Under hensyntagen hertil og med henvisning til betragtningerne om kvaliteten af den svenske lovgivning og til de forskellige garantier indeholdt heri, fandt Domstolen, at de foreliggende kontrolforanstaltninger var i overensstemmelse med artikel 8, stk. 2 (præmis 103), når det drejede sig om at give fuld adgang til alle oplysninger i sikkerhedspolitiets register.

Det følger af den ovenfor beskrevne retspraksis, at Domstolen i forbindelse med vurderingen af, om medlemsstaternes tilsyn med deres efterretningstjenesters aktiviteter opfylder betingelserne i artikel 8, stk. 2, generelt har fastlagt det krav, at der skal foreligge tilstrækkelige og effektive nationale kontrolforanstaltninger, som sikrer, at adgangen til at foretage hemmelig overvågning, efterforskning og registrering af personer ikke misbruges. Ved vurderingen af, om et nationalt tilsyn indeholder sådanne tilstrækkelige og effektive garantier mod misbrug, foretager Domstolen en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder i sagen, så som foranstaltningernes karakter, omfang og varighed, betingelserne for at iværksætte foranstaltningerne, hvilke myndigheder der er kompetente til at tillade, udføre og kontrollere foranstaltningerne, samt hvilke retsmidler der er tilgængelige efter national ret.

4.3. EMRK artikel 13

Det følger af EMRK artikel 13, at enhver, hvis rettigheder og friheder efter konventionen er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler herimod for en national myndighed. Dette indebærer, at i de sager, hvor en person klager over en efterretningstjenestes hemmelige overvågning eller registrering mv., skal den nationale lovgivning være indrettet således, at den pågældende klager har adgang til effektive retsmidler i konventionens forstand. Artikel 13 opstiller derimod ikke nogen krav om, hvorledes en tilsynsmyndighed, der udøver kontrol af egen drift med f.eks. en efterretningstjenestes registreringer, lige så lidt som andre kontrolmyndigheder, skal være indrettet.

På områder, der involverer hensynet til den nationale sikkerhed, har Menneskerettighedsdomstolen fastslået, at klagers retsmiddel skal være ”så effektivt som muligt”, jf. bl.a. *Leander mod Sverige*, dom af 26. marts 1987 (præmis 78). Det er ikke et krav efter artikel 13, at der er adgang til domstolsprøvelse, men hvis der ikke er adgang hertil, er den nationale myndigheds kompetence og de derved forbundne garantier afgørende for, om retsmidlet kan anses som effektivt, jf. bl.a. *Leander mod Sverige* (præmis 77).

I *Leander mod Sverige*, dom af 26. marts 1987, fandt Domstolen, at summen af de nationale retsmidler, der var til rådighed for klager, opfyldte betingelserne i artikel 13. Domstolen lagde vægt på, at det hemmelige politiregister var foreneligt med konventionens artikel 8, og at artikel 13 derfor ville være opfyldt, hvis der forelå et nationalt retsmiddel, hvorved enkeltpersoner kunne få vished for, at de relevante nationale regler var overholdt (præmis 79). Domstolen henviste til, at der var mulighed for at klage til to uafhængige myndigheder – ombudsmanden og justitiekansleren – som havde adgang til alle sagens oplysninger (præmis 81). Den største svaghed ved ombudsmandens og justitiekanslerens kontrol var, at de ikke kunne træffe bindende afgørelser. Imidlertid henviste Domstolen til den nødvendigvis begrænsede effektivitet, der kunne kræves af et retsmiddel i et system for hemmelig sikkerhedskontrol og til, at afgørelserne i praksis blev fulgt af myndighederne (præmis 82). Derudover var der mulighed for at klage til regeringen, der kunne træffe bindende afgørelser (præmis 83).

Domstolen kom til det modsatte resultat i *Segerstedt-Wiberg m.fl. mod Sverige*, dom af 6. juni 2006. Her var spørgsmålet imidlertid, om klagerne selv direkte havde haft adgang til et effektivt retsmiddel i forhold til at få ulovligt registrerede oplysninger, der var blevet dem bekendt bl.a. gennem aktindsigt, slettet fra politiets register. Domstolen fandt ikke, at muligheden for at klage til ombudsmanden eller justitiekansleren i sig selv udgjorde et effektivt retsmiddel på grund af disses manglende kompetence til at træffe retligt bindende afgørelser (præmis 118). Domstolen fandt heller ikke, at det særlige registernavn, der havde kompetence til at overvåge sikkerhedspolitiets indførsel og opbevaring af oplysninger, eller datatil-

synet, der kunne behandle individuelle klager om uretmæssig behandling af oplysninger, var effektive retsmidler i artikel 13's forstand, idet de ikke havde kompetence til at pålægge destruktion af ulovligt registrerede oplysninger. Datatilsynet havde dog mulighed for at anmode domstolene herom, men det var ikke godtgjort, at dette retsmiddel var effektivt i praksis (præmis 120).

KAPITEL 14

Fremmed ret

1. Indledning

I udvalgets kommissorium pkt. 5 er bl.a. anført:

”Det forudsættes, at udvalget i fornødent omfang indhenter oplysninger om regler og praksis i andre lande, navnlig i Norge, Sverige, Tyskland, Storbritannien og Holland.”

Dette kapitel indeholder en gennemgang af forholdene i Norge, Sverige, Tyskland, Storbritannien og Holland.

Gennemgangen omfatter efterretningstjenesternes opgaver og virksomhed, indsamling og behandling af oplysninger og kontrollen med efterretningstjenesterne.

2. Norge

2.1. Indledning

Norges efterretnings- og sikkerhedsvæsen varetages overordnet af fire organer. Der kan ikke skelnes klart mellem civil efterretningsvirksomhed og forsvarsefterretningsvirksomhed, idet flere af organerne varetager opgaver af såvel civil som militær karakter. I stedet synes fokus at være på, om tjenesten primært er indenrigs- eller udenrigsorienteret. Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) er orienteret mod interne forhold, og dets overordnede opgave er at bidrage til sikring af vitale samfundsinteresser og at tage del i den samlede indsats til sikring og fremme af borgernes retssikkerhed, tryghed og almindelig velfærd. Efterretningstjenestens (E-tjenesten), som hører under forsvarschefen, skal varetage forhold, der har en udenrigspolitisk tilknytning. Dens overordnede opgave er at bidrage til sikring af norske nationale interesser gennem udarbejdelse af trussels- og efterretningsvurderinger. Herudover varetages visse forebyggende sikkerhedsmæssige opgaver af Nasjonal Sikkerhetsmyndighet og Forsvarets Sikkerhetsavdeling.

2.2. Efterretningstjenesternes opgaver og virksomhed

2.2.1. Politiets Sikkerhedstjeneste

Den norske politilov (lov nr. 53 af 4. august 1995 om politiet) indeholder i kap. III a en overordnet regulering af PST. Loven indeholder bestemmelser om organisering, opgaver og brug af tvangsmidler i forebyggende øjemed. Denne lovregulering suppleres af en instruks for PST, som er udarbejdet med hjemmel i politiloven.

Det fremgår af loven, at PST udgør et selvstændigt politiorgan, der ledes af en central enhed. I instruksen fastsættes bestemmelser om ledelse og ansvarsfordeling. Det fremgår bl.a., at Den centrale Enhet har instruktionsbeføjelse over for underordnede organer. Med undtagelse af tjenestens virksomhed i Oslo og på Svalbard varetages PSTs virksomhed af den lokale politimester under ledelse af chefen for PST. Den centrale Enhet har i den forbindelse vejlednings- og bistandspligt over for underordnede enheder. Chefen for PST skal rapportere alle sager af vigtighed til Justits- og politidepartementet, mens departementet i efterforskningssager skal orienteres.

PSTs opgave er bl.a. at forebygge og efterforske overtrædelse af visse kapitler i straffeloven, herunder forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed, forbrydelser mod Norges statsforfatning og statsoverhoved samt terror, lov om forsvarshemmeligheder og sikkerhedsloven. Hertil kommer forebyggelse og efterforskning af ulovlig efterretningsvirksomhed, spredning mv. af masseødelæggelsesvåben, sabotage og politisk motiveret vold.

Den centrale Enhet skal derudover udarbejde trusselsvurderinger til brug for politiske myndigheder, samarbejde med andre landes politimyndigheder og sikkerheds- og efterretningstjenester samt foretage personkontrol i forbindelse med sikkerhedsundersøgelser.

Loven indeholder hjemmel til, at Justits- og politidepartementet kan tildele PST ansvar i forbindelse med sager om organiseret kriminalitet, forbrydelser mod menneskeheden, folkemord og grov krigsforbrydelse.

PST kan i forbindelse med sin opgavevaretagelse benytte sig af en række forskellige efterforskningsmidler, herunder tvangsindgreb. Retten kan efter straffeprocessloven ved kendelse tillade PST som led i forebyggende virksomhed at benytte visse tvangsmidler. Tilladelse kan kun meddeles, hvis der er grundlag for at tro, at indgrebet vil give oplysninger af væsentlig betydning for at kunne forebygge handlingen, at forebyggelse ellers i væsentlig grad vil blive vanskeliggjort, og indgrebet efter sagens karakter og forholdene i øvrigt ikke fremstår som uforholdsmæssig. Tilladelse kan i visse tilfælde gives, når særlige grunde tilsiger det.

2.2.2. Etterretningstjenesten (E-tjenesten)

E-tjenestens forhold er reguleret i lov nr. 11 af 20. marts 1998 om Etterretningstjenesten. Loven indeholder bestemmelser om E-tjenestens organisation og opgaver, dens forhold til norske fysiske og juridiske personer samt regler om arkiv og kontrol. Loven suppleres af en instruks for E-tjenesten, der er udstedt med hjemmel i loven.

Af loven fremgår, at E-tjenesten er integreret i Forsvarets organisation og virksomhed, og at chefen for E-tjenesten direkte er underlagt Forsvarschefen og er dennes rådgiver i efterretningsfaglige spørgsmål. De organisatoriske forhold er reguleret nærmere i instruks. Det fremgår bl.a., hvordan E-tjenesten skal organiseres internt, og hvordan Forsvarsministeriet gennem Forsvarschefen overordnet lægger rammerne for tjenestens virksomhed. E-tjenesten skal i en række tilfælde forelægge sager for Forsvarsministeriet.

E-tjenestens opgave er at indhente, bearbejde og analysere information, som angår norske interesser set i forhold til fremmede stater, organisationer eller individer og på denne baggrund udarbejde trusselsanalyser og efterretningsvurderinger, der kan bidrage til at sikre vigtige nationale interesser. E-tjenestens fokus er således rettet mod forhold uden for Norges grænser. Tjenesten varetager såvel militære som civile opgaver. Tjenesten skal også udarbejde trusselsanalyser og efterretningsvurderinger, der kan bidrage til at sikre vigtige nationale interesser.

PST og E-tjenesten samarbejder særligt vedrørende bekæmpelsen af terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben og fremmed efterretningsvirksomhed. Forsvarsministeriet har udstedt en instruks vedrørende samarbejdet mellem PST og E-tjenesten.

2.2.3. Nasjonal Sikkerhetsmyndighet og Forsvarets Sikkerhedsmyndighet

Nasjonal Sikkerhetsmyndighets overordnede opgave er ifølge sikkerhedsloven (lov af 20. marts 1998 om forebyggende sikkerhetstjeneste) at koordinere forebyggende sikkerhetstiltag og at kontrollere sikkerhetstilstanden. Dette indebærer bl.a. tilsyn med sikkerhetstilstanden i virksomheder omfattet af loven, ligesom Nasjonal Sikkerhetsmyndighet er forpligtet til at bidrage til at udvikle sikkerhetstiltag, f.eks. gennem forskning.

Inden for forsvaret varetager Forsvarets Sikkerhetsmyndighet den forebyggende sikkerhedsopgave. Forsvarets Sikkerhetsmyndighets forhold er reguleret i Instruks nr. 695 af 29. april 2010 om sikkerhetstjeneste i Forsvaret.

2.3. Efterretningstjenesternes indsamling, registrering, behandling og videregivelse af oplysninger

Norge er underlagt en række internationale forpligtelser vedrørende indsamling, registrering, behandling og videregivelse af personoplysninger. Af de vigtigste kan nævnes, at Norge har ratificeret Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Europarådets konvention nr. 108 af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger. Også persondatadirektivet (direktiv 95/46/EF) pålægger Norge en række pligter, idet direktivet i 1999 er en del af EØS-samarbejdet, som Norge deltager i.

Reglerne for indsamling, registrering, behandling og videregivelse af personoplysninger er fastsat i lov af 14. april 2000 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven). Efter denne lov har en person som udgangspunkt ret til indsigt, idet enhver efter anmodning kan få oplyst, hvilken behandling af personoplysninger den behandlingsansvarlige foretager, og vedkommende kan kræve en række nærmere angivne oplysninger. Desuden gælder der som udgangspunkt en pligt til at meddele en person, at han bliver registreret. Disse rettigheder kan dog fraviges bl.a. under henvisning til statens sikkerhed.

Det følger endvidere af personopplysningsloven, at kongen i en forskrift kan fastsætte nærmere regler om undtagelser fra indsigtsretten. Denne hjemmel er udnyttet således, at visse bestemmelser ikke finder anvendelse i tilfælde, hvor behandlingen er nødvendig af hensyn til statens sikkerhed eller andre vitale nationale sikkerhedsinteresser. De bestemmelser, som er fraveget, omhandler krav om indrapportering til og godkendelse fra Datatilsynet vedrørende behandling af visse personoplysninger, samt regler om Datatilsynets ret til oplysninger fra databehandleren.

Udover muligheden for indsigt efter personopplysningsloven har enhver som udgangspunkt ret til indsigt i myndighedernes virksomhed efter lov av 19. maj 2006 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). Der er dog med hjemmel i loven udstedt en forskrift til loven, hvoraf det fremgår, at der ikke kan gives aktindsigt i dokumenter hos efterretningstjenesterne.

2.3.1. Særligt om PST

Instruksen for PST indeholder i kapitel 4 nærmere regler om tjenestens behandling af oplysninger. Det fremgår bl.a., at PSTs behandling af personoplysninger forudsætter, at PST – medmindre andet er bestemt ved lov – kun bruger oplysningerne til det formål, de er indhentet til og til andre politimæssige formål samt forvaltningsvirksomhed i tjenesten. Desuden er

det en forudsætning for tjenestens behandling af personoplysninger, at behandlingen er nødvendig for disse formål. Endvidere gælder krav til kvaliteten af oplysningerne. Oplysningerne skal således være tilstrækkelige, relevante, korrekte og opdaterede, og de må ikke lagres længere tid, end det er nødvendigt i forhold til formålet med behandlingen. Ikke-verificerbare oplysninger kan, hvis det er nødvendigt, behandles, men det skal i så fald fremgå, at oplysningen ikke er verificeret. Endelig fremgår det, at visse personoplysninger ikke kan behandles. Oplysninger må således ikke behandles udelukkede på grundlag af, hvad man ved om en persons etniske oprindelse eller nationale baggrund, politiske, religiøse eller filosofiske overbevisning, fagforeningstilknytning eller helbredsmæssige eller seksuelle forhold.

I maj 2010 vedtog det norske Storting en særlig lov om politiets behandling mv. af personoplysninger (lov av 28. maj 2010 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterlov)). Loven gælder som udgangspunkt for PSTs virksomhed. Loven indeholder et kapitel, hvor der fastsættes visse særregler for PST, herunder visse undtagelser fra de i øvrigt gældende regler i politiregisterloven. Af kapitlet fremgår bl.a., at der gælder et nødvendighedskrav for enhver behandling. Det fremgår endvidere, at de almindelige regler i loven om informationspligt og indsigtsret ikke gælder for PST. I stedet henvises en person til at rette henvendelse til EOS-udvalget (se pkt. 2.4), som herefter kontrollerer, om eventuelt registrerede oplysninger måtte være i overensstemmelse med politiregisterlovens bestemmelser. Den nye lov forventes at træde i kraft i engang i 2011. Det følger af personoplysningsloven, at denne viger, såfremt der i en særskilt lov er fastsat regler for behandlingen af personoplysninger.

2.3.2. Særligt om de øvrige efterretningstjenester

For E-tjenesten gælder, at tjenesten som udgangspunkt ikke må overvåge eller på anden måde indhente information om norske fysiske eller juridiske personer. E-tjenesten må kun opbevare informationer, hvor sådanne oplysninger har direkte tilknytning til varetagelsen af tjenestens opgaver eller er direkte knyttet til en person, der arbejder i eller udfører opgaver for tjenesten.

For Forsvarets Sikkerhetsmyndighed gælder, at der i instruksen om Forsvarets Sikkerhetsmyndighed er fastsat visse supplerende bestemmelser om tjenestens behandling af personoplysninger. Disse regler svarer til dem, der er fastsat for PST vedrørende kravene til kvalitet og forbuddet mod behandling af visse personoplysninger.

2.4. Kontrol med efterretningstjenesterne

Efterretningstjenesterne i Norge bliver kontrolleret af en række forskellige organer.

Den overordnede kontrol med de fire efterretningstjenester varetages af det såkaldte EOS-udvalg (Stortingets Kontrollutvalg for etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste). Udvalgets virksomhed er nærmere reguleret i lov af 3. februar 1995 om kontroll med etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste og en instruks, der er udstedt med hjemmel heri. Udvalget består af syv medlemmer, som vælges af Stortinget efter indstilling fra Stortingets Presidentskap. Det fremgår bl.a. af disse bestemmelser, at udvalget udfører sit hverv selvstændigt og uafhængigt af Stortinget. Dog kan Stortinget konkret pålægge udvalget at foretage visse nærmere bestemte undersøgelser. Udvalgets kontrolopgave omfatter, medmindre særlige grunde tilsiger det modsatte, ikke virksomhed, som angår personer, eller virksomhed, der ikke har hjemme i Norge.

EOS-udvalget har et rent kontrollerende formål og har ikke instruktionsbeføjelse i forhold til de kontrollerede organer.

Udvalget handler dels på baggrund af klager fra enkeltpersoner og organisationer, dels på eget initiativ, herunder særligt i sager og forhold, som har været genstand for offentlig kritik. Udvalget kan kræve at se dokumenter og lokationer tilhørende tjenesterne, ligesom enhver offentlig ansat har pligt til at forklare om de forhold, han har erfaret under tjenesten. Dog fremgår det af instruksens, at udvalget ikke kan kræve indsigt i ministeriers interne dokumenter. Såfremt der opstår strid mellem udvalget og en efterretningstjeneste om udvalgets ret til indsigt, er udvalgets afgørelse bindende for tjenesten, dog har tjenesten ret til at få sin protest noteret. Det skal endvidere i udvalgets årsberetning oplyses, at der har været afgivet protest.

Som det fremgår af ovenstående, har også Stortinget i et vist omfang mulighed for kontrol med tjenesterne.

En række tvangsindgreb kræver domstolens godkendelse.

Kontrol foretages derudover af overordnede myndigheder. Eksempelvis er PST underlagt Justits- og Politidepartementet og den overordnede påtalemyndigheds kontrol, mens Forsvarets Sikkerhetsmyndighed er underlagt Forsvarsdepartementets kontrol. Der er oprettet et særligt tilsynsudvalg for Forsvarets Sikkerhetsmyndighed (Tilsynsutvalget for Forsvarets Sikkerhetsmyndighed (TFF)).

Datatilsynet har inden for rammerne af sin tilsynsvirksomhed endvidere mulighed for at kontrollere efterretningstjenesterne, ligesom det er muligt at klage til Sivilombudsmanden. Personvernemnda udøver også en vis kontrol, idet nævnet kan træffe afgørelse i tilfælde, hvor der er strid mellem Datatilsynet og den dataansvarlige myndighed.

3. Sverige

3.1 Indledning

I Sverige skelnes grundlæggende mellem den efterretningsvirksomhed, som udøves af politiet, og forsvarsefterretningsvirksomhed. Den politimæssige efterretningsvirksomhed varetages primært af Säkerhetspolisen (SÄPO), mens forsvarsefterretningsvirksomhed primært udøves af Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST) og Försvarets Radioanstalt (FRA).

For begge typer efterretningsvirksomhed gælder, at deres virksomhedsudøvelse mv. er reguleret i en række love og bekendtgørelser (förrordning).

3.2. Efterretningstjenesternes opgaver og virksomhed

3.2.1. SÄPO

SÄPO er organisatorisk en del af Rikspolisstyrelsen og dermed underlagt Rikspolischefen. SÄPO har en række opgaver, som udøves efter konkret delegation fra Rikspolisstyrelsen. Efter förrordning (2002:1050) med instruktion för säkerhetspolisen er SÄPOs hovedopgave at forebygge og afsløre forbrydelser mod Sveriges sikkerhed, herunder ved udøvelse af terrorbekæmpelse. Dertil kommer opgaver vedrørende overvågning og sikkerhedsarbejde samt udøvelse af personbeskyttelse.

3.2.2. Forsvarsefterretningsvirksomhed

I Sverige findes en særskilt lov om efterretningsvirksomhed inden for forsvaret (lag (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet). Efter § 1, stk. 1, skal forsvarsefterretningsvirksomhed drives til støtte for svensk udenrigs-, forsvars-, og sikkerhedspolitik samt i øvrigt kortlægning af ydre trusler mod Sverige (herunder deltagelse internationalt samarbejde). Der skal være tale om et forhold med tilknytning til udlandet. Efter § 4 må der ikke udføres sådan kriminalitetsforebyggelse og kriminalitetsbekæmpelse, som det i henhold til lovgivningen tilkommer politiet eller andre myndigheder at foretage. Derimod må forsvars-

efterretningsvirksomhed gerne understøtte sådanne myndigheders kriminalitetsforebyggelse og kriminalitetsbekæmpelse, medmindre dette er direkte forbudt.

Forsvarefterretningsvirksomhed varetages primært af to organer: Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST) samt Försvarets Radioanstalt (FRA).

MUST, som er den egentlige forsvarsefterretningstjeneste i Sverige, er organisatorisk en del af Försvarmakten og referer derfor til den øverstbefalende for Försvarmakten. Dets opgave er overordnet at opfylde formålsbestemmelsen i lag (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet.

FRA er et civilt enrådigtsverk, hvilket betyder at FRA referer direkte til forsvarsministeriet. FRAs opgaver består i signalovervågning (signalspaning), dvs. overvågning af netværksrelateret trafik (telefon, mail, sms og anden internettrafik).

Visse ikke-operationelle forsvarsefterretningsopgaver varetages af Försvarets materielverk (FMV) og Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

3.3. Efterretningstjenesternes indsamling, registrering, behandling og videregivelse af oplysninger

Efterretningstjenesterne indsamler oplysninger på en række forskellige måder, herunder ved tvangsindgreb (herunder aflytning, indhentelse af teleoplysninger, rumaflytning og kameraovervågning), ved observation (spaning) og ved brug af meddelere. Der indhentes også oplysninger fra åbne kilder, ligesom der udveksles oplysninger med udenlandske efterretningstjenester.

Som et led i forsvarsefterretningsvirksomheden modtages en del oplysninger tillige gennem FRAs overvågning af dele af datatrafikken.

Sverige er underlagt en række internationale forpligtelser vedrørende indsamling, registrering, behandling og videregivelse af personoplysninger. Sverige har bl.a. ratificeret Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Europarådets konvention nr. 108 af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger. Desuden er Sverige som medlem af EU forpligtet af persondata-direktivet (direktiv 95/46/EF).

Den svenske persondatalov (personuppgiftlag (1998:204)) indeholder modsat den danske persondatalov ingen generel undtagelse for efterretningstjenesterne. Loven indeholder dog hjemmel til af hensyn til bl.a. statens sikkerhed at udstede regler, hvori visse dele af perso-

nuppgiftslagen fraviges, herunder f.eks. reglerne om indsigtsret og reglerne om videregivelse af oplysninger. For såvel politiet (herunder SÄPO) som for MUST og FRA er der vedtaget særlige personoppgiftslove, som har forrang for den generelt gældende personoppgiftslag.

Retten til indsigt i efterretningstjenesternes virksomhed og i de oplysninger, som indsamles i den forbindelse, er reguleret i offentlighets- og sekretesslag (2009:400), hvorefter offentlige myndigheder som udgangspunkt er underlagt et offentlighedsprincip. Dette gælder dog ikke for efterretningsvirksomhed. For denne virksomhed gælder som udgangspunkt et princip om fortrolighed i op til 70 år. For så vidt angår retten til egenaces følger det af förvaltningslag (1986:223) og af kapitel 10 § 3 i offentlighets- og sekretesslag (2009:400), at der som udgangspunkt, uanset der i øvrigt er tale om fortrolige oplysninger, er ret til indsigt i oplysninger, hvis man er part i en sag.

3.3.1. Særligt om SÄPO

Personoppgiftslagen suppleres for politiets vedkommende af polisdatalag (1998:622). Loven sætter i § 5 grænser for politiets behandling af følsomme personoplysninger. Behandling af personoplysninger må ikke ske udelukkende på baggrund af, hvad der er kendt om personers race, etniske oprindelse, politiske holdning, religiøse eller filosofiske overbevisning, medlemskab af fagforening, helbred eller seksuelle orientering. Såfremt der behandles oplysninger om en person på andet grundlag, må politiet dog gerne behandle disse følsomme personoplysninger, såfremt det er tvingende nødvendigt for formålet med behandlingen.

Loven indeholder regler om et særligt register for SÄPO (§§ 32-35), SÄPO-registeret. Formålet med dette register er primært at understøtte SÄPOs arbejde med at bekæmpe trusler mod rigets sikkerhed og terrorisme. I SÄPO-registeret må optages identifikationsoplysninger, oplysninger om grundlaget for registrering samt oplysninger om de tilfælde, hvor oplysninger om de registrerede er blevet behandlet. Optagelse i SÄPO-registeret kræver som udgangspunkt, at en person er mistænkt for at udgøre en trussel mod statens sikkerhed eller for terrorhandlinger omfattet af en bestemt bestemmelse i den svenske lovgivning. Der kan også ske registrering i SÄPO-registeret, såfremt det af hensyn til registerets formål anses for nødvendigt. En person kan endvidere optages i registeret, hvis der efter sikkerhedsloven i forbindelse med ansættelse eller lignende er foretaget kontrol af, om vedkommende er registreret (registerkontroll).

Adgang til oplysningerne i registeret har kun de, der som led i deres arbejde har brug for de pågældende oplysninger.

Oplysningerne slettes som udgangspunkt efter 10 år, men hvis særlige omstændigheder taler derfor, kan oplysningerne dog bevares i længere tid. Desuden kan der fastsættes nærmere regler om, at oplysninger kan bevares af historiske, statistiske eller videnskabelige hensyn.

3.3.2. Særligt om forsvarsefterretningsvirksomhed

Anvendelsesområdet for lag (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst og lag (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelses- och utvecklingsverksamhet er stort set identisk med personoppgiftslagen.

Det fremgår af begge loves § 8, at personoplysninger må behandles, hvis det er nødvendigt for at opfylde tjenesternes formål, som disse er angivet i lag (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet.

For så vidt angår behandling af følsomme personoplysninger indeholder begge love en bestemmelse svarende til polisdatalag § 5. Af begge love fremgår endvidere, at oplysninger om en persons udseende altid skal være udformet på objektiv vis med respekt for menneskeværdet. Endvidere må søgetermer, der afslører race eller etnisk oprindelse, politiske holdninger, religiøs eller politisk overbevisning, medlemskab af fagforening, eller som vedrører helbred eller seksualitet, kun benyttes, såfremt det er absolut nødvendigt for formålet med behandlingen.

Udgangspunktet i begge love er, at enhver person ved ansøgning har krav på at få at vide, om der behandles personoplysninger om vedkommende. I bekræftende fald har ansøgeren krav på oplysning om, hvilke personoplysninger der behandles. Dette gælder dog ikke, hvis de pågældende informationer er fortrolige.

Lag (2008:717) om signalsparing i försvarsunderrättelseverksamhet giver FRA mulighed for at overvåge al elektronisk kommunikation til forsvarsefterretningsformål (telefon, mail, sms og anden internettrafik). Overvågning i henhold til FRA-loven sker konkret ved brug af en række søgeord, eksempelvis et foreningsnavn, en persons navn eller et kodeord. Overvågning må kun finde sted efter tilladelse fra en særlig Försvarsunderrättelsesdomstol.

I det omfang, der har været benyttet et søgebegreb, som direkte kan henføres til en bestemt fysisk person, skal vedkommende som udgangspunkt underrettes herom. Underretningen skal finde sted, så hurtigt det kan lade sig gøre uden skade for forsvarsefterretningsvirksomheden og senest en måned efter, at overvågningsopgaven er afsluttet.

3.4. Kontrol med efterretningstjenesterne

Kontrol med efterretningstjenesternes virksomhed foretages af to særlige nævn, der skal foretage samlet kontrol af henholdsvis politimæssig efterretningsvirksomhed og forsvarsefterretningsvirksomhed, herunder af den behandling af personoplysninger, som sker i forbindelse med udøvelse af virksomheden.

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (SIUN) er oprettet den 1. december 2009 og har til opgave at være kontrolmyndighed i forhold til FRA-loven samt at foretage generel kontrol af de myndigheder, som efter forordning (2000:131) om forsvarsefterretningsvirksomhed udøver sådan virksomhed. Det vil i praksis sige Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST), Försvarets Radioanstalt (FRA), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) og Försvarets materielverk (FMV).

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, som blev oprettet den 1. januar 2008, fører tilsyn med SÄPOs virksomhed, herunder SÄPOs behandling af personoplysninger. Dette organs opgaver er i øvrigt at føre tilsyn med kriminalitetsbekæmpende myndigheders brug af hemmelige tvangsindgreb samt med brugen af ”kvalificerad skyddsidentitet”, hvilket indebærer at ansatte indenfor efterretningsvæsenet kan optages i offentlige registre mv. med en falsk identitet.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden kan udtale sig om konstaterede forhold og om behovet for ændring af SÄPOs virksomhed og skal virke for, at overtrædelser af gældende ret afhjælpes.

Begge kontrolorganer er opbygget som nævn, der er udpeget af regeringen, men kontrolorganerne er uafhængige. Formanden og næstformanden for rådet skal være eller skal have været dommere (eller for så vidt angår Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden have tilsvarende juridiske kvalifikationer), mens resten af nævnet udpeges efter indstilling fra partierne i Riksdagen.

Udøvelse af en række tvangsindgreb fra efterretningstjenesternes side kræver retskendelse, hvilket indebærer en vis domstolskontrol enten fra de ordinære domstole eller fra försvarsunderrättelsesdomstolen, der skal godkende FRAs udøvelse af virksomhed i henhold til FRA-loven.

Endvidere er efterretningstjenesterne underlagt et vist tilsyn fra overordnede myndigheder eller fra særlige kontrolenheder oprettet inden for myndigheden. Eksempelvis er SÄPO underlagt Rikspolisstyrelsens tilsyn, mens FRA er forpligtet til at oprette et særligt råd inden for FRA, som løbende skal holde sig orienteret om den virksomhed, som udøves i henhold

til FRA-loven. Dette råd er underlagt en pligt til at gå til Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (SIUN), hvis der findes anledning dertil.

Endelig kan såvel Justitieombudsmannen (Riksdagens ombudsmänn), Justitiekanslern (regeringens ombudsmänn) og Riksrevisionen udøve visse former for kontrol som led i deres almene virksomhed.

4. Tyskland

4.1. Indledning

Tyskland er en føderal stat bestående af 16 delstater. På det føderale niveau findes tre efterretningstjenester, hvortil kommer en række efterretningstjenester i de enkelte delstater, som kun vil blive omtalt perifert.

Bundesnachrichtdienst (BND) er Tysklands eksterne (udenrigs) efterretningstjeneste, hvis overordnede opgave er at drive efterretningsvirksomhed om forhold af betydning for Tysklands sikkerheds- og udenrigspolitik. Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) er Tysklands interne (indenrigs) efterretningstjeneste, hvis overordnede opgave er at koordinere samarbejde mellem de statslige efterretningstjenester samt at samle og analysere informationer vedrørende trusler mod den demokratiske orden og Tysklands eksistens. Den sidste efterretningstjeneste på det føderale niveau er Militärischer Abschirmdienst (Amt für den Militärischen Abschirmdienst, MAD), hvis overordnede opgave er at varetage den efterretningsvirksomhed, som har direkte tilknytning til forsvaret, og tjenestens opgaver relaterer sig til såvel interne (indenrigsmæssige) og eksterne (udenrigsmæssige) forhold.

Der er for hver af de tre efterretningstjenester vedtaget en lov, der overordnet regulerer rammerne for den enkelte tjeneste.

4.2. Efterretningstjenesternes opgaver og virksomhed

4.2.1. BND

BNDs virksomhed er reguleret i Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BND-Gesetz, BNDG). Organisatorisk er BND placeret under forbundskansleren. Tjenesten ledes af en præsident og er inddelt i en række underkontorer med forskelligt fokus, eksempelvis landerapporter, spredning af masseødelæggelsesvåben og terrorisme.

BND har pligt til generelt at holde Bundeskanzleramt orienteret om sine aktiviteter og umiddelbart at indrapportere resultaterne af sine aktiviteter til ”die Bundesministerien”.

BND har til opgave at indsamle og analysere informationer, som er nødvendige for at opnå efterretninger om udenlandske forhold, der er af betydning for Tysklands udenrigs- og sikkerhedspolitik. Denne opgave varetager tjenesten bl.a. ved at opspore hemmelige informationer, der ikke på anden vis ville kunne være opsporet, herunder ved brug af midler, som kun står til rådighed for BND.

Det er BNDs mål i videst muligt omfang at opfange potentielle krisesituationer og trusler, så disse kan afværges. BND bestræber sig derfor på til enhver tid at være i stand til at give de besluttende myndigheder i Tyskland hurtige og nødvendige oplysninger med henblik på, at de kan træffe de rette beslutninger.

BND har ikke nogen politi- eller instruktionsmæssige beføjelser, hvilket bl.a. indebærer, at tjenesten ikke kan foretage anholdelser. BND er i al sin virksomhed underlagt et proportionalitetsprincip.

4.2.2. BfV

BfVs virksomhed er reguleret i Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz, BVerfSchG). Organisatorisk er BfV placeret under indenrigsministeren (Bundesministerium des Innern). BfV skal holde Indenrigsministeriet underrettet omkring sine aktiviteter og skal årligt afgive en rapport vedrørende sin virksomhed, som offentliggøres.

BfV er oprettet til sikring af samarbejde mellem de forskellige delstater og Forbundsstaten vedrørende forfatningsbeskyttelsen, dvs. beskyttelsen af den frie demokratiske grundordning samt beskyttelse af Forbundsstaten og delstaternes eksistens og sikkerhed. Det er endvidere et formål at sikre gensidig støtte og bistand mellem de enkelte delstater og Forbundsstaten til varetagelsen af denne opgave. Loven pålægger hver enkelt delstat at oprette et organ, der på delstatsniveau skal varetage denne forfatningsbeskyttelse.

Loven regulerer, hvornår BfV er berettiget til at udøve virksomhed på de enkelte delstaters område. BfV har ikke nogen politimæssige eller instruktionsmæssige beføjelser, hvilket bl.a. indebærer, at tjenesten ikke kan foretage anholdelser.

BfV er under udøvelsen af sine opgaver underlagt en pligt til at følge alment gældende retsregler (allgemeinen Rechtsvorschriften) og til at overholde proportionalitetsprincippet.

BfVs og de enkelte delstaters konkrete opgaver er efter loven bl.a. at indsamle og analysere oplysninger vedrørende trusler mod den frie demokratiske orden, mod Forbundsstaten og mod de enkelte delstater. Derudover udøver tjenesten kontraspionage. Indsamlingen af oplysninger sker fra såvel åbne kilder (f.eks. aviser og hjemmesider) som ved hjælp af forskellige efterretningsmæssige midler (f.eks. brug af agenter og meddelere samt telefon- og brevovervågning).

Tjenesten varetager tillige en række opgaver af generel sikkerhedsmæssig karakter, herunder gennemførelse af personsikkerhedsundersøgelser og sikring af teknisk art med henblik på at sikre, at fortrolige oplysninger ikke kommer uvedkommende til kendskab.

4.2.3. MAD

MADs virksomhed er reguleret i Gesetz über den militärischen Abschirmdienst (MAD-Gesetz, MADG). Organisatorisk er MAD en del af forsvaret og dermed placeret under Forsvarsministeriet (Bundesministerium der Verteidigung). MAD har ikke nogen politimæssige eller instruktionsmæssige beføjelser, hvilket bl.a. indebærer, at tjenesten ikke kan foretage anholdelser. MAD er under udøvelsen af sin virksomhed bundet af almindeligt gældende retsregler (allgemeine Rechtsvorschriften).

MADs konkrete opgaver er bl.a. at indsamle og analysere oplysninger vedrørende trusler mod den frie demokratiske orden, Forbundsstaten og de enkelte delstater samt udførelse af spionage. For at afgrænse tjenestens opgaver i forhold til BfV er det i loven præciseret, at MAD udøver ovenstående opgaver, såfremt truslen eller forsøget på spionage retter sig mod områder, som Forsvarsministeriet har ansvaret for, eller mod personer, der har tilknytning til Forsvarsministeriets område. Loven fastsætter en pligt for MAD og BfV til at samarbejde om at løse deres respektive opgaver i forbindelse med forfatningsbeskyttelsen.

MAD er pålagt at lave trusselsvurderinger for tjenestesteder og installationer henhørende under Forsvarsministeriet samt for de udenlandske militære tjenestesteder og installationer, som Tyskland måtte være internationalt forpligtet til at yde beskyttelse til.

MAD medvirker endvidere ved sikkerhedsgodkendelse af visse medarbejdere inden for forsvarsministeriets område og til sikring af teknisk art med henblik på at sikre, at fortrolige oplysninger inden for Forsvarsministeriets område ikke kommer til uvedkommendes kendskab.

Endelig har MAD en række opgaver med tilknytning til forhold uden for Tysklands grænser, særligt i forhold til at indhente oplysninger mv. med henblik på udarbejdelse af trusselsvurderinger i forbindelse med udstationering af tyske tropper.

4.3. Efterretningstjenesternes indsamling, registrering, behandling og videregivelse af oplysninger

Tyskland er underlagt en række internationale forpligtelser vedrørende indsamling, registrering, behandling og videregivelse af personoplysninger. Af de vigtigste kan nævnes, at Tyskland har ratificeret Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Europarådets konvention nr. 108 af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger. Tyskland er endvidere som medlem af EU forpligtet af persondatadirektivet (direktiv 95/46/EF).

I Tyskland er reglerne for indsamling, registrering, behandling og videregivelse af personoplysninger generelt fastsat i Bundesdatenschutzgesetz (BDSG). Denne lov indeholder modsat den danske persondatalov ingen generel undtagelse for efterretningstjenesterne og gælder derfor som udgangspunkt for disse. For alle tre føderale efterretningstjenester i Tyskland gælder dog, at der i de enkelte love, som regulerer tjenesterne, findes dels undtagelsesbestemmelser, hvorefter visse dele af Bundesdatenschutzgesetz ikke finder anvendelse, dels en nærmere regulering af den enkelte tjeneses behandling mv. af personoplysninger. Disse udgør *lex specialis* i forhold til Bundesdatenschutzgesetz.

De grundlæggende regler for databehandling, som efterretningstjenesterne herefter opererer efter, omfatter som udgangspunkt en indsigtret for den registrerede, såfremt denne kan konkretisere, hvilken oplysning han ønsker indsigt i, og han har en berettiget interesse i at få indsigt i den pågældende oplysning. Dog kan indsigtretten nægtes i visse tilfælde, f.eks. hvis hensynet til den offentlige sikkerhed tilsiger det. Der er ingen ret til at få at vide, hvor oplysningen stammer fra, eller hvem den er givet videre til. Ifølge reglerne er der en pligt til at berigtige forkerte oplysninger, ligesom der gælder regler om automatisk sletning af oplysninger efter et vist tidsrum. Der gælder særligt strenge regler for tjenesternes behandling af personoplysninger om mindreårige (under 16 år).

De tre føderale efterretningstjenester benytter sammen med en række andre offentlige myndigheder, herunder bl.a. politiet, et samlet anti-terror-register. Registeret er nærmere reguleret i en særskilt lov, Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern (Antiterrordateigesetz, ATDG), der bl.a. indeholder en række betingelser for optagelse i registeret, detaljerede regler om, hvilke personoplysninger der i givet fald skal registres, samt regler om, hvornår oplysninger igen skal slettes fra registeret.

Endvidere giver lovene for de enkelte efterretningstjenester mulighed for på konkret anledning at oprette et fælles tidsbegrænset register.

Tyske offentlige organer er som udgangspunkt underlagt reglerne om aktindsigt i Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationfreiheitsgesetz, IFG). Retten til aktindsigt finder dog ikke anvendelse på efterretningstjenesternes arbejde. Den tyske arkivlovgivning Gesetz über die Sicherung und Nutzung von Archivgut des Bundes (Bundesarchivgesetz, BArchG) regulerer derfor i realiteten, hvornår der for enhver er adgang til efterretningstjenesternes arkiver. Udgangspunktet er efter denne lov, at oplysninger er tilgængelige efter 30 år, dog således at perioden for hemmelige oplysninger er 60 år. Dertil kommer, at såfremt en arkivoplysning angår en fysisk person, er den tidligst tilgængelig for tredjemand 30 år efter personens død eller 110 år efter personens fødsel.

4.4. Kontrol med efterretningstjenesterne

De tyske efterretningstjenester er underlagt en række kontrolmekanismer. Dette drejer sig bl.a. om et parlamentarisk kontrolorgan (Parlamentarische Kontrollgremium), hvis nærmere virksomhed og beføjelser er fastsat i en selvstændig lov, Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz, PKGrG). Efter denne lov kan kontrolorganet som udgangspunkt til enhver tid bl.a. kræve at blive informeret af regeringen om et bestemt forhold. Derudover kan organet kræve sagsakter udleveret og har ret til at afhøre medarbejdere ansat i efterretningstjenesterne. Såfremt der opstår tvister mellem den tyske regering og kontrolorganet, kan disse tvister indbringes for den tyske forfatningsdomstol.

De tyske efterretningstjenester er også underlagt kontrol fra den såkaldte G-10 Kommission. Medlemmerne af dette organ udpeges af det parlamentariske kontrolorgan. Der er krav om, at formanden skal opfylde betingelserne for at blive dommer, og at de øvrige medlemmer ikke selv må være medlem af det tyske parlament. Organets opgave er bl.a. at godkende indgreb i meddelelshemmeligheden foretaget af efterretningstjenesterne og efterfølgende at træffe afgørelse om, hvorvidt de personer, som indgrebet har været rettet mod, skal have underretning om indgrebet.

Efterretningstjenesterne er endvidere underlagt det tyske datatilsyns (Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit) kontrol, hvorefter efterretningstjenesternes overholdelse af regler vedrørende behandling af personoplysninger (databeskyttelsesregler) kontrolleres.

Endelig er efterretningstjenesterne i et vist omfang underlagt domstolskontrol. Eksempelvis kan en person, som mener, at hans rettigheder er krænket, indbringe en sag for domstolene.

5. Storbritannien

5.1. Indledning

I Storbritannien består efterretningssystemet af en række tjenester, som tilsammen danner et omfattende efterretningssystem.

Efterretningsopgaverne varetages primært af Security Service, Secret Intelligence Service (SIS), og Government Communications Headquarters (GCHQ). Hertil kommer Defense Intelligence Staff (DIS), som er Storbritanniens militære efterretningstjeneste.

En række andre organisationer og enheder deltager dog også i indsamling og analyse af efterretninger. Det gælder bl.a. Serious Organised Crime Agency (SOCA), Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) og Home Office.

5.2. Efterretningstjenesternes opgaver og virksomhed

De britiske efterretningstjenesters virke er reguleret af en række love, der angiver efterretningstjenesternes formål og opgaver. Security Service Act 1989 regulerer Security Service, og the Intelligence Services Act 1994 regulerer SIS og GCHQ.

5.2.1. Security Service

Security Service (MI5) blev oprettet i 1909 og hører under det britiske indenrigsministerium. Hovedformålet med tjenesten er at beskytte den nationale sikkerhed og særligt at beskytte mod terrorisme, spionage og masseødelæggelsesvåben.

Security Service varetager disse formål primært ved at indsamle og analysere oplysninger. Indsamlingen af oplysninger skal udføres i overensstemmelse med de lovmæssige krav, som blev indført ved Regulation of Investigatory Act 2000, jf. nærmere herom under afsnit 5.3.1.

Tjenesten ledes af en Director-General, som skal aflægge en årlig rapport til den britiske indenrigsminister og premierminister.

5.2.2. Secret Intelligence Service (SIS)

SIS (MI6) blev ligeledes oprettet i 1909 og hører i dag under det britiske udenrigsministerium. SIS skal som udgangspunkt indsamle og behandle oplysninger vedrørende personers

handlinger mv. foretaget i udlandet. Samtidig har Secret Intelligence Service ansvaret for operationer på fremmed jord.

SIS ledes af Chief of the Intelligence Service, som skal aflægge en årlig rapport til den britiske udenrigsminister og premierminister.

5.2.3. Government Communications Headquarters (GCHQ)

GCHQ blev oprettet i 1919 og hører under det britiske udenrigsministerium. GCHQ varetager overordnet set to opgaver. For det første har GCHQ til opgave at overvåge eller forstyrre kommunikation samt at opfange og levere oplysninger om kommunikation. Opfangelsen af kommunikation kan ske, hvis det er nødvendigt for at kunne beskytte den nationale sikkerhed, forebygge alvorlige forbrydelser eller beskytte Storbritanniens økonomiske stabilitet. Derudover er det GCHQs opgave at beskytte den britiske regerings it-systemer og yde råd og vejledning vedrørende sprog, herunder af teknisk karakter, samt kryptering mv. relateret til beskyttelse af informationer mv.

GCHQ ledes af Director of GCHQ, som skal aflægge en årlig rapport til den britiske udenrigsminister og premierminister.

5.2.4. Defence Intelligence Staff

Defence Intelligence Staff (DIS) blev oprettet i 1946 under Joint Intelligence Bureau (JIB). DIS har i dag primært til opgave at levere efterretninger bl.a. til støtte for operationer i udlandet, til brug for forberedelse af nød- og katastrofeplaner, om truende kriser i verden samt analyser af mulige trusler i verden. Udover indsamling og levering af efterretninger har DIS en række andre opgaver, f.eks. kortlægning ved hjælp af geologiske undersøgelser.

5.3. Efterretningstjenesternes indsamling, behandling og mulighed for adgang til oplysninger

5.3.1. Indsamling af oplysninger

Efterretningstjenesterne anvender som udgangspunkt fire metoder til indsamling af oplysninger. Alle fire metoder til fremskaffelse af informationer er reguleret af Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (RIPA).

Efter RIPA section 29 har efterretningstjenesterne mulighed for at skaffe oplysninger ved brug af covert human intelligence sources, dvs. agenter. Efter bestemmelsen kan der ikke gives tilladelse til brug af agenter, medmindre tilladelse er nødvendig af hensyn til en række nærmere angivne grunde (varetagelse af den nationale sikkerhed, med henblik på at forebygge eller efterforske kriminalitet, hensyn til den økonomiske velfærd, hensyn til den offentlige sikkerhed, hensyn til beskyttelse af den offentlige sundhed mv.) Brug af en agent skal være proportional i forhold til det, som agenten forventes at kunne opnå oplysninger om. Brugen af en agent skal opfylde en række yderligere krav, herunder at der er knyttet en ansvarlig person til den pågældende agent, at der føres referat af brugen af agenten, og at agentens identitet kun er tilgængelig for en meget begrænset personkreds.

Efter RIPA section 28 kan oplysninger derudover indsamles ved directed surveillance, dvs. observation og overvågning. Efter bestemmelsen kan der ikke gives tilladelse til overvågning eller observation, medmindre tilladelse er nødvendig af hensyn til en række nærmere grunde. Brugen af overvågning og observation skal være proportional i forhold til det, som overvågningen og observationen forventes at kunne give oplysning om. Desuden kan overvågning og observation kun anvendes til varetagelse af de samme hensyn, som kan begrunde anvendelsen af agenter.

Efterretningstjenesterne har endvidere efter RIPA section 32 mulighed for at foretage intrusive surveillance, dvs. indgribende overvågning. Efter bestemmelsen kan der ikke gives tilladelse til indgribende overvågning, medmindre tilladelse er nødvendig af hensyn til en række nærmere grunde (varetagelse af den nationale sikkerhed, med henblik på at forebygge eller efterforske kriminalitet samt af hensyn til den økonomiske velfærd). Brugen af indgribende overvågning skal være proportional i forhold til det, som overvågningen forventes at kunne give oplysning om.

Efter RIPA section 5 skal efterretningstjenesterne have tilladelse til indgreb i meddelelshemmeligheden. Der kan ikke gives tilladelse, medmindre tilladelse er nødvendig af hensyn til en række nærmere grunde (hensyn til bl.a. varetagelse af den nationale sikkerhed, med henblik på at forebygge eller efterforske kriminalitet, hensyn til den økonomiske velfærd). Brugen af indgreb i meddelelshemmeligheden skal være proportional i forhold til det, som indgrebet forventes at kunne give oplysning om.

5.3.2. Behandling af oplysninger

Til opfyldelse af persondatadirektivet (direktiv 95/46/EF) vedtog det britiske parlament Data Protection Act (DPA) i 1998. Enhver, som behandler personoplysninger, er som udgangspunkt forpligtet til at overholde DPA 1998. Loven angiver en række principper, som danner

grundlag for lovens bestemmelser, og som skal overholdes ved behandling af dataoplysninger.

Al behandling af personoplysninger er omfattet af loven. Den britiske efterretningstjeneste er derfor som udgangspunkt også omfattet af loven. Der er imidlertid som følge af lovens vide anvendelsesområde indført en række undtagelser, som er relevante for efterretningstjenesternes behandling af personoplysninger. Det fremgår således af DPA, section 28, at enhver behandling af personoplysninger er undtaget fra principperne om databeskyttelse i del II (subject access rights), del III (notification), del V (enforcement) og section 55 (unlawful obtaining of personal data), hvis undtagelse er nødvendig af hensyn til beskyttelsen af den nationale sikkerhed.

Storbritannien har desuden ved ratifikation af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Europarådets konvention nr. 108 af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger forpligtet sig til at behandle oplysninger i overensstemmelse med disse konventioner.

5.3.3. Adgang til oplysninger

Adgangen til oplysninger, som er registreret hos offentlige myndigheder, er reguleret af henholdsvis Data Protection Act 1998 (DPA) og Freedom of Information Act 2000 (FOIA).

DPA, der bl.a. omhandler borgernes ret til at anmode om indsigt i personoplysninger om dem, indeholder undtagelser fra indsigtsretten. Efterretningstjenesten vurderer selv, om fravigelse fra principperne i DPA er påkrævet og berettiget. Såfremt et afslag er begrundet med henvisning til den nationale sikkerhed, skal begrundelsen gives skriftligt. Afslag på indsigt kan indbringes for The Information Tribunal.

Freedom of Information Act trådte i kraft den 1. januar 2005 og giver borgerne mulighed for at anmode om adgang til oplysninger hos de offentlige myndigheder. Efterretningstjenestene er imidlertid ikke omfattet af loven og behandler derfor ikke FOIA anmodninger.

5.4. Kontrol med efterretningstjenesterne

Efterretningstjenesterne er undergivet forskellige former for kontrol.

Efterretningstjenesterne kontrolleres bl.a. af de ansvarlige ministre, som hvert år modtager en rapport om efterretningstjenesternes virksomhed. Den britiske indenrigsminister har det overordnede ansvar for Security Service, udenrigsministeren for SIS og GCHQ, mens for-

svarsministeren er ansvarlig for DIS. Ministrene er ansvarlige over for det britiske parlament.

Efterretningstjenesterne kontrolleres endvidere af parlamentet. Parlamentets kontrol af tjenesterne sker gennem The Intelligence and Security Committee (ISC), som består af ni medlemmer fra parlamentet fordelt på begge kamre. ISC blev oprettet ved the Intelligence Act 1994 og har mulighed for indsigt i efterretningstjenesternes arbejde. Ledelsen af efterretningstjenesterne er forpligtet til på anmodning at videregive oplysninger til ISC, medmindre den ansvarlige minister har besluttet, at oplysningerne ikke skal videregives, eller oplysningerne må anses som fortrolige.

Endelig er efterretningstjenesterne underlagt kontrol af to uafhængige kommissærer. Kommissærernes virke er reguleret af Regulation of Investigatory Powers Act 2000. Overordnet set er det de to kommissærers opgave at sikre en dybere juridisk kontrol med tjenesternes opgaver. Den første kommissær (Intelligence Services Commissioner) fører kontrol med tilladelserne til de udførte operationer, og om der har været den fornødne hjemmel til at udføre dem. Den anden kommissær (Interception of Communications Commissioner) fører kontrol med, om opfangelsen af kommunikation sker med den fornødne tilladelse og følger et legitimt formål.

De to kommissærer udarbejder en årlig rapport, som de afgiver til den britiske premierminister. Rapporterne forelægges samtidig Parlamentet og offentliggøres derefter.

The Investigatory Powers Tribunal behandler klager fra private over tjenesternes indgreb.

6. Holland

6.1. Indledning

I Holland varetages efterretningsopgaven i første række af to tjenester. Den politimæssige efterretningsvirksomhed udføres af Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Den militære efterretningsvirksomhed udføres af Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD).

Derudover bidrager en række andre organisationer med indsamling og behandling af oplysninger, herunder National Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) og Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FOID).

Efterretningstjenesternes virksomhed er reguleret af Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdienst 2002 (WIV), der som udgangspunkt angiver tjenesternes formål og opgaver. Derudover indeholder WIV regler om tjenesternes indgreb, databeskyttelse og kontrol.

6.2. Efterretningstjenesternes opgaver og virksomhed

6.2.1. AIVD

AIVDs opgaver er reguleret i WIV. Overordnet er det AIVDs opgave at forebygge og modvirke handlinger, som vil kunne skade den hollandske befolkning.

Det er AIVDs opgave at undersøge personer og organisationer, der på grund af deres handlinger mv. giver anledning til en alvorlig mistanke om, at vedkommende kan udgøre en alvorlig fare for det demokratiske retssystem eller den nationale sikkerhed.

AIVD skal endvidere fremme foranstaltninger med henblik på at beskytte det demokratiske retssystem eller den nationale sikkerhed samt beskytte oplysninger mv., som skal forblive fortrolige af hensyn til statens sikkerhed mv.

Tjenesten kan efter anmodning fra premierministeren og indenrigsministeren undersøge forhold i udlandet.

Det er også tjenestens opgave at levere risiko- og trusselvurderingsanalyser.

Tjenesten har endelig til opgave at gennemføre personsikkerhedsundersøgelser (denne opgave er dog reguleret af særskilt lovgivning, Wet veiligheidsonderzoeken (WVO)).

6.2.2. MIVD

MIVDs formål og opgaver er reguleret af WIV. Overordnet har MIVD til opgave at beskytte hollandske militære enheder og at effektivisere disse.

MIVD skal gennem sin efterforskning beskytte de hollandske styrker og sikre effektiv brug af styrkerne samt medvirke til opretholdelse og fremme af det internationale retssystem i det omfang, hvor hollandske styrker er involveret.

MIVD har tillige til opgave at gennemføre personsikkerhedsundersøgelser (denne opgave er reguleret af særskilt lovgivning, Wet veiligheidsonderzoeken (WVO)).

Tjenesten kan efter anmodning fra premierministeren og forsvarsministeren undersøge militære aktiviteter i udlandet.

MIVD leverer tillige risiko- og trusselvurderingsanalyser.

6.3. Efterretningstjenesternes indsamling, registrering, behandling og videregivelse af oplysninger

Det hollandske parlament har vedtaget Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) med henblik på at implementere persondatadirektivet.

Holland har ved ratifikation af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Europarådets konvention nr. 108 af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger forpligtet sig til at behandle oplysninger i overensstemmelse med disse konventioner.

WBP gælder ikke for behandlinger, der udføres for politiets og forsvarrets efterretningstjenester. Efterretningstjenesternes behandling af personoplysninger er i stedet reguleret af WIV. WIV indeholder i kapitel 3 regler om tjenesternes behandling af personoplysninger. Kapitel 4 indeholder bestemmelser vedrørende privatpersoners mulighed for indsigt i oplysninger og kontrol med efterretningstjenesterne. Kapitel 6 indeholder bestemmelser vedrørende kontrollen med efterretningstjenesterne og behandling af klager fra private.

6.3.1. Indsamling af oplysninger

Ifølge WIV må tjenesterne indsamle oplysninger fra hele den offentlige forvaltning samt fra personer, som menes at kunne levere de nødvendige oplysninger.

Loven indeholder en nærmere regulering af en række ”særlige beføjelser”, som tjenesterne kan anvende til indsamling af information, herunder observation af personer, brug af agenter, indgreb i meddelelshemmeligheden samt aflytning og optagelse af telekommunikation.

De særlige beføjelser må kun anvendes, når det er strengt nødvendigt for at kunne udføre den pågældende opgave. Derudover kræver brugen af en særlig beføjelse en godkendelse fra den ansvarlige minister eller den, der er bemyndiget hertil.

Efter loven er AIVD og MIVD som udgangspunkt forpligtet til at informere personer, hvis ret til privatliv har været krænket ved brug af en ”særlig beføjelse”. Informationen skal ske

efter 5 år, men kun såfremt dette ikke vil skade forholdet til bl.a. andre lande, tjenesternes kilder eller metoder.

6.3.2. Behandling af oplysninger

WIV regulerer tjenesternes behandling af personoplysninger.

Behandling af personoplysninger må som udgangspunkt kun ske, såfremt det må anses for nødvendigt.

AIVD må efter loven kun behandle oplysninger om personer, såfremt AIVD har en særligt begrundet mistanke om, at personen er til fare for bl.a. nationens sikkerhed eller til fare for det demokratiske retssystem.

Tjenesten kan dog tillige behandle personoplysninger, som det er nødvendigt at behandle i forbindelse med udarbejdelse af trussels- og risikovurderinger. Tjenesten kan også behandle oplysninger om personer, som andre efterretningstjenester har indhentet oplysninger om.

Tjenesten kan endvidere behandle oplysninger om en person, der har givet samtykke til en personsikkerhedsundersøgelse, eller som arbejder eller har arbejdet for tjenesten,

MIVD må som udgangspunkt behandle oplysninger i samme omfang som AIVD.

Personoplysninger om religion, livsoverbevisning, race, helbred eller seksuel orientering må ikke behandles.

6.3.3. Adgang til personoplysninger

WIV indeholder regler om indsigtret.

En person kan skriftligt ansøge om indsigt i oplysninger, som tjenesterne har behandlet om den pågældende. Denne mulighed gælder også en afdød persons ægtefælle, partner, barn eller forældre.

Der kan ligeledes efter ansøgning gives indsigt i andre oplysninger end personoplysninger.

Retten til indsigt i personoplysninger samt oplysninger, som ikke er personlige, er dog begrænset. Retten til indsigt begrænses bl.a. af hensyn til nationens sikkerhed, forholdet til andre lande og statens økonomiske interesser.

Et afslag på indsigt kan påklages til domstolen.

6.4. Kontrol med efterretningstjenesterne

Efter WIV foretages kontrollen med tjenesterne af en Supervisory Committee, der er en uafhængig organisation, som har til opgave at føre kontrol med AIVD og MIVD, herunder navnlig at tjenesterne overholder reglerne i WIV og WVO.

Komiteen består af tre medlemmer, som er udvalgt på baggrund af en anbefaling fra de relevante ministre. Medlemmerne er udpeget for seks år ad gangen og kan kun genvælges en gang.

Komiteen skal have adgang til alle oplysninger, som er nødvendige for, at komiteen kan udføre sin opgave, og have adgang til enhver form for bistand fra efterretningstjenesterne, de relevante ministerier mv.

Komiteen skal årligt afgive en rapport. Rapporten udleveres til de to kamre og til den ansvarlige minister, og rapporten offentliggøres herefter.

Enhver person kan herudover indbringe en klage over tjenesternes virke til ombudsmanden.

KAPITEL 15

Forslag til Lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET)

Kap. 1. Opgaver

§ 1. Politiets Efterretningstjeneste har til opgave at

- 1) forebygge, efterforske og modvirke forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder mv., jf. straffelovens kapitel 12 og 13,
- 2) forebygge, efterforske og modvirke andre alvorlige forbrydelser, der truer den nationale eller internationale samfundsorden,
- 3) udarbejde trusselsvurderinger,
- 4) bistå det øvrige politi,
- 5) holde justitsministeren underrettet om forhold af betydning for landets indre sikkerhed, om forhold af væsentlig betydning inden for efterretningstjenestens virksomhed og om vigtigere enkeltsager,
- 6) være national sikkerhedsmyndighed og rådgive og bistå offentlige myndigheder og private i sikkerhedsspørgsmål, herunder at bistå ved personsikkerhedsundersøgelser, og
- 7) beskytte personer, organisationer og myndigheder (livvagtstjeneste mv.).

Stk. 2. Justitsministeren kan bestemme, at andre opgaver, der har sammenhæng med de i stk. 1, nr. 1-7, nævnte, henlægges til Politiets Efterretningstjeneste.

Kap. 2. Tilvejebringelse af oplysninger

§ 2. Politiets Efterretningstjeneste kan indsamle og indhente oplysninger, der kan have betydning for tjenestens virksomhed.

§ 3. Andre forvaltningsmyndigheder skal efter anmodning videregive oplysninger til brug for Politiets Efterretningstjeneste, hvis tjenesten oplyser, at oplysningerne må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Kap. 3. Undersøgelser

§ 4. Politiets Efterretningstjeneste kan indlede undersøgelser mod fysiske og juridiske personer, hvis undersøgelserne må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, eller er nødvendige til varetagelse af tjenestens øvrige opgaver.

Kap. 4. Efterforskning og tvangsindgreb

§ 5. For Politiets Efterretningstjenestes efterforskning og tvangsindgreb mv. gælder reglerne i retsplejeloven.

Kap. 5. Intern behandling af personoplysninger

§ 6. For behandling af personoplysninger vedrørende en her i landet hjemmehørende person finder bestemmelserne i persondatalovens § 3, § 5, § 11, stk. 1, og §§ 41-42 anvendelse.

Stk. 2. Politiets Efterretningstjeneste kan behandle enhver personoplysning vedrørende en her i landet hjemmehørende person, hvis behandlingen

- 1) sker med samtykke,
- 2) må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, eller
- 3) er nødvendig for varetagelsen af tjenestens øvrige opgaver.

Stk. 3. Justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om Politiets Efterretningstjenestes behandling af de i stk. 1 og 2 nævnte oplysninger.

Kap. 6. Videregivelse af oplysninger

§ 7. Politiets Efterretningstjeneste kan videregive oplysninger til Forsvarets Efterretningstjeneste, hvis videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af tjenesternes opgaver.

Stk. 2. For videregivelse af personoplysninger vedrørende en her i landet hjemmehørende person til andre danske forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder og internationale organisationer finder § 6 anvendelse. Herudover finder persondatalovens § 8, stk. 2, anvendelse, hvis den i 1. pkt. nævnte videregivelse vedrører personoplysninger, som nævnt i persondatalovens § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1.

Stk. 3. Videregivelse af personoplysninger som nævnt i stk. 2 kan kun ske, hvis videregivelsen efter en konkret vurdering må anses for forsvarlig.

Kap. 7. Lovlig politisk virksomhed

§ 8. Lovlig politisk virksomhed, der udøves af en her i landet hjemmehørende person, kan ikke i sig selv begrunde, at Politiets Efterretningstjeneste behandler oplysninger om den pågældende.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 afskærer ikke Politiets Efterretningstjeneste fra at behandle oplysninger om en persons politiske virksomhed med henblik på at afklare, om virksomheden er lovlig.

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 1 afskærer ikke Politiets Efterretningstjeneste fra ved behandlingen af oplysninger om politiske foreninger og organisationer at medtage oplysninger om, hvem der udgør ledelsen.

Kap. 8. Regler om indsigt

§ 9. En person har ikke ret til indsigt i oplysninger, som Politiets Efterretningstjeneste behandler om personen, eller ret til indsigt i, om tjenesten behandler oplysninger om personen.

Stk. 2. Hvis særlige forhold taler for det, kan Politiets Efterretningstjeneste give hel eller delvis indsigt i oplysninger som nævnt i stk. 1.

§ 10. En her i landet hjemmehørende person kan anmode Tilsynet med Politiets Efterretningstjeneste (PET-tilsynet), jf. § 12, stk. 1, om at undersøge, om tjenesten uberettiget behandler oplysninger om den pågældende. Tilsynet sikrer, at dette ikke er tilfældet, og giver herefter den pågældende meddelelse herom.

Stk. 2. Hvis særlige forhold taler for det, kan Tilsynet med Politiets Efterretningstjeneste (PET-tilsynet) pålægge tjenesten at give hel eller delvis indsigt i oplysninger som nævnt i § 9, stk. 1.

Stk. 3. En person, der har fået meddelelse efter stk. 1, har ikke krav på en ny meddelelse før 6 måneder efter sidste meddelelse.

§ 11. Politiets Efterretningstjenestes virksomhed er undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen. Dog gælder § 6, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen. Politiets Efterretningstjenestes virksomhed er endvidere undtaget fra forvaltningslovens kapitel 4-6 og persondataloven, jf. persondatalovens § 2, stk. 11.

Stk. 2. Justitsministeren kan bestemme, at persondatalovens kapitel 8-10 og forvaltningslovens kapitel 4-6 helt eller delvist finder anvendelse for behandling af personoplysninger for Politiets Efterretningstjeneste vedrørende tjenestens egne personalesager og sikkerhedsgodkendelsessager.

Kap. 9. Tilsynet med Politiets Efterretningstjeneste (PET-tilsynet)

§ 12. Der oprettes et tilsyn med Politiets Efterretningstjeneste (PET-tilsynet) bestående af 5 medlemmer, som udpeges af justitsministeren efter forhandling med forsvarsministeren.

Stk. 2. Formanden, der skal være landsdommer, udpeges efter indstilling fra præsidenterne for Østre Landsret og Vestre Landsret. Medlemmerne beskikkes for 4 år. Et medlem har ret til genbeskikkelse for yderligere 4 år. Herudover kan genbeskikkelse ikke finde sted.

Stk. 3. Justitsministeren kan ikke tilbagekalde et medlems beskikkelse, medmindre medlemmet selv anmoder derom, eller forudsætningerne for medlemmets beskikkelse bortfalder.

Stk. 4. Tilsynet antager den fornødne sekretariatsbistand.

Stk. 5. Tilsynet fastsætter selv sin forretningsorden.

§ 13. Tilsynet udøver sine funktioner i fuld uafhængighed.

§ 14. Tilsynet påser efter klage eller af egen drift, at Politiets Efterretningstjeneste overholder reglerne i §§ 2-3 og 6-8 og regler udstedt i medfør heraf vedrørende behandling af personoplysninger om her i landet hjemmehørende personer. Tilsynet varetager endvidere de opgaver, der er nævnt om indsigt i § 10 og § 20.

§ 15. Tilsynet kan som led i sin virksomhed efter § 14 afgive udtalelse over for Politiets Efterretningstjeneste.

Mindretallets forslag til § 15, stk. 1, 2. pkt.:

Tilsynet kan endvidere give påbud og nedlægge forbud over for Politiets Efterretningstjeneste.

Stk. 2. Tilsynet underretter justitsministeren om forhold, som ministeren efter tilsynets opfattelse bør have kendskab til.

§ 16. Tilsynet kan hos Politiets Efterretningstjeneste kræve enhver oplysning og alt materiale, der er af betydning for dets virksomhed.

Stk. 2. Tilsynets medlemmer og sekretariat har til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til alle lokaler, hvorfra en behandling, som foretages for Politiets Efterretningstjeneste, administreres, eller hvorfra der er adgang til de oplysninger, som behandles, eller hvor tekniske hjælpemidler opbevares eller anvendes.

Stk. 3. Tilsynet kan afkræve Politiets Efterretningstjeneste skriftlige udtalelser om faktiske og retlige forhold.

Stk. 4. Tilsynet kan anmode om, at en repræsentant for Politiets Efterretningstjeneste er til stede med henblik på at redegøre for de behandlede sager.

§ 17. Tilsynets virksomhed er undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen. Dog gælder § 6, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen for tilsynet.

Stk. 2. Tilsynets virksomhed er undtaget fra forvaltningslovens kapitel 4-6 og fra persondataloven.

§ 18. Tilsynet afgiver en årlig redegørelse om sin virksomhed til justitsministeren. Redegørelsen offentliggøres.

Kap. 10. Ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser

§ 19. Loven træder i kraft den [...]. Begæringer om aktindsigt, som er indgivet før lovens ikrafttræden, afgøres efter de eksisterende regler.

Stk. 2. § 116 i retsplejeloven ophæves.

Stk. 3. Ved den første udnævnelse af medlemmer til Tilsynet med Politiets Efterretningstjeneste (PET-tilsynet), jf. lovens § 12, udnævnes 2 af medlemmerne for en periode på 2 år med ret til genudnævnelse i 4 år. De øvrige 3 medlemmer, herunder formanden, udnævnes for en periode på 4 år med ret til genudnævnelse i 4 år.

[§ 20. En her i landet hjemmehørende person har i bevarede personsager om personen ret til indsigt i oplysninger, som Politiets Efterretningstjeneste har registreret om vedkommende i perioden 1945-1989, medmindre afgørende hensyn taler imod en sådan indsigtsret.

Stk. 2. En ansøgning om indsigt skal indgives skriftligt til Politiets Efterretningstjeneste inden 3 år fra denne lovs ikrafttræden.

Stk. 3. Afslag fra Politiets Efterretningstjeneste efter stk. 2 kan påklages til Tilsynet med Politiets Efterretningstjeneste (PET-tilsynet).

Stk. 4. Justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om gennemførelsen af reglerne i stk. 1-3.]

§ 21. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Bemærkninger til forslagets enkelte bestemmelser

§ 1. Politiets Efterretningstjeneste har til opgave at

- 1) forebygge, efterforske og modvirke forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder mv., jf. straffelovens kapitel 12 og 13,
- 2) forebygge, efterforske og modvirke andre alvorlige forbrydelser, der truer den nationale eller internationale samfundsorden,
- 3) udarbejde trusselsvurderinger,
- 4) bistå det øvrige politi,
- 5) holde justitsministeren underrettet om forhold af betydning for landets indre sikkerhed, om forhold af væsentlig betydning inden for efterretningstjenestens virksomhed og om vigtigere enkeltsager,
- 6) være national sikkerhedsmyndighed og rådgive og bistå offentlige myndigheder og private i sikkerhedsspørgsmål, herunder at bistå offentlige myndigheder ved personsikkerhedsundersøgelser, og
- 7) beskytte personer, organisationer og myndigheder (livvagtstjeneste mv.).

Stk. 2. Justitsministeren kan bestemme, at andre opgaver, der har sammenhæng med de i stk. 1, nr. 1-7, nævnte, henlægges til Politiets Efterretningstjeneste.

Til § 1

Bestemmelsen indeholder en opregning af, hvilke opgaver PET skal varetage i fremtiden, idet det samtidig fremgår af bestemmelsens stk. 2, at justitsministeren kan bestemme, at andre opgaver, som har sammenhæng med de i stk. 1, nr. 1-7, nævnte opgaver, kan henlægges til PET.

Efter indledningen til *stk. 1* skal PET varetage de i nr. 1-7 nævnte opgaver. Der er tale om en kodificering af gældende ret.

Efter bestemmelsens *stk. 1, nr. 1*, skal PET også i fremtiden have til opgave at forebygge, efterforske og modvirke forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder mv., jf. straffelovens kapitel 12 og 13. PET skal således forebygge, efterforske og modvirke handlinger og foretagender, der udgør eller vil kunne udgøre en fare for bevarelsen af Danmark som et frit, demokratisk og sikkert samfund, for rigets selvstændighed, sikkerhed og den lovlige samfundsorden.

PET skal – som tjenesten allerede gør i dag – arbejde forebyggende. Første led i en sådan indsats indebærer, at PET gennem overvågning, indsamling, bearbejdning og analyse af tilgængelige oplysninger tilvejebringer den bedst mulige information med henblik på at afværge forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder mv., jf. straffelovens kapitel 12 og 13. Andet led i den forebyggende indsats består i at modvirke og bekæmpe, at sådanne forbrydelser realiseres eller udvikler sig.

PET skal endvidere efterforske begåede forbrydelser. Det følger af lovudkastets § 5, at PET kun kan foretage efterforskning og strafferetlige tvangsindgreb efter reglerne i retsplejeloven. Dette indebærer, at PET kun kan iværksætte en egentlig strafferetlig efterforskning, hvis betingelserne herfor i retsplejelovens § 742, stk. 2, er opfyldt. Erfaringen på terrorområdet siden terrorangrebene den 11. september 2001 har været, at PET i langt større udstrækning end tidligere har måttet indstille sig på som efterretningstjeneste ikke blot præventivt at gribe ind over for truslerne, men også at sikre, at der bliver gennemført en strafferetlig efterforskning og retsforfølgning i forhold til gerningsmændene.

En del af PETs opgaver efter stk. 1, nr. 1, er at forebygge, efterforske og modvirke terrorisme og lignende forbrydelser, jf. straffelovens §§ 114-114 e. Om bestemmelserne henvises til kapitel 4.

En anden opgave for PET efter stk. 1, nr. 1, er at forebygge, efterforske og modvirke ekstremisme, jf. navnlig straffelovens §§ 114 f-114 g og § 118, dvs. forbrydelser, hvor der anvendes ekstreme og udemokratiske metoder for at nå politiske, ideologiske eller religiøse mål. Som eksempel kan nævnes politisk/ideologisk motiverede handlinger begået af grupperinger eller enkeltpersoner i form af vold, hærværk eller lignende mod politiske modstandere, etniske eller religiøse minoriteter, udenlandske ambassader og konsulater og særlige erhverv. Den præventive opgave består i at overvåge og søge at forhindre, at f.eks. grupperinger på den yderste højre- eller venstrefløj benytter ekstreme og udemokratiske metoder. Midlerne hertil vil være de oplysninger, som efterretningstjenesten indsamler, bearbejder og analyserer med henblik på at tilvejebringe mest mulig information om påtænkte handlinger af den nævnte karakter.

Det vil også i fremtiden være en central opgave for PET at forebygge, efterforske og modvirke fremmede magters eller organisationers ulovlige efterretningsevne, jf. navnlig straffelovens §§ 107 og 108. Visse udenlandske efterretningstjenester er fortsat aktive i Danmark, hvor man forsøger at indhente informationer om udenrigssikkerhedspolitiske forhold. Sådant spionage kan fortsat udgøre en trussel mod Danmarks sikkerhed. Desuden efterspørges mere faktuel og teknisk betonet information, f.eks. oplysninger om vitale kommunikationslinjer, energiforsyning og forskningsresultater. Forebyggelse, efterforskning og mod-

virkning af spionage adskiller sig på væsentlige punkter fra den strafferetlige efterforskning, som det øvrige politi foretager. Desuden vil efterforskning af en mistanke om spionage kunne nødvendiggøre særlig sagkundskab og anvendelse af særlige efterforskningsmetoder.

Endvidere skal PET som led i varetagelsen af sine opgaver efter § 1, stk. 1, nr. 1, have til opgave at forebygge, efterforske og modvirke grove overtrædelser af våbenlovgivningen og særligt grove overtrædelser af reglerne om ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben mv., jf. navnlig straffelovens § 114 h. PETs efterforskning på dette område har til formål at skabe overblik over, hvilke lande og personer/persongrupper der er aktive på området, hvordan de arbejder, og hvilke produkter de måtte efterspørge (non-prolifération). PET samarbejder på området både nationalt og internationalt med en lang række andre myndigheder, organisationer mv. Efterforskning, forebyggelse og modvirkning med henblik på non-prolifération knytter sig i vidt omfang til de arbejdsmetoder, som PET i øvrigt benytter sig af. Grove våbenlovsovertrædelser vil ofte have forbindelse til de forbrydelser, som PET i øvrigt har til opgave at forebygge, efterforske og modvirke, navnlig spionage, ekstremisme og terrorisme.

Bestemmelsen i *stk. 1, nr. 2*, fastslår, at PET har til opgave at forebygge, efterforske og modvirke andre alvorlige forbrydelser, der truer den nationale eller internationale samfundsorden. Formålet med bestemmelsen er at sikre, at PET også kan forebygge, efterforske og modvirke andre forbrydelser end dem, der er omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13, hvis de truer den nationale eller internationale samfundsorden. Der tænkes navnlig på den bande- og netværkskriminalitet, som er kendetegnet ved sin internationale, grænseoverskridende og professionelle karakter og begås under anvendelse af vold, trusler og våben i svært tilgængelige miljøer, hvor sikkerhedsniveauet er højt. Som eksempler kan nævnes sager om større våbenrøverier, organiseret våbenindsmugling, organiseret og omfattende narkotikaindsmugling, fabrikation af falske penge eller systematisk angreb på danske kommunikationsmedier.

I praksis varetages denne opgave bl.a. på baggrund af oplysninger fra Politiets Efterforskningsstøtte Database (PED), hvorefter PET kan udarbejde efterforskningsoplæg til den relevante politikreds, hvor den videre efterforskning herefter forankres på politikredsens ansvar og under sædvanligt tilsyn af vedkommende statsadvokat. Medarbejdere fra PET vil efter nærmere aftale kunne deltage i efterforskningen. Der henvises herom nærmere til kapitel 4, afsnit 4.1.

Sigtet med bestemmelsen er bl.a. også, at PET på et så tidligt tidspunkt som muligt skal kunne identificere eventuelle relationer mellem den alvorligste organiserede kriminalitet og efterretningstjenestens øvrige arbejdsområder.

Bestemmelsen i *stk. 1, nr. 3*, indebærer, at PET fortsat skal varetage sikkerhedsopgaven med at udarbejde trusselsvurderinger. Udarbejdelse af trusselsvurderinger er af væsentlig betyd-

ning både for PETs eget arbejde og PETs samarbejdspartnere. Udvalget forudsætter, at det også i fremtiden bliver en central opgave for PET at udarbejde trusselsvurderinger med henblik på at identificere, vurdere og søge at afværge sikkerhedsmæssige trusler mod Danmark og den nationale sikkerhed.

PET vil til brug for udarbejdelsen af trusselsvurderinger kunne inddrage den indsigt i den aktuelle trusselssituation, som tjenesten opnår som led i varetagelsen af sine øvrige opgaver, herunder med kontraterrorisme og kontraekstremisme.

Bestemmelsen i *stk. 1, nr. 4*, fastslår, at det er en selvstændig opgave for PET at bistå det øvrige politi.

I dag bistår PET i vidt omfang det øvrige politi, idet PET bl.a. løbende videregiver oplysninger om mulig (anden) kriminalitet, som PET bliver opmærksom på i forbindelse med sine forebyggelses- og efterforskningsopgaver. En anden vigtig samarbejdsform er, at PET gennem sine trusselsvurderinger efter *stk. 1, nr. 3*, bistår det øvrige politi, der underrettes om aktuelle trusler.

Et led i de opgaver, som PET overtog fra NEC, se herom kapitel 4, afsnit 4.1, er at foretage analyser af alvorlig kriminalitet og yde politikredsene bistand til opklaring og efterforskning af sådan kriminalitet.

Bestemmelsen indebærer tillige, at PET fortsat skal kunne yde det øvrige politi bistand til særlige politiindsatser, herunder bistand fra aktionsstyrken og forhandlergruppen, f.eks. i forbindelse med løsning af gidselsituationer eller særligt farlige anholdelser.

I bestemmelsen i *stk. 1, nr. 5*, fastslås, at PET har en særlig underretningsforpligtelse over for justitsministeren.

Efter retsplejelovens § 108 er justitsministeren politiets øverste foresatte. Chefen for PET refererer direkte til Justitsministeriet, uanset at efterretningstjenesten organisatorisk er henlagt under Rigspolitiet. Denne praksis forudsættes opretholdt. Ansvar og kontrollen med efterretningstjenesten påhviler således navnlig justitsministeren.

I overensstemmelse hermed foreslås det som en selvstændig opgave for PET at holde justitsministeren underrettet om forhold af betydning for landets indre sikkerhed og forhold af væsentlig betydning inden for efterretningstjenestens virksomhed samt vigtigere enkeltsager.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at PET har pligt til på eget initiativ løbende at un-

derrette justitsministeren om forhold af betydning for landets indre sikkerhed samt forhold af væsentlige betydning inden for efterretningstjenestens virksomhed. I praksis vil forpligtelsen til at underrette justitsministeren påhvile chefen for PET.

Det nærmere omfang og karakteren af PETs underretning af justitsministeren må bero på en konkret vurdering af den enkelte sag. Afgørelsen af hvilket omfang og hvilken karakter underretningen skal have, træffes endeligt af justitsministeren.

Efter bestemmelsen i *stk. 1, nr. 6*, er PET national sikkerhedsmyndighed og skal rådgive og bistå offentlige myndigheder og private i sikkerhedsspørgsmål, herunder bistå offentlige myndigheder ved personsikkerhedsundersøgelser.

Denne opgave omfatter bl.a. planlægning og gennemførelse af forholdsregler til sikring mod spionage, sabotage, infiltration og lignende, jf. særligt Statsministeriets cirkulære nr. 204 af 7. december 2001 vedrørende sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO, EU og WEU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse. Opgaven indebærer endvidere, at PET skal føre tilsyn med overholdelsen af de sikkerhedsmæssige foranstaltninger, som Danmark er forpligtet til at gennemføre, og foretage periodiske inspektioner.

Funktionen som national sikkerhedsmyndighed på forsvarsområdet skal fortsat varetages af FE på Forsvarschefens vegne, jf. § 2, stk. 1, i udkast til lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE).

PET skal efter forslaget endvidere kunne yde bistand og rådgivning vedrørende sikkerhedsforhold. PET skal således fortsat kunne yde sikkerhedsrådgivning i forhold til Folketinget, ministerier, styrelser og organisationer samt særligt truede enkeltpersoner. Sådan rådgivning skal også kunne ske til kongehuset, udenlandske repræsentationer i Danmark samt Danmarks repræsentationer i udlandet.

Opgaven som national sikkerhedsmyndighed indebærer endvidere, at PET skal yde rådgivning vedrørende sikkerhed af f.eks. havne, skibe, rederier og lufthavne.

Den foreslåede bestemmelse omfatter for så vidt angår rådgivning og bistand til private i sikkerhedsspørgsmål alene rådgivning af og bistand til varetagelse af offentlige beskyttelsesinteresser.

PET foretager i dag efter begæring fra vedkommende myndighed eller styrelse personundersøgelser, når en person påtænkes bemyndiget til indsigt i klassificerede dokumenter (sikkerhedsgodkendt). Den foreslåede bestemmelse indebærer, at PET fortsat skal foretage person-

undersøgelser med henblik på sikkerhedsgodkendelser.

Det foreslås, at spørgsmålet om videregivelse til den anmodende myndighed af de oplysninger, som PET kommer i besiddelse af i forbindelse med en personundersøgelse, for fremtiden skal afgøres efter lovudkastets § 7 om videregivelse af personoplysninger, jf. nærmere kapitel 5. Kontrol med PETs videregivelse af belastende oplysninger, som i dag varetages af Wamberg-udvalget i form af en forhåndsgodkendelse, vil efter lovforslaget for fremtiden blive varetaget af Tilsynet med Politiets Efterretningstjeneste (PET-tilsynet), der enten på egen hånd eller efter klage fra berørte enkeltpersoner skal føre kontrol med, at PET videregiver personoplysninger efter gældende regler. Der henvises herom nærmere til kapitel 11.

Med bestemmelsen i *stk. 1, nr. 7*, foreslås, at PET – på samme måde som i dag – skal have til opgave at beskytte personer, organisationer og myndigheder (livvagtstjeneste mv.). Ved personbeskyttelsesopgaver forstås beskyttelse af en person mod angreb på liv og legeme eller mod i øvrigt at lide fysisk overlast ved på nært hold at beskytte og bevogte den pågældende person (livvagtstjeneste/bodyguardtjeneste).

Livvagtstjeneste adskiller sig på grund af den operationelle karakter fra mange af PETs øvrige opgaver. PET har imidlertid som led i sine øvrige opgaver en særlig indsigt i det aktuelle trusselsbillede og har omfattende erfaring med at udarbejde og handle på baggrund af trusselsvurderinger. PET bør derfor også i fremtiden varetage denne opgave. Det forudsættes, at rammerne for PETs opgavevaretagelse i forbindelse med livvagtstjeneste beskrives i en instruks, som godkendes af justitsministeren. Under hensyn til denne opgaves særlige karakter bør instruksen ikke være offentlig tilgængelig.

Forslaget til *stk. 1, nr. 7*, vil ikke afskære det øvrige politi fra efter omstændighederne at udføre personbeskyttelsesopgaver.

Andre beskyttelsesforanstaltninger end livvagtstjeneste, f.eks. afspærring og opretholdelse af ro og orden, er ikke omfattet af forslaget og forudsættes fortsat varetaget på det operative plan af det øvrige politi.

Efter bestemmelsens *stk. 2* kan justitsministeren bestemme, at andre opgaver, der har sammenhæng med de i *stk. 1, nr. 1-7*, nævnte, henlægges til PET. Bestemmelsen skal forstås således, at eventuelt yderligere opgaver skal have en saglig og relevant forbindelse med de opgaver, som PET allerede varetager efter forslaget, og der kan således ikke administrativt overdrages opgaver til PET, som ikke ligger i naturlig forlængelse af de opgaver, som PET varetager efter § 1, *stk. 1, nr. 1-7*.

Bestemmelsen i *stk. 2* regulerer ikke justitsministerens adgang til at fastsætte det nærmere

indhold af de opgaver, som PET skal varetage efter § 1, stk. 1, nr. 1-7. En sådan regulering kan ske i form af instrukser mv. i kraft af over- og underordningsforholdet mellem Justitsministeriet og PET. Det er derfor fundet uforholdt at indsætte en særlig hjemmel herom i lovudkastet.

§ 2. Politiets Efterretningstjeneste kan indsamle og indhente oplysninger, der kan have betydning for tjenestens virksomhed.

Til § 2

Efter § 2 kan PET til varetagelse af de opgaver, der er anført i lovudkastets § 1, som udgangspunkt indsamle og indhente enhver oplysning, som kan have betydning for **”tjenestens virksomhed”**.

Kriteriet **”kan have betydning”** er det samme, som i retsplejelovens § 116, stk. 1, og forsvarslovens § 13, stk. 4, gælder for udveksling af oplysninger mellem PET og FE. Herved præciseres det, at tjenestens indsamling og indhentning af oplysninger alene skal opfylde en relevansbetingelse, dvs. at det ikke på forhånd kan udelukkes, at oplysningen har relevans for tjenesten.

Tærsklen ”kan have betydning” for tjenestens virksomhed er lavere end tærsklerne ”er nødvendig” i persondatalovens §§ 6-8 og ”må antages at have betydning” i retsplejelovens § 116, stk. 2, og lovudkastets §§ 3-4 og 6, stk. 2, nr. 2.

Reglerne i persondatalovens §§ 6-8 indeholder en nødvendighedsbetingelse, hvori ligger, at den dataansvarlige efter en konkret vurdering må antages at have et reelt behov for at behandle den pågældende oplysning for at kunne varetage sine opgaver.

Retsplejelovens § 116, stk. 2, og lovudkastets §§ 3-4 og 6, stk. 2, nr. 2 (”må antages at have betydning”) indeholder et krav om konkret relevans for, at en personoplysning kan behandles. Der skal foreligge en mere konkret formodning om, at oplysningen kan have betydning.

Reglerne i retsplejelovens § 116, stk. 1, og forsvarslovens § 13, stk. 4, samt lovudkastets §§ 2 og 7, stk. 1 (”kan have betydning”), indeholder alene et krav om generel relevans.

Man kan tale om henholdsvis en ”nødvendighedsbetingelse” (persondatalovens §§ 6-8), en betingelse om ”konkret relevans” (retsplejelovens § 116, stk. 2, og lovudkastets §§ 3-4 og 6, stk. 2, nr. 2) og en betingelse om ”generel relevans” (retsplejelovens § 116, stk. 1, og forsvarslovens § 13, stk. 4, samt lovudkastets §§ 2 og 7, stk. 1).

Det væsentligste formål med den foreslåede bestemmelse er at understrege, at PET er berettiget til med henblik på en efterfølgende behandling at indsamle og indhente data, blot disse data på indsamlings- eller indhentningstidspunktet vurderes at kunne have betydning for tjenestens virksomhed. Om de betingelser, der skal være opfyldt for PETs videre interne

behandling og videregivelse af de indsamlede eller indhentede oplysninger, henvises til lovudkastets §§ 6-8.

Bestemmelsen pålægger ikke tredjemand, f.eks. en offentlig myndighed, forening, organisation, virksomhed eller en privat person at videregive oplysninger til PET, men fastslår alene, at PET ”kan indsamle eller indhente” enhver oplysning, som kan have betydning for tjenestens virksomhed. Om betingelserne for, at en anden forvaltningsmyndighed har pligt til at videregive oplysninger til PET, henvises til lovudkastets § 3. Vedrørende private henvises til lovudkastets § 5.

Med ”**indsamling**” af oplysninger menes tilvejebringelse af oplysninger, der er umiddelbart tilgængelige, f.eks. i form af avisartikler, pjecer, oplysninger på de elektroniske medier og lignende.

Med ”**indhentning**” af oplysninger menes tilvejebringelse af oplysninger, der ikke er umiddelbart tilgængelige, men som kan skaffes ved henvendelse til tredjemand, f.eks. en offentlig myndighed, forening, organisation, virksomhed eller en privat person.

Bestemmelsen vedrører indsamling og indhentning af ”**oplysninger**” både i elektronisk og i ikke-elektronisk form og såvel fortrolige som ikke-fortrolige oplysninger. Bestemmelsen vedrører ikke kun personoplysninger, men også andre oplysninger.

Bestemmelsen gælder oplysninger, som PET indsamler og indhenter, dvs. oplysninger der tilvejebringes på initiativ fra PET og ved tjenestens foranstaltning. PET kan imidlertid som led i sin opgavevaretagelse og virksomhed efter lovudkastets § 1 også modtage oplysninger, som fremkommer på initiativ fra andre forvaltningsmyndigheder, private eller udenlandske samarbejdspartnere. Det gælder for sådanne oplysninger i lighed med oplysninger indsamlet eller tilvejebragt på anden måde af PET selv, at lovudkastets behandlingsbetingelser gælder for den videre interne behandling og for videregivelse af oplysningerne. Der henvises til lovudkastets §§ 6-7 og bemærkningerne hertil, hvor behandlingsbegrebet omtales.

Om forskellen mellem at indsamle/indhente oplysninger og indlede undersøgelser, og om de betingelser, der skal være opfyldt for, at PET kan indlede en undersøgelse mod en fysisk eller juridisk person, henvises til udvalgets bemærkninger i kapitel 7.

PET indsamler og indhenter i vidt omfang oplysninger ved brug af kilder, herunder kontakter, meddelere og agenter. For så vidt angår begrebet ”kilde”, henvises til kapitel 7.

Begrebet ”meddeler” benyttes om en personel kilde 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.

”Kontakt” betegner en personel kilde, der regelmæssigt giver PET oplysninger af interesse for tjenestens virksomhed. Det kan eksempelvis være andre danske og udenlandske myndigheder, handlende, sikkerhedspersonale på hoteller, i lufthavne og større virksomheder.

”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 polititjenestemand eller en civil person.

Reglerne i retsplejelovens §§ 754 a-754 d gælder ikke for efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12, §§ 111-115 og 118, jf. retsplejelovens § 754 e. Det betyder navnlig, at forbuddet i § 754 b, stk. 2, 1. pkt., mod brug af civile personer som agenter samt reglerne om retskendelse i § 754 c ikke gælder for PETs brug af agenter ved efterforskning af disse sager.

Der er i dag ikke fastsat lovregler om PETs adgang til at anvende kilder, meddelere og agenter. PET er imidlertid som andre forvaltningsmyndigheder underlagt almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger, herunder princippet om saglig forvaltning. Desuden er der fastsat administrative regler om PETs virkemidler.

Det følger bl.a. af Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 til chefen for PET, der er offentligt tilgængelig, at PET ved indsamling og håndtering af oplysninger skal betjene sig af alle de midler og metoder, som efterretningstjenesten har til rådighed. De midler, som PET ifølge instruksen kan gøre brug af på det operative og overvågningsmæssige område, er bl.a. indgreb i meddelelshemmeligheden, observation, video- og fotoovervågning, ransagninger, kilder (meddelere og agenter) samt databearbejdning og -analyse. Hertil kommer samtaler, afhøringer, registeropslag, indhentning af oplysninger fra og videregivelse (herunder elektronisk) af oplysninger til myndigheder eller andre samarbejdspartnere her i landet eller i udlandet samt overvågning af åbne kilder, som f.eks. aviser, tv, elektroniske nyhedsbaser og internettet. Det er i denne opregning forudsat, at efterforskning og strafferetlige tvangsindgreb kun kan ske, hvis betingelserne i retsplejeloven er opfyldt.

Endvidere er der ved PETs retningslinjer af 1. maj 2009 vedrørende kilder, der ikke er offentligt tilgængelige, fastsat nærmere regler om PETs anvendelse af kilder. Disse retningslinjer bygger i vidt omfang på de retningslinjer, der for det øvrige politi er fastsat ved Rigsadvokatens meddelelse nr. 2/2005 om retningslinjer vedrørende meddelere. Rigsadvokatens meddelelse indeholder retningslinjer om de procedurer, der skal anvendes ved kontakten

med meddelere, om det ledelsesmæssige ansvar og om dokumentation vedrørende samarbejdet med meddeleren mv.

Forslaget til § 2 bygger på den forudsætning, at de gældende administrative bestemmelser om PETs brug af kilder, herunder meddelere, kontakter og agenter, på tilfredsstillende måde regulerer brugen af disse virkemidler. Det forudsættes, at reguleringen fortsat sker ved administrative bestemmelser, og at hensynet til at beskytte kilderne og PETs arbejdsmetoder nødvendiggør, at bestemmelserne ikke bliver offentligt tilgængelige. Om Rigsadvokatens meddelelse nr. 2/2005 om retningslinjer vedrørende meddelere og om PETs retningslinjer af 1. maj 2009 vedrørende kilder henvises til kapitel 7.

§ 3. Andre forvaltningsmyndigheder skal efter anmodning videregive oplysninger til brug for Politiets Efterretningstjeneste, hvis tjenesten oplyser, at oplysningerne må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Til § 3

Bestemmelsen viderefører i det væsentlige retsplejelovens § 116, stk. 2, men indebærer enkelte ændringer.

Efter bestemmelsen kan PET kræve oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, når oplysningerne efter PETs opfattelse ("må antages at have betydning") for varetagelse af PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. I betingelsen om, at oplysningerne må antages at have betydning for PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, ligger, at der skal være en mere konkret formodning for, at de oplysninger, som PET ønsker at indhente, vil have betydning for PETs varetagelse af disse opgaver. Der henvises herom til pkt. 2.1.2 i kapitel 5, hvor forarbejderne til bestemmelsen i retsplejelovens § 116, stk. 2, er gengivet.

Betingelserne for den type af behandling af personoplysninger, der består i indhentelse af oplysninger fra forvaltningsmyndigheder, er mere lempelige end persondatalovens (§§ 6-8) generelle betingelser for behandling af personoplysninger, men mere restriktive end betingelserne for udveksling af oplysninger mellem PET og FE, jf. retsplejelovens § 116, stk. 1, forsvarslovens § 13, stk. 4, og lovudkastets §§ 2 og 7, stk. 1. Om forskellene på betingelserne "kan have betydning", "må antages at have betydning" og "er nødvendig" henvises til bemærkningerne til lovudkastets § 2 og kapitel 5, afsnit 5.3.3.3 og 5.3.3.5.

Som nævnt viderefører bestemmelsen retsplejelovens § 116, stk. 2, men ordlyden ændres, således at bestemmelsen udtrykkeligt fastsætter, at andre myndigheder har pligt til at udlevere oplysninger til PET, hvis PET oplyser, at oplysningerne må antages at have betydning for tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Den foreslåede omformulering indebærer imidlertid ikke en ændring af retstilstanden. Der henvises i den forbindelse til kapitel 5, pkt. 2.1.2.

Bestemmelsen vedrører indhentelse af "**oplysninger**" både i elektronisk og i ikke-elektronisk form og såvel fortrolige som ikke-fortrolige oplysninger, herunder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold. Bestemmelsen vedrører ikke kun personoplysninger, men også andre oplysninger.

Efter bestemmelsen kan PET indhente oplysninger om en kreds af personer, der har rettet henvendelse til en offentlig myndighed inden for et givet tidspunkt, som den efterretningsmæssige interesse knytter sig til, f.eks. en hændelse eller en begivenhed. Der henvises herom til forarbejderne til retsplejelovens § 116, stk. 2, som er gengivet i kapitel 5, pkt. 2.1.2. Om spørgsmålet om, hvor længe sådanne oplysninger kan opbevares, henvises til kapitel 5, pkt. 4.7.

PET kan med hjemmel i den foreslåede bestemmelse alene kræve oplysninger til brug for PETs opgaver vedrørende ”**forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13**”. Bestemmelsen vedrører både personoplysninger og andre oplysninger.

For danske forvaltningsmyndigheders videregivelse af personoplysninger til brug for tjenestens øvrige opgaver gælder reglerne i persondataloven, jf. persondatalovens § 1, stk. 3. Dette indebærer, at bl.a. persondatalovens §§ 6-8 finder anvendelse. Videregivelse kan således bl.a. ske, hvis udvekslingen er nødvendig af hensyn til f.eks. udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som forvaltningsmyndigheden eller PET har fået pålagt, jf. lovens § 6, stk. 1, nr. 6.

Efter forvaltningslovens § 28, stk. 2, må en forvaltningsmyndighed kun videregive andre oplysninger af fortrolig karakter, som ikke angår enkeltpersoner, til PET til brug for PETs øvrige opgaver, hvis den, oplysningen angår, udtrykkeligt har givet samtykke, det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives, eller det må antages, at oplysningen vil være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skal træffe.

I det omfang en forvaltningsmyndighed er berettiget til at videregive en oplysning til PET til brug for tjenestens andre opgaver end forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, skal myndigheden på begæring af PET videregive oplysningen, hvis den er af betydning for PETs virksomhed eller for en afgørelse, som PET skal træffe, jf. forvaltningslovens § 31. Dette gælder dog ikke, hvis videregivelsen påfører forvaltningsmyndigheden et merarbejde, der væsentligt overstiger den interesse, PET har i at få oplysningen, jf. § 31, stk. 2. Det er forvaltningsmyndigheden, som modtager anmodningen fra PET om udlevering af oplysninger efter forvaltningslovens § 31, som skal vurdere berettigelsen heraf.

Den foreslåede bestemmelse vedrører alene PETs ”**indhentning**” af oplysninger. Der henvises til kapitel 5 og lovudkastets §§ 6-7 om de regler, der gælder for PETs interne behandling af personoplysninger og videregivelse af oplysninger.

Endelig vedrører bestemmelsen alene PETs indhentning af oplysninger fra **”andre (danske) offentlige myndigheder”** og således ikke PETs indhentning af oplysninger fra private eller udenlandske myndigheder.

Kriteriet **”må antages at have betydning”** har karakter af en juridisk standard, der løbende må udfyldes af PET og PET-tilsynet. Betingelsen må imidlertid forstås sådan, at PET lige- som i dag kan indhente oplysninger vedrørende personer, som er mistænkt for en overtræ- delse af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 og 13, men også om personer, som ikke er mistænkt, men hvor der kan være anledning til at undersøge, om der er grundlag for en mis- tanke, f.eks. som følge af, at den pågældende er tilknyttet en personkreds eller en organisati- on mv., som PET undersøger. Der henvises i den forbindelse til kapitel 5, pkt. 4.1 om de persongrupper, som PET i dag behandler oplysninger om.

Betingelsen ”må antages at have betydning” gør det således muligt for PET at behandle op- lysninger om personer på et stadie, hvor der ikke er grundlag for en egentlig mistanke, her- under grundlag for at iværksætte en efterforskning efter retsplejelovens regler eller rejse sigtelse. Det er tilstrækkeligt, at PET har en formodning bestyrket af konkrete omstændig- heder om, at oplysninger om personen må antages at have betydning for varetagelsen af tje- nestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af forbrydelser omfattet af straf- felovens kapitel 12 og 13. Såfremt PET ikke efter en sådan konkret relevansvurdering kunne indhente personoplysninger, ville PET kun i begrænset omfang kunne varetage sine opgaver med forebyggende arbejde.

I betingelsen ”må antages at have betydning” ligger imidlertid, at der skal foreligge en vis sandsynlighed for, at oplysningen kan bidrage til PETs varetagelse af sine opgaver efter straffelovens kapitel 12 og 13. Vurderingen skal baseres på objektive holdepunkter, og det må ikke fremstå som en fjern mulighed, at oplysningerne kan have betydning for varetagel- sen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af forbrydelser omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13.

Der kan i tilslutning hertil henvises til forvaltningslovens § 32, hvorefter den, der virker in- den for den offentlige forvaltning, ikke i den forbindelse må skaffe sig fortrolige oplysnin- ger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver.

PETs arbejde er i vidt omfang forebyggende, hvilket indebærer, at PET bør kunne indsamle oplysninger, selv om det er forbundet med usikkerhed, om de personer, der undersøges, reelt har til hensigt at begå strafbare forhold. I kapitel 5, pkt. 2.1.2 refereres fra rapporten fra Den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse af 3. november 2005, hvoraf det fremgår, at efterretningsarbejde ofte har karakter af ”at lægge et puslespil”, hvor enkeltop- lysninger ikke nødvendigvis har et belastende indhold, men hvor oplysningen, når den sam-

menkædes med andre oplysninger, kan have afgørende betydning for det terrorforebyggende arbejde.

Efter den angivne betingelse kan PET som hidtil indhente 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. Der henvises nærmere til kapitel 5, pkt. 4.1 om de bipersoner, som PET behandler oplysninger om.

PET vil endvidere kunne indhente oplysninger om (potentielle) ofre for terrorisme eller spionage mv. samt kilder, personer og organisationer, hvis virksomhed indgår som baggrundsviden til forståelse af de almindelige samfundsforhold. Der henvises også herom til kapitel 5, pkt. 4.1.

PET kan indhente alle oplysninger om de nævnte persongrupper, der må antages at have betydning for PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, herunder om de pågældendes omgangskreds, eventuelle motiver af politisk eller religiøs karakter mv.

De forbrydelser, som PET har til opgave at efterforske, kan have et politisk eller religiøst motiv. Det vil derfor i videre omfang end for det øvrige politi kunne være relevant for PET at indsamle og indhente sådanne oplysninger om politiske og religiøse forhold. Der henvises til kapitel 5, pkt. 5.3.3.5.

Vedrørende begrænsninger for PETs adgang til at behandle oplysninger om enkeltpersoners politiske virksomhed henvises til lovudkastets § 8.

§ 4. Politiets Efterretningstjeneste kan indlede undersøgelser mod fysiske og juridiske personer, hvis undersøgelserne må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, eller er nødvendige til varetagelse af tjenestens øvrige opgaver.

Til § 4

Bestemmelsen angiver, hvornår PET kan indlede undersøgelser mod fysiske og juridiske personer. Herved forstås en aktivitet rettet mod særligt udvalgte fysiske eller juridiske personer (målpersoner) med henblik på at indsamle eller indhente oplysninger om dem. Søgelyset rettes mod dem, fordi de af den ene eller anden grund har pådraget sig PETs interesse i forbindelse med de opgaver, som PET skal varetage efter lovudkastets § 1.

Retssikkerhedsbetragtninger tilsiger, at PET kun kan rette søgelyset mod udvalgte fysiske eller juridiske personer, hvis der er en mere konkret formodning for, at en undersøgelse vil have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af straffelovens kapitel 12 og 13 eller er nødvendig til varetagelse af tjenestens øvrige opgaver. Tærsklerne ”**må antages at have betydning**” og ”**er nødvendig**”, der er højere end tærsklen i lovudkastets § 2 (”kan have betydning”) om PETs adgang til at indsamle og indhente oplysninger, svarer til tærsklerne i udkastets §§ 3 og 6 om andre forvaltningsmyndigheders forpligtelse til at videregive oplysninger til PET og om PETs interne behandling af personoplysninger.

Tærsklen for, hvornår en undersøgelse kan iværksættes, er lavere end tærsklen for, hvornår efterforskning efter retsplejelovens § 742, stk. 2 (”en rimelig formodning om, at et strafbart forhold er begået”) kan iværksættes.

PETs undersøgelser af begivenheder og hændelser er ikke omfattet af bestemmelsen. Sådanne undersøgelser kan ske, hvis betingelserne i udkastets § 2 om indsamling og indhentning af oplysninger er opfyldt, dvs. at undersøgelserne kan have betydning for PETs virksomhed.

Undersøgelser rettet mod fysiske personer og juridiske personer kan ske gennem personelle og ikke-personelle kilder, men PET kan også på egen hånd foretage undersøgelser, f.eks. i form af observation (skygning) af personer eller organisationer eller systematisk overvågning af målpersoners hjemmesider, diskussionsfora, profiler på sociale netværk eller lignende.

Observation uden brug af optisk udstyr eller på frit tilgængeligt sted er ikke omfattet af reguleringen i retsplejelovens § 791 a, og denne form for observation kræver således ikke retskendelse.

En anden form for undersøgelse sker 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.

Udvalget forudsætter, at PETs brug af meddelere, kontakter eller agenter i forbindelse med en undersøgelse - udover betingelserne i udkastets § 4 ("må antages at have betydning" eller "er nødvendig") - tillige skal opfylde de administrativt fastsatte regler for brug af disse særlige virkemidler, jf. PETs retningslinjer af 1. maj 2009 sammenholdt med Rigsadvokatens meddelelse nr. 2/2005 om retningslinjer vedrørende meddelere. De heri angivne procedureregler om kontakt med meddelere, om det ledelsesmæssige ansvar og om registrering af kontakten med meddelere mv. skal således iagttages. Eksempelvis vil brugen af en agent i forbindelse med en undersøgelse rettet mod en person således tillige være betinget af, at der foreligger en begrundet mistanke om, at en forbrydelse efter straffelovens kapitel 12, §§ 111-115 eller 118 er ved at blive begået eller forsøgt (mistankekrav), at brug af en agent må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen (indikationskrav), og at agentaktionen ikke bevirker en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed (provokationsforbud).

Om de administrative procedureregler henvises nærmere til kapitel 7.

§ 5. For Politiets Efterretningstjenestes efterforskning og tvangsindgreb mv. gælder reglerne i retsplejeloven.

Til § 5

Bestemmelsen har til formål at understrege, at bestemmelserne i §§ 2-4 om PETs adgang til at tilvejebringe oplysninger ikke giver PET en selvstændig hjemmel til at iværksætte en strafferetlig efterforskning eller tvangsindgreb mv. Sådanne foranstaltninger kan som hidtil kun iværksættes, hvis betingelserne i retsplejelovens fjerde bog, 2. afsnit om efterforskning, tvangsindgreb mv. er opfyldt.

§ 6. For behandling af personoplysninger vedrørende en her i landet hjemmehørende person finder bestemmelserne i persondatalovens § 3, § 5, § 11, stk. 1, og §§ 41-42 anvendelse.

Stk. 2. Politiets Efterretningstjeneste kan behandle enhver personoplysning vedrørende en her i landet hjemmehørende person, hvis behandlingen

- 1) sker med samtykke,
- 2) må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, eller
- 3) er nødvendig for varetagelsen af tjenestens øvrige opgaver.

Stk. 3. Justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om Politiets Efterretningstjenestes behandling af de i stk. 1 og 2 nævnte oplysninger.

Til § 6

Bestemmelsen indebærer, at en række af persondatalovens bestemmelser for fremtiden finder anvendelse ved PETs behandling af indsamlede personoplysninger vedrørende her i landet hjemmehørende personer. Bestemmelsen bygger på det udgangspunkt, at PET så vidt muligt bør være omfattet af reglerne i persondataloven. Der henvises i den forbindelse til overvejelserne i kapitel 5, pkt. 2.

Det fastslås, at der som udgangspunkt skal benyttes de samme almindelige databeskyttelsesprincipper mv. ved vurderingen af, hvilke grundlæggende betingelser der skal være opfyldt ved PETs behandling af personoplysninger vedrørende her i landet hjemmehørende personer, som ved vurderingen af andre danske myndigheders behandling af personoplysninger.

En række af persondatalovens regler bør ikke gælde for PET. Dette gælder bl.a. de regler i persondataloven, som heller ikke finder anvendelse for politiets og anklagemyndighedens behandling af personoplysninger inden for det strafferetlige område. Der vil imidlertid også herudover være behov for, at PET undtages fra en række af persondatalovens øvrige bestemmelser, herunder i et vist omfang fra de grundlæggende regler i lovens §§ 6-8 om, hvilke betingelser der skal være opfyldt for, at behandling af personoplysninger kan finde sted.

Endvidere indeholder persondataloven en række regler, der ikke er af relevans for PETs behandling af personoplysninger, da de f.eks. alene vedrører kreditoplysningsbureauer.

Den foreslåede bestemmelse gælder, som nævnt, ”**en her i landet hjemmehørende person**”. Bestemmelsen gælder således kun i forhold til personer, der har en kvalificeret tilknytning til det danske samfund enten som danske statsborgere eller som udlændinge med et

nærmere bestemt ophold her i landet. Der henvises til gennemgangen i kapitel 1, pkt. 3.7, om begrebet ”her i landet hjemmehørende personer”.

Bestemmelsen vedrører ”**behandling af personoplysninger**” hos PET. Begrebet skal forstås i overensstemmelse med persondatalovens terminologi, hvorefter en ”personoplysning” er ”enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (den registrerede)”, og en ”behandling” er ”enhver operation eller række af operationer med eller uden brug af elektronisk databehandling, som oplysninger gøres til genstand for”, jf. persondatalovens § 3, nr. 1 og 2.

Når persondataloven benytter begrebet ”behandling”, indebærer det således, at lovens databeskyttelsesregler finder anvendelse, uanset om opbevaring mv. af personoplysninger sker i, hvad der måtte blive betegnet som et egentligt register eller f.eks. i et edb-baseret arbejds-kartotek, en støttedatabase, en personsikkerhedsdatabase eller i et journalsystem.

Persondatalovens behandlingsbegreb er omfattende og omfatter således også indsamling, indhentning og videregivelse af personoplysninger. Under hensyn til karakteren af PETs opgaver og virksomhed er disse behandlingsformer reguleret særskilt i lovudkastets §§ 2, 3, og 7. Betingelserne for PETs behandling er udformet dels under hensyn til, hvilken behandlingsform (indsamling/indhentning, intern behandling eller videregivelse af personoplysninger) der er tale om, dels under hensyn til formålet med behandlingen (varetagelse af PETs opgaver vedrørende straffelovens kapitel 12 og 13 eller PETs øvrige opgaver).

Uden for persondatalovens regulering af offentlige myndigheders behandling af oplysninger falder den ikke-elektroniske (manuelle) behandling af personoplysninger, der ikke er eller vil blive indeholdt i et register, jf. lovens § 1, stk. 1. Efter persondatalovens § 1, stk. 3, gælder en række af lovens regler dog for manuel videregivelse af personoplysninger til en anden forvaltningsmyndighed.

En sådan afgrænsning indebærer navnlig, at behandling af oplysninger i manuelle akter, som indgår i den konkrete sagsbehandling, mapper med sagsakter og samlinger af sådanne akter falder uden for persondatalovens regulering. De af persondatalovens regler, som sættes i kraft for PET, bør imidlertid som udgangspunkt også gælde for PETs manuelle behandling af oplysninger, der hverken er eller vil blive indeholdt i et register.

PETs manuelle behandling af oplysninger vil således med forslaget være undergivet persondatalovens behandlingsregler.

Bestemmelsen finder derimod ikke anvendelse ved behandling af oplysninger om juridiske personer (foreninger, organisationer og virksomheder). Der henvises i den forbindelse til kapitel 5.

Stk. 1 indebærer, at de almindelige dataretlige begreber i persondatalovens § 3 vil gælde for PETs databehandling. PET vil endvidere blive omfattet af bestemmelsen i lovens § 5, der fastsætter krav om saglighed og proportionalitet ved behandling af personoplysninger. PET må allerede i dag antages at være undergivet tilsvarende krav på grundlag af almindelige uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger, men forslaget vil have den virkning, at disse krav også for PETs vedkommende bliver fastslået i en udtrykkelig lovbestemmelse.

Tjenesten vil også blive omfattet af det såkaldte finalité-princip i persondatalovens § 5, stk. 2, hvorefter en behandling ikke må være uforenelig med de formål, der har begrundet indsamlingen af de pågældende oplysninger.

Persondatalovens § 5 indebærer endvidere, at oplysninger indsamlet af tjenesten ikke må opbevares på en måde, der giver mulighed for at identificere den registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne behandles, jf. persondatalovens § 5, stk. 5. Herved lovfæstes det, at PET ikke må opbevare personoplysninger i længere tid end nødvendigt. Persondatalovens § 5 er nærmere beskrevet i kapitel 5, pkt. 3.2.3.1.

Forslaget vil endvidere bl.a. indebære, at de overordnede rammer for sikkerheden i forbindelse med behandling af personoplysninger fastsættes i lovsform for PET, jf. persondatalovens **kapitel 11**. Af særlig betydning for tjenesten er det forhold, at det i lovens § 41, stk. 4, bestemmes, at for oplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning, og som er af særlig interesse for fremmede magter, skal der træffes foranstaltninger, der muliggør bortskaffelse eller tilintetgørelse i tilfælde af krig eller lignende forhold.

Opregningen i stk. 1 indebærer, at en række af persondatalovens regler ikke sættes i kraft for PET. Persondatalovens kapitel 8 (§§ 28-30) om oplysningspligt over for den registrerede indebærer, at den pågældende myndighed kan være forpligtet til at give den registrerede person meddelelse om bl.a. formålet med behandlingen af oplysningerne om vedkommende, samt om hvilke typer oplysninger det drejer sig om, hvis oplysningerne ikke er indsamlet hos vedkommende selv. Oplysningspligten efter de nævnte regler gælder ikke, hvis den registreredes interesse i at få kendskab til oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige eller private interesser.

Behandling af oplysninger hos en efterretningstjeneste vil normalt have et formål og et indhold, der taler imod at give den person, som oplysningerne angår, meddelelse om, at der

behandles oplysninger om vedkommende. Hertil kommer, at de hensyn, der ligger bag den gældende ordning, hvorefter persondatalovens kapitel 8 ikke gælder for det øvrige politi og for anklagemyndighedens behandling af sager på det strafferetlige område, i vidt omfang kan overføres til området for efterretningsvirksomhed. Om disse hensyn henvises til det, der er anført i kapitel 5, pkt. 3.2.4.

Persondatalovens kapitel 8 sættes på den baggrund ikke generelt i kraft for PETs behandling af personoplysninger. § 11, stk. 2, giver imidlertid justitsministeren mulighed for at bestemme, at persondatalovens kapitel 8 - 10 helt eller delvist skal finde anvendelse for behandling af personoplysninger for PET vedrørende tjenestens egne personalesager og sikkerhedsgodkendelsessager.

Persondatalovens kapitel 10 (§§ 35- 40) omfatter en række øvrige rettigheder for den registrerede, herunder retten til at gøre indsigelse mod, at der behandles oplysninger om vedkommende. Reglerne har således sammenhæng med reglerne i lovens kapitel 8 om pligten til at give vedkommende person meddelelse om, at der behandles oplysninger om den pågældende. §§ 35-37 og § 39 gælder ikke for politiets og anklagemyndighedens behandling af oplysninger. I lighed med lovens kapitel 8 skal bestemmelserne ikke generelt gælde for PET. § 11, stk. 2, giver imidlertid justitsministeren mulighed for at bestemme, at persondatalovens kapitel 10 helt eller delvist skal finde anvendelse for behandling af personoplysninger for PET vedrørende tjenestens egne personalesager og sikkerhedsgodkendelsessager. Der henvises til bemærkningerne nedenfor om § 11, stk. 2.

Vedrørende persondatalovens kapitel 9 om den registreredes indsigtret henvises til kapitel 8 samt lovudkastets §§ 9-11.

Persondatalovens afsnit V indeholder nærmere bestemmelser om den kontrol og det tilsyn, der udføres af Datatilsynet. Der er tale om nærmere bestemmelser om anmeldelse mv. af visse behandlinger til Datatilsynet (§§ 43-54), ligesom reglerne om Datatilsynets funktioner (§§ 55-68) bl.a. giver tilsynet mulighed for at foretage kontrolbesøg hos myndigheder. Endvidere indeholder lovens § 40 en regel om borgernes adgang til at klage til Datatilsynet over behandling af oplysninger om vedkommende.

Lovudkastet indeholder en særlig kontrolordning i forhold til PET. På den baggrund bør persondatalovens almindelige regler om tilsyn mv. ikke gælde for PET. Der henvises til kapitel 11 og lovudkastets §§ 12-18.

Behandlingsreglerne i persondatalovens §§ 6-8 er ikke sat i kraft for PETs behandling af personoplysninger. I stedet reguleres spørgsmålet om PETs interne behandling udtrykkeligt i § 6, stk. 2.

Efter persondatalovens § 6 må behandling af oplysninger efter bestemmelsen kun finde sted – når der ses bort fra samtykke fra den person, oplysningerne vedrører – hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til en række nærmere angivne interesser, herunder en myndigheds arbejdsopgaver. Der henvises i den forbindelse til kapitel 5, pkt. 3.2.3.2.

Efter persondatalovens § 7, stk. 1, er udgangspunktet, at der ikke må behandles oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold og oplysninger om helbredsmæssige og seksuelle forhold. Fra dette forbud gælder dog en række undtagelser, bl.a. hvis vedkommende person har givet samtykke til behandlingen, eller hvis behandlingen er nødvendig for, at et retskrav kan fastlægges, jf. § 7, stk. 2. Offentlige myndigheders behandling af oplysninger som led i myndighedsudøvelse vil bl.a. være omfattet af undtagelsen om, at behandling kan ske, hvis den er nødvendig af hensyn til fastlæggelsen af et retskrav. Bestemmelsen i § 7, stk. 6, indeholder endvidere en undtagelse, hvorefter behandling af de nævnte følsomme personoplysninger kan ske, hvis dette er nødvendigt af hensyn til en offentlig myndigheds varetagelse af sine opgaver på det strafferetlige område.

PET har imidlertid behov for at behandle § 7-oplysninger i sager, der falder uden for det strafferetlige område, herunder i sager om livvagtsopgaver og sikkerhedsgodkendelse, hvorfor undtagelsen i § 7, stk. 6, ikke på tilstrækkelig måde tilgodeser PETs behov for at behandle oplysninger.

Persondatalovens § 8 indeholder en særlig bestemmelse om adgangen til at behandle visse andre følsomme personoplysninger, der ikke er omfattet af lovens § 7. Efter § 8, stk. 1, må der således for den offentlige forvaltning ikke behandles oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7 nævnte, medmindre behandlingen er nødvendig for varetagelsen af myndighedens opgaver. Behandling af personoplysninger omfattet af § 8 kan endvidere ske, hvis betingelserne i § 7 er opfyldt.

Efter persondatalovens §§ 6-8 kan enhver personoplysning behandles, hvis der foreligger samtykke fra den registrerede. I lighed med reguleringen i persondataloven kan PET efter *stk. 2, nr. 1*, behandle enhver personoplysning, hvis behandlingen sker med samtykke fra den registrerede. Et gyldigt samtykke skal leve op til kravene i persondatalovens § 3, nr. 8, hvorefter den registreredes samtykke består i ”enhver frivillig, specifik og informeret viljestilkendegivelse, hvorved den registrerede indvilger i, at oplysninger, der vedrører den pågældende selv, gøres til genstand for behandling”.

Efter *stk. 2, nr. 2*, kan PET behandle enhver personoplysning, hvis ”behandlingen må antages at have betydning” for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Det sædvanligt gældende

kriterium i persondatalovens §§ 6-8, at en behandling er ”nødvendig”, er således erstattet af en videre adgang til at behandle oplysninger til brug for PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Kriteriet ”må antages at have betydning” er det samme, som gælder for PETs adgang til efter forslaget § 3 at anmode andre forvaltningsmyndigheder om at videregive oplysninger til tjenesten. Det er udtryk for, at kravet til PETs behandling af personoplysninger lempes, hvis behandlingen vedrører tjenestens opgaver med forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Den videre adgang til intern behandling af personoplysninger til brug for PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 gælder ikke alene for oplysninger indhentet efter forslaget § 3 fra andre forvaltningsmyndigheder. Det ville således ikke være hensigtsmæssigt, såfremt der skulle gælde mere restriktive regler for PETs behandling af oplysninger modtaget fra private end for oplysninger modtaget fra offentlige myndigheder. Det ville medføre en vanskeligt overskuelig retstilstand, såfremt spørgsmålet om berettigelsen af PETs interne behandling af oplysninger skulle ske efter forskellige kriterier alt efter, hvorfra oplysningerne er modtaget. De grunde, der begrunder lovudkastets § 3 om indhentelse af oplysninger fra offentlige myndigheder, taler i samme grad for, at PET internt kan behandle personoplysninger indsamlet eller indhentet i medfør af §§ 2 og 4, såfremt oplysningerne må antages at have betydning for tjenestens varetagelse af opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Stk. 2, nr. 2, indebærer, at PET får adgang til at behandle oplysninger indsamlet eller indhentet i medfør af lovudkastets §§ 2 og 4 eller indhentet i medfør af lovudkastets § 3 (svarende til den gældende retsplejelovs § 116, stk. 2), såfremt oplysningerne må antages at have betydning for PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Vedrørende kriteriet ”må antages at have betydning” henvises til bemærkningerne til lovudkastets § 3.

Efter *stk. 2, nr. 3*, kan PET behandle enhver personoplysning, hvis behandlingen er nødvendig for varetagelsen af tjenestens øvrige opgaver, dvs. andre opgaver end dem som er forbundet med forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Denne bestemmelse bygger på det nødvendighedskriterium, der anvendes i persondatalovens §§ 6-8. Som nævnt foran under bemærkningerne til § 2 ligger der i nødvendighedsbetragtningen et krav om, at den dataansvarlige efter en konkret vurdering må antages at have et reelt behov for at behandle den pågældende oplysning for at kunne varetage sine opgaver.

Det er et vigtigt spørgsmål, hvordan samspillet skal være mellem betingelserne i lovudkastets § 6, stk. 2, nr. 1-3, for intern behandling af personoplysninger ("samtykke", "må antages at have betydning" eller "nødvendig") og bestemmelserne i udlændingelovens § 45 a og luftfartslovens § 148 a samt retsplejelovens § 116, stk. 1, og forsvarslovens § 13, stk. 4 og bestemmelsen i lovudkastets § 2 om indsamling og indhentning af oplysninger.

Det følger af forslaget, at PETs videre interne behandling af personoplysninger modtaget efter de nævnte bestemmelser skal opfylde betingelserne i forslagets § 6, stk. 2, nr. 1-3. Det karakteristiske for reglerne i udlændingeloven § 45 a, luftfartslovens § 148 a, retsplejelovens § 116, stk. 1, forsvarslovens § 13, stk. 4, og bestemmelsen i lovudkastets § 2 om PETs adgang til at indsamle og indhente oplysninger er, at PET efter lempelige kriterier kan tilvejebringe en række data, der skal bearbejdes for at kunne benyttes på meningsfuld måde. Denne bearbejdning skal opfylde betingelserne i forslagets § 6, stk. 2, nr. 1-3 ("samtykke", "må antages at have betydning" eller "er nødvendig"). Personoplysninger modtaget efter regler, der giver hjemmel til indhentelse af oplysninger efter mere lempelige betingelser, kan således kun viderebehandles af PET, hvis betingelserne herfor er opfyldt, dvs. at der foreligger et samtykke, oplysningerne må antages at have betydning for tjenestens opgaver vedrørende straffelovens kapitel 12 og 13 eller er nødvendige for tjenestens øvrige arbejdsopgaver. Det betyder f.eks., at oplysninger modtaget fra FE med hjemmel i forsvarslovens § 13, stk. 4, til brug for PETs opgaver alene kan viderebehandles, hvis det må antages at have betydning for PETs opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, eller hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til PETs andre opgaver (eller der foreligger samtykke fra den registrerede).

Stk. 3 indeholder en bemyndigelse til justitsministeren til i bekendtgørelsesform at fastsætte nærmere regler om PETs behandling af personoplysninger. Dette gælder bl.a. regler om sletning af opbevarede oplysninger. Bestemmelsen skal på dette punkt ses i sammenhæng med persondatalovens § 5, stk. 5, og menneskerettighedskonventionens artikel 8, som indeholder overordnede principper for den tidsmæssige udstrækning af tjenestens opbevaring af oplysninger.

Erfaringerne viser, at PETs opbevaring af personoplysninger ofte opfattes som mere krænkende end andre myndigheders opbevaring af oplysninger. Der henvises til de i kapitel 6 gengivne folketingsdebatter om PETs registrering. Dette skyldes formentlig navnlig karakteren af de oplysninger, som PET indsamler, og at der normalt ikke vil være direkte indsigtset for den registrerede.

Lovudkastet fastsætter ikke det nærmere indhold af fristerne for PETs opbevaring af oplysninger, men det forudsættes, at der i regler udstedt med hjemmel i stk. 3 angives sådanne frister. Sådanne regler bør bl.a. indeholde mulighed for efter en konkret vurdering at forlæn-

ge fristen, hvis oplysningerne fortsat er aktuelle, således som de nugældende retningslinjer giver mulighed for.

Ifølge lovudkastets § 3 kan PET indhente oplysninger om en kreds af personer, der f.eks. har rettet henvendelse til en myndighed på et givent tidspunkt. Bestemmelsen viderefører retsplejelovens § 116, stk. 2. Ifølge bemærkningerne til retsplejelovens § 116, stk. 2, forudsættes det, at PET inden rimelig tid træffer afgørelse om, hvorvidt de personer, der herved er indhentet oplysninger om, har relevans for tjenesten. Hvis dette viser sig ikke at være tilfældet, skal oplysningerne vedrørende de pågældende destrueres. Det forudsættes, at PET på lignende måde træffer afgørelse om, hvorvidt personoplysninger modtaget efter mere lempelige kriterier end angivet i forslaget § 6, stk. 2, nr. 1-3 (forsvarslovens § 13, stk. 4, om udveksling af oplysninger med FE, udlændingelovens § 45 a, luftfartslovens § 148 a og lovudkastets §§ 2-4 om indsamling og indhentning af oplysninger og oplysninger indhentet ved PETs undersøgelser), skal gøres til genstand for videre behandling. Der henvises i den forbindelse til kapitel 5. Det forudsættes endvidere, at disse spørgsmål behandles i de regler, som udvalget anbefaler fastsat om PETs sletning af oplysninger.

For behandlingen af oplysninger, som PET har adgang til efter luftfartslovens § 148 a, er det kendetegnende, at det modtagne datamateriale har et meget omfattende omfang og bl.a. skal opbevares af luftfartsselskaberne med henblik på at muliggøre kortlægning af (historiske) rejsemønstre mv., som kan vise sig at have betydning for en undersøgelse og efterforskning, der indledes på et senere tidspunkt. PETs interne behandling af data modtaget efter luftfartslovens § 148 a skal imidlertid som enhver anden intern behandling opfylde betingelserne i lovudkastets § 6.

Udvalget forudsætter tillige, at der fastsættes administrative regler, der regulerer forholdet til arkivlovgivningen.

Bestemmelsen om PETs interne behandling af personoplysninger indebærer en overordnet regulering, der bygger på persondatalovens behandlingsbegreb. Der er ikke med forslaget taget stilling til, om PET f.eks. fortsat bør opbevare oplysninger i registre, støttedatabaser, personsikkerhedsdatabaser og journaler eller lignende. Der vil således – inden for rammerne af de foreslåede overordnede regler – administrativt kunne fastsættes andre strukturer og principper end de nuværende for PETs opbevaring af oplysninger.

§ 7. Politiets Efterretningstjeneste kan videregive oplysninger til Forsvarets Efterretningstjeneste, hvis videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af tjenesternes opgaver.

Stk. 2. For videregivelse af personoplysninger vedrørende en her i landet hjemmehørende person til andre danske forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder og internationale organisationer finder § 6 anvendelse. Herudover finder persondatalovens § 8, stk. 2, anvendelse, hvis den i 1. pkt. nævnte videregivelse vedrører personoplysninger, som nævnt i persondatalovens § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1.

Stk. 3. Videregivelse af personoplysninger som nævnt i stk. 2 kan kun ske, hvis videregivelsen efter en konkret vurdering må anses for forsvarlig.

Til § 7

Bestemmelsen vedrører PETs videregivelse af oplysninger.

Bestemmelsens *stk. 1* viderefører retsplejelovens § 116, stk. 1. Efter denne bestemmelse kan PET videregive oplysninger til FE i det omfang, videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af tjenesternes opgaver. Med henblik på så vidt muligt at samle bestemmelserne om PETs behandling af oplysninger i én lov foreslås det, at retsplejelovens § 116, stk. 1, overføres til § 7, stk. 1, i udkastet til lov om PETs opgaver og virksomhed. Den foreslåede bestemmelse om videregivelse af oplysninger til FE skal derfor forstås på samme måde som bestemmelsen i retsplejelovens § 116, stk. 1.

Det vil således være en betingelse for, at der kan ske videregivelse af oplysninger til FE, at videregivelsen enten kan have betydning for ”**varetagelsen af FEs opgaver eller for varetagelsen af PETs opgaver**”. Denne betingelse skal ses i lyset af princippet i forvaltningslovens § 32, hvorefter den, der virker inden for den offentlige forvaltning, ikke må skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver.

Det er den myndighed, der er i besiddelse af oplysningerne, som skal afgøre, om betingelserne for videregivelse er opfyldt i det konkrete tilfælde.

Stk. 1 regulerer alene, hvornår PET er berettiget til at videregive de pågældende oplysninger til FE. Spørgsmålet om, hvorvidt PET er forpligtet til at videregive oplysningerne, er reguleret i forvaltningslovens § 31. Bestemmelsen i § 31 betyder, at en forvaltningsmyndighed, der er berettiget til at videregive en oplysning, i almindelighed også er forpligtet til - på begæring fra en anden forvaltningsmyndighed - at videregive oplysningen.

Med FEs ”**opgaver**” sigtes til de opgaver, der er beskrevet i forsvarslovens § 13, stk. 2, og bemærkningerne hertil. Efter § 13, stk. 2, er FEs opgave at indsamle, bearbejde og formidle informationer om forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, herunder for danske enheder mv. i udlandet. Ifølge bemærkningerne til lovbestemmelsen har FE endvidere til opgave efter forsvarsministerens bestemmelse og på forsvarschefens vegne at lede og kontrollere den militære sikkerhedstjeneste. Med udtrykket ”PETs opgaver” sigtes til tjenestens samlede opgaver, således som de er angivet i nuværende og kommende retningslinjer mv. for tjenestens virksomhed, herunder i lovudkastets § 1. Bestemmelsen vil således kunne anvendes dels i relation til tjenestens egentlige antiterrorvirksomhed mv., dels i relation til andre opgaver i tjenesten, herunder opgaverne vedrørende organiseret kriminalitet.

Med hjemmel i bestemmelsen kan der videregives både ikke-fortrolige og fortrolige ”**oplysninger**”, herunder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold. Bestemmelsen omfatter oplysninger om såvel enkeltpersoner og juridiske personer som andre oplysninger. Oplysningerne kan videregives elektronisk eller ikke-elektronisk.

Den lempelige videregivelsesbetingelse ("**kan have betydning**") er begrundet i, at de to efterretningstjenesters arbejdsområder er så nært forbundne, at der bør være vid adgang til udveksling af oplysninger mellem tjenesterne på samme måde, som der er vid adgang til at videregive oplysninger inden for samme forvaltningsmyndighed. Vedrørende forståelsen af ”kan have betydning” henvises til bemærkningerne til lovudkastets § 2.

Den meget vide adgang til videregivelse i stk. 1 gælder ikke for videregivelse til andre forvaltningsmyndigheder (end FE), private og organisationer eller udenlandske myndigheder.

Stk. 2 vedrører PETs **videregivelse af personoplysninger** vedrørende her i landet hjemmehørende personer til andre danske forvaltningsmyndigheder end FE, private, udenlandske myndigheder og internationale organisationer. Bestemmelsen indebærer, at spørgsmålet om, i hvilket omfang PET kan videregive personoplysninger til andre forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder og internationale organisationer skal bedømmes ud fra lovudkastets regel i § 6 om PETs interne behandling af personoplysninger. Efter denne bestemmelse gælder bestemmelserne i persondatalovens § 3, § 5, § 11, stk. 1 samt §§ 41-42 for PETs elektroniske og ikke-elektroniske behandling af personoplysninger, og PET kan behandle enhver personoplysning, hvis der foreligger et samtykke fra den registrerede, hvis behandlingen må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, eller hvis behandlingen er nødvendig for varetagelse af tjenestens øvrige opgaver.

Den foreslåede bestemmelse gælder ”**her i landet hjemmehørende personer**”. Bestemmelsen gælder således kun i forhold til personer, der har en kvalificeret tilknytning til det dan-

ske samfund enten som danske statsborgere eller som udlændinge med et nærmere bestemt ophold her i landet. Der henvises til gennemgangen foran i kapitel 1, pkt. 3.7, om begrebet ”her i landet hjemmehørende personer”.

Videregivelse af personoplysninger som nævnt i persondatalovens § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1, til andre forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder eller internationale organisationer kan efter omstændighederne få alvorlige konsekvenser for den, som oplysningen vedrører. Videregivelse af disse følsomme personoplysninger skal derfor ikke uden videre kunne ske, blot fordi betingelserne i § 6 om PETs interne behandling af personoplysninger er opfyldt.

Videregivelse af oplysninger som nævnt i **persondatalovens § 7, stk. 1, og persondatalovens § 8, stk. 1**, skal udover betingelserne i lovudkastets § 6 være betinget af, at betingelserne i persondatalovens § 8, stk. 2, er opfyldt. Dette indebærer, at oplysninger om race-mæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold, helbredsmæssige eller seksuelle forhold, strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold kun må videregives, hvis 1) den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til videregivelsen, 2) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår, 3) videregivelsen 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 person eller virksomheds opgaver for det offentlige.

Under hensyn til de alvorlige konsekvenser for de registrerede, der efter omstændighederne vil kunne være forbundet med en videregivelse af oplysninger om dem, suppleres betingelserne i stk. 2 for videregivelse af en betingelse i *stk. 3* om, at PETs videregivelse af personoplysninger vedrørende her i landet hjemmehørende personer efter en konkret vurdering må anses for ”forsvarlig”.

Det forhold, at PET kan behandle personoplysninger, herunder meget sensitive oplysninger, hvis tjenesten skal kunne varetage sine opgaver efter lovudkastets § 1, bør således ikke føre til, at PET uden videre kan videregive sådanne personoplysninger til andre forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder eller internationale organisationer. Følsomme personoplysninger som nævnt i persondatalovens § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1, skal kun kunne videregives, hvis betingelserne i persondatalovens § 8, stk. 2, er opfyldt. Derudover skal det inden videregivelse af enhver personoplysning vedrørende en her i landet hjemmehørende person fra PET konkret vurderes, om det er forsvarligt at videregive oplysningen.

Den foreslåede bestemmelse omfatter videregivelse til alle **”forvaltningsmyndigheder”** under den statslige og kommunale forvaltning samt almindelige forvaltningsmyndigheder, særlige råd eller nævn eller særlige forvaltningsmyndigheder som f.eks. Danmarks Nationalbank, ATP mv. Undtaget er dog videregivelse til FE, der kan ske efter bestemmelsens stk. 1.

Ved lov nr. 503 af 12. juni 2009 om ændring af forvaltningsloven og lov om behandling af personoplysninger blev reglerne om manuel videregivelse af personoplysninger fra én forvaltningsmyndighed til en anden forvaltningsmyndighed flyttet fra forvaltningslovens § 28, stk. 1, til persondataloven, jf. forvaltningslovens § 28, stk. 1, og persondatalovens § 1, stk. 3. Da PET ikke er omfattet af persondataloven, jf. lovens § 2, stk. 11, indebærer lovændringen, at lovligheden af såvel elektronisk som manuel videregivelse af personoplysninger fra PET til en anden forvaltningsmyndighed efter gældende ret skal bedømmes efter reglerne i straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27. Denne retstilstand foreslås nu ændret, idet videregivelse fra PET til en anden forvaltningsmyndighed af personoplysninger vedrørende her i landet hjemmehørende personer foreslås reguleret af udkastets § 7, stk. 2-3.

Ved **”udenlandske myndigheder”** tænkes på myndigheder, som er etableret i andre lande end Danmark og undergivet lovgivningen i disse lande. Men også en udenlandsk myndighed, som udøver virksomhed i Danmark, vil være omfattet af bestemmelsen.

Med **”internationale organisationer”** tænkes på internationale institutioner, der er oprettet i et samarbejde mellem en række lande.

Videregivelse af oplysninger til domstolene og Folketinget, herunder Folketingets Ombudsmand, er ikke omfattet af bestemmelsen, men skal bedømmes efter straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27.

PETs videregivelse af andre oplysninger end personoplysninger til andre danske myndigheder, private eller udenlandske myndigheder og internationale organisationer er ikke omfattet af bestemmelsen og kan ske, hvis det ikke strider mod reglerne om tavshedspligt og forvaltningslovens § 28, stk. 2. Der henvises til kapitel 5, pkt. 2.2.3.

De særlige regler i udlændingelovens § 45 a, stk. 2, om PETs videregivelse af oplysninger til udlændingemyndighederne mv. og i § 45 a, stk. 3, om efterretningstjenesternes indbyrdes adgang til at udveksle oplysninger, berøres ikke af udvalgets forslag. Der henvises i den forbindelse til kapitel 5, pkt. 5.3.3.7.7.

Bestemmelsen vedrører ikke videregivelse til Regeringens Sikkerhedsudvalg, Embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål og Tilsynet med PET (PET-tilsynet).

PETs underordningsforhold i forhold til Justitsministeriet og justitsministerens rolle i Regeringens Sikkerhedsudvalg og Justitsministeriets rolle i Embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål medfører, at PET har både ret og pligt til at videregive personoplysninger, der må antages at kunne have betydning for varetagelsen af sikkerhedsudvalgenes opgaver.

Samme ret og pligt vil gælde for PETs adgang til at videregive oplysninger til Tilsynet med PET (PET-tilsynet), som foreslås oprettet. Der henvises til lovudkastets § 16.

Afgørelsen om videregivelse træffes af PET. Om det foreslåede PET-tilsyns adgang til at efterprøve PETs vurdering af, om betingelserne for videregivelse har været opfyldt, henvises til kapitel 11.

Afgørelsen skal træffes efter en konkret afvejning af samtlige foreliggende omstændigheder. I denne afvejning må navnlig indgå det nærmere indhold af oplysningerne, formålet med videregivelsen og en vurdering af den skadevirkning, som en videregivelse vurderes at kunne få for den, som oplysningerne vedrører. **Forsvarlighedsvurderingen** kan falde forskelligt ud, alt efter om videregivelse skal ske til en anden dansk forvaltningsmyndighed, en privat person eller organisation, en udenlandsk myndighed eller en international organisation. Ved videregivelse til udenlandske myndigheder vil det kunne indgå i vurderingen, om videregivelsen af personoplysningerne sker med henblik på at forebygge og efterforske alvorlig international kriminalitet, som også Danmark har en væsentlig interesse i at bekæmpe. Også forholdene i det eventuelle modtagerland må indgå i vurderingen. Om forholdet til lande, der anvender forhørsmetoder og straffeformer, der strider mod danske normer, henvises til kapitel 7.

Som mere specifikke forhold, der kan indgå i forsvarlighedsvurderingen og tale imod videregivelse, kan nævnes dels hensynet til at beskytte enkeltpersoner mod videregivelse af defamerende vurderinger og ikke-notoriske, faktuelle oplysninger, dels PETs interesse i at undgå risiko for, at tjenestens efterforskningsmetoder, kilder og samarbejdspartnere afsløres.

Det må i almindelighed antages, at det vil være forsvarligt at videregive oplysninger til udenlandske myndigheder eller internationale organisationer, hvis videregivelsen sker i henhold til en international forpligtelse, som Danmark har påtaget sig. I tilfælde af, at den konkrete vurdering måtte føre til, at en videregivelse ikke vil være forsvarlig, er PET afskåret fra at videregive personoplysningen.

Efter lovudkastets § 3 kan PET indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder i det omfang, oplysningerne må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Bestemmelsen viderefører retsplejelovens § 116, stk. 2. Det fremgår af bemærkning-

gerne til lovudkastets § 6 (og retsplejelovens § 116, stk. 2), at PET inden for rimelig tid skal træffe afgørelse om, hvorvidt de personer, som tjenesten har indsamlet oplysninger om, har relevans for tjenesten. Hvis dette viser sig ikke at være tilfældet, skal oplysningerne vedrørende de pågældende personer destrueres. Det anføres dog i tilslutning hertil, at videregivelse af oplysninger, som er indhentet i medfør af bestemmelsen, men viser sig at være uden betydning for PET, reguleres af de almindelige regler om videregivelse. Der henvises i den forbindelse til gennemgangen af forarbejderne til retsplejelovens § 116 i kapitel 5.

Retsplejeloven indeholder bestemmelser om destruktion af oplysninger, som PET er kommet i besiddelse af i forbindelse med et tvangsindgreb efter lovens regler, men som skønnes uden relevans for PET. Retsplejelovens § 791 indeholder eksempelvis regler om destruktion af oplysninger, som er fremkommet ved bl.a. aflytninger. Reglerne indebærer, at materialet skal tilintetgøres, hvis der ikke rejses sigtelse mod nogen for den lovovertrædelse, der dannede grundlag for indgrebet, eller hvis påtale senere opgives. Hvis materialet fortsat er af efterforskningsmæssig betydning, kan tilintetgørelse udsættes eller undlades. ”Efterforskningsmæssig betydning” kan være i forhold til den lovovertrædelse, der dannede grundlag for indgrebet, eller hvis der ved indgrebet i form af tilfældighedsfund, er fremkommet oplysninger om andre lovovertrædere. Ved tilfældighedsfund forstås oplysninger om strafbare forhold, som PET kommer i besiddelse af i forbindelse med efterforskning rettet imod strafbare forhold omfattet af lovudkastets § 1 om PETs opgaver og virksomhed. I overensstemmelse med princippet i retsplejelovens § 800, stk. 1, skal PET fortsat kunne videregive oplysninger om kriminelle forhold (”tilfældighedsfund”), som PET kommer i besiddelse af, til det øvrige politi.

Efter forvaltningslovens § 31 er udgangspunktet, at en forvaltningsmyndighed, der er berettiget til at videregive fortrolige personoplysninger til en anden forvaltningsmyndighed, tillige er forpligtet til at videregive disse oplysninger til denne anden forvaltningsmyndighed, hvis oplysningerne er af betydning for den anden forvaltningsmyndigheds virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe. I forhold til lovudkastet indebærer forvaltningslovens § 31, at PET både er berettiget og forpligtet til at videregive fortrolige personoplysninger til andre danske forvaltningsmyndigheder, hvis PET finder, at betingelserne for videregivelse er opfyldt.

Om spørgsmålet om kontrol med PETs videregivelse af oplysninger, henvises til kapitel 11.

Det forudsættes, at bestemmelsen i lovudkastets § 7 suppleres af regler af processuel karakter fastsat af justitsministeren. Disse forudsættes – i lighed med, hvad der i dag er fastsat i PETs interne retningslinjer om bl.a. samarbejdet med udenlandske efterretningstjenester – bl.a. at gå ud på, at videregivelse af oplysninger til såvel danske forvaltningsmyndigheder

som private og organisationer samt udenlandske myndigheder og internationale organisationer normalt skal godkendes på ledelsesniveau.

§ 8. Lovlig politisk virksomhed, der udøves af en her i landet hjemmehørende person, kan ikke i sig selv begrunde, at Politiets Efterretningstjeneste behandler oplysninger om den pågældende.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 afskærer ikke Politiets Efterretningstjeneste fra at behandle oplysninger om en persons politiske virksomhed med henblik på at afklare, om virksomheden er lovlig.

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 1 afskærer ikke Politiets Efterretningstjeneste fra ved behandlingen af oplysninger om politiske foreninger og organisationer at medtage oplysninger om, hvem der udgør ledelsen.

Til § 8

Bestemmelsen viderefører i lovsform regeringserklæringen af 30. september 1968 om lovlig politisk virksomhed, men indebærer på enkelte punkter ændringer.

Bestemmelsens *stk. 1* fastslår, at en persons deltagelse i lovlig politisk virksomhed ikke i sig selv kan begrunde, at PET behandler oplysninger om den pågældende.

Spørgsmålet om, hvorvidt en politisk virksomhed er ”lovlig”, må afgøres konkret på grundlag af dansk lovgivning og andre retskilder, herunder umiddelbart bindende retsakter og afgørelser fra mellemfolkelige organisationer og domstole, f.eks. EU, EU-domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Forbuddet vedrører ”**politisk virksomhed**”, hvilket omfatter politiske tilkendegivelser. Lovlig udøvelse af anden meningstilkendegivende virksomhed reguleres ikke af denne bestemmelse. Dette gælder også religiøs og filosofisk virksomhed. Forbuddet beskytter den fri politiske meningsdannelse, som er en nødvendig forudsætning for en demokratisk styreform.

”Politisk virksomhed” har karakter af en retlig standard, som løbende må udfyldes og præciseres i takt med samfundsudviklingen. I lyset af den debat, der førte til regeringserklæringen af 30. september 1968, og ud fra formålssynspunkter må politisk virksomhed overordnet forstås som enhver aktivitet, der beskæftiger sig med styrelse og påvirkning af eksisterende samfund og samfundsforhold.

Der er ingen skarpe grænser mellem politisk, religiøs og filosofisk virksomhed. Politisk virksomhed bygger ofte på et ideologisk eller filosofisk fundament, ligesom der i nogle religioner ikke skelnes mellem politik og religion. Afgørende for, om en meningstilkendegivelse er politisk, må overordnet være, om den fremtræder som rettet mod at styre eller påvirke et samfund (det danske eller et udenlandsk) eller samfundsforholdene her i landet eller i ud-

landet. Det er hverken en nødvendig eller tilstrækkelig betingelse, at meningstilkendegivelsen har sin oprindelse i en bestemt religion eller ideologi.

Omfattet af ”politisk virksomhed” er ikke alene ytringer, men også andre former for politiske tilkendegivelser, f.eks. deltagelse i politiske demonstrationer. Enhver lovlig udøvelse af almindelige demokratiske rettigheder (ytrings, forenings- og forsamlingsfrihed) i politisk sammenhæng er således omfattet. Den foreslåede bestemmelse er ikke begrænset til medlemskab af opstillingsberettigede partier, men omfatter enhver politisk aktivitet, herunder deltagelse i diskussionsfora og sociale netværk på internettet og ytringer på f.eks. blogs og profiler på sociale netværk. Derimod er eksempelvis meningstilkendegivende virksomhed udelukkende af religiøs eller filosofisk karakter ikke omfattet af behandlingsforbuddet.

Det forhold, at en persons meningstilkendegivende virksomhed ikke er omfattet af forbuddet mod at behandle oplysninger om den pågældende, er ikke ensbetydende med, at PET frit kan behandle oplysninger om den pågældendes meningstilkendegivende virksomhed. PETs behandling af sådanne oplysninger skal ske i overensstemmelse med bl.a. reglerne i lovudkastets §§ 6 og 7.

Det foreslåede forbud gælder **”her i landet hjemmehørende personer”**. Forbuddet gælder kun i forhold til personer, der har en kvalificeret tilknytning til det danske samfund enten som danske statsborgere eller som udlændinge med et nærmere bestemt ophold her i landet. Herved sikres det, at disse personer kan deltage i politiske aktiviteter, der er en nødvendig forudsætning for den frie politiske meningsdannelse i et demokratisk samfund, uden risiko for at PET af den grund behandler oplysninger om dem. Der henvises til gennemgangen i kapitel 1, pkt. 3.7 om begrebet ”her i landet hjemmehørende personer”.

Det er almindeligt kendt, at udlændinge udøver politisk virksomhed her i landet – ofte med det formål at varetage udenlandske interesser ved at påvirke den danske opinion. Denne virksomhed udøves dels af udlændinge med ophold i Danmark, f.eks. medlemmer af ambassader, konsulater, delegationer og internationale organisationer, dels af udlændinge i udlandet. PET kan have et legitimt behov for at kunne behandle personoplysninger om ikke her i landet hjemmehørende udlændinge, der udøver en i og for sig lovlig virksomhed her i landet, og et forbud herimod ville væsentligt begrænse PETs muligheder for at varetage sine opgaver.

Forbuddet mod at behandle oplysninger om udøvelse af lovlig politisk virksomhed er ikke absolut. Dette er tilkendegivet med formuleringen **”ikke i sig selv kan begrunde”**.

Et absolut forbud ville gå videre, end hvad der følger af den gældende retstilstand. Efter regeringserklæringen må registrering af danske statsborgere ikke finde sted alene på grund-

lag af lovlig politisk virksomhed. Derimod er regeringserklæringen forstået således, at registrering af lovlig politisk virksomhed kan ske, hvis personregistreringen som følge af andet end denne virksomhed har et retmæssigt, sagligt og relevant grundlag i betragtning af de opgaver, som PET varetager.

Et absolut forbud mod behandling af oplysninger om udøvelse af lovlig politisk virksomhed ligger desuden ikke i naturlig forlængelse af persondatalovens almindelige behandlingsregler.

Den foreslåede formulering indebærer, at PET har mulighed for at behandle oplysninger om en (potentielt) *meddelers eller kildes* udøvelse af lovlig politisk virksomhed, f.eks. med henblik på at få afklaret, om det overhovedet er muligt at rekruttere den pågældende, eller at vurdere vedkommendes troværdighed. Det er i en sådan situation ikke personens politiske virksomhed i sig selv, der begrunder behandlingen, men behandlingen indgår som et led i PETs overvejelser om brug af den pågældende som meddeler eller kilde.

Tilsvarende er det muligt i forbindelse med *sikkerhedsgodkendelsessager* at behandle oplysninger om en persons lovlige politiske virksomhed. Det er ikke den lovlige politiske virksomhed, der i sig selv begrunder behandlingen, men denne oplysning indgår som led i den samlede vurdering af, om den pågældende kan sikkerhedsgodkendes.

PET behandler i forbindelse med *livvagtsopgaver* oplysninger om personer, der i kraft af deres stilling eller holdning må anses for (potentielle) ofre for terroristiske eller ekstremistiske forbrydelser. Som eksempel kan nævnes ministre og andre fremtrædende personer. Det gælder også personer, der er eller har været mål for fremmede efterretningstjenesters spionagevirksomhed. Denne form for (ikke-belastende) behandling af oplysninger sker navnlig af hensyn til den pågældende selv. Det er således ikke den pågældendes lovlige politiske virksomhed, der i sig selv begrunder behandlingen. Formålet med at medtage relevante oplysninger om den pågældendes udøvelse af lovlig politisk virksomhed er at kunne vurdere trusselniveauet. Sådanne oplysninger vil i øvrigt som oftest være offentliggjort af den pågældende selv.

PET vil også kunne behandle oplysninger om lovlig politisk virksomhed, hvis der foreligger *andre forhold*, som bevirker, at en i Danmark hjemmehørende person er genstand for tjenestens interesse i forbindelse med tjenestens varetagelse af sine opgaver efter lovudkastets § 1, nr. 1 og 2 (forebyggelse og efterforskning som nævnt i straffelovens kapitel 12 og 13, samt forebyggelse og efterforskning af andre alvorlige forbrydelser, der truer den nationale eller internationale samfundsorden). I sådanne tilfælde må PET i lighed med andre oplysninger i undersøgelsen, f.eks. om hvem den pågældende omgås, hvem den pågældende er gift eller samboende med, hvor den pågældende arbejder osv., kunne behandle oplysninger

om den pågældende persons udøvelse af lovlig politisk virksomhed, hvis en sådan oplysning er relevant for undersøgelsen. Der kan f.eks. være tale om, at en person benytter udøvelse af politisk virksomhed som påskud for at planlægge, forberede eller udføre spionage, terrorisme eller voldelig ekstremistisk virksomhed. Behandling af de nævnte oplysninger kan ligeledes være nødvendig for at forstå den pågældendes bevæggrunde.

PET er heller ikke afskåret fra mere overordnet at indsamle/indhente og behandle oplysninger om lovlige politiske aktiviteter med henblik på at tilvejebringe baggrundsmateriale til forståelse af generelle samfundsmæssige forhold. Dette kan være nødvendigt bl.a. med henblik på at tegne og vurdere et trusselsbillede forud for f.eks. udenlandske statsoverhoveders besøg i Danmark. Det er i sådanne tilfælde ikke enkeltpersoners lovlige politiske virksomhed, der i sig selv begrunder behandlingen, men nødvendigheden af at kunne få et samlet billede af forholdene.

Forbeholdet ”ikke i sig selv” indebærer således, at PET kan behandle oplysninger om en persons lovlige politiske virksomhed, når andre forhold bevirker, at en person er genstand for tjenestens interesse. Der skal imidlertid noget mere til end selve den lovlige politiske virksomhed. Er den pågældende allerede i søgelyset i forbindelse med PETs opgavevaretagelse, kan PET tillige behandle oplysninger om den pågældendes lovlige politiske virksomhed.

Efter forslaget skal PET foretage en vurdering i hvert enkelt tilfælde af, om behandling af oplysninger om lovlig politisk virksomhed er begrundet i andre forhold end selve udøvelsen af denne virksomhed. Denne konkrete vurdering vil nødvendigvis bero på et skøn.

Det følger af bestemmelsen, at PET ikke som et led i samarbejdet med FE eller udenlandske myndigheder eller internationale organisationer kan behandle oplysninger, der alene er begrundet i en persons udøvelse af lovlig politisk virksomhed.

Bemærkningerne ovenfor vedrører PETs behandling af oplysninger om målpersoner. PET kan herudover behandle oplysninger om bipersoners lovlige politiske virksomhed i forbindelse med behandling af oplysninger om hovedpersoner. Sådanne oplysninger vil eksempelvis kunne indgå i sikkerhedsgodkendelsessager og i beskyttelsessager vedrørende (potentielle) ofre for terroristiske eller ekstremistiske forbrydelser mv.

I modsætning til regeringserklæringen af 30. september 1968 er det foreslåede forbud rettet mod ”**behandling**” af lovlig politisk virksomhed og ikke blot ”registrering”. Ved at anvende begrebet ”behandling” skabes overensstemmelse med persondatalovens begrebsanvendelse. Begrebet er mere omfattende end begrebet ”registrering”, der alene er én blandt flere former

for behandling af personoplysninger. Om persondatalovens behandlingsbegreb henvises til persondatalovens § 3, nr. 2.

PET skal som led i sine undersøgelser i overensstemmelse med betingelserne i lovdkastets *stk. 2* kunne behandle personoplysninger om en persons politiske virke med henblik på at afklare, om virksomheden er lovlig eller ulovlig.

Viser undersøgelserne, at virksomheden er lovlig, skal personoplysningerne slettes.

Er der indikationer af, at virksomheden er ulovlig, eller giver almindelige erfaringsgrundsætninger anledning til mistanke om, at virksomheden er ulovlig eller kan udarte i ulovligheder, kan PET fortsætte behandlingen. Behandlingen kan fortsætte, indtil det kan fastslås, om virksomheden er lovlig eller ulovlig. Det er dog klart, at et afklaringsarbejde som nævnt i udkastets *stk. 2* ikke kan fortsætte i det uendelige, idet formålet med forbuddet i *stk. 1* erved ville gå tabt. Nogen fast tidsgrænse kan imidlertid ikke fastsættes, men på et tidspunkt må der tages stilling til, om behandlingen kan fortsætte.

Det vil være en central opgave for PET-tilsynet at sikre, at bestemmelsen i *stk. 2* ikke misbruges til at omgå forbuddet i *stk. 1*, og dermed at PETs undersøgelser af, om en politisk virksomhed er lovlig, sker på en forsvarlig og rimelig måde og med respekt af formålet bag forbudsreglen.

Det fremgår af bestemmelsens *stk. 3*, at PET i sager om politiske foreninger og organisationer kan medtage oplysninger om, hvem der udgør ledelsen.

Regeringserklæringen af 30. september 1968 bestemmer, at registrering af danske statsborgere ikke længere må finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed. Registrering af lovlige politiske foreninger og organisationer omtales ikke i erklæringen.

Tilsvarende finder persondataloven – bortset fra visse behandlinger, der knytter sig til kreditoplysningsbureauer – ikke anvendelse på behandling af oplysninger om juridiske personer, herunder foreninger og organisationer.

Baggrunden herfor er, at Registerlovudvalget ikke fandt, at der er det samme behov for beskyttelse af oplysninger om juridiske personer som for beskyttelse af oplysninger om fysiske personer. Registerlovudvalget lagde endvidere vægt på, at EU-persondatadirektivet ikke omfatter juridiske personer.

Forbuddet mod behandling af oplysninger om lovlig politisk virksomhed omfatter i lighed hermed ikke behandling af oplysninger om organisationer mv.

Bag den virksomhed, der udøves af en forening eller organisation (juridisk person), står imidlertid i sidste ende nogle fysiske personer. En meningsfuld behandling af oplysninger om en organisation nødvendiggør derfor, at personoplysninger om i hvert fald de personer, der leder organisationen, kan behandles. Det giver således eksempelvis ikke mening for PET at oprette en sag om et politisk parti uden at kunne angive, hvilke personer der sidder i partiledelsen. I det omfang en organisation som f.eks. et politisk parti udøver politisk virksomhed, vil personoplysninger på organisationssagen imidlertid tillige medføre, at der – indirekte – behandles oplysninger om enkeltpersoners politiske virksomhed.

PET kan indsamle oplysninger om foreninger, organisationer og virksomheder, herunder om lovlige politiske partier, hvis det kan have betydning for tjenestens virksomhed, jf. udkastets § 2, og behandle indsamlede oplysninger efter udkastets § 6. Med henblik på at begrænse behandlingen af personoplysninger på sager om politiske foreninger og organisationer mest muligt indebærer stk. 3, at kun identifikationsoplysninger om ledende medlemmer skal kunne behandles på sådanne sager.

Der kan ikke i generel form gives en dækkende beskrivelse af, hvad der forstås ved et ledende medlem. Fastsættelsen heraf må ske i praksis gennem PETs og PET-tilsynets virksomhed.

Ledende medlemmer af en politisk forening (politisk parti) omfatter f.eks. hovedbestyrelsesmedlemmer, forretningsudvalgsmedlemmer, ministre, folketingsmedlemmer, medlemmer af Europa Parlamentet, regionsrådsmedlemmer og byrådsmedlemmer. Uden for denne kategori falder menige partimedlemmer, stillere, anmeldere, delegerede samt deltagere i seminarer, deputationer, vælgermøder og lejre.

PET har fået adgang til at kunne benytte moderne databehandlingsteknik, herunder fritekstsøgning. Fritekstsøgning gør det muligt at søge i helt ustrukturerede og uorganiserede data og systematisere og behandle disse data efter behov, herunder løbende at oprette og slette ad hoc registre. Adgangen til fritekstsøgning indebærer således bl.a., at PET i princippet ved at søge på et personnavn vil kunne få oplysning om den pågældende persons lovlige politiske virksomhed, hvis den pågældende er ledende medlem af en organisation eller forening med et politisk formål. Adgangen til fritekstsøgning gør det også teknisk muligt at oprette ”skygeregistre” med oplysninger om personer, der er ledende medlemmer af foreninger med politisk virksomhed. Det siger sig selv, at en sådan brug af muligheden for fritekstsøgning vil være i strid med den foreslåede lovbestemmelse.

Det vil være en central opgave for PET-tilsynet at sikre, at en persons lovlige politiske virksomhed i form af deltagelse som ledende medlem i en politisk organisation eller forening kun behandles i det omfang, det må anses for nødvendigt for en meningsfuld behandling af

oplysninger om organisationen eller foreningen. Til imødegåelse af misbrug af adgangen til fritekstsøgning må der indføres procedurer, f.eks. i form af egen-kontrol, logning eller andre sikkerhedsforanstaltninger, der begrænser risikoen for misbrug og sikrer, at tilsynsmyndigheden har mulighed for at få afdækket, hvem der har foretaget en konkret søgning, og til hvilket formål søgningen er foretaget. Det forudsættes, at de tekniske procedurer, der er nødvendige for denne kontrol, fastsættes i samarbejde mellem PET-tilsynet og Justitsministeriet. Det forudsættes endvidere, at tilsynet udstyres med ressourcer, herunder edb-teknisk bistand, der muliggør en effektiv kontrol med PETs behandling af personoplysninger.

Det forudsættes, at bestemmelserne i stk. 2 og 3 suppleres af administrative regler fastsat af Justitsministeriet. På nuværende tidspunkt indeholder Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 til chefen for PET og Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for PETs behandling af personoplysninger et forbud mod registrering af en persons lovlige politiske virksomhed.

§ 9. En person har ikke ret til indsigt i oplysninger, som Politiets Efterretningstjeneste behandler om personen, eller ret til indsigt i, om tjenesten behandler oplysninger om personen.

Stk. 2. Hvis særlige forhold taler for det, kan Politiets Efterretningstjeneste give hel eller delvis indsigt i oplysninger som nævnt i stk. 1.

Til § 9

Det følger af den foreslåede bestemmelse i § 9, stk. 1, at fysiske personer ikke har ret til indsigt i oplysninger, som PET behandler om personen, og heller ikke har ret til indsigt i, om tjenesten behandler oplysninger om personen.

Baggrunden for bestemmelsen er, at der ikke kan gives indsigt i PETs behandling af personoplysninger og de bagved liggende undersøgelser, hvis PET skal kunne udføre sine arbejdsopgaver på en hensigtsmæssig og forsvarlig måde. Der henvises nærmere herom til gennemgangen af problemstillingen i kapitel 8.

§ 9, stk. 1, skal ses i sammenhæng med forslaget til § 10, stk. 1, om indirekte indsigt, hvorefter en person kan anmode PET-tilsynet om at undersøge, om tjenesten uberettiget behandler oplysninger om den pågældende.

Efter *stk. 2* kan PET give hel eller delvis indsigt i oplysninger som nævnt i stk. 1, hvis særlige forhold taler for det. De generelle hensyn, der taler mod indsigt, bør vige i helt særlige tilfælde, hvor borgeren har en afgørende interesse i at få indsigt. Bestemmelsen vil eksempelvis kunne anvendes i tilfælde, hvor det ville kunne få alvorlige psykiske skadevirkninger for en person, hvis personen ikke fik oplyst, at vedkommende ikke var registreret hos PET. Der kan endvidere tænkes tilfælde, hvor en uberettiget behandling af personoplysninger har påført en person en væsentlig økonomisk eller ikke-økonomisk skade.

Efter forslaget til § 10, stk. 2, kan PET-tilsynet pålægge PET at give hel eller delvis indsigt i oplysninger som nævnt i § 9, stk. 1, hvis særlige forhold taler for det.

§ 10. En her i landet hjemmehørende person kan anmode Tilsynet med Politiets Efterretningstjeneste (PET-tilsynet), jf. § 12, stk. 1, om at undersøge, om tjenesten uberettiget behandler oplysninger om den pågældende. Tilsynet sikrer, at dette ikke er tilfældet, og giver herefter den pågældende meddelelse herom.

Stk. 2. Hvis særlige forhold taler for det, kan Tilsynet med Politiets Efterretningstjeneste (PET-tilsynet) pålægge tjenesten at give hel eller delvis indsigt i oplysninger som nævnt i § 9, stk. 1.

Stk. 3. En person, der har fået meddelelse efter stk. 1, har ikke krav på en ny meddelelse før 6 måneder efter sidste meddelelse.

Til § 10

Med denne bestemmelse etableres en indirekte indsigtsordning. Tilsynet med Politiets Efterretningstjeneste (PET-tilsynet), som efter lovudkastet skal føre tilsyn med PETs behandling af personoplysninger, skal efter anmodning fra en borger undersøge, om PET behandler oplysninger om den pågældende. Tilsynet er således borgerens garant for, at PET ikke uberettiget behandler oplysninger om borgeren. Som led i denne indsigtsordning kan tilsynet bl.a. pålægge PET at slette oplysninger, som PET efter tilsynsmyndighedens opfattelse behandler med urette.

Den foreslåede bestemmelse gælder ”her i landet hjemmehørende personer”. Bestemmelsen gælder således kun i forhold til personer, der har en kvalificeret tilknytning til det danske samfund enten som danske statsborgere eller som udlændinge med et nærmere bestemt ophold her i landet. Der henvises til gennemgangen i kapitel 1, pkt. 3.7, om begrebet ”her i landet hjemmehørende personer”.

Det følger af bestemmelsens *stk. 1*, at tilsynet skal sikre, at PET ikke uberettiget behandler oplysninger om borgeren og herefter skal give den pågældende meddelelse herom. Af meddelelsen skal imidlertid alene kunne udledes, at der ikke uberettiget behandles oplysninger om den pågældende. Det skal ikke fremgå eller kunne udledes, at der ikke behandles eller har været behandlet oplysninger, eller at der tidligere uberettiget har været behandlet oplysninger, eller at der berettiget behandles oplysninger.

Efter *stk. 2* kan tilsynet pålægge PET at give hel eller delvis indsigt i oplysninger som nævnt i § 9, stk. 1, hvis særlige forhold taler for det. Bestemmelsen har karakter af en sikkerhedsventil, der supplerer § 9, stk. 2. Det forudsættes, at PET høres, inden der træffes afgørelse efter denne bestemmelse.

Efter *stk. 3* har en person, der har fået meddelelse fra tilsynet om, at PET ikke uberettiget behandler oplysninger om den pågældende, jf. stk. 1, ikke krav på en ny meddelelse før 6

måneder efter sidste meddelelse. Formålet med bestemmelsen er at sikre PET-tilsynet imod, at en person løbende fremsætter anmodning til tilsynet om indirekte indsigt, uden at der er anledning til at forvente, at der måtte være nye oplysninger hos efterretningstjenesten.

§ 11. Politiets Efterretningstjenestes virksomhed er undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen. Dog gælder § 6, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen. Politiets Efterretningstjenestes virksomhed er endvidere undtaget fra persondataloven og fra forvaltningslovens kapitel 4-6, jf. persondatalovens § 2, stk. 11.

Stk. 2. Justitsministeren kan bestemme, at persondatalovens kapitel 8-10 og forvaltningslovens kapitel 4-6 helt eller delvist finder anvendelse for behandling af personoplysninger for Politiets Efterretningstjeneste vedrørende tjenestens egne personalesager og sikkerhedsgodkendelsessager.

Til § 11

Det følger af *stk. 1*, at PETs virksomhed undtages fra lov om offentlighed i forvaltningen, dog bortset fra § 6, stk. 1, om notatpligten, fra persondataloven og fra forvaltningslovens kapitel 4-6 om aktindsigt, partshøring og begrundelse mv. I stedet for disse indsigtregler træder de foreslåede bestemmelser om indsigt i udkastets §§ 9 og 10. Det følger allerede af persondatalovens § 2, stk. 11, at loven ikke gælder for PETs virksomhed, men udvalget har fundet det hensigtsmæssigt, at dette samtidig udtrykkeligt nævnes i en lov om PETs virksomhed. Som det fremgår af kapitel 5 har udvalget fundet, at en række af persondatalovens regler bør finde anvendelse i forhold til PET. Dette er sket ved udkastets §§ 6-7.

Efter *stk. 2* kan justitsministeren bestemme, at persondatalovens regler om indsigt i kapitel 8-10 og forvaltningslovens kapitel 4-6 helt eller delvist finder anvendelse for behandling af personoplysninger for PET vedrørende tjenestens egne personalesager og sikkerhedsgodkendelsessager. I disse sager vil der kunne være et særligt behov for indsigt, og hensynet til den pågældende vil efter omstændighederne kunne veje tungere end hensynet til at hemmeligholde oplysningerne.

Ved ”tjenestens egne personalesager” forstås alene sager vedrørende ansættelse af personale i PET, og ikke sager om ansættelse af personale i politiet eller Rigspolitiet i øvrigt. Ved ”sikkerhedsgodkendelsessager” forstås de sager, som PET behandler i forbindelse med en begæring om personundersøgelse fra vedkommende myndighed eller styrelse, når en person påtænkes bemyndiget til indsigt i klassificerede dokumenter (sikkerhedsgodkendt), jf. lovudkastets § 1, stk. 1, nr. 6.

§ 12. Der oprettes et tilsyn med Politiets Efterretningstjeneste (PET-tilsynet) bestående af 5 medlemmer, som udpeges af justitsministeren efter forhandling med forsvarsministeren.

Stk. 2. Formanden, der skal være landsdommer, udpeges efter indstilling fra præsidenterne for Østre Landsret og Vestre Landsret. Medlemmerne beskikkes for 4 år. Et medlem har ret til genbeskikkelse for yderligere 4 år. Herudover kan genbeskikkelse ikke finde sted.

Stk. 3. Justitsministeren kan ikke tilbagekalde et medlems beskikkelse, medmindre medlemmet selv anmoder derom, eller forudsætninger for medlemmets beskikkelse bortfalder.

Stk. 4. Tilsynet antager den fornødne sekretariatsbistand.

Stk. 5. Tilsynet fastsætter selv sin forretningsorden.

Til § 12

Efter bestemmelsen oprettes et tilsyn med Politiets Efterretningstjeneste (PET-tilsynet) til afløsning af Wamberg-udvalget. Tilsynet skal føre tilsyn med både PET og FE, jf. § 11 i udkastet til lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE). Det foreslås, at de generelle retningslinjer for tilsynsorganets sammensætning og virksomhed fastsættes ved lov. Dette indebærer, at væsentlige ændringer i tilsynsorganets forhold eller nedlæggelse af tilsynet ikke kan ske administrativt, men skal ske ved lov.

Efter forslagens *stk. 1* skal tilsynets medlemmer udpeges af justitsministeren efter forhandling med forsvarsministeren, idet tilsynet også skal føre tilsyn med FE. Det forudsættes, at udpegningen af tilsynets formand og øvrige medlemmer sker efter drøftelse med Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne.

Under hensyn til karakteren af tilsynets opgaver og med henblik på at sikre effektivitet foreslås det, at tilsynet sammensættes af en snæver personkreds. Nærmere bestemt foreslås det, at tilsynet skal bestå af fem medlemmer, hvilket er et medlem mere end det nuværende Wamberg-udvalg, der siden oprettelsen i 1964 har bestået af fire medlemmer.

Det forudsættes, at der normalt efter drøftelse ikke vil være behov for afstemning i tilsynet, men for det tilfælde, at der måtte være behov for egentlig afstemning i tilsynet, finder udvalget det mest hensigtsmæssigt, at der vil kunne opnås flertal ved en sådan afstemning.

For at begrænse personkredsen med adgang til oplysninger hos PET foreslår udvalget, at der ikke udnævnes stedfortrædere. Sammensætningen med fem medlemmer muliggør, at tilsynet er beslutningsdygtigt, selv om et eller flere medlemmer har forfald.

Det er i den foreslåede bestemmelse i *stk.* 2 bestemt, at formanden for tilsynet skal være landsdommer og udnævnes efter indstilling fra præsidenterne for Østre og Vestre Landsret. Hermed understreges det, at hvervet varetages af en person, der i sin hovedstilling er uafhængig af regering og administration. Derudover opnås, at formandshvervet bestrides af en person, der er vant til at vurdere retlige og bevismæssige spørgsmål.

Efter forslaget stilles der ikke særlige krav om en bestemt uddannelsesmæssig baggrund for de fire øvrige medlemmer af tilsynet. Det afgørende er således ikke, om vedkommende eksempelvis har en juridisk baggrund. Rekrutteringen er heller ikke begrænset til personer i bestemte stillinger eller med en bestemt erhvervmæssig baggrund. Det bør ved udpegnin-gen alene være afgørende, at de pågældende personer i kraft af deres individuelle egenska-ber nyder almindelig anerkendelse og besidder en høj grad af personlig integritet.

For at tilsynet kan fremtræde som uafhængigt og uden særlig tilknytning til bestemte politi-ske partier, bør det undgås at udpege medlemmer, som har eller har haft fremtrædende posi-tioner i et politisk parti som f.eks. medlem af Folketinget. Ansatte i centraladministrationen bør heller ikke kunne udpeges.

I tilknytning til spørgsmålet om udpegnin-g af tilsynets formand og øvrige medlemmer er det også vigtigt at sikre, at de pågældende fremtræder som uvildige og uafhængige i forhold til PET. Der må således ikke foreligge omstændigheder, der er egnede til at rejse tvivl om den fuldstændige upartiskhed hos de pågældende personer. Det indebærer bl.a., at der som for-mand eller medlem i øvrigt af tilsynet ikke kan udpeges personer, som tidligere i deres kar-riere har beskæftiget sig med efterretningsvirksomhed. Således vil det f.eks. ikke være mu-ligt som formand at udpege en landsdommer, som tidligere gennem ansættelse i politiet eller Justitsministeriet måtte have varetaget særlige opgaver i forbindelse med efterretningsmæs-sige sager.

Hvervet som formand og medlem af tilsynet forudsættes vederlagt. Vederlaget bør være af en sådan størrelsesorden, at det ikke af økonomiske grunde bliver vanskeligt at rekruttere kvalificerede kandidater.

Medlemmerne udpeges for en periode på 4 år med ret til genbeskikkelse for endnu en perio-de på 4 år, hvorefter yderligere genbeskikkelse ikke vil være mulig. Hermed skabes der en balance mellem på den ene side hensynet til kontinuitet i tilsynets arbejde og på den anden side hensynet til jævnlige at forny tilsynets sammensætning.

Tilsynets medlemmer og sekretariat skal kunne godkendes til højeste sikkerhedsgrad.

Tilsynets medlemmer har tavshedspligt vedrørende oplysninger, der opnås kendskab til som led i hvervet som medlem af tilsynet. Efter forvaltningslovens § 27, stk. 1, har den, der virker inden for den offentlige forvaltning, tavshedspligt, jf. straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, når en oplysning ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolig, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. Dette gælder bl.a. for at varetage væsentlige hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar, forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser.

Forvaltningslovens regler regulerer spørgsmålet om tilsynsmedlemmernes habilitet. Efter forvaltningslovens § 3 er den, der virker for den offentlige forvaltning, inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis f.eks. vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse, eller hvis vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede eller andre nærstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald. Tilsvarende gælder bl.a., hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

For at understrege tilsynets uafhængighed fastslås det i *stk. 3*, at medlemmernes beskikkelse ikke kan tilbagekaldes af ministeren inden for de nævnte 4-årige perioder, medmindre vedkommende selv anmoder om fritagelse eller ikke længere opfylder de ovenfor anførte forudsætninger for beskikkelse. En sådan situation kan f.eks. forekomme, hvis et udvalgsmedlem bliver ude af stand til at varetage sine opgaver på grund af alvorlig fysisk eller psykisk sygdom eller bliver ansat i en af efterretningstjenesterne eller centraladministrationen eller valgt til Folketinget.

I *stk. 4* bestemmes, at tilsynet selv ansætter den fornødne sekretariatsbistand, herunder bistand med edb-retlig og teknisk sagkundskab. Sekretariatet vil i udøvelsen af sit hverv alene være undergivet tilsynets instruktion.

Efter *stk. 5* fastsætter tilsynet selv sin forretningsorden med bl.a. regler om mødeindkaldelse, sagsbehandling, valg af næstformand og quorum-regler.

§ 13. Tilsynet udøver sine funktioner i fuld uafhængighed.

Til § 13

§ 13 bestemmer, at tilsynet udøver sine funktioner i fuld uafhængighed. Tilsynet er således ikke undergivet tjenestebefalinger fra anden administrativ myndighed med hensyn til udøvelsen af sin virksomhed.

§ 14. Tilsynet påser efter klage eller af egen drift, at Politiets Efterretningstjeneste overholder reglerne i §§ 2-3 og 6-8 og regler udstedt i medfør heraf vedrørende behandling af personoplysninger om her i landet hjemmehørende personer. Tilsynet varetager endvidere de opgaver, der er nævnt om indsigt i § 10 og § 20.

Til § 14

Tilsynet skal efter den foreslåede bestemmelse have til opgave at afgøre, om PET i forbindelse med en afgørelse efter de foreslåede bestemmelser og de i tilknytning hertil udfærdigede regler har handlet i overensstemmelse med gældende ret.

Tilsynsopgaven gælder kun i forhold til ”**her i landet hjemmehørende personer**”. Bestemmelsen gælder således kun i forhold til personer, der har en kvalificeret tilknytning til det danske samfund enten som danske statsborgere eller som udlændinge med et nærmere bestemt ophold her i landet. Der henvises til gennemgangen i kapitel 1, pkt. 3.7, om begrebet ”her i landet hjemmehørende personer”.

Opgaven for det foreslåede tilsyn skal være at føre tilsyn med PETs **overholdelse af de foreslåede regler** i lovudkastets §§ 2-3 (om indsamling og indhentning af oplysninger) og §§ 6-8 (om behandling og videregivelse af personoplysninger mv.). Det vil sige, at tilsynets opgave skal være at udøve legalitetskontrol.

Tilsynet har ikke til opgave at udtale sig om, hvorvidt PET udfører sine opgaver på en hensigtsmæssig måde. Det vil fortsat være op til PET selv (under ansvar for Justitsministeriet) inden for rammerne af de retlige regler for tjenestens virksomhed at tilrettelægge sin sagsbehandling.

Det forhold, at tilsynet skal påse PETs behandling af oplysninger, indebærer bl.a. kontrol med, at tjenestens behandling af personoplysninger omfattet af lovudkastet finder sted i overensstemmelse med de grundlæggende principper for behandling af personoplysninger i persondatalovens § 5, jf. henvisningen hertil i § 6, stk. 1, i lovforslaget. Eksempelvis gælder det bestemmelsen i persondatalovens § 5, stk. 4, hvorefter der skal foretages fornøden ajourføring af personoplysninger og sletning eller berigtigelse, hvis det viser sig, at der er behandlet urigtige eller vildledende personoplysninger.

Efter forslaget skal tilsynet påse, at tjenesten overholder reglerne i lovudkastets § 6, stk. 2, om den interne behandling af personoplysninger.

Tilsynet vil endvidere efter udvalgets forslag også skulle påse tjenestens overholdelse af reglerne i lovudkastets § 7 i forbindelse med videregivelse af oplysninger til FE, andre forvaltningsmyndigheder, private og organisationer og udenlandske myndigheder og interesseorganisationer.

Tilsynet vil ligeledes skulle føre tilsyn med, at tjenestens behandling af personoplysninger finder sted i overensstemmelse med bestemmelsen i lovudkastets § 8, hvorefter lovlig politisk virksomhed, der udøves af en her i landet hjemmehørende person, ikke i sig selv kan begrunde, at PET behandler oplysninger om den pågældende.

Sammenfattende indebærer den foreslåede tilsynsordning, at tilsynet får en række lovbestemte beføjelser til på baggrund af en klage eller af egen drift at kontrollere PET i alle tilfælde, hvor tjenesten behandler personoplysninger, der er omfattet af lovudkastets §§ 2-3 og 6-8. Det vil indebære, at tilsynet som udgangspunkt får samme tilsynsrolle i forhold til PET, som Datatilsynet i medfør af persondataloven har i forhold til andre offentlige myndigheder.

Endvidere får tilsynet en særlig funktion i forbindelse med **spørgsmål om indsigt**, jf. lovforslagets § 10 og § 20. Tilsynet vil f.eks. efter bestemmelsen i forslaget § 10 kunne behandle henvendelser fra enkeltpersoner med anmodning til tilsynet om at undersøge, om PET behandler oplysninger om den pågældende.

Det forudsættes, at det i almindelighed ikke oplyses over for vedkommende person, om tjenesten overhovedet behandler oplysninger om den pågældende. Når tilsynet skal meddele en klager resultatet af sin behandling af sagen, må meddelelsen derfor normalt udformes på en måde, der ikke afslører, om tjenesten er i besiddelse af oplysninger om vedkommende.

Efter den foreslåede bestemmelse kan tilsynet påse PETs behandling af en sag af **egen drift eller efter klage**.

Enhver, som er beskyttet efter de foreslåede regler om behandling af oplysninger, vil kunne klage til tilsynet. Det tilkommer imidlertid tilsynet at afgøre, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse, hvilket indebærer, at tilsynet – på samme måde som Folketingets Ombudsmand – har ret til at afvise klager, selv om de almindelige betingelser for at indgive klage er opfyldt. Det kan eksempelvis være tilfældet ved grundløse eller uvæsentlige klager, eller hvor en nærmere undersøgelse ikke forventes at stå i rimeligt forhold til undersøgelsens forventede resultat sammenholdt med de ressourcer, som tilsynet måtte være i besiddelse af.

Tredjemand har ikke ret til at klage til tilsynet med den følge, at der er pligt til at behandle klagen, men tilsynet kan også i sådanne tilfælde vælge at tage sagen op af egen drift, hvis der vurderes at være anledning til det.

Tilsynet kan efter forslaget af egen drift tage sager op til undersøgelse. Tilsynet har herved også kompetence til at gennemføre mere generelle undersøgelser af PETs behandling af oplysninger. Det vil være op til tilsynet selv at afgrænse, i hvilket omfang tilsynet bør tage sager op af egen drift. Det er således op til tilsynet selv at tilrettelægge sit arbejde, og i den forbindelse kan også ressourcemæssige overvejelser indgå i tilsynets vurdering af, om en sag kan og bør tages op af egen drift. Det forudsættes imidlertid, at tilsynet som led i sine egen-drift-undersøgelser bl.a. foretager inspektionsbesøg hos PET, og at antallet af disse besøg vil ligge i størrelsesordenen 4-6 besøg om året.

Tilsynet skal efter de foreslåede bestemmelser alene føre tilsyn med PET. Tilsynet har ikke til opgave at kontrollere regeringens og de ansvarlige ministres virksomhed i efterretnings-sager, hvilket bl.a. vil kunne ske gennem den parlamentariske kontrol.

§ 15. Tilsynet kan som led i sin virksomhed efter § 14 afgive udtalelse over for Politiets Efterretningstjeneste.

Mindretallets forslag til § 15, stk. 1, 2. pkt.:

Tilsynet kan endvidere give påbud og nedlægge forbud over for Politiets Efterretningstjeneste.

Stk. 2. Tilsynet underretter justitsministeren om forhold, som ministeren efter tilsynets opfattelse bør have kendskab til.

Til § 15

Bestemmelsen i *stk. 1* vedrører tilsynets reaktionsmuligheder. Der er i udvalget enighed om, at tilsynet skal kunne afgive udtalelse over for PET. Derimod er der ikke enighed om, hvorvidt tilsynet også skal kunne give påbud og nedlægge forbud, hvis tilsynet finder, at PET har tilsidesat de regler, som tilsynet efter lovudkastet skal påse overholdt.

Et mindretal bestående af 7 medlemmer af udvalget (Jens Peter Christensen, Janni Christoffersen, Knud A. Knudsen, Henning Koch, Linda Nielsen, Hugo Wendler Pedersen og Henrik Stagetorn) finder, at det er en nødvendig bestanddel af et tidssvarende og effektivt tilsyn med en efterretningstjeneste som PET, at tilsynet ikke blot skal kunne afgive uforbindende udtalelser over for PET, men også skal kunne give påbud og nedlægge forbud.

Et flertal bestående af 9 medlemmer af udvalget (Mohammad Ahsan, Oluf Engell, Ole Haselgaard, Mogens Hendriksen, Jørgen Ilum, Jens Johansen, Kim Jesper Jørgensen, Lars Lose og Eva Rønne) finder, at navnlig hensynet til at fastholde ministerens endelige parlamentariske og retlige ansvar taler imod at tillægge tilsynet adgang til at give påbud og nedlægge forbud, og at den endelige stillingtagen til det pågældende spørgsmål om PET-tilsynets beføjelser bør ske i sammenhæng med eventuelle kommende overvejelser om at ændre eller justere rammerne for den nuværende parlamentariske kontrol med PET.

Om flertallets og mindretallets synspunkter henvises til kapitel 11, afsnit 5.10.

Efter den foreslåede bestemmelses *stk. 2* skal tilsynet som et led i sin virksomhed orientere Justitsministeriet om vigtigere afgørelser og udtalelser.

§ 16. Tilsynet kan hos Politiets Efterretningstjeneste kræve enhver oplysning og alt materiale, der er af betydning for dets virksomhed.

Stk. 2. Tilsynets medlemmer og sekretariat har til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til alle lokaler, hvorfra en behandling, som foretages for Politiets Efterretningstjeneste, administreres, eller hvorfra der er adgang til de oplysninger, som behandles, eller hvor tekniske hjælpemidler opbevares eller anvendes.

Stk. 3. Tilsynet kan afkræve Politiets Efterretningstjeneste skriftlige udtalelser om faktiske og retlige forhold.

Stk. 4. Tilsynet kan anmode om, at en repræsentant for Politiets Efterretningstjeneste er til stede med henblik på at redegøre for de behandlede sager.

Til § 16

Efter den foreslåede bestemmelses *stk. 1* kan det foreslåede tilsyn kræve enhver oplysning og alt materiale hos PET af betydning for tilsynets virksomhed. Udtrykket ”materiale” skal forstås i vid forstand og omfatter bl.a. dokumenter i traditionel forstand, elektroniske oplysninger, båndoptagelser, film mv.

Efter *stk. 2* skal tilsynet endvidere til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse have adgang til alle lokaler, hvorfra en behandling, som foretages for PET, administreres, eller hvorfra der er adgang til de oplysninger, som behandles, eller hvor tekniske hjælpemidler opbevares eller anvendes. Det forudsættes med den foreslåede bestemmelses *stk. 2*, at tilsynet har mulighed for selv at gøre sig bekendt med oplysninger og materiale på opbevaringsstedet, herunder oplysninger og materiale i arkiver, registre, installationer og anlæg af enhver art. Hermed opnår tilsynet f.eks. adgang til i forbindelse med inspektioner at foretage opslag i tjenestens registre mv. på stedet og sikre sig, at tilsynet gøres bekendt med alle akter og sager.

Efter bestemmelsens *stk. 3* kan tilsynet afkræve PET skriftlige udtalelser om faktiske og retlige forhold af betydning for tilsynets kontrolvirksomhed efter § 14. Tilsynet vil efter bestemmelsen kunne udbede sig PETs stillingtagen til bestemte juridiske temaer og/eller anmode om en redegørelse for efterretningstjenestens praksis og den bagvedliggende retsopfattelse. Bestemmelsen svarer til ombudsmandslovens § 19, stk. 2.

Endvidere kan tilsynet efter den foreslåede bestemmelse i *stk. 4* anmode om, at en repræsentant fra PET deltager, når tilsynet foretager inspektioner hos PET eller behandler sager, med henblik på, at den pågældende repræsentant kan redegøre for de behandlede sager i det omfang, tilsynet har behov for det.

Tilsynet skal ikke have til opgave at overveje eller tage stilling til, om der af enkelte medarbejdere i PET måtte være begået fejl eller forsømmelser, der kan give anledning til, at der søges et retligt ansvar gennemført eller i øvrigt rettes kritik mod den enkelte, idet tilsynets opgave er at vurdere PETs virksomhed som organisation. Opstår der tilfælde, hvor spørgsmål om ansvar for enkeltpersoner kan rejses, skal dette behandles efter almindelige personaleretlige regler.

Det forudsættes, at tilsynet i forbindelse med adgangen til oplysninger, materiale og lokaliteter i videst muligt omfang tager hensyn til efterretningstjenestens samarbejdspartnere, kilder mv. og tilrettelægger sit arbejde således, at tilsynet alene sikrer sig kendskab til oplysninger, der er af betydning for kontrollens gennemførelse. Hvis tilsynet eksempelvis ønsker at undersøge, om PETs videregivelse af oplysninger i en bestemt sag er sket i overensstemmelse med de foreslåede regler mv., bør det således være muligt at udføre en sådan kontrol uden konkret kendskab til identiteten på kilder, som oplysningerne kommer fra. Tilsynet bør således – ligesom andre, der beskæftiger sig med efterretningssager – så vidt muligt efterleve princippet om ”need to know”, der er med til at modvirke en utilsigtet spredning af sensitive oplysninger.

§ 17. Tilsynets virksomhed er undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen. Dog gælder § 6, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen. Tilsynets virksomhed er endvidere undtaget fra persondataloven og forvaltningslovens kapitel 4-6.

Til § 17

Efter forslaget til §§ 9-11 er der ikke en almindelig ret til direkte indsigt i personoplysninger, der behandles af PET. I forlængelse heraf foreslås det i § 17, at tilsynets virksomhed undtages fra reglerne i lov om offentlighed i forvaltningen (dog med undtagelse af § 6, stk. 1, om notatpligten), forvaltningslovens kapitel 4-6 om aktindsigt, partshøring og begrundelse mv. samt persondataloven. Derved sikres det, at en klager ikke kan få indsigt i de oplysninger, som PET eventuelt måtte have behandlet om vedkommende, ved at begære indsigt i de oplysninger, som tilsynet måtte behandle i anledning af klagerens anmodning til tilsynet.

§ 18. Tilsynet afgiver en årlig redegørelse om sin virksomhed til justitsministeren. Redegørelsen offentliggøres.

Til § 18

Det foreslås, at tilsynet skal afgive en årlig redegørelse om dets tilsynsvirksomhed til justitsministeren, som offentliggør redegørelsen.

Redegørelsen må – netop fordi den vil være beregnet til offentliggørelse – ikke indeholde oplysninger, hvis offentliggørelse kan skade statens sikkerhed, forholdet til udenlandske samarbejdspartnere, efterretningstjenesternes kilder og aktuelle efterforskninger mv. I det omfang, der i redegørelsen er en omtale af klagesager, skal de enkelte klagere være anonymiserede.

Inden for disse rammer skal sigtet med tilsynets redegørelser være at give en generel information om karakteren af det tilsyn, der udøves med PET. Bl.a. vil det være muligt uden tilsidesættelse af tavshedspligten i mere generelle vendinger at redegøre for tilsynets virksomhed – herunder også i form af en generel beskrivelse af, hvilke forhold tilsynet måtte have valgt særligt at interessere sig for som led i sit tilsyn.

§ 19. Loven træder i kraft den [...]. Begæringer om aktindsigt, som er indgivet før lovens ikrafttræden, afgøres efter de eksisterende regler.

Stk. 2. § 116 i retsplejeloven ophæves.

Stk. 3. Ved den første udnævnelse af medlemmer til Tilsynet med Politiets Efterretningstjeneste (PET-tilsynet), jf. lovens § 12, udnævnes 2 af medlemmerne for en periode på 2 år med ret til genudnævnelse i 4 år. De øvrige 3 medlemmer, herunder formanden, udnævnes for en periode på 4 år med ret til genudnævnelse i 4 år.

Til § 19

Bestemmelsen vedrører lovens ikrafttræden. Det fremgår af *stk. 1*, at begæringer, som er indgivet før lovens ikrafttræden, afgøres efter de eksisterende regler.

Indholdet af retsplejelovens § 116 overføres til loven, og bestemmelsen ophæves som følge heraf i *stk. 2*.

Med henblik på at sikre kontinuitet i tilsynets arbejde fastsættes i *stk. 3*, at to af kontrolorganets medlemmer første gang kun udpeges for to år med ret til genudnævnelse i fire år. De øvrige tre medlemmer, herunder formanden, udpeges første gang for fire år. Herved opnås, at der ikke samtidig skal ske en fuldstændig udskiftning af tilsynets medlemmer, idet de efterfølgende funktionsperioder vil blive forskudt to år i forhold til hinanden.

[§ 20. En her i landet hjemmehørende person har i bevarede personsager om personen ret til indsigt i oplysninger, som Politiets Efterretningstjeneste har registreret om vedkommende i perioden 1945-1989, medmindre afgørende hensyn taler imod en sådan indsigtsret.

Stk. 2. En ansøgning om indsigt skal indgives skriftligt til Politiets Efterretningstjeneste inden 3 år fra denne lovs ikrafttræden.

Stk. 3. Afslag fra Politiets Efterretningstjeneste efter stk. 2 kan påklages til Tilsynet med Politiets Efterretningstjeneste (PET-tilsynet).

Stk. 4. Justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om gennemførelsen af reglerne i stk. 1-3.

Til § 20

Som anført i kapitel 9, pkt. 5.2.2 har der ikke kunnet opnås enighed i udvalget om, hvorvidt der bør indføres en historisk indsigtsret i eksisterende personsager. For det tilfælde, at det politisk besluttes, at der skal indføres en historisk indsigtsret, har udvalget udarbejdet § 20 med tilhørende bemærkninger.

Bestemmelsen indfører en midlertidig 3-årig historisk indsigtsret for her i landet hjemmehørende fysiske personer i oplysninger, der i en bevaret personsag om personen er registreret om vedkommende i perioden 1945-1989.

Ordningen skal være midlertidig, og den er derfor anført i forbindelse med ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelserne i lovudkastet.

Indsigtsretten i *stk. 1* vedrører registreringer i perioden 1945-1989. Reglen gælder kun ”**her i landet hjemmehørende personer**”. Bestemmelsen gælder således kun i forhold til personer, der har en kvalificeret tilknytning til det danske samfund enten som danske statsborgere eller som udlændinge med et nærmere bestemt ophold her i landet. Der henvises til gennemgangen i kapitel 1, pkt. 3.7 om begrebet ”her i landet hjemmehørende personer”.

Indsigtsretten er personlig og kan ikke gå i arv, heller ikke hvis ansøgning om indsigt er indgivet før et dødsfald. Den vedrører alene fysiske personer og gælder ikke for foreninger og organisationer (juridiske personer). De hensyn, der taler for en indsigtsret for fysiske personer, taler således ikke med samme styrke for en indsigtsret for organisationer. Dertil kommer, at PET-kommissionens redegørelse på fyldestgørende måde afdækker PETs virksomhed i forhold til organisationer.

Retten til indsigt vedrører **personsager**, dvs. sager, hvor der umiddelbart kan søges på en person. Foruden personsager indeholder PETs arkiver såkaldte emnesager, der ligeledes

indeholder personoplysninger. Det er imidlertid ikke muligt at søge elektronisk i disse sager. For PETs sagsbehandling gælder, at it først blev indført i 1989. Et krav om indsigt for enkeltpersoner i emnesagerne vil derfor nødvendiggøre en manuel gennemgang af disse sager. Det medfølgende ressourceforbrug vil være betydeligt, og det kan formentlig i de fleste tilfælde ikke formodes at ville give ansøgeren meningsfulde oplysninger. Indsigtsordningen omfatter derfor alene personsager.

Indsigtsretten er begrænset til **perioden 1945-1989**. Perioden er dermed identisk med den periode, som PET-kommissionen undersøgte. Denne periode er samlet set kendetegnet ved et ideologisk og økonomisk modsætningsforhold mellem vest og øst, der i det meste af perioden havde karakter af en ”kold krig”. Registreringen i denne periode blev anset for nødvendig for at sikre, at de vestlige demokratier havde overblik over, hvilke personer der gik, eller som kunne mistænkes for at gå fjendens ærinde. Dette billede har ændret sig, bl.a. som følge af Berlin-murens fald i 1989. I dag må årene 1945–1989 anses for en afgrænset, historisk periode, og de hertil knyttede efterretningsmæssige problemstillinger som i det væsentlige uaktuelle og historiske.

De overordnede hensyn, der har ført til periodeafgrænsningen 1945-1989 for PET-kommissionen, taler endvidere for, at en eventuel historisk indsigtsordning skal gælde for den samme periode. Herved vil en historisk indsigtsordning fremstå som et supplement til PET-kommissionens redegørelse. Der henvises i den forbindelse til kapitel 9, pkt. 5.2.1.

En ordning med en midlertidig historisk indsigtsret må grundlæggende udformes således, at den hverken direkte eller indirekte giver oplysninger om tjenesternes virksomhed efter periodens udløb, herunder om aktuelle efterforskninger og registreringer. Den enkelte borgers adgang til at få oplysning om, hvorvidt og i hvilket omfang vedkommende er registreret, må derfor ikke kunne medføre, at formålet med registrene og den bagvedliggende efterforskning kompromitteres. Der må ved overvejelserne om en historisk indsigtsret også lægges vægt på det særlige hensyn til fortrolighed, der knytter sig til efterretningstjenestens virksomhed og vedrører bl.a. viden om PETs arbejdsmetoder, indenlandske og udenlandske samarbejdspartnere og kilder. Retten til historisk indsigt er derfor **ikke absolut**, idet en række modstående hensyn helt eller delvis kan udelukke indsigtsret.

Indsigtsretten er for det første betinget af, at den oplysning, der søges indsigt i, er registreret i perioden 1945-1989. Det afgørende er, om der i denne periode er registreret oplysninger om den pågældende, og ikke om sagen er afsluttet i perioden. Udgangspunktet er således, at en person, om hvem der er registreret oplysninger såvel i perioden 1945-1989 som senere, har ret til indsigt i de i perioden 1945-1989 registrerede oplysninger om vedkommende, men ikke i de senere registrerede oplysninger. Forholdet vil imidlertid i en sådan situation kunne

være, at også indsigt i registrerede oplysninger i perioden 1945-1989 helt eller delvis kan udelukkes på grund af modstående hensyn.

Hensyn, der kan udelukke indsigt, kan eksempelvis være, at indsigt kan skade forholdet til fremmede magter, at sikkerhedsmæssige eller personmæssige hensyn tilsiger, at der gøres undtagelser fra indsigtsretten, at indsigt kan give kendskab til kilder eller navne på ansatte i PET eller FE, at indsigt kan skade forholdet til samarbejdende tjenester, eller at indsigt i øvrigt kan give kendskab til PETs lovlige metoder på en måde, som kan hindre gennemførelsen af tjenestens opgaver. Hvis nogle af de nævnte hensyn kun gør sig gældende for nogle oplysningers vedkommende, skal en ansøger gøres bekendt med de øvrige oplysninger. Dette skal dog ikke gælde, hvis en sådan delvis indsigt vil give et åbenbart misvisende billede af indholdet af de samlede oplysninger.

En ansøgning om indsigt skal efter *stk. 2* indgives skriftligt til PET inden 3 år fra denne lovs ikrafttræden. Der er således tale om en midlertidig indsigtsret.

Forslaget indebærer, at PET i første omgang administrerer den historiske indsigtsordning, men således at afslag fra PET efter *stk. 3* kan påklages til PET-tilsynet, der efter lovudkastet i øvrigt fører et uafhængigt tilsyn med PET.

Efter *stk. 4* kan justitsministeren fastsætte nærmere regler om gennemførelse af den historiske indsigtsordning. Der tænkes herved på regler om, hvorledes ordningen praktisk skal gennemføres, herunder hvordan en ansøgning om aktindsigt skal udformes, om aktindsigt skal meddeles i form af gennemsyn hos PET eller ved tilsendelse af kopier af sagens dokumenter mv. og om fastsættelse af frist for klage til PET-tilsynet over afslag fra PET på indsigt.]

§ 21. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Til § 21

Bestemmelsen vedrører forholdet til Færøerne og Grønland.

KAPITEL 16

Forslag til Lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE)

Kap. 1. Opgaver

§ 1. Forsvarets Efterretningstjenestes opgave er at indsamle, indhente, bearbejde og formidle informationer om forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, herunder for danske enheder m.v. i udlandet.

Stk. 2. Ved den stk. 1 nævnte virksomhed rettet mod forhold i udlandet kan tjenesten medtage oplysninger om danske statsborgere, personer, der opholder sig i Danmark, og juridiske personer hjemmehørende i Danmark.

§ 2. Forsvarets Efterretningstjenestes opgave er tillige på forsvarschefens vegne at lede og kontrollere den militære sikkerhedstjeneste og varetage funktionen som national sikkerhedsmyndighed inden for Forsvarsministeriets område.

Stk. 2. Forsvarets Efterretningstjeneste kan indsamle og indhente oplysninger, der kan have betydning for tjenestens virksomhed efter stk. 1.

§ 3. Forsvarets Efterretningstjeneste er underlagt og virker under ansvar over for forsvarsministeren.

Kap. 2. Intern behandling af personoplysninger

§ 4. For behandling af personoplysninger vedrørende en her i landet hjemmehørende person finder bestemmelserne i persondatalovens § 3, § 5, § 11, stk. 1, og §§ 41-42 anvendelse.

Stk. 2. Forsvarets Efterretningstjeneste kan behandle enhver personoplysning vedrørende en her i landet hjemmehørende person, hvis behandlingen

- 1) sker med samtykke,
- 2) må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver efter denne lovs § 1, stk. 1, eller
- 3) er nødvendig for varetagelsen af tjenestens øvrige opgaver.

Stk. 3. Forsvarsministeren kan fastsætte nærmere regler om Forsvarets Efterretningstjenestes behandling af de i stk. 1 og 2 nævnte oplysninger.

Kap. 3. Videregivelse af oplysninger

§ 5. Forsvarets Efterretningstjeneste kan videregive oplysninger til Politiets Efterretningstjeneste, hvis videregivelsen kan have betydning for varetagelse af tjenesternes opgaver.

§ 6. For videregivelse af personoplysninger vedrørende en her i landet hjemmehørende person til andre danske forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder og internationale organisationer finder § 4 anvendelse. Herudover finder persondatalovens § 8, stk. 2, anvendelse, hvis den i 1. pkt. nævnte videregivelse vedrører personoplysninger som nævnt i persondatalovens § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1.

Stk. 2. Videregivelse af personoplysninger som nævnt i stk. 1, kan kun ske, hvis videregivelsen efter en konkret vurdering må anses for forsvarlig.

Kap. 4. Lovlig politisk virksomhed

§ 7. Lovlig politisk virksomhed, der udøves af en her i landet hjemmehørende person, kan ikke i sig selv begrunde, at Forsvarets Efterretningstjeneste behandler oplysninger om den pågældende.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 afskærer ikke Forsvarets Efterretningstjeneste fra at behandle oplysninger om en persons politiske virksomhed med henblik på at afklare, om virksomheden er lovlig.

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 1 afskærer ikke Forsvarets Efterretningstjeneste fra ved behandlingen af oplysninger om politiske foreninger og organisationer at medtage oplysninger om, hvem der udgør ledelsen.

Kap. 5. Regler om indsigt

§ 8. En person har ikke ret til indsigt i oplysninger, som Forsvarets Efterretningstjeneste behandler om personen, eller ret til indsigt i, om tjenesten behandler oplysninger om personen.

Stk. 2. Hvis særlige forhold taler for det, kan Forsvarets Efterretningstjeneste give hel eller delvis indsigt i oplysninger som nævnt i stk. 1.

§ 9. En her i landet hjemmehørende person kan anmode Tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste (FE-tilsynet), jf. § 11, om at undersøge, om tjenesten uberettiget behandler oplysninger om den pågældende. Tilsynet sikrer, at dette ikke er tilfældet, og giver herefter den pågældende meddelelse herom.

Stk. 2. Hvis særlige forhold taler for det, kan Tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste (FE-tilsynet) pålægge tjenesten at give helt eller delvis indsigt i oplysninger som nævnt i § 8, stk. 1.

Stk. 3. En person, der har fået meddelelse efter stk. 1, har ikke krav på en ny meddelelse før 6 måneder efter sidste meddelelse.

§ 10. Forsvarets Efterretningstjenestes virksomhed er undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen. Dog gælder § 6, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen. Forsvarets Efter-

retningstjenestes virksomhed er endvidere undtaget fra forvaltningslovens kapitel 4-6 og persondataloven, jf. persondatalovens § 2, stk. 11.

Stk. 2. Forsvarsministeren kan bestemme, at persondatalovens kapitel 8-10 og forvaltningslovens kapitel 4-6 helt eller delvis finder anvendelse for behandling af personoplysninger for Forsvarets Efterretningstjeneste vedrørende tjenestens egne personalesager og sikkerhedsgodkendelsessager.

Kap. 6. Tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste (FE-tilsynet)

§ 11. Tilsynet med Politiets Efterretningstjeneste (PET-tilsynet), jf. § 12 i lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET), fører tillige tilsyn med Forsvarets Efterretningstjeneste. Tilsynet benævnes i denne egenskab Tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste (FE-tilsynet).

§ 12. Tilsynet udøver sine funktioner i fuld uafhængighed.

§ 13. Tilsynet påser efter klage eller af egen drift, at Forsvarets Efterretningstjeneste overholder reglerne i § 1, stk. 2, § 2, stk. 2 og §§ 4-7 og regler udstedt i medfør heraf vedrørende behandling af personoplysninger om her i landet hjemmehørende personer. Tilsynet varetager endvidere de opgaver, der er nævnt om indsigt i § 9 og § 19.

§ 14. Tilsynet kan som led i sin virksomhed efter § 13 afgive udtalelse over for Forsvarets Efterretningstjeneste.

Mindretallets forslag til § 14, stk. 1, 2. pkt.:

Tilsynet kan endvidere give påbud og nedlægge forbud over for Forsvarets Efterretningstjeneste.

Stk. 2. Tilsynet underretter forsvarsministeren om forhold, som ministeren efter tilsynets opfattelse bør have kendskab til.

§ 15. Tilsynet kan hos Forsvarets Efterretningstjeneste kræve enhver oplysning og alt materiale, der er af betydning for dets virksomhed.

Stk. 2. Tilsynets medlemmer og sekretariat har til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til alle lokaler, hvorfra en behandling, som foretages for Forsvarets Efterretningstjeneste, administreres, eller hvorfra der er adgang til de oplysninger, som behandles, eller hvor tekniske hjælpemidler opbevares eller anvendes.

Stk. 3. Tilsynet kan afkræve Forsvarets Efterretningstjeneste skriftlige udtalelser om faktiske og retlige forhold.

Stk. 4. Tilsynet kan anmode om, at en repræsentant for Forsvarets Efterretningstjeneste er til stede med henblik på at redegøre for de behandlede sager.

§ 16. Tilsynets virksomhed er undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen. Dog gælder § 6, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen for tilsynet.

Stk. 2. Tilsynets virksomhed er undtaget fra forvaltningslovens kapitel 4-6 og fra persondataloven.

§ 17. Tilsynet afgiver en årlig redegørelse om sin virksomhed til forsvarsministeren. Redegørelsen offentliggøres.

Kap. 7. Ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser

§ 18. Loven træder i kraft den [...]. Begæringer om aktindsigt, som er indgivet før lovens ikrafttræden, afgøres efter de eksisterende regler.

Stk. 2. § 13 i forsvarsloven ophæves.

[§ 19. En her i landet hjemmehørende person har i bevarede personsager om personen ret til indsigt i oplysninger, som Forsvarets Efterretningstjeneste har registreret om vedkommende i perioden 1945-1989, medmindre afgørende hensyn taler imod en sådan indsigtsret.

Stk. 2. En ansøgning om indsigt skal indgives skriftligt til Forsvarets Efterretningstjeneste inden 3 år fra denne lovs ikrafttræden.

Stk. 3. Afslag fra Forsvarets Efterretningstjeneste efter stk. 2 kan påklages til Tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste (FE-tilsynet).

Stk. 4. Forsvarsministeren kan fastsætte nærmere regler om gennemførelsen af reglerne i stk. 1-3.]

§ 20. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovudkastet

Bemærkninger til udkastets enkelte bestemmelser

§ 1. Forsvarets Efterretningstjenestes opgave er at indsamle, indhente, bearbejde og formidle informationer om forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, herunder for danske enheder m.v. i udlandet.

Stk. 2. Ved den stk. 1 nævnte virksomhed rettet mod forhold i udlandet kan tjenesten medtage oplysninger om danske statsborgere, personer, der opholder sig i Danmark, og juridiske personer hjemmehørende i Danmark.

Til § 1

Bestemmelsen i *stk. 1* viderefører § 13, stk. 2, i lov nr. 122 af 27. februar 2001 om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v. Loven, der i det følgende omtales som forsvarsloven, afløste lov nr. 909 af 8. december 1993 om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v. og er senest ændret ved lov nr. 568 af 9. juni 2006 om ændring af lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v. (Ændringer som følge af regeringens terrorhandlingsplan og aftale om forsvarets ordning 2005-2009 m.v.)

Af bemærkningerne til forslaget til § 13, stk. 2, jf. Folketingstidende 2000-01, Tillæg A, side 2810, fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen er ny og har til formål at lovfæste Forsvarets Efterretningstjenestes organisatoriske placering og opgaver. Der tilsigtes ikke med bestemmelsen en ændring af de nugældende forhold, som de er fastsat ved forsvarsministerens direktiver til tjenesten.

...

Som nævnt i bestemmelsen har Forsvarets Efterretningstjeneste til opgave at indsamle, bearbejde og formidle informationer om forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, herunder for danske militære enheder og andre, som er udsendt til løsning af internationale opgaver. Forsvarets Efterretningstjeneste skal endvidere kunne tilvejebringe det efterretningsmæssige grundlag for totalforsvaret. Den efterretningsmæssige virksomhed er rettet mod forhold i udlandet, hvor Forsvarets Efterretningstjeneste indhenter militære, politiske, økonomiske og teknisk-videnskabelige informationer af betydning for danske sikkerhedsinteresser. Disse informationer indhentes over et bredt spektrum af muligheder, herunder elektronisk efterretningsindhentning, ligesom Forsvarets Efterretningstjeneste samarbejder med udenlandske partnere.”

I stk. 1 er det udtrykkeligt anført, at FE kan indsamle og indhente oplysninger om forhold i udlandet.

Bestemmelsen i *stk. 2* viderefører forsvarslovens § 13, *stk. 3*, der blev indsat i forsvarsloven ved lov nr. 568 af 9. juni 2006 om ændring af forsvarsloven. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår bl.a. følgende:

”1.2. Lovforslagets nærmere indhold

Lovforslaget er en udmøntning af regeringens terrorhandlingsplan...

Som anbefaling 2 vil regeringen søge tilvejebragt udtrykkelig hjemmel i forsvarsloven til, at Forsvarets Efterretningstjenestes efterretningsindhentning rettet mod forhold i udlandet også kan medtage oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer.

...

§ 13, *stk. 3*, har til formål at skabe udtrykkelig hjemmel til, at Forsvarets Efterretningstjenestes efterretningsindhentning rettet mod forhold i udlandet også kan medtage oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark.

...

4.1.3. Forsvarsministeriets overvejelser

Åbne samfund som det danske er i en globaliseret verden sårbare overfor grænseoverskridende kriminalitet og transnational terrorisme, der blandt andet udnytter åbne grænser og moderne elektronisk kommunikationsudstyr.

Som det udtrykkeligt er fastsat i forsvarslovens § 13, *stk. 2*, er det Forsvarets Efterretningstjenestes opgave at indsamle, bearbejde og formidle informationer om forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, herunder for danske militære enheder og andre, som er udsendt til løsning af internationale opgaver. Tjenesten foretager således bl.a. en målrettet indhentning af oplysninger om forhold, der har betydning for erkendelse af direkte eller indirekte trusler mod danske sikkerhedsinteresser.

Indhentningen er bl.a. rettet mod terrorisme og våbenspredning, herunder transport og handel med konventionelle våben og spredning af materialer og teknologi til udvikling og produktion af masseødelæggelsesvåben, samt mod international organiseret kriminalitet i øvrigt, herunder i områder med udsendte danske styrker.

Med den stigende internationalisering og Forsvarets Efterretningstjenestes fokus på terrorisme og anden grænseoverskridende kriminalitet sker det, at Forsvarets Efterretningstjeneste som led i sin almindelige virksomhed rettet mod forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, jf. § 13, *stk. 2*, modtager oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark eller oplysninger med en dansk vinkel i øvrigt. Sådanne oplysninger kan have afgørende betydning for politiets evne til at imødegå terrorhandlinger eller andre meget alvorlige samfundstruende forbrydelser, herunder forbrydelser mod staten, og alene af den grund ville det efter Forsvarsministeriets opfattelse være uforvarsligt, hvis sådanne oplysninger ikke kunne medtages af Forsvarets Efterretningstjeneste, men i stedet skulle kasseres.

Såfremt Politiets Efterretningstjeneste beslutter at indlede en egentlig efterforskning på baggrund af de modtagne oplysninger, vil dette ske i henhold til de gældende retningslinier herfor, herunder retsplejelovens bestemmelser.

Formuleringen »danske statsborgere og personer der opholder sig i Danmark« er i lovforslaget anvendt i stedet for »i Danmark hjemmehørende personer«, som er anvendt i bl.a. regeringens terrorhandlingsplan. Baggrunden herfor er, at Forsvarsministeriet er af den opfattelse, at begrebet »i Danmark hjemmehørende personer« ikke tydeligt angiver, hvilke persongrupper, der er omfattet af formuleringen. Den i § 13, stk. 3, foreslåede formulering omfatter danske statsborgere, uanset om disse fysisk opholder sig i Danmark, juridiske personer, samt personer, som ikke er danske statsborgere, men som opholder sig i Danmark i kortere eller længere tid.

Formålet med lovforslaget er således at skabe udtrykkelig hjemmel til, at Forsvarets Efterretningstjeneste, i forbindelse med sin almindelige opgavevaretagelse rettet mod forhold i udlandet, kan være i besiddelse af oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark eller oplysninger, der i øvrigt har tilknytning til Danmark.

Denne omstændighed er ikke udtryk for en ændring af efterretningstjenestens opgaver, men en konsekvens af den globale udvikling og nutidens trusselsbillede.

Eksempelvis kan en elektronisk efterretningsindhentning rettet mod telefonopkald mellem personer i udlandet efter en nærmere granskning føre frem til, at den ene person normalt er bosiddende i Danmark. Et andet eksempel kan være, at Forsvarets Efterretningstjeneste under en aflytning af et telefonnummer i udlandet, der f.eks. er kendt for at blive anvendt af militante ekstremister, bliver gjort bekendt med indholdet af en samtale med et telefonnummer i Danmark. Som et tredje eksempel kan nævnes, at en hjemmeside i udlandet, der f.eks. indeholder trusler mod danske soldater i udlandet, viser sig at være oprettet i Danmark eller på anden vis vedligeholdes eller bruges af personer bosiddende i Danmark.

Forholdet skal således ses i lyset af karakteren af de opgaver, som efterretningstjenesterne varetager. Både Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste varetager opgaver af central sikkerhedsmæssig betydning, og af hensyn til offentlige interesser er det afgørende, at oplysninger ikke går tabt.

Til spørgsmålet om retskendelse skal Forsvarsministeriet bemærke, at Forsvarets Efterretningstjeneste i forbindelse med sin opgavevaretagelse rettet mod udenlandske forhold ikke har brug for retskendelse. Dette hænger sammen med selve karakteren af Forsvarets Efterretningstjenestes opgaver, og den måde tjenesten udfører sine opgaver på. Forsvarets Efterretningstjenestes virksomhed er rettet mod udenlandske forhold, og tjenestens virksomhed er ikke reguleret af retsplejeloven, herunder reglerne om retskendelse, men derimod af forsvarsloven. Det bemærkes endvidere, at det ikke vil være muligt at indføre et krav om retskendelse, der er af-

grænset til de særlige tilfælde, hvor Forsvarets Efterretningstjeneste ved varetagelsen af tjeneestens opgaver rettet mod udenlandske forhold modtager oplysninger om danske statsborgere eller oplysninger med en dansk vinkel i øvrigt. Dette hænger sammen med, at sådanne oplysninger altid vil komme til Forsvarets Efterretningstjenestes kendskab ved en tilfældighed, jf. ovenstående eksempler.

Forsvarsministeriet kan tilslutte sig arbejdsgruppens synspunkt vedrørende Forsvarets Efterretningstjenestes behov for at kunne medtage oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark, som tjenesten modtager som en del af indhentningen mod forhold i udlandet.

Forsvarsministeriet er af den opfattelse, at også Forsvarets Efterretningstjenestes efterretningsmæssige registrering af danske statsborgere, jf. § 13, stk. 3, bør underkastes Wamberg-udvalgets tilsyn. Forsvarsministeriet vil derfor i samarbejde med Wamberg-udvalget tilpasse udvalgets kommissorium således, at udvalget fremover kan foretage det nødvendige tilsyn hermed.

4.1.4. Lovforslagets indhold til § 13, stk. 3, i forsvarsloven

Det foreslås, at der i forsvarslovens § 13, stk. 3, skabes udtrykkelig hjemmel til, at Forsvarets Efterretningstjenestes efterretningsindhentning rettet mod forhold i udlandet også kan medtage oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark.

Formålet med bestemmelsen er at skabe udtrykkelig hjemmel til, at Forsvarets Efterretningstjeneste, som følge af sin almindelige opgavevaretagelse rettet mod forhold i udlandet, kan medtage oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark, eller oplysninger, der i øvrigt har en dansk vinkel. Dette kan eksempelvis være oplysninger, der har relationer til terror, spredning af masseødelæggelsesvåben og anden grænseoverskridende kriminalitet.

Bestemmelsen skal i øvrigt ses i sammenhæng med, at der med nærværende lovforslag ligeledes søges tilvejebragt hjemmel til udveksling af oplysninger mellem Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste uden, at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en konkret vurdering i forhold til den enkelte oplysning, jf. nærmere nedenfor.

Det samlede ændringsforslag vedrørende Forsvarets Efterretningstjeneste er således en forudsætning for, at efterretningstjenesterne bliver bedre rustet til at forudse trusler mod Danmark.

Bestemmelsen omfatter personoplysninger om både danske og udenlandske statsborgere samt juridiske personer.

Det er ikke med lovforslaget hensigten at udvide Forsvarets Efterretningstjenestes opgaveportefølje til at rette fokus mod danske statsborgere eller personer, der opholder sig i Danmark.”

I stk. 2 er det udtrykkeligt anført, at FE i forbindelse med sin virksomhed efter stk. 1, også kan medtage oplysninger om danske statsborgere, personer, der opholder sig i Danmark, og juridiske personer hjemmehørende i Danmark.

Om forståelsen af ”danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark” og ”**i Danmark hjemmehørende personer**” henvises til kapitel 1, pkt. 3.7, og kapitel 12, pkt. 5.2.1.1.2 De følgende bestemmelser i lovudkastets §§ 4, 6-7, 9, 11, 13 og 20 gælder kun vedrørende personoplysninger om her i landet hjemmehørende personer. Bestemmelserne gælder således kun i forhold til personer, der har en kvalificeret tilknytning til det danske samfund enten som danske statsborgere eller som udlændinge med et nærmere bestemt ophold her i landet.

Det er ikke med den foreslåede § 1 tilsigtet at ændre gældende ret, men udvalget har fundet det mest hensigtsmæssigt, at bestemmelserne i forsvarslovens § 13, stk. 2 og 3, overføres til § 1 i en selvstændig lov om Forsvarets Efterretningstjeneste.

§ 2. Forsvarets Efterretningstjenestes opgave er tillige på forsvarschefens vegne at lede og kontrollere den militære sikkerhedstjeneste og varetage funktionen som national sikkerhedsmyndighed inden for Forsvarsministeriets område.

Stk. 2. Forsvarets Efterretningstjeneste kan indsamle og indhente oplysninger, der kan have betydning for tjenestens virksomhed efter stk. 1.

Til § 2

§ 2, *stk. 1*, viderefører gældende ret. Af bemærkningerne til forsvarslovens § 13, jf. Folketingstidende 2000-01, Tillæg A, side 2810, fremgår bl.a. følgende:

”Efter forsvarsministerens bestemmelse leder og kontrollerer Forsvarets Efterretningstjeneste på forsvarschefens vegne den militære sikkerhedstjeneste, herunder sikkerhedstjenesten i relation til private virksomheders arbejde på forsvarsområdet.”

I tilslutning hertil anføres det i Statsministeriets cirkulære nr. 204 af 7. december 2001, at ”funktionen som national sikkerhedsmyndighed varetages for forsvarrets vedkommende af Forsvarets Efterretningstjeneste på forsvarschefens vegne.” Heri ligger samtidig, at den militære sikkerhedstjeneste varetager rollen som it-sikkerhedsmyndighed inden for Forsvarsministeriets område.

Udvalget har fundet det naturligt, at denne væsentlige opgave udtrykkeligt nævnes i en lovbestemmelse om FEs opgaver og ikke kun i lovbemærkningerne.

En lignende bestemmelse findes i § 1, nr. 6, i lovforslaget om PETs opgaver som civil sikkerhedsmyndighed.

§ 2, *stk. 2*, fastslår, at FE kan indsamle og indhente oplysninger, der kan have betydning for tjenestens virksomhed efter stk. 1. FEs indsamling og indhentning af oplysninger til brug for tjenestens virksomhed som militær sikkerhedstjeneste knyttes hermed til et generelt relevanskriterium på samme måde som PETs indsamling og indhentning af oplysninger, jf. § 2 i lov om Politiets Efterretningstjeneste.

Om forståelsen af kriteriet ”kan have betydning” og af ”indsamling” og ”indhentning” af oplysninger henvises til bemærkningerne til § 2 i lov om Politiets Efterretningstjeneste.

FE kan som led i sin opgavevaretagelse og virksomhed efter § 2 også modtage oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, private eller udenlandske samarbejdspartnere, og bestemmelsen omfatter også disse oplysninger. Det gælder for sådanne oplysninger, i lighed med oplysninger indsamlet eller tilvejebragt af FE selv, om her i landet hjemmehørende

personer, at lovudkastets behandlingsbetingelser gælder for den videre interne behandling og for videregivelse af oplysningerne.

§ 3. Forsvarets Efterretningstjeneste er underlagt og virker under ansvar over for forsvarsministeren.

Til § 3

Bestemmelsen viderefører § 13, stk. 1, i forsvarsloven. Af lovbemærkningerne til bestemmelsen, jf. Folketingstidende 2000-01, Tillæg A, side 2810, fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen er ny og har til formål at lovfæste Forsvarets Efterretningstjenestes organisatoriske placering og opgaver. Der tilsigtes ikke med bestemmelsen en ændring af de nugældende forhold, som de er fastsat ved forsvarsministerens direktiver til tjenesten.

...

Forsvarets Efterretningstjeneste er som nævnt i bestemmelsen underlagt forsvarsministeren og virker direkte under ansvar over for denne. Forsvarsministeren udsteder bestemmelser for tjenestens virksomhed og opgaveløsning og varetager på regeringens vegne den overordnede kontrol med tjenesten. Forsvarschefen prioriterer inden for rammerne af gældende bestemmelser Forsvarets Efterretningstjenestes løsning af militære opgaver.

...

Forsvarets Efterretningstjeneste orienterer løbende forsvarsministeren om virksomheden, herunder om samarbejdet med udenlandske partnere.

Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne, der er nedsat ved lov nr. 378 af 6. juli 1988, vil i overensstemmelse med hidtidig praksis blive holdt orienteret om Forsvarets Efterretningstjenestes forhold samt om væsentlige omstændigheder af sikkerhedsmæssig karakter eller vedrørende udenrigspolitiske spørgsmål, som er af betydning for Forsvarets Efterretningstjenestes virksomhed.”

§ 4. For behandling af personoplysninger vedrørende en her i landet hjemmehørende person finder bestemmelserne i persondatalovens § 3, § 5, § 11, stk. 1, og §§ 41-42 anvendelse.

Stk. 2. Forsvarets Efterretningstjeneste kan behandle enhver personoplysning, vedrørende en her i landet hjemmehørende person, hvis behandlingen

- 1) sker med samtykke,
- 2) må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver efter denne lovs § 1, stk. 1, eller
- 3) er nødvendig for varetagelsen af tjenestens øvrige opgaver.

Stk. 3. Forsvarsministeren kan fastsætte nærmere regler om Forsvarets Efterretningstjenestes behandling af de i stk. 1 og 2 nævnte oplysninger.

Til § 4

Bestemmelsen i *stk. 1* indebærer, at en række af persondatalovens bestemmelser for fremtiden finder anvendelse ved FEs behandling af personoplysninger vedrørende her i landet hjemmehørende personer. Bestemmelsen bygger på det udgangspunkt, at FEs behandling af personoplysninger vedrørende her i landet hjemmehørende personer så vidt muligt bør være omfattet af reglerne i persondataloven.

Det fastslås, at der som udgangspunkt skal benyttes de samme almindelige databeskyttelsesprincipper mv. ved vurderingen af, hvilke grundlæggende betingelser der skal være opfyldt ved FEs behandling af personoplysninger vedrørende her i landet hjemmehørende personer, som ved vurderingen af andre danske myndigheders behandling af personoplysninger.

En række af persondatalovens regler bør ikke gælde for FE. Dette gælder bl.a. de regler i persondataloven, som ikke finder anvendelse for politiets og anklagemyndighedens behandling af personoplysninger inden for det strafferetlige område. Der vil imidlertid herudover være behov for, at FE undtages fra en række af persondatalovens øvrige bestemmelser, herunder i et vist omfang fra de grundlæggende regler i lovens §§ 6-8 om, hvilke betingelser der skal være opfyldt for, at behandling kan finde sted.

Endvidere indeholder persondataloven en række regler, der ikke er af relevans for FEs behandling af personoplysninger, da de f.eks. alene vedrører kreditoplysningsbureauer.

Den foreslåede bestemmelse gælder ”**her i landet hjemmehørende personer**”. Bestemmelsen gælder således kun i forhold til personer, der har en kvalificeret tilknytning til det danske samfund enten som danske statsborgere eller som udlændinge med et nærmere bestemt ophold her i landet. Der henvises til gennemgangen i kapitel 1, pkt. 3.7, om begrebet ”her i landet hjemmehørende personer”. Behandling af andre oplysninger, herunder behandling af

personoplysninger vedrørende personer, der ikke er hjemmehørende her i landet, er ikke omfattet af bestemmelsen.

Om forståelsen af ”**behandling af indsamlede personoplysninger**” og om konsekvenserne af at lade persondatalovens § 3, § 5, § 11, stk. 1, §§ 41-42 og til dels §§ 6-8 være gældende for FEs behandling af personoplysninger vedrørende her i landet hjemmehørende personer henvises til bemærkningerne til den lignende bestemmelse i § 6 i udvalgets udkast til lov om Politiets Efterretningstjeneste. Der henvises endvidere til kapitel 5, hvor problemstillingen nærmere er gennemgået. Se også kapitel 12, afsnit 4.2.2.1.

Efter persondatalovens §§ 6-8 kan enhver personoplysning behandles, hvis der foreligger samtykke fra den registrerede. I lighed med reguleringen i persondataloven kan FE efter *stk. 2, nr. 1*, behandle enhver personoplysning, hvis behandlingen sker efter samtykke fra den registrerede.

Efter *stk. 2, nr. 2*, kan FE behandle enhver personoplysning, hvis behandlingen ”må antages at have betydning” for varetagelse af tjenestens opgaver efter denne lovs § 1. Det sædvanligt gældende kriterium i persondatalovens §§ 6-8, at en behandling er ”nødvendig” er således erstattet med en videre adgang til at behandle oplysninger om her i landet hjemmehørende personer, der er medtaget som et led i FEs virksomhed som udenrigsefterretningstjeneste. I udtrykket ”må antages at have betydning” ligger et krav om konkret relevans, jf. nærmere herom bemærkningerne til bestemmelsen i § 3 i udkastet til lov om Politiets Efterretningstjeneste.

Efter *stk. 2, nr. 3*, kan FE behandle enhver personoplysning, hvis behandlingen er nødvendig for varetagelse af tjenestens øvrige opgaver, dvs. andre opgaver end dem, der er forbundet med tjenestens opgaver efter § 1. Denne bestemmelse bygger på det nødvendighedskriterium, der anvendes i persondatalovens §§ 6-8. I nødvendighedskriteriet ligger et krav om, at den dataansvarlige efter en konkret vurdering må antages at have et reelt behov for at behandle den pågældende oplysning for at kunne varetage sine opgaver.

Formålet med bestemmelsen i *stk. 3* er at give forsvarsministeren hjemmel til at supplere de materielle regler i *stk. 1* og *2* om behandling af personoplysninger med en række processuelle regler om autorisation, sletning, berigtigelse, intern kontrol mv., således som det er sket i bestemmelserne i Forsvarsministeriets retningslinjer af 12. maj 2010 for Forsvarets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger mv. om danske statsborgere og herboende udlændinge.

§ 5. Forsvarets Efterretningstjeneste kan videregive oplysninger til Politiets Efterretningstjeneste, hvis videregivelsen kan have betydning for varetagelse af tjenesternes opgaver.

Til § 5

Bestemmelsen viderefører § 13, stk. 4, der blev indsat ved lov nr. 568 af 9. juni 2006 om ændring af forsvarsloven. Af bemærkningerne til ændringsloven og til § 13, stk. 4, fremgår bl.a. følgende:

”1.2. Lovforslagets nærmere indhold

Lovforslaget er en udmøntning af regeringens terrorhandlingsplan...

...

Som anbefaling 3 vil regeringen søge tilvejebragt et særligt lovgrundlag for efterretningstjenesternes udveksling af oplysninger, når videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af tjenesternes opgaver. Arbejdsgruppen anfører i den forbindelse, at der bør være adgang til, at oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer kan udveksles mellem Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste uden den pågældende persons samtykke og uden en konkret vurdering af hver enkelt oplysningens betydning, når oplysningerne relaterer sig til terror, spredning af masseødelæggelsesvåben og anden grænseoverskridende kriminalitet.

...

§ 13, stk. 4, skaber grundlag for, at Forsvarets Efterretningstjeneste kan videregive bl.a. fortrolige oplysninger og personoplysninger til Politiets Efterretningstjeneste uden den pågældende persons samtykke og uden en konkret vurdering af hver enkelt oplysningens betydning.

...

4.2. Udveksling af efterretningsmæssige oplysninger mellem efterretningstjenesterne

4.2.1 Den tværministerielle arbejdsgruppes anbefalinger og overvejelser

Det fremgår af den tværministerielle arbejdsgruppes rapport, at videregivelse af oplysninger efter arbejdsgruppens opfattelse vanskeliggøres af den konkrete skønmæssige vurdering, der i hvert enkelt tilfælde skal foretages i forbindelse med videregivelse af personoplysninger. Det anføres, at dette i særlig grad gør sig gældende i det konkrete efterretningsmæssige og operative samarbejde, hvor personoplysninger er hyppigt forekommende, og hvor en hurtig og effektiv videregivelse i særlig grad har betydning. Dette skal ifølge rapporten sammenholdes med, at efterretningsarbejde ofte har karakter af »at lægge et puslespil«, hvor enkeltoplysninger ikke nødvendigvis har det belastende indhold, som en videregivelse isoleret set vil kræve, men hvor oplysningen, når den sammenkædes med andre oplysninger, kan være helt afgørende i sin betydning for det terrorforebyggende arbejde.

På bl.a. den baggrund foreslår arbejdsgruppen som anbefaling nr. 3, at der tilvejebringes et særligt lovgrundlag for tjenesternes udveksling af oplysninger, når videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af tjenesternes opgaver. Arbejdsgruppen anfører i den forbindelse, at der bør være adgang til, at oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer kan udveksles mellem Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste uden den pågældende persons samtykke og uden en konkret vurdering af hver enkelt oplysningens betydning, når oplysningerne er relateret til terror, spredning af masseødelæggelsesvåben og anden grænseoverskridende kriminalitet.

Endvidere giver arbejdsgruppen udtryk for, at det vil være en forudsætning for etablering af det center for antiterroranalyse, som der lægges op til i rapportens anbefaling nr. 1, at der sikres et andet og bedre lovgrundlag for udveksling af oplysninger mellem tjenesterne. I den nævnte anbefaling foreslår arbejdsgruppen, at der i Politiets Efterretningstjeneste etableres et center for antiterroranalyse, der kan udarbejde vurderinger af trusler mod det danske samfund på det bredest tænkelige grundlag, og at medarbejdere fra de myndigheder, der er centrale for den samlede danske myndighedsindsats på terrorområdet, placeres sammen her.

...

4.2.5. Forsvarsministeriets overvejelser

Forvaltningslovens regler om udveksling af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder bygger på generelle og principielle overvejelser om afvejningen af de forskellige hensyn, der gør sig gældende på området.

I den forbindelse skal der peges på, at den nærmere konkrete vurdering, som efter de nævnte almindelige regler i forvaltningsloven vil skulle foretages ved udveksling af fortrolige oplysninger mellem politiets og forsvarrets efterretningstjenester i almindelighed vil føre til, at de pågældende oplysninger lovligt kan videregives.

Dette hænger navnlig sammen med karakteren af de opgaver, som Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste varetager. Det fremgår af forsvarslovens § 13, stk. 2, at Forsvarets Efterretningstjeneste har til opgave at indsamle, bearbejde og formidle informationer i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, herunder for danske enheder mv. i udlandet. Politiets Efterretningstjeneste har til opgave at overvåge, forebygge og modvirke foretagender og handlinger, som må antages at rumme en fare for rigets selvstændighed og sikkerhed samt den lovlige samfundsorden.

Der er for begge tjenesters vedkommende tale om varetagelse af opgaver af helt central sikkerhedsmæssig betydning, og der vil derfor i almindelighed være afgørende offentlige interesser, som taler for videregivelse af oplysninger, der har betydning for tjenesternes varetagelse af disse opgaver.

Den tværministerielle arbejdsgruppe anfører i sin rapport, at en række forhold taler for, at efterretningstjenesterne – uden at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en nærmere konkret vurdering i forhold til den enkelte oplysning – bør have adgang til at udveksle oplysninger. Arbejdsgruppen har i den forbindelse bl.a. peget på de usikkerhedsmomenter og det tidsforbrug, som de gældende regler er forbundet med for efterretningstjenesterne.

I lovgivningen er der allerede i dag en række bestemmelser, som på særlige områder fraviger de generelle forvaltningsretlige regler, og som skaber mulighed for videregivelse og indhentelse af oplysninger, uden at der i det enkelte tilfælde skal indhentes samtykke eller foretages en konkret interesseafvejning. Det gælder bl.a. udlændingelovens § 45 a vedrørende efterretningstjenesternes adgang til oplysninger i udlændingesager. Det er således ikke usædvanligt, at der på givne områder er fundet at gøre sig så væsentlige hensyn gældende, at de generelle regler i forvaltningsloven i et vist omfang bør fraviges.

Forsvarsministeriet kan tilslutte sig arbejdsgruppens synspunkter om behovet for, at efterretningstjenesterne kan udveksle oplysninger, når det kan have betydning for varetagelse af tjenesternes opgaver.

4.2.6. Lovforslagets indhold til § 13, stk. 4, i forsvarsloven

Det foreslås, at der i forsvarsloven § 13, stk. 4, skabes hjemmel til, at Forsvarets Efterretningstjeneste – uden at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en nærmere, konkret vurdering i forhold til den enkelte oplysning – kan videregive oplysninger til Politiets Efterretningstjeneste.

Udveksling af oplysninger kan ske elektronisk såvel som manuelt.

Med hensyn til videregivelse af oplysninger til Politiets Efterretningstjeneste foreslås det i § 13, stk. 4, at Forsvarets Efterretningstjeneste kan videregive oplysninger til Politiets Efterretningstjeneste i det omfang, videregivelsen kan have betydning for enten varetagelse af Forsvarets Efterretningstjenestes opgaver eller varetagelse af Politiets Efterretningstjenestes opgaver.

Bestemmelsen gør det muligt at udveksle oplysninger mellem Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste, uden at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en nærmere konkret vurdering i forhold til de pågældende oplysninger.

Det er dog en betingelse for, at der kan ske videregivelse af oplysninger til Politiets Efterretningstjeneste, at videregivelsen enten kan have betydning for varetagelse af Forsvarets Efterretningstjenestes opgaver eller for varetagelse af Politiets Efterretningstjenestes opgaver.

Betingelsen skal ses i forlængelse af det almindelige princip i forvaltningslovens § 32, hvorefter den, der virker inden for den offentlige forvaltning, ikke må skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver.

Bestemmelsen i § 13, stk. 4, omfatter alle oplysninger. Det betyder, at der med hjemmel i bestemmelsen kan videregives både ikke-fortrolige og fortrolige oplysninger, herunder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold. Bestemmelsen omfatter tillige oplysninger om såvel enkeltpersoner og juridiske personer som andre oplysninger. Med hensyn til personoplysninger skal det bemærkes, at bestemmelsen giver mulighed for at videregive oplysninger om både danske og udenlandske statsborgere.

Om forholdet til anden lovgivning bemærkes, at bestemmelsen i § 13, stk. 4, bygger på, at spørgsmålet om, hvorvidt det er berettiget at videregive og indhente oplysninger i de tilfælde, der er omfattet af bestemmelsen, skal bedømmes efter § 13, stk. 4, og *ikke* efter de regler om videregivelse mv. i navnlig forvaltningslovens § 28.

Det bemærkes dog, at de særlige videregivelsesregler i udlændingelovens § 45 a, jf. omtalen heraf ovenfor under pkt. 4.2.3., forudsættes opretholdt. I de tilfælde, hvor der undtagelsesvis måtte være ansøgningssager hos tjenesterne, vil bestemmelsen i § 13, stk. 4, endvidere ikke gå forud for forvaltningslovens § 29 om indhentelse af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold i ansøgningssager. Heller ikke forvaltningslovens § 30 der bl.a. indebærer begrænsninger i adgangen til at videregive oplysninger indhentet til brug for udarbejdelse af statistisk eller videnskabelige undersøgelser fortrænges af § 13, stk. 4.

Formålet med bestemmelsen i § 13, stk. 4, er at skabe grundlag for, at Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste kan udveksle oplysninger, uden at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en nærmere konkret vurdering i forhold til den enkelte oplysning.

Bestemmelsen i § 13, stk. 4, vil – foruden af hensyn til varetagelse af Politiets Efterretningstjenestes opgaver – kunne anvendes som grundlag for videregivelse af oplysninger i det omfang, videregivelsen kan have betydning for Forsvarets Efterretningstjenestes opgaver.

Bestemmelsen i stk. 4 må ses i sammenhæng med den bestemmelse, der ved det lovforslag, som justitsministeren samtidig har fremsat, foreslås indsat i retsplejeloven om videregivelse af oplysninger fra Politiets Efterretningstjeneste til Forsvarets Efterretningstjeneste. I lyset af bestemmelsens formål – at tilvejebringe et hensigtsmæssigt retsgrundlag for et tæt og løbende samarbejde mellem de to tjenester – er det fundet mest hensigtsmæssigt, at bestemmelserne om den indbyrdes udveksling af oplysninger mellem tjenesterne så vidt muligt udformes i sammenhæng med hinanden.”

Det er den myndighed (FE eller PET), der er i besiddelse af oplysninger, som skal afgøre, om betingelserne for videregivelse er opfyldt. § 13, stk. 4, og retsplejelovens § 116, stk. 1, regulerer alene, hvornår FE og PET er berettiget til at videregive de pågældende oplysninger. Spørgsmålet om, hvorvidt FE og PET er forpligtet til at videregive oplysningerne er reguleret i forvaltningslovens § 31. Bestemmelsen i § 31 betyder, at en forvaltningsmyndighed, der er berettiget til at videregive en oplysning, i almindelighed også er forpligtet til – på begæring fra en anden forvaltningsmyndighed – at videregive oplysningen.

§ 6. For videregivelse af personoplysninger vedrørende en her i landet hjemmehørende person til andre danske forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder og internationale organisationer finder § 4 anvendelse. Herudover finder persondatalovens § 8, stk. 2, anvendelse, hvis den i 1. pkt. nævnte videregivelse vedrører personoplysninger som nævnt i persondatalovens § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1.

Stk. 2. Videregivelse af personoplysninger som nævnt i stk. 1 kan kun ske, hvis videregivelsen efter en konkret vurdering må anses for forsvarlig.

Til § 6

Bestemmelsens *stk. 1* vedrører FEs **videregivelse af personoplysninger** vedrørende her i landet hjemmehørende personer til andre danske forvaltningsmyndigheder (end PET), private, udenlandske myndigheder og internationale organisationer. Uden bestemmelsen ville spørgsmålet om, i hvilket omfang FE kan videregive sådanne personoplysninger til andre forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder og internationale organisationer, skulle bedømmes efter lovudkastets generelle bestemmelser i § 4 om FEs behandling af personoplysninger. Efter denne bestemmelse gælder bestemmelserne i persondatalovens § 3, § 5, § 11, stk. 1, samt §§ 41-42 for FEs elektroniske og ikke-elektroniske behandling af personoplysninger. FE kan dog efter bestemmelsen i § 4 behandle enhver personoplysning, hvis behandlingen 1) sker med samtykke, 2) må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver efter § 1, stk. 1, eller 3) behandlingen er nødvendig til varetagelsen af tjenestens øvrige opgaver.

Den foreslåede bestemmelse gælder ”**her i landet hjemmehørende personer**”. Bestemmelsen gælder således kun i forhold til personer, der har en kvalificeret tilknytning til det danske samfund enten som danske statsborgere eller som udlænding med et nærmere bestemt ophold her i landet. Der henvises til gennemgangen i kapitel 1, pkt. 3.7 om begrebet ”her i landet hjemmehørende personer”.

Videregivelse af personoplysninger som nævnt i persondatalovens § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1, til andre forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder eller internationale organisationer skal imidlertid ikke uden videre kunne ske, blot fordi de generelle betingelser i § 4 om FEs behandling af oplysninger er opfyldt.

Videregivelse vedrørende her i landet hjemmehørende personer af oplysninger som nævnt i persondatalovens § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1, skal udover at opfylde de generelle behandlingsbetingelser i § 4 være betinget af, at betingelserne i persondatalovens § 8, stk. 2, er opfyldt. Dette indebærer, at oplysninger om racemæssig og etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold, helbredsmæssige eller seksu-

elle forhold, strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold kun må videregives, hvis 1) den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til videregivelsen, 2) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår, 3) videregivelsen 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.

Under hensyn til de alvorlige konsekvenser for de registrerede, der efter omstændighederne vil kunne være forbundet med en videregivelse af oplysninger om dem, suppleres betingelserne i stk. 1 for videregivelse af en generel betingelse i *stk. 2* om, at FEs videregivelse af personoplysninger om her i landet hjemmehørende personer efter en konkret vurdering må anses for forsvarlig.

Det forhold, at FE kan behandle personoplysninger om her i landet hjemmehørende personer, herunder meget sensitive oplysninger, hvis tjenesten skal kunne varetage sine opgaver efter lovudkastets § 1 og § 2, bør således ikke føre til, at FE uden videre kan videregive oplysninger om her i landet hjemmehørende personer til andre forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder eller internationale organisationer. Følsomme personoplysninger som nævnt i persondatalovens § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1, skal kun kunne videregives, hvis betingelserne i persondatalovens § 8, stk. 2, er opfyldt. Derudover skal det inden videregivelse af enhver personoplysning vedrørende her i landet hjemmehørende personer fra FE konkret vurderes, om det er forsvarligt at videregive oplysningen, således at oplysningen kun videregives, hvis det anses for forsvarligt.

Om forståelsen af ”forvaltningsmyndigheder”, ”udenlandske myndigheder” og ”internationale organisationer” henvises til lovbemærkningerne til § 7 til lov om Politiets Efterretningstjeneste.

Om videregivelse til domstolene, Folketinget, herunder Folketingets Ombudsmand, Regeringens Sikkerhedsudvalg, Embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål, Tilsynet med FE (FE-tilsynet) og Forsvarsministeriet henvises til lovbemærkningerne til § 7 i udvalgets udkast til lov om Politiets Efterretningstjeneste.

FEs videregivelse af andre oplysninger end personoplysninger vedrørende her i landet hjemmehørende personer til andre danske myndigheder, private eller udenlandske myndigheder og internationale organisationer er ikke omfattet af bestemmelsen og kan ske, hvis det ikke strider mod reglerne om tavshedspligt og forvaltningslovens § 28, stk. 2. Der henvises herom til kapitel 5, pkt. 2.2.3.

De særlige regler i udlændingelovens § 45 a, stk. 2, om FEs videregivelse af oplysninger til udlændingemyndighederne mv., og i § 45 a, stk. 3, om efterretningstjenesternes adgang til indbyrdes at udveksle oplysninger, berøres ikke af udvalgets forslag. Der henvises i den forbindelse til kapitel 5, pkt. 5.3.3.7.7.

Afgørelsen om videregivelsen træffes af FE. Om det foreslåede FE-tilsyns adgang til at efterprøve FEs vurdering af, om betingelserne for videregivelse har været opfyldt, henvises til kapitel 12.

Afgørelsen skal træffes efter en konkret afvejning af samtlige foreliggende omstændigheder. I denne afvejning må navnlig indgå det nærmere indhold af oplysningerne, formålet med videregivelsen og en vurdering af den skadevirkning, som en videregivelse vurderes at kunne få for den, som oplysningen vedrører. **Forsvarlighedsvurderingen** kan falde forskelligt ud, alt efter om videregivelse skal ske til en anden dansk forvaltningsmyndighed, en privat person eller organisation, en udenlandsk myndighed eller international organisation. Ved videregivelse til udenlandske myndigheder vil det kunne indgå i vurderingen, om videregivelsen af personoplysningerne sker med henblik på at forebygge og efterforske alvorlig international kriminalitet, som også Danmark har en væsentlig interesse i at bekæmpe. Også forholdene i det eventuelle modtagerland må indgå i vurderingen. Om forholdet til lande, der anvender forhørsmetoder og straffeformer, der strider mod danske normer, henvises til kapitel 7.

Som mere specifikke forhold, der kan indgå i forsvarlighedsvurderingen og tale imod videregivelse, kan nævnes dels hensynet til at beskytte enkeltpersoner mod videregivelse af defamerende vurderinger og ikke-notoriske faktuelle oplysninger, dels FEs interesse i at undgå risiko for, at tjenestens metoder, kilder og samarbejdspartnere afsløres.

Det må i almindelighed antages, at det vil være forsvarligt at videregive oplysninger til udenlandske myndigheder eller internationale organisationer, hvis videregivelsen sker i henhold til en international forpligtelse, som Danmark har påtaget sig. I tilfælde af, at en konkret vurdering måtte føre til, at en videregivelse ikke vil være forsvarlig, er FE afskåret fra at videregive personoplysningen.

Efter forvaltningslovens § 31 er en forvaltningsmyndighed, der er berettiget til at videregive fortrolige oplysninger til en anden forvaltningsmyndighed, tillige forpligtet til at videregive disse oplysninger til denne anden forvaltningsmyndighed, hvis oplysningerne er af betydning for den anden forvaltningsmyndigheds virksomhed eller for en afgørelse, som myndigheden skal træffe. I forhold til lovudkastet indebærer forvaltningslovens § 31, at FE både er berettiget og forpligtet til at videregive fortrolige personoplysninger til andre danske forvaltningsmyndigheder, hvis FE finder, at betingelserne for videregivelse er opfyldt.

§ 7. Lovlig politisk virksomhed, der udøves af en her i landet hjemmehørende person, kan ikke i sig selv begrunde, at Forsvarets Efterretningstjeneste behandler oplysninger om den pågældende.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 afskærer ikke Forsvarets Efterretningstjeneste fra at behandle oplysninger om en persons politiske virksomhed med henblik på at afklare, om virksomheden er lovlig.

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 1 afskærer ikke Forsvarets Efterretningstjeneste fra ved behandlingen af oplysninger om politiske foreninger og organisationer at medtage oplysninger om, hvem der udgør ledelsen.

Til § 7

Udkastets § 7 svarer til § 8 i udvalgets udkast til lov om Politiets Efterretningstjeneste. Udvalget henviser i det hele til lovbemærkningerne til denne bestemmelse.

§ 8. En person har ikke ret til indsigt i oplysninger, som Forsvarets Efterretningstjeneste behandler om personen, eller ret til indsigt i, om tjenesten behandler oplysninger om personen.

Stk. 2. Hvis særlige forhold taler for det, kan Forsvarets Efterretningstjeneste give hel eller delvis indsigt i oplysninger som nævnt i stk. 1.

Til § 8

Udkastets § 8 svarer til udvalgets til § 9 i udkast til lov om Politiets Efterretningstjeneste. Udvalget henviser i det hele til lovbemærkningerne til denne bestemmelse.

§ 9. En her i landet hjemmehørende person kan anmode Tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste (FE-tilsynet), jf. § 11, om at undersøge, om tjenesten uberettiget behandler oplysninger om den pågældende. Tilsynet sikrer, at dette ikke er tilfældet, og giver herefter den pågældende meddelelse herom.

Stk. 2. Hvis særlige forhold taler for det, kan Tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste (FE-tilsynet) pålægge tjenesten at give hel eller delvis indsigt i oplysninger som nævnt i § 8, stk. 1.

Stk. 3. En person, der har fået meddelelse efter stk. 1, har ikke krav på en ny meddelelse før 6 måneder efter sidste meddelelse.

Til § 9

Udkastet til § 9 svarer til § 10 i udvalgets udkast til lov om Politiets Efterretningstjeneste. Udvalget henviser i det hele til lovbemærkningerne vedrørende denne bestemmelse.

§ 10. Forsvarets Efterretningstjenestes virksomhed er undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen. Dog gælder § 6, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen. Forsvarets Efterretningstjeneste virksomhed er endvidere undtaget fra forvaltningslovens kapitel 4-6 og persondataloven, jf. persondatalovens § 2, stk. 11.

Stk. 2. Forsvarsministeren kan bestemme, at persondatalovens kapitel 8-10 og forvaltningslovens kapitel 4-6 helt eller delvis finder anvendelse for behandling af personoplysninger for Forsvarets Efterretningstjeneste vedrørende tjenestens egne personalesager og sikkerhedsgodkendelsessager.

Til § 10

Udkastet til § 10 svarer til § 11 i udvalgets udkast til lov om Politiets Efterretningstjeneste. Udvalget henviser i det hele til lovbemærkningerne til denne bestemmelse.

§ 11. Tilsynet med Politiets Efterretningstjeneste (PET-tilsynet), jf. § 12, i lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET), fører tillige tilsyn med Forsvarets Efterretningstjeneste. Tilsynet benævnes i denne egenskab Tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste (FE-tilsynet).

Til § 11

I § 11 bestemmes, at det tilsyn – Tilsynet med Politiets Efterretningstjeneste (PET-tilsynet) – som udvalget foreslår oprettet i udkast til § 12 til lov om Politiets Efterretningstjeneste tillige skal føre tilsyn med FE. Det foreslås, at tilsynet i denne egenskab benævnes Tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste (FE-tilsynet).

Om tilsynets sammensætning, udpegning, funktionsperiode, sekretariatsbistand og forretningsorden henvises til § 12 i lovudkastet til lov om Politiets Efterretningstjeneste og bemærkningerne til denne bestemmelse.

§ 12. Tilsynet udøver sine funktioner i fuld uafhængighed.

Til § 12

§ 12 bestemmer, at tilsynet udøver sine funktioner i fuld uafhængighed. Tilsynet er således ikke undergivet tjenestebefalinger fra anden administrativ myndighed med hensyn til udøvelsen af sin virksomhed.

§ 13. Tilsynet påser efter klage eller af egen drift, at Forsvarets Efterretningstjeneste overholder reglerne i § 1, stk. 2, § 2, stk. 2, og §§ 4-7 og regler udstedt i medfør heraf vedrørende behandling af personoplysninger om her i landet hjemmehørende personer. Tilsynet varetager endvidere de opgaver, der nævnt om indsigt i § 9 og § 19.

Til § 13

FE-tilsynet skal påse, at oplysninger modtaget i medfør af **forslagets § 1, stk. 2, jf. stk. 1**, om her i landet hjemmehørende personer behandles i overensstemmelse med reglerne i §§ 4-7.

I denne opgave ligger tillige, at tilsynet skal sikre sig, at disse oplysninger er modtaget som et led i FEs opgaver som udenrigsefterretningstjeneste efter forslagets § 1, stk. 1, og ikke fremkommer som et resultat af en tilsigtet og direkte indsamling eller indhentning af oplysninger om danske statsborgere eller personer, der opholder sig her i landet. Som nævnt i bemærkningerne til forsvarslovens § 13, stk. 3, er det karakteristiske for de dér nævnte oplysninger, at de ”altid vil komme til Forsvarets Efterretningstjenestes kendskab ved en tilfældighed...”

FE-tilsynet skal tillige påse, at oplysninger indsamlet eller indhentet af FE som militær sikkerhedstjeneste i medfør af **forslagets § 2, stk. 2, jf. stk. 1**, behandles i overensstemmelse med reglerne i forslagets §§ 4-7.

Tilsynsopgaven gælder kun i forhold til ”**her i landet hjemmehørende personer**”. Bestemmelsen gælder således kun i forhold til personer, der har en kvalificeret tilknytning til det danske samfund enten som danske statsborgere eller som udlændinge med et nærmere bestemt ophold her i landet. Der henvises til gennemgangen i kapitel 1, pkt. 3.7, om begrebet ”her i landet hjemmehørende personer”.

Tilsynet har ikke til opgave at udtale sig om, hvorvidt FE udfører sine opgaver på en hensigtsmæssig måde. Det vil fortsat være op til FE selv (under ansvar for Forsvarsministeriet) inden for rammerne af de retlige regler for tjenestens virksomhed at tilrettelægge sin sagsbehandling.

Det forhold, at tilsynet skal påse FEs behandling af oplysninger, indebærer bl.a. kontrol med, at tjenestens behandling af personoplysninger omfattet af lovudkastet finder sted i overensstemmelse med de grundlæggende principper for behandling af personoplysninger i persondatalovens § 5, jf. henvisningen hertil i § 4, stk. 1, i lovforslaget. Eksempelvis gælder

det bestemmelsen i persondatalovens § 5, stk. 4, hvorefter der skal foretages fornøden ajourføring af personoplysninger og sletning eller berigtigelse, hvis det viser sig, at der er behandlet urigtige eller vildledende personoplysninger.

Efter forslaget skal tilsynet påse, at tjenesten overholder reglerne i lovudkastets § 4, stk. 2, om den interne behandling af personoplysninger.

Tilsynet vil endvidere efter udvalgets forslag også skulle påse tjenestens overholdelse af reglerne i lovudkastets §§ 5 og 6 i forbindelse med videregivelse af oplysninger til PET, andre forvaltningsmyndigheder, private og organisationer og udenlandske myndigheder og interesseorganisationer.

Tilsynet vil ligeledes skulle føre tilsyn med, at tjenestens behandling af personoplysninger finder sted i overensstemmelse med bestemmelsen i lovudkastets § 7, hvorefter lovlig politisk virksomhed, der udøves af en her i landet hjemmehørende person, ikke i sig selv kan begrunde, at FE behandler oplysninger om den pågældende.

Sammenfattende indebærer den foreslåede tilsynsordning, at tilsynet får en række lovbestemte beføjelser til på baggrund af en klage eller af egen drift at kontrollere FE i tilfælde, hvor tjenesten behandler personoplysninger om her i landet hjemmehørende personer, der er omfattet af lovudkastets § 1, stk. 2, § 2, stk. 2, og §§ 4-7. Det vil indebære, at tilsynet som udgangspunkt får samme tilsynsrolle i forhold til FE, som Datatilsynet i medfør af persondataloven har i forhold til andre offentlige myndigheder.

Endvidere får tilsynet en særlig funktion i forbindelse med **spørgsmål om indsigt**, jf. lovforslagets § 9 og § 19. Tilsynet vil f.eks. efter bestemmelsen i forslaget § 9 kunne behandle henvendelser fra enkeltpersoner med anmodning til tilsynet om at undersøge, om FE behandler oplysninger om den pågældende.

Det forudsættes, at det i almindelighed ikke oplyses over for vedkommende person, om tjenesten overhovedet behandler oplysninger om den pågældende. Når tilsynet skal meddele en klager resultatet af sin behandling af sagen, må meddelelsen derfor normalt udformes på en måde, der ikke afslører, om tjenesten er i besiddelse af oplysninger om vedkommende.

Efter den foreslåede bestemmelse kan tilsynet påse FEs behandling af en sag **af egen drift eller efter klage**.

Enhver, som er beskyttet efter de foreslåede regler om behandling af oplysninger, vil kunne klage til tilsynet. Det tilkommer imidlertid tilsynet at afgøre, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse, hvilket indebærer, at tilsynet – på samme måde som Folketingets

Ombudsmand – har ret til at afvise klager, selv om de almindelige betingelser for at indgive klage er opfyldt. Det kan eksempelvis være tilfældet ved grundløse eller uvæsentlige klager, eller hvor en nærmere undersøgelse ikke forventes at stå i rimeligt forhold til undersøgelsens forventede resultat sammenholdt med de ressourcer, som tilsynet måtte være i besiddelse af.

Tredjemand har ikke ret til at klage til tilsynet med den følge, at der er pligt til at behandle klagen, men tilsynet kan også i sådanne tilfælde vælge at tage sagen op af egen drift, hvis der vurderes at være anledning til det.

Tilsynet kan efter forslaget af egen drift tage sager op til undersøgelse. Tilsynet har herved også kompetence til at gennemføre mere generelle undersøgelser af FEs behandling af oplysninger. Det vil være op til tilsynet selv at afgrænse, i hvilket omfang tilsynet bør tage sager op af egen drift. Det er således op til tilsynet selv at tilrettelægge sit arbejde, og i den forbindelse kan også ressourcemæssige overvejelser indgå i tilsynets vurdering af, om en sag kan og bør tages op af egen drift.

Tilsynet skal efter de foreslåede bestemmelser alene føre tilsyn med FE. Tilsynet har ikke til opgave at kontrollere regeringens og de ansvarlige ministres virksomhed i efterretningssager, hvilket bl.a. vil kunne ske gennem den parlamentariske kontrol.

§ 14. Tilsynet kan som led i sin virksomhed efter § 13 afgive udtalelse over for Forsvarets Efterretningstjeneste.

Mindretallets forslag til § 14, stk. 1, 2. pkt.:

Tilsynet kan endvidere give påbud og nedlægge forbud over for Forsvarets Efterretningstjeneste.

Stk. 2. Tilsynet underretter forsvarsministeren om forhold, som ministeren efter tilsynets opfattelse bør have kendskab til.

Til § 14

Bestemmelsens *stk. 1* vedrører tilsynets reaktionsmuligheder. Der henvises nærmere til en lignende bestemmelse i § 15 i udkastet til lov om Politiets Efterretningstjeneste.

Der er i udvalget ikke enighed om, hvilke reaktionsmuligheder tilsynet skal have. Om flertallets og mindretallets synspunkter henvises til betænkningens kapitel 2 og kapitel 11, pkt. 5.10.

Efter den foreslåede bestemmelses *stk. 2* skal tilsynet som et led i sin virksomhed orientere Forsvarsministeriet om vigtigere afgørelser og udtalelser.

§ 15. Tilsynet kan hos Forsvarets Efterretningstjeneste kræve enhver oplysning og alt materiale, der er af betydning for dets virksomhed.

Stk. 2. Tilsynets medlemmer og sekretariat har til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til alle lokaler, hvorfra en behandling, som foretages for Forsvarets Efterretningstjeneste, administreres, eller hvorfra der er adgang til de oplysninger, som behandles, eller hvor tekniske hjælpemidler opbevares eller anvendes.

Stk. 3. Tilsynet kan afkræve Forsvarets Efterretningstjeneste skriftlige udtalelser om faktiske og retlige forhold.

Stk. 4. Tilsynet kan anmode om, at en repræsentant for Forsvarets Efterretningstjeneste er til stede med henblik på at redegøre for de behandlede sager.

Til § 15

Efter den foreslåede bestemmelses *stk. 1* kan det foreslåede tilsyn kræve enhver oplysning og alt materiale hos FE af betydning for tilsynets virksomhed. Udtrykket ”materiale” skal forstås i vid forstand og omfatter bl.a. dokumenter i traditionel forstand, elektroniske oplysninger, båndoptagelser, film mv.

Efter *stk. 2* skal tilsynet endvidere til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse have adgang til alle lokaler, hvorfra en behandling, som foretages for FE, administreres, eller hvorfra der er adgang til de oplysninger, som behandles, eller hvor tekniske hjælpemidler opbevares eller anvendes. Det forudsættes med den foreslåede bestemmelses *stk. 2*, at tilsynet har mulighed for selv at gøre sig bekendt med oplysninger og materiale på opbevaringsstedet, herunder oplysninger og materiale i arkiver, registre, installationer og anlæg af enhver art. Hermed opnår tilsynet f.eks. adgang til i forbindelse med inspektioner at foretage opslag i tjenestens registre mv. på stedet og sikre sig, at tilsynet gøres bekendt med alle akter og sager.

Efter bestemmelsens *stk. 3* kan tilsynet afkræve FE skriftlige udtalelser om faktiske og retlige forhold af betydning for tilsynets kontrolvirksomhed efter § 13. Tilsynet vil efter bestemmelsen kunne udbede sig FEs stillingtagen til bestemte juridiske temaer og/eller anmode om en redegørelse for efterretningstjenestens praksis og den bagvedliggende retsopfattelse. Bestemmelsen svarer til ombudsmandslovens § 19, *stk. 2*.

Endvidere kan tilsynet efter den foreslåede bestemmelse i *stk. 4* anmode om, at en repræsentant fra FE deltager, når tilsynet foretager inspektioner hos FE eller behandler sager, med henblik på, at den pågældende repræsentant kan redegøre for de behandlede sager i det omfang, tilsynet har behov for det.

Tilsynet skal ikke have til opgave at overveje eller tage stilling til, om der af enkelte medarbejdere i FE måtte være begået fejl eller forsømmelser, der kan give anledning til, at der søges et retligt ansvar gennemført eller i øvrigt rettes kritik mod den enkelte, idet tilsynets opgave er at vurdere FEs virksomhed som organisation. Opstår der tilfælde, hvor spørgsmål om ansvar for enkeltpersoner kan rejses, skal dette behandles efter de almindelige personale-retlige regler.

Det forudsættes, at tilsynet i forbindelse med adgangen til oplysninger, materiale og lokaliteter i videst muligt omfang tager hensyn til efterretningstjenestens samarbejdspartnere, kilder mv. og tilrettelægger sit arbejde således, at tilsynet alene sikrer sig kendskab til oplysninger, der er af betydning for kontrollens gennemførelse. Hvis tilsynet eksempelvis ønsker at undersøge, om FEs videregivelse af oplysninger i en bestemt sag er sket i overensstemmelse med de foreslåede regler mv., bør det således være muligt at udføre en sådan kontrol uden konkret kendskab til de kilder, som oplysningerne kommer fra. Tilsynet skal således – ligesom andre, der beskæftiger sig med efterretningssager – efterleve princippet om ”need to know”, der er med til at modvirke en utilsigtet spredning af sensitive oplysninger.

§ 16. Tilsynets virksomhed er undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen.
Dog gælder § 6, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen for tilsynet.

Stk. 2. Tilsynets virksomhed er undtaget fra forvaltningslovens kapitel 4-6 og persondataloven.

Til § 16

Udkastet til § 16 svarer til § 17 i udvalgets udkast til lov om Politiets Efterretningstjeneste.
Udvalget henviser i det hele til lovbemærkningerne til denne bestemmelse.

§ 17. Tilsynet afgiver en årlig redegørelse om sin virksomhed til forsvarsministeren. Redegørelsen offentliggøres.

Til § 17

Udkastet til § 17 svarer til § 18 i udvalgets udkast til lov om Politiets Efterretningstjeneste. Udvalget henviser i det hele til lovbemærkningerne til denne bestemmelse.

§ 18. Loven træder i kraft den [...]. Begæringer om aktindsigt, som er indgivet før lovens ikrafttræden, afgøres efter de eksisterende regler.

Stk. 2. § 13 i forsvarsloven ophæves.

Til § 18

Bestemmelsen vedrører lovens ikrafttræden. Det fremgår af *stk. 1*, at begæringer, som er indgivet før lovens ikrafttræden, afgøres efter de eksisterende regler.

Indholdet af forsvarslovens § 13 overføres til loven, og bestemmelsen ophæves som følge heraf i *stk. 2*.

[§ 19. En her i landet hjemmehørende person har i bevarede personsager om personen ret til indsigt i oplysninger, som Forsvarets Efterretningstjeneste har registreret om vedkommende i perioden 1945-1989, medmindre afgørende hensyn taler imod en sådan indsigtsret.

Stk. 2. En ansøgning om indsigt skal indgives skriftligt til Forsvarets Efterretningstjeneste inden 3 år fra denne lovs ikrafttræden.

Stk. 3. Afslag fra Forsvarets Efterretningstjeneste efter stk. 2 kan påklages til Tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste (FE-tilsynet).

Stk. 4. Forsvarsministeren kan fastsætte nærmere regler om gennemførelsen af reglerne i stk. 1-3.

Til § 19

Som anført i kapitel 12, pkt. 5.5, har der ikke kunnet opnås enighed i udvalget om, hvorvidt der bør indføres en historisk indsigtsret i eksisterende personsager. For det tilfælde, at det politisk besluttes, at der skal indføres en historisk indsigtsret, har udvalget udarbejdet § 19 med tilhørende bemærkninger.

Udkastets § 19 svarer til § 20 i udvalgets udkast til lov om Politiets Efterretningstjeneste. [Udvalget henviser i det hele til lovbemærkningerne vedrørende denne bestemmelse.]

§ 20. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Til § 20

Bestemmelsen vedrører forholdet til Færøerne og Grønland.

