

Østre Landsret  
Præsidenten



Den 10 MAJ 2012  
J.nr. 40A-ØL-13-12  
Init: cr

Justitsministeriets  
lovafdeling  
Slotholmsgade 10  
1216 København K

Justitsministeriet har ved brev af 24. februar 2012 (sagsnr. 2012-7650-0003) anmodet om en udtalelse om betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE.

I den anledning skal jeg meddele, at betænkningen ikke giver landsretten anledning til bemærkninger.

Med venlig hilsen

Bent Carlsen

Ellen Busck Porsbo

Vestre Landsret  
Præsidenten



Justitsministeriet  
Lovafdelingen  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

J.nr. 40A-VL-11-12  
Den 15/05-2012

Justitsministeriet har ved brev af 24. februar 2012 anmodet om en udtalelse om betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE.

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

Denne udtalelse sendes alene elektronisk til [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk) og [fmn@fmn.dk](mailto:fmn@fmn.dk) og med kopi til [post@domstolsstyrelsen.dk](mailto:post@domstolsstyrelsen.dk).

Der henvises til sagsnr. 2012-7650-0003.

Med venlig hilsen

  
Bjarne Christensen

# Københavns Byret



Justitsministeriet  
Lovafdelingen  
Slotholmsgade 10  
1216 København K

Præsidenten  
Domhuset, Nytorv 25  
1450 København K.  
Tlf. 33 44 80 00  
Fax 33 44 84 88  
CVR 21 65 95 09  
[administration.kbh@domstol.dk](mailto:administration.kbh@domstol.dk)  
**J. nr. 9099.2012.15**

Den 30. maj 2012

Ved en mail af 24. februar 2012 har Justitsministeriet anmodet om en udtalelse om betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE.

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

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

Med venlig hilsen

Søren Axelsen

## Birgitte Broberg

---

**Fra:** Jean Elisabeth Hørdum  
**Sendt:** 9. maj 2012 15:46  
**Til:** Henrik Hjort Elmquist; Thomas Klyver; Birgitte Broberg  
**Emne:** VS: Høring over betænkning nr. 1529/2012

-----Oprindelig meddelelse-----

Fra: Rasmus Foged [<mailto:RasmusFoged@Shret.dk>]  
Sendt: 9. maj 2012 12:25  
Til: Justitsministeriet  
Cc: 'Domstolsstyrelsen'  
Emne: SV: Høring over betænkning nr. 1529/2012

Til Justitsministeriet

Jeg kan oplyse, at Sø- og Handelsretten ikke har bemærkninger i anledning af betænkningen.

Med venlig hilsen

Rasmus Foged  
Administrationschef  
Direkte: + 45 99 68 47 47  
Mobil: + 45 22 46 69 15  
[RasmusFoged@Shret.dk](mailto:RasmusFoged@Shret.dk)

Sø- og Handelsretten  
Administrations- og Serviceafdelingen  
Amaliegade 35, 2. sal  
1256 København K.  
Tlf.: + 45 99 68 46 30  
Fax: + 45 99 68 46 31  
[www.shret.dk](http://www.shret.dk)

-----Oprindelig meddelelse-----

Fra: Jean Elisabeth Hørdum [<mailto:jee@jm.dk>]  
Sendt: 24. februar 2012 14:02  
Til: 'Praesident@Oestrelandsret.dk'; 'Post@Vestrelandsret.dk'; 'post@shret.dk'; 'Post Sorinskrivarin'; 'Retten på Frederiksberg'; 'Retten på Bornholm'; 'Retten i Århus'; 'Retten i Viborg'; 'Retten i Sønderborg'; 'Retten i Svendborg'; 'Retten i Roskilde'; 'Retten i Randers'; 'Retten i Odense'; 'Retten i Næstved'; 'Retten i Nykøbing'; 'Retten i Lyngby'; 'Retten i Kolding'; 'Retten i Horsens'; 'Retten i Holstebro'; 'Retten i Holbæk'; 'Retten i Hjørring'; 'Retten i Hillerød'; 'Retten i Herning'; 'Retten i Helsingør'; 'Retten i Glostrup'; 'Retten i Esbjerg'; 'Retten i Aalborg'; 'Københavns Byret'; 'Post@Hoejesteret.dk'; [landsret@lkr.gl](mailto:landsret@lkr.gl)  
Emne: Høring over betænkning nr. 1529/2012

<<Høringsanmodning retskredsene - med underskrifter [DOK354599].pdf>> Se venligst vedhæftede høringsanmodning.

Med venlig hilsen

Jean Elisabeth Hørdum  
Overassistent

Politikontoret

Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Tlf. direkt: 7226 8503  
Tlf.: 7226 8400  
[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

<<fesdPacket.xml>>

---

# Domstolsstyrelsen



Justitsministeriet  
Lovafdelingen  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

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

J. nr. 2012-4101-0008-4  
Sagsbeh. Winnie Bøgelund  
Norvold  
Dir.tlf. 99684281  
Mail WBN@domstolsstyrelsen.dk

6. juni 2012

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

Ved e-mail af 24. februar 2012 har Justitsministeriet bedt Domstolsstyrelsen om en udtalelse om betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE.

Domstolsstyrelsen har ikke bemærkninger til betænkningen.

Med venlig hilsen

Winnie Bøgelund Norvold

Dato: 12. juni 2012



---

Justitsministeriet  
Statsretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Ved skrivelse af 24. februar 2012 har Justitsministeriet og Forsvarsministeriet anmodet dommerforeningen om en udtalelse om betænkning 1529/2012 om PET og FET.

I den anledning skal man meddele, at betænkningen ikke giver Dommerforeningen anledning til bemærkninger.

Der henvises til sagsnr. 2012-7650-0003.

Med venlig hilsen

Mikael Sjöberg



# RIGSADVOKATEN

Justitsministeriet  
Lovafdelingen, Statsretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

DATO 30. april 2012

JOURNAL NR.

RA-2012-511-0114

BÆDES ANFØRT VED SVARBRIFVELSER

SAGSBEHANDLER: ERN

RIGSADVOKATEN

FREDERIKSHOLMS KANAL 16

1220 KØBENHAVN K

TELEFON 33 12 72 00

FAX 33 43 67 10

## Vedr. betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE

Ved brev af 24. februar 2012 (sagsnr. 2010-7650-0003) har Justitsministeriet anmodet om en udtalelse om betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE.

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

Med venlig hilsen

Svend Larsen



Justitsministeriet  
Statsretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Jmt modt  
- 6 JUNI 2012

DATO 31. maj 2012

JOURNAL NR.

SA1-2012-149-0015

BEDES ANFØRT VED SVARSKRIVELSE

SAGSBEHANDLER: AR

STATSADVOKATEN FOR KØ-  
BENHAVN OG BORNHOLM

JENS KOFODS GADE 1, 3, TH  
1268 KØBENHAVN K

TELEFON 33 30 73 00

FAX 33 30 73 49

Justitsministeriet har den 24. februar 2012 anmodet om en udtalelse vedrørende betænkning 1529/2012 om PET og FE.

Foreningen af Statsadvokater kan henholde sig til de anbefalinger, som flertallet af udvalgsmedlemmerne er fremkommet med.

Foreningen af Statsadvokater kan således tilslutte sig, at de endelige administrative beføjelser på området – af de grunde der er anført af flertallet af udvalgets medlemmer – bør være placeret hos ministeren.

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

Foreningen af Statsadvokater

  
Lise-Lotte Nilas

Justitsministeriet  
Politikontoret

1. maj 2012 **DIREKTIONSSEKRETARIATET**  
J.nr.: 2012-005-723  
Sagsbehandler: TGB

**Ledelsessekretariatet**  
Polititorvet 14  
1780 København V

Telefon: 3314 8888  
Direkte: 4515 2019  
Telefax: 4515 0018

Web: [www.politi.dk](http://www.politi.dk)

Justitsministeriet har ved henvendelse af 24. februar 2012 anmodet Rigspolitiet om en udtalelse om betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE.

Det kan i den anledning oplyses, at Rigspolitiet ikke har bemærkninger til betænkningen.

Der henvises til Justitsministeriets sagsnr. 2012-7650-0003.

Med venlig hilsen

Anders Dorph  
sekretariatschef





Justitsministeriet - Lovafdelingen  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Journalnr. 2012-00167  
12. juni 2012  
HB/mk

*Sendt pr. mail*

**Vedrørende sags nr. 2012-7650-0003/344128 – Høring over betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE**

Justitsministeriets har i skrivelse af 24. februar 2012 anmodet om Politiforbundets eventuelle bemærkninger til ovennævnte forslag.

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

På forbundets vegne - og med venlig hilsen

Hans Bundesen  
Sekretariatschef

Jmt. modt.  
- 6 JUNI 2012

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Att. Statsretskontoret

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

Forsvarsministeriet  
Holmens Kanal 42  
1060 København

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

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

### 1. Indledning

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

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

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

### 2. Arbejdsopgaver og forhold til det almindelige politi:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. Forsvarerens aktindsigt

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

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

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

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

#### 4. Hemmelige advokater og hemmelige dommere:

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

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

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

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

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

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

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

#### 5. Indhentning, behandling og videregivelse af oplysninger:

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

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

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

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

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

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

Advokatrådet kan tilslutte sig denne anbefaling.

## 6. Efterforskning:

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

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



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

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

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

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

## 7. Kontrollen med PET

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

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

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

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

Advokatrådet har meget nøje drøftet betænkningens forslag til den fremtidige kontrol med efterretningstjenesten, og Advokatrådet har herunder noteret sig, at der i andre lande findes en væsentlig mere indgående kontrol med efterretningstjenesten, end det, der lægges op til i betænkningen – uanset om flertallet eller mindretallets forslag følges.

Advokatrådet havde - vurderet ud fra et hensyn til borgernes retssikkerhed - gerne set, at betænkningen var gået langt videre i retning af at etablere en mere åben og transparent kontrol, navnlig af hensyn til at sikre den tillid, der er nødvendig for efterretningstjenestens arbejde. Advokatrådet havde også gerne set, at andre aktiviteter end PET's behandling af personoplysninger, som dog omfatter langt størstedelen af PET's virksomhed, måtte blive omfattet af kontrolorganets ansvarsområde, f.eks. anvendelsen af agenter, jf. pkt. 8 nedenfor.

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

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

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

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

Efter en samlet vurdering af disse hensyn er der efter Advokatrådets opfattelse nok mest, der taler for at tiltræde betækningsflertallets forslag. Advokatrådet lægger herved især vægt på, at kontrollen med efterretningstjenesten, og eventuelle sager om misbrug af de vidtgående beføjelser, som tjenesten er tillagt, i videst mulig omfang bør foregå under offentlighedens bevågenhed og på et grundlag, der giver pressen, offentligheden og Folketinget mulighed for at fastholde ministeren retligt og politisk på ansvaret for PET's virksomhed.

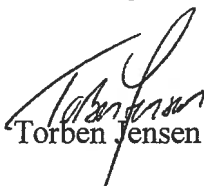
Advokatrådet lægger imidlertid samtidig til grund, at såvel udvalget som PET i de tilfælde, hvor udvalget måtte finde, at PET burde foretage eller afstå fra bestemte handlinger, og hvor PET ikke ønsker at følge udvalgets opfattelse, straks underretter justitsministeren om udvalgets og PETs divergerende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

#### 8. Lovforslaget:

I kapitel 15 findes udvalgets forslag til lov om PET.

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

Med venlig hilsen



Torben Jensen

# LANDSFORENINGEN AF FORSVARSADVOKATER

Justitsministeriet  
Statsretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 Kbh. K

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

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

Amagertorv 11  
30. maj 2012  
ER/ER

Vedr.: Sagsnr. 2012-7650-0003. Høring over Betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE.

---

Ministeriet har med mail af 24. februar 2012 fremsendt ovennævnte høring og anmodet Landsforeningen af Forsvarsadvokater om en udtalelse, der skal foreligge senest den 1. juni 2012.

Materialet har været forelagt Landsforeningens bestyrelse, der bemærker, at udvalget, der fik sit kommissorium i april 1998, har været længe om at færdiggøre sit arbejde. Ganske vist måtte noget af arbejdet afvente en kommissionsundersøgelse, men måske kunne man så have arbejdet lidt mere med andre emner inden for kommissoriet.

## 1. Kontrolorgan og dets beføjelser

Det anføres på side 425 i betænkningen:

"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 efterretnings-tjenestens 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 til-

synet ikke forudgående skal inddrages i forbindelse med PET's afgørelse af spørgsmål om behandling af personoplysninger mv."

Heroverfor kan anføres, at den praksis, PET-kommissionen konstaterede i sin undersøgelse (beskrevet side 412 - 417) om anvendelse af arbejdskartoteker, muligt bedre imødegås gennem en godkendelsesmodel kombineret med den foreslåede tilsynsmodel. Det kan forekomme tvivlsomt, om tilsynets muligheder efter lovudkastets § 16 er et tilstrækkeligt værn.

På den baggrund kan bestyrelsen tiltræde, at der oprettes et kontrolorgan til afløsning af Wambergudvalget. Bestyrelsen kan ligeledes tilslutte sig **mindretallets** opfattelse, hvorefter det er en nødvendig bestanddel af et tidssvarende og effektivt tilsyn, at tilsynet tildeles en egentlig afgørelseskompetence, således at tilsynet kan give påbud og nedlægge forbud, hvis tilsynet finder, at efterretningstjenesterne har tilsidesat de regler, som tilsynet efter lovudkastet skal påse overholdt.

## **2. Øget kompetence til PET og begrænset aktindsigt**

Under udvalgsarbejdet har man i lovgivningen opgraderet PET til også at foretage efterforskning af alvorlig almindelig kriminalitet, ligesom PET har fået overført opgaver fra Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC). Det er ikke helt så uproblematisk, som udvalget tilsyneladende forudsætter. Dels har det indebåret en indskrænkning til forsvarerens og den tiltaltes adgang til aktindsigt i straffesager, som samarbejdet mellem PET og det øvrige politi kan give anledning til. Det kunne fortjene en gennemgang af problemstillingen – mens udvalget ventede på at færdiggøre andre dele af betænkningen – således at man forholdt sig til, om der er en saglig begrundelse for at forringe den sigtedes og tiltaltes retsstilling, således som det er sket i Retsplejelovens § 729 c. I samme bestemmelse findes der også regler om en særlig kreds af tys-tys advokater, der beskikkes for den tiltalte uden mulighed for at kontakte denne. Det er på det seneste kommet frem, at der tilsyneladende også findes hemmelige domstole, idet den rigtige forsvarer, hvis han bliver gjort bekendt med indgreb, ikke kan få at vide, hvilken domstol, der har afsagt kendelsen, hvilket formentlig er uhjælpeligt og i alle tilfælde dybt betænkeligt.

## **3. Indhentelse af, behandling af og videregivelse af oplysninger**

Det hedder bl.a. side 215:

"PET's 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 mistænkte 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."

En tilsvarende fremgangsmåde benyttes også af det almindelige politi, der f.eks. kan registrere, hvem unge mennesker antræffes i selskab med, selv om de pågældende ikke sigtes for kriminalitet. Det er lige-

ledes helt almindeligt, at man registrerer – måske med hjælp af PET – hvis en almindelig borger er set i selskab med et bandemedlem. Sådanne oplysninger kan senere bruges i en straffesag mod den pågældende biperson, både i forbindelse med begæring af tvangsindgreb, herunder varetægtsfængsling, samt under hovedforhandlingen.

Efter bestyrelsens opfattelse er det betænkeligt, at man registrerer og videregiver sådanne oplysninger om personers lovlige aktiviteter, og at der ikke er regler for, hvorledes oplysningerne bruges i forbindelse med strafforfølgning.

I den offentlige debat har man særligt koncentreret sig om registrering som følge af lovlige politiske aktiviteter, herunder om den registrerede selv skal have mulighed for at få aktindsigt. Udvalget mener som hovedregel ikke, at dette skal være muligt. Debatten om Sass Larsens sag kunne føre til, at spørgsmålet blev revurderet, idet den berørte kan have en forståelig interesse i, at oplysningerne kommer til hans kendskab, således at der ikke bliver hængende en mistanke om, at det hele måske var meget værre.

#### **4. Tortur og torturhæleri**

Efter betænkningens fremkomst har der været uklare udmeldinger om, hvorvidt man kan benytte sig af oplysninger, der af PET's samarbejdsparter er opnået ved hjælp af tortur. En udmelding fra udenrigsministeren holdt kun et døgn, hvorefter en fælleserklæring fra udenrigs- og justitsministeren tilkendegav, at man fortsat ville udveksle oplysninger også med lande, der anvender forhørsmetoder, der kan stride mod dansk retsopfattelse ... "Og lige så sikkert er det, at oplysningerne som den grundlæggende regel ikke vil kunne bruges i en dansk straffesag".

Rent faktisk har anklagemyndigheden i mindst to straffesager anvendt oplysninger, som det blev gjort gældende, var indhentet ved hjælp af tortur, således ØL 14. afd. a.s. S-343-08, 4/9 2008 (Landsforeningens Meddelelse 92/2008) om økonomisk støtte til FARC og PFLP og ØL 10. afd. a.s. S-1057-07, 6/2 2008 (Landsforeningens Meddelelse 14/2012) om Al-Aqsa-foreningen.

Udvalget anbefaler, at der fastsættes regler og rutiner, der bedst muligt imødegår de risici, der er knyttet til et sådant samarbejde.

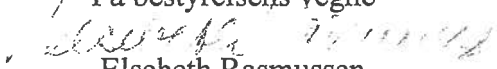
Det ville være ønskeligt, at sådanne regler ikke blot udfærdiges administrativt uden den fornødne debat herom. Bestyrelsen bemærker, at det for nyligt er fastslået i en sag for Menneskerettighedsdomstolen *Othman (Abu Qatada) mod Storbritannien*) app. 8139/09, 17/1 2012, at det ville udgøre en krænkelse af klagerens rettigheder efter EMK art. 6, hvis han blev deporteret til Jordan, idet der var en høj grad af sandsynlighed for, at to vidners udsagn opnået ved tortur ville blive brugt i de eventuelt i Jordan genoptagne sager mod klageren. (Afgørelsen er endelig. Klageren prøvede forgæves at få sagen indbragt for Storkammeret, idet han gjorde gældende, at der yderligere forelå krænkelse af artikel 3 og 5.)

#### **5. Agenter**

Retsplejeloven indeholder regler om det almindelige politiske brug af agenter, efter at man havde en årelang debat herom, herunder det uhensigtsmæssige i brugen af civile agenter. Derimod er PET's anvendelse af agenter ikke reguleret af reglerne i Retsplejeloven, jfr. RPL § 754 e, for så vidt angår efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12, §§ 111-115 og § 118, men undergivet en vis efterfølgende domstolskontrol, jfr. U 2008.1587 H.

Anvendelse af civile agenter kan være uhensigtsmæssig af mange grunde, herunder at den pågældende ikke er i stand til at overskue de sociale og følelsesmæssige konsekvenser ved at arbejde som agent, eller at den pågældende tilbyder sig til eller indvilliger i arbejdet ud fra ønsket om at få ram på den person, som han skal få til at udføre forbrydelsen.

Bestyrelsen er ikke tryk ved, at de nødvendige regler, der skal fastsættes for efterretningstjenesternes brug af agenter, alene fastsættes administrativt, men foretrækker, at området bliver lovreguleret og undergivet den nye tilsynsmyndigheds kontrol eller domstolskontrol. Det skal ved udarbejdelse af reglerne sikres, at man ikke ved at indskyde forskellige – måske skjulte – mellemlid prøver at komme ud over de begrænsninger, der bør gælde for anvendelse af agenter, herunder kravet om, at virksomheden ikke bør bevirke en forøgelse af lovovertrædelsens omfang og grovhed.

1 På bestyrelsens vegne  
  
Elsebeth Rasmussen



Justitsministeriet  
Statsretskontoret  
E-mailes til [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

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

DATO 8. juni 2012  
J.NR.

540.10/27157/PVK/

SWG/RFJ/HSC

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

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

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

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

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

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

### 1. Sammenfatning

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

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



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

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at regeringen beskriver, præcis hvilke institutioner der fører tilsyn med forskellige aspekter af PETs virke, og at regeringen i samarbejde med Folketinget tager initiativ til en systematisk vurdering af det samlede tilsyn med PET, således at en etablering af et PET-tilsyn ikke bliver en lappeløsning, men derimod første skridt på vejen til en fuld modernisering af tilsynet med PET (og FE).
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at der indsættes en formålsparagraf i lovudkastet, hvor det understreges, at formålet med PETs virke blandt andet er at sikre menneskerettighederne og retssikkerhed.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at det nærmere overvejes, hvorvidt PETs arbejdsopgaver igen kan begrænses til opgaver, der vedrører Danmarks sikkerhed, således at PET ikke forbliver en mastodont i det almindelige, danske politi.

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

## **2. Instituttets generelle bemærkninger til lovudkastet vedr. PET**

Institut for Menneskerettigheder finder det positivt, at udvalget foreslår en lovgivning på områderne for PET og FE med henblik på at fastlægge de opgaver, som disse tjenester har, og de rammer, tjenesterne opererer indenfor, særligt for så vidt angår indsamling, behandling m.v. af personoplysninger samt etablering af et egentligt lovgrundlag for det foreslåede PET-tilsyns virksomhed. Betænkningen yder samtidig et værdifuldt bidrag til belysning af tjenesternes virksomhed.

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

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

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

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

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

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

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor – med henblik på det fremme den enkeltes menneskerettigheder – at regeringen beskriver, præcis hvilke institutioner der fører tilsyn med forskellige aspekter af PETs virke, og at regeringen i samarbejde med Folketinget tager initiativ til en systematisk vurdering af det samlede tilsyn med PET, således at en etablering af et PET-tilsyn ikke bliver en lappeløsning, men derimod første skridt på vejen til en fuld modernisering af tilsynet med PET (og FE).

### **3. Instituttets konkrete bemærkninger til lovudkastet vedr. PET**

#### *3.1. Indsættelse af en formålsparagraf*

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

---

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

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

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

#### *3.2. PETs mandat (lovudkastets § 1)*

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

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

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

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

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

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler desuagtet – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at det nærmere overvejes, hvorvidt PETs arbejdsopgaver igen kan begrænses til opgaver, der vedrører Danmarks sikkerhed, således at PET ikke forbliver en mastodont i det almindelige, danske politi.

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

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

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

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at lovforslaget følger princippet om, at PET som udgangspunkt skal være omfattet af persondataloven, og at et nyt regelsæt for PET i det mindste bevarer den beskyttelsesstandard, der i dag gælder efter Justitsministeriets instruks og retningslinjer af 7. december 2009.

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

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

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

Se også nedenfor om lovudkastets enkelte bestemmelser.

Instituttet skal endvidere understrege, at PETs vurderinger af, om der er hjemmel til henholdsvis at indsamle, internt behandle eller videregive oplysninger, i alle tilfælde skal foretages i overensstemmelse med menneskeretten, herunder navnlig EMRK artikel 8. PET må som følge heraf i hvert enkelt tilfælde foretage en konkret vurdering af, om en tilsigtet behandling af oplysninger udgør et indgreb i retten til respekt for privatlivet, og om indgrebet (behandlingen) i så fald er saglig og proportional i forhold til formålet med indgrebet, jf. herved bilag 1.

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

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

##### 3.4.1 Indsamling og indhentning af oplysninger (lovudkastets § 2)

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

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

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

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

#### *Forholdet mellem § 2 og andre bestemmelser*

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

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

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

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

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

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

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

#### *Særligt om kontakter/meddelere*

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

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

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

#### *Særligt om agenter*

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

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

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

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

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

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler på den baggrund – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at retsplejeloven ændres, således at PET på lige fod med det øvrige politi skal indhente rettens godkendelse ved brug af agenter, og at der i den forbindelse fastsættes regler om mistankekrav, indikationskrav, kriminalitetskrav og provokationsforbud. Den udvidede adgang til at anvende civile agenter kan fastholdes, hvis der er behov herfor, men sådan anvendelse skal ligeledes forudsætte retskendelse. Desuden bør administrative retningslinjer så vidt muligt offentliggøres.



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

#### *Andet*

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

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

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

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

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

Tærsklen "må antages at have betydning" er lavere end forvaltningslovens og persondatalovens beskyttelsesstandard, jf. forvaltningslovens § 28 og persondatalovens §§ 6-8. Det lavere beskyttelsesniveau er begrundet med, at PETs arbejde i vidt omfang er forebyggende, og at efterforskningsarbejdet ofte har karakter af at lægge et puslespil, hvor enkeltoplysninger ikke nødvendigvis har et belastende indhold, men hvor

oplysningen, når den sammenkædes med andre oplysninger, kan have afgørende betydning.

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

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

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

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

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

Instituttet skal endvidere fremhæve, at PET efter bestemmelsen også vil kunne kræve oplysninger om 'bipersoner', herunder f.eks. personer i den mistænkte omgangskreds,

der ikke selv mistænkes for at være involveret i den eventuelle lovovertrædelse, der undersøges.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at der etableres en ramme for PETs adgang til at kræve oplysninger om 'bipersoner', herunder sletning af oplysninger uden konkret betydning for PETs aktuelle virke, samt at PET udviser forsigtighed med at indhente sådanne oplysninger.

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

#### 3.4.3. Undersøgelser (lovudkastets § 4)

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

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

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

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at afgrænsningen mellem undersøgelse efter lovudkastets § 4 og efterforskning efter retsplejeloven tydeliggøres i lovudkastets bemærkninger, og at det præciseres i ordlyden af lovudkastets § 4, at der kan indledes undersøgelse "med henblik på at indsamle eller indhente oplysninger om personer".

Det er desuden instituttets opfattelse, at det vil være hensigtsmæssigt at præcisere i ordlyden af bestemmelsen, at PET i hvert enkelt tilfælde, hvor PET ønsker at iværksætte

en undersøgelse, skal foretage en konkret vurdering af, om undersøgelsen må antages at have betydning henholdsvis er nødvendig for PETs arbejde.

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

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

#### 3.4.4. Efterforskning og tvangsindgreb (lovudkastets § 5)

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

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

#### 3.4.5. Intern behandling af personoplysninger (lovudkastets § 6)

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

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

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

Det fremgår af den eksisterende instruks fra Justitsministeriet af 7. december 2009, at "registrering af personoplysninger skal indskrænkes til det absolut påkrævede". Det fremgår endvidere af Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 for PETs behandling af personoplysninger m.v., at PET alene må behandle oplysninger om personer i det omfang, dette er nødvendigt for varetagelsen af PETs opgaver.

- Institut for Menneskerettigheder finder, at disse standarder bør tydeliggøres i lovudkastet, således at beskyttelsesstandarderne ikke sænkes i praksis.

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

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

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

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

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

ordlyd, at PET i hvert enkelt tilfælde, hvor PET ønsker at behandle personoplysninger internt, skal foretage en konkret vurdering af, om behandlingen må antages at have betydning henholdsvis er nødvendig for PETs arbejde.

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

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

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

### *Sletning*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at det nærmere overvejes, om PET på lige fod med det øvrige politi bør have rettens godkendelse til ikke at slette henholdsvis udsætte sletning af materiale fremkommet ved indgreb i meddelelseshemmeligheden, som ikke har ført til sigtelse.

#### *Forskelsbehandling*

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

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

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

#### 3.4.6. Videregivelse af oplysninger (lovudkastets § 7)

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



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

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

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

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler desuden – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at der gennemføres visse tekniske ændringer, herunder at de relevante dele af lovudkastets § 6 indsættes i lovudkastets § 7, at ordlyden af persondatalovens § 8 indsættes i lovudkastets § 7, at "forsvarlighedsvurderingen" præciseres yderligere i bemærkningerne til lovudkastets § 7, og at det ligesom i lovudkastets § 7, stk. 3, præciseres i lovudkastets § 7, stk. 1 og 2, at PET i hvert enkelt tilfælde skal foretage en konkret vurdering af, om de pågældende oplysninger kan videregives.

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

#### *Videregivelse til det øvrige politi*

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

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

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at det nærmere overvejes at begrænse den frie videregivelse af oplysninger tilvejebragt ved anvendelse af særlige beføjelser rettet mod særlige mål, således at grænserne mellem almindeligt politiarbejde og særligt efterretningsarbejde søges styrket.

#### *Forskelsbehandling*

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

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

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

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

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

Det fremgår af EMRK artikel 14 og CPR artikel 26, at der ikke må ske forskelsbehandling på baggrund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse eller ethvert andet forhold. Samtidigt kan der henvises til Martin Scheinin, "Good practices", Practice 11 og Rekommandation R(78) 15 af 17. september 1987, princip 2.4.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at der fastlægges mere præcise kriterier i lovteksten for, i hvilke tilfælde registrering af lovlig politisk virksomhed kan ske, således at det snart 35 år gamle forbud moderniseres til at omfatte nutidens diskriminationsgrunde.

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

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

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

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

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

- "1. at klarlægge om og forebygge, at der udøves uret mod nogen, herunder påse at det ikke benyttes mere indgribende midler end det som er nødvendigt efter forholdene, og at tjenesterne respekterer menneskerettighederne,
2. at påse at virksomheden ikke utilbørligt skader samfundslivet,
3. at påse at virksomheden holdes inden for rammerne af lov, administrative eller militære direktiver og ulovfæstet ret." (Instituttets oversættelse.)

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

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

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

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

### 3.5.1. Udpegning af PET-tilsynet

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

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

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

### 3.5.2. PET-tilsynets opgaver

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

Efter instituttets opfattelse styrkes kontrolfunktionen ved lovudkastet, idet denne ikke "mudres af" en eventuelt tidligere godkendt registrering på området, som også kan rejse habilitetsmæssige spørgsmål. Den foreslåede ordning forudsætter imidlertid tilførsel af ganske betydelige resurser for ikke at gøre kontrollen utilstrækkelig og illusorisk. Af lovudkastets § 12, stk. 4, fremgår, at tilsynet antager den fornødne sekretariatsbistand. Afgørende for en efterfølgende kontrol er efter instituttets opfattelse tilstedeværelsen af et stærkt sekretariat og en stærk IT-enhed. Se herved også Martin Scheinin, "Good practices", Practice 7.

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

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

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

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

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

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

### 3.5.3. PET-tilsynets reaktionsmuligheder

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

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

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

Flertallets argumentation imod at tildele PET-udvalget en egentlig afgørelseskompetence over for PET er særligt begrundet i, at hensynet til at fastholde ministerens endelige parlamentariske og retlige ansvar taler imod en sådan ordning.

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

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

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

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

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

#### 3.5.4. Tilsynets uafhængighed

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

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

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

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

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



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

Det er instituttets opfattelse, at en direkte indsigtsret vil kunne bidrage til, at forkerte eller vildledende oplysninger korrigeres eller slettes. Instituttet respekterer, at der i sager, som behandles af PET, kan være ganske særlige grunde til at hemmeligholde oplysninger, som vil kunne afsløre efterretningstjenestens arbejdsmetoder og aktivitetsområder og muligvis dens agenter, og en sådan indsigtsret må nødvendigvis begrænses i en række nærmere angivne tilfælde.

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

Samtidig er der efter instituttets opfattelse grund til i højere grad at have fokus på, i hvilke sager der kan gives underretning til en person om f.eks. overvågningsaktiviteter, når disse er ophørt.

Det fremgår af lovudkastets § 11, at justitsministeren kan bestemme, at persondatalovens kapitel 8-10 og forvaltningslovens kapitel 4-6 helt eller delvist kan finde anvendelse for PET's egne tjenestesager og i sikkerhedsgodkendelsessager. Instituttet finder dette positivt, da der kan være et særligt behov for indsigt i disse sager, og da hensynet til den enkelte efter omstændighederne kan veje tungere end hemmeligholdelse af oplysningerne.

### *3.7. Genopretning*

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

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

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

### *3.8. Gamle sager fra Koldkrigstiden 1945-89*

Der findes ifølge PET på nuværende tidspunkt ca. 1.190 sager om fysiske personer hos PET fra perioden 1945-1989 vedrørende danske statsborgere og herboende udlændinge. Udvalget har ikke kunnet enedes om, hvorvidt der bør indføres en historisk indsigt i eksisterende personsager hos PET for perioden 1945-89.

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

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

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen  
Direktør, dr. jur.

## Bilag 1

### 1. Lidt om den menneskeretlige beskyttelse mod indgreb i privatliv

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har gennem årene afsagt flere domme om efterretningstjenesters overvågning, registrering mv. af borgere. Der henvises samtidigt til den grundige gennemgang af EMD-domspraksis i betænkningens kapitel 13.<sup>1</sup>

### 2.1. Generelt om eksistensen af efterretningstjenester

Domstolen har anerkendt tilstedeværelsen af efterretningstjenester men udtalt, at hemmelig overvågning af borgere kun kan ske, hvis den er strengt nødvendig for at beskytte demokratiske institutioner: "*While the Court recognises that intelligence services may legitimately exist in a democratic society, it reiterates that powers of secret surveillance of citizens are tolerable under the Convention only in so far as strictly necessary for safeguarding the democratic institutions.*"<sup>2</sup> Endvidere er det fastslået, at begrebet privatliv ikke skal fortolkes indskrænkende under henvisning til Europarådets databeskyttelseskonvention fra 1981.<sup>3</sup>

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

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

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

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

<sup>3</sup> EMD Amann mod Schweiz, dom af 16. februar 2000, § 65.

to led. For det første skal indgrebet have hjemmel i national lovgivning, og for det andet skal de nationale regler, som udgør hjemmelsgrundlaget, være forenelige med retsstatsprincippet ("rule of law"), som betyder, at retsreglerne skal være tilgængelige og retstilstanden skal være forudsigelig. At indgrebet skal have hjemmel i national lov betyder ikke, at regulering skal ske ved egentlig lov. Også f.eks. uskrevne regler, som følger af domspraksis<sup>4</sup> eller cirkulæreskrivelser fra en overordnet myndighed til en underordnet administrativ myndighed kan opfylde kravet om hjemmel i national ret.<sup>5</sup> For så vidt angår det andet led i legalitetskravet er det ikke et krav, at der f.eks. skal være tale om en egentlig offentliggørelse af de regler, hvorefter der administreres. Der kan også her være tale om en administrativ praksis, domspraksis eller instruktioner, til underordnede administrative myndigheder, selvom dette i visse tilfælde rejser et særligt krav om tilgængelighed. For at opfylde konventionens krav er det et krav, at den relevante administrative praksis, domspraksis, eller de pågældende instrukser (f.eks. cirkulæreskrivelser) er tilgængelige.<sup>6</sup> Samtidigt skal retstilstanden være forudsigelig, hvormed menes, at reglerne skal være så tilstrækkeligt klare og præcise, at den enkelte borger med en vis grad af sikkerhed kan forudsige, hvilke følger en handling vil kunne få.<sup>7</sup> Domstolen har tilkendegivet, at dette krav i efterretningssager ikke indebærer, at den, som et indgreb rettes imod, skal være i stand til præcist at forudsige, hvornår det sker.<sup>8</sup> I tilfælde, hvor loven vedrører gennemførelsen af hemmelige foranstaltninger, som ikke kan kontrolleres af de berørte personer, skal omfanget af de kompetente myndigheders skøn og måden det udøves på, angives med så tilstrækkelig klarhed, at loven yder en passende beskyttelse mod vilkårlige indgreb.<sup>9</sup>

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

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

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

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

<sup>7</sup> EMD Sunday Times mod Storbritannien, dom af 26. april 1979, § 49, Camenzind mod Schweiz, dom af 16. december 1997, § 37 og Maestri mod Italien, dom af 17. februar 2004, § 30.

<sup>8</sup> EMD Malone mod Storbritannien, dom af 2. august 1984, § 67.

<sup>9</sup> EMD Weber og Saravia mod Tyskland, dom af 29. juni 2006, § 94.

*to resort to this secret and potentially dangerous interference with the right to respect for private life and correspondence.”<sup>10</sup>*

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

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

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

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

---

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

<sup>11</sup> EMD Association for European Integration and Human Rights og Ekimdzhev mod Bulgarien, dom af 28. juni 2007, § 76 og Weber and Saravia mod Tyskland, dom af 29. juni 2006, § 95-101. Se herved også Den Europæiske Menneskerettighedskonvention- for praktikere, 3. udgave, s. 667.

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

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

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

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

---

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

<sup>14</sup> Se EMD Sunday Times mod Storbritannien, dom af 26. april 1979.

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

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

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

<sup>18</sup> EMD Leander mod Sverige, dom af 26. marts 1987, § 65.



## 2.5. Generelt om registrering i hemmelige registre

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

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

Af Leander-sagen<sup>20</sup> følger, at lovgivningens betingelser skal være tilstrækkeligt klare til at give den pågældende en passende angivelse af under hvilke omstændigheder og efter hvilke betingelser, offentlige myndigheder kan foretage hemmelige indgreb i privatlivet. Se også herom Amann-sagen,<sup>21</sup> hvor reglerne herom var for upræcise og derfor ikke levede op til artikel 8's hjemmelskrav. Hvis der er tale om hemmelige foranstaltninger, som ikke kan kontrolleres af de berørte personer (eller offentligheden), skal loven angive omfanget af de kompetente myndigheders skøn og måden, hvorpå det udøves, med så tilstrækkelig klarhed, at den berørte person har en passende beskyttelse mod vilkårlige indgreb, se Weber og Saravia-dommen.<sup>22</sup>

I Klass-sagen<sup>23</sup> gjorde klagerne gældende, at tysk lovgivning i strid med EMRK gav myndighederne ret til at overvåge borgerne uden forpligtelse til efterfølgende at oplyse herom, og dermed var de pågældende forhindret i at klage over overvågningen. EMD fandt, at det afgørende var, om sådanne indgreb kunne retfærdiggøres efter artikel 8, stk. 2, hvilket fandtes at være tilfældet. Domstolen tog herved i betragtning, at der var sket både en teknologisk udvikling og en udvikling af terrorismen i Europa. Stater, der er truet af højteknologiske former for spionage og terrorisme måtte nødvendigvis søge at afværge sådanne trusler gennem hemmelig overvågning af undergravende elementer. EMD måtte derfor acceptere, at lovgivning om hemmelig overvågning under særlige

---

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

<sup>20</sup> EMD Leander mod Sverige, dom af 26. marts 1987, § 51.

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

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

<sup>23</sup> EMD Klass m. fl. mod Tyskland 6. september 1978.

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

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

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

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

### 2.7. Rigtige data/aktindsigt

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

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

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

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

sig, at borgeren udgør en sikkerhedsrisiko, kan der opstå et behov for at få korrigeret disse oplysninger. I visse tilfælde har borgeren et egentligt krav på en proces vedrørende berigtigelse af sådanne oplysninger, og denne skal i så fald yde en effektiv beskyttelse af borgerens privatliv.<sup>27</sup> Der kan også i sådanne sager ske en begrænsning i adgangen til oplysninger ud fra hensynet til efterretningstjenesternes funktioner og arbejdsmetoder.<sup>28</sup> Nægtelse af at give en borger mulighed for at søge indsigt i sådanne oplysninger, herunder med henblik på en eventuel berigtigelse af de registrerede oplysninger, vil udgøre et indgreb, som skal retfærdiggøres. Det følger imidlertid af EMD's praksis, at medlemsstaterne kan være berettiget til at give afslag på fuld aktindsigt i en national efterretningssag, hvis staten frygter, at et hemmeligt overvågningssystem til beskyttelse af statens sikkerhed herved bringes i fare.<sup>29</sup> Se tilsvarende Brinks-sagen<sup>30</sup> hvor kun oplysninger, som ikke gav indblik i sikkerhedstjenestens arbejdsmetoder blev udleveret. Domstolen lagde særlig vægt på, at der var en effektiv kontrol, idet nødvendigheden af at hemmeligholde de tilbageholdte oplysninger blev prøvet for to domstole.

#### 2.8. Videregivelse

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

#### *Effektive retsmidler, jf. EMRK artikel 13*

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

---

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

<sup>28</sup> EMD Turek mod Slovakiet, dom af 14. februar 2006, § 115.

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

<sup>30</sup> EMD Brinks mod Holland, afvisningsafgørelse af 5. april 2005.

<sup>31</sup> EMD M.S. mod Sverige, dom af 27. august 1997, § 41.

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

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

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

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

---

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

<sup>33</sup> Se f.eks. *Camenzind mod Schweiz*, dom af 16. december 1997.

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>38</sup> Se EMD EMD Association for European Integration and Human Rights og Ekimdzhiev mod Bulgarien, dom af 28. juni 2007, §§ 99-103 (med henvisning til bl.a. Klass-dommen) og EMK X mod Norge, dom af 8. juni 1990.

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

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

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

<sup>42</sup> Se bl.a. Leander-dommen.

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

Justitsministeriet  
Statsretskontoret  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

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

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

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

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

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

#### **1. Sammenfatning**

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

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

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

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

Instituttets nærmere kommentarer følger nedenfor.

## **2. Instituttets generelle bemærkninger til lovudkastet vedrørende PET**

### *2.1 Betænkningens tilgang*

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

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

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

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

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

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

## *2.2 Indfødsretssager*

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

#### *3.1. Overordnede betragtninger*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *3.3. Nærmere om PETs farevurdering i statsborgerskabssager*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Det forholder sig anderledes i Sverige og Norge.

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

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

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

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

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

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

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

### *3.5. Nærmere om adgangen til et effektivt retsmiddel.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Med venlig hilsen

Eva Ersbøll  
Seniorforsker



# NOTAT OM AFSLAG PÅ INDFØDSRET UDEN NÆRMERE BEGRUNDELSE OG UDEN KLAGEMULIGHED

## 1. Nærmere om baggrunden for notatet og dets opbygning

Dette notat er udarbejdet på baggrund af en henvendelse af 26. juli 2005 fra Jørgen Arbo-Bæhr, MF, Enhedslisten, der har rejst spørgsmål, om det er i konflikt med internationale konventioner om menneskerettigheder, at personer, som opfylder de formelle krav for at blive optaget på et lovfor-slag om indfødsrets meddelelse, meddeles afslag herpå uden begrundelse og uden klagemulighed. Efter presseomtalen af henvendelsen har instituttet forstået, at de personer, som ikke modtager en begrundelse for afslag på meddelelse af indfødsret, er personer, som ifølge Politiets Efterretnings-væsens vurdering kan være til fare for landets sikkerhed, jf. herved også de spørgsmål, som Folke-tingets Indfødsretsudvalg har stillet integrationsministeren om afslag på indfødsret på baggrund af informationer fra PET (2004-05, 2. samling – IFU, Alm. Del – Spørgsmål 7, 8, 9, 10, 14, 15 og 16). Jørgen Arbo-Bæhr har telefonisk bekræftet dette.

Nedenfor i afsnit 2 vil instituttet redegøre for det retlige grundlag for bedømmelsen af det rejste spørgsmål. Instituttets vurdering er indeholdt i afsnit 3.

## 2. Det retlige bedømmelsesgrundlag

### 2.1 Folkeretten

Efter Verdenserklæringen om Menneskerettighederne (1948), artikel 15, har enhver ret til en natio-nalitet, og ingen må vilkårligt berøves sin nationalitet eller nægtes ret til at skifte nationalitet. I modsætning til de fleste andre af Verdenserklæringens bestemmelser er denne bestemmelse ikke medtaget i de generelle menneskerettighedskonventioner, som de europæiske stater har ratificeret med henblik på at sikre håndhævelsen af (visse af) rettighederne i Verdenserklæringen. Den Euro-pæiske Menneskerettighedskonvention (1950) nævner slet ikke retten til et statsborgerskab (men konventionsorganerne har dog ikke udelukket, at de på grundlag af konventionen vil kunne behand-le spørgsmål om bl.a. vilkårlig nægtelse af statsborgerskab, jf. nærmere nedenfor), og FN-konven-tionen om Borgerlige og Politiske Rettigheder (1966) indeholder alene en bestemmelse om, at et-hvert barn har ret til at erhverve et statsborgerskab (artikel 24, stk. 3).

Der findes dog særlige konventioner, som regulerer spørgsmål om statsborgerskab, bl.a. FN-kon-ventioner om statsløse personers adgang til at erhverve et statsborgerskab, og Europarådet har i 1997 vedtaget Den Europæiske Konvention om Statsborgerret (EKS), som Danmark har ratificeret i 2002.

#### 2.1.1 Nærmere om Den Europæiske Konvention om Statsborgerret

EKS fastslår i artikel 4, at en deltagerstats regler om statsborgerskab bl.a. skal baseres på princip-perne om, at enhver har ret til at besidde et statsborgerskab, og at statsløshed skal undgås. Konven-tionen bestemmer endvidere i artikel 6, stk. 3, at en deltagerstats lovgivning skal give mulighed for

naturalisation af personer med lovligt og fast ophold i staten, og at der som betingelse for naturalisation højst kan kræves fast ophold i en periode på 10 år, før en ansøgning kan indgives. Ifølge den forklarende rapport til konventionen, pr 52, kan staten desuden opstille andre "justifiable conditions for naturalisation, in particular as regards integration".

EKS indeholder også regler om begrundelse og klageadgang. Det anføres således i konventionens artikel 11, at en deltagerstat skal sikre, at afgørelser om erhvervelse af statsborgerskab indeholder skriftlige begrundelser (artikel 11), og at de kan gøres til genstand for fornyet administrativ eller retslig prøvelse i overensstemmelse med landets nationale lovgivning (artikel 12); det skal bemærkes, at Danmark har taget forbehold over for artikel 12.

Om begrundelseskravet i artikel 11 er anført følgende i den forklarende rapport til EKS (pr. 86):

... As a minimum, legal and factual reasons need to be given. ... For decisions involving national security, only a minimum amount of information has to be provided.

Det fremgår af rapporten, at man har været opmærksom på, at lovgivningen i visse stater, hvor naturalisationsafgørelser træffes af parlamentet, ikke er i overensstemmelse med artikel 11. Det fremgår endvidere, at man ikke har ønsket særligt at fritage stater med en sådan naturalisationsordning fra forpligtelsen i artikel 12 til at give klageadgang; herom anføres følgende i rapporten (pr. 87):

It has been considered not to be appropriate in this Convention to provide for an exception wherever decisions relating to naturalisation are taken by act of Parliament and are not subject to appeal, as is the case in certain States. The general recognition of the right to appeal has indeed been estimated to be of prominent importance.

I rapportens næste afsnit (pr. 88) tilføjes dog følgende:

The right to review does not, however, exclude national provisions according to which decisions by the highest authorities in certain special cases are not subject to appeal to a higher body if the decisions are open to other forms of legal or administrative review, in conformity with internal law.

Danmark har som nævnt fundet det nødvendigt at tage forbehold over for bestemmelsen i artikel 12, hvilket er sket med følgende begrundelse:

Pursuant to section 44 of the Danish Constitution, naturalisation shall be granted by law. The Folketing (Danish Parliament) and, on behalf of the Folketing, the Naturalisation Committee of the Folketing are not part of the public administration and, consequently, are not bound by the general rules of administrative law, which implies that there is no right to an administrative review.

Introducing a right to review into Danish procedure of considering applications for Danish naturalisation, cf. Article 12 of the Convention, would require an amendment to the Danish Constitution.

## *2.1.2 Nærmere om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*

### *2.1.2.1 Retten til et statsborgerskab*

Som anført ovenfor indeholder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) ingen bestemmelse om retten til et statsborgerskab, men konventionsorganerne har i flere sager udtalt sig

om muligheden for, at en stats vilkårlige nægtelse af at meddele en person statsborgerskab vil kunne rejse spørgsmål efter EMRK's artikel 8 om enhvers ret til respekt for sit privat- og familieliv.

Efter artikel 8, stk. 2, kan indgreb i retten til et privat- og familieliv kun retfærdiggøres, hvis det 1) sker i overensstemmelse med loven og er 2) nødvendigt i et demokratisk samfund 3) 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.

I det omfang en person måtte have grundlag for at klage over, at et afslag på statsborgerskab krænker hans eller hendes rettigheder efter EMRK (hvis den pågældende har et "arguable claim"), vil vedkommende (også) kunne påberåbe sig EMRK's artikel 13, hvorefter der skal være adgang til et effektivt nationalt retsmiddel mod en konventionskrænkelse. (Bestemmelsen er accessorisk, idet den forudsætter, at en af konventionens materielle bestemmelser kan påberåbes, f.eks. artikel 8.) Derimod har konventionsorganerne tilkendegivet, at tvister om statsborgerskab ikke er omfattet af beskyttelsen i EMRK's artikel 6, som (mere bredt) giver ret til en retfærdig rettergang for en domstol, når der skal træffes afgørelse enten i en tvist om en persons borgerlige rettigheder og forpligtelser eller i en straffesag.

I det følgende omtales nogle admissibilitetsafgørelser (afgørelser om, hvorvidt en klage skal optages til realitetsbehandling), hvori konventionsorganerne har taget stilling til spørgsmål om statsborgerskab på grundlag af artikel 8:

I Karessev-sagen (Andrei Karessev and family v. Finland, 12.1.1999) anførte Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) følgende:

Although right to a citizenship is not as such guaranteed by the Convention and its Protocols (...), the Court does not exclude that an arbitrarily denial of a citizenship might in certain circumstances raise an issue under Article 8 of the Convention because of the impact of such a denial on the private life of the individual.

Ifølge den finske statsborgerskabslovgivning erhverver et barn, der fødes i Finland, finsk statsborgerskab, hvis det ikke ved fødslen erhverver et andet statsborgerskab. I Karassev-sagen havde de finske myndigheder ikke kunnet anerkende, at klageren, som var født i Finland af forældre, som havde haft statsborgerskab i det tidligere Sovjetunionen, og hvis statsborgerskab, der efter opløsningen af Sovjetunionens var usikkerhed om, var statsløs; han fandtes således ikke at have erhvervet finsk statsborgerskab ved fødslen, hvilket han klagede til EMD over. EMD fandt det nødvendigt at undersøge, om afslaget på at anerkende klageren som finsk statsborger "disclose such arbitrariness or have such consequences as might raise issues under Article 8 of the Convention". Domstolen fandt imidlertid ikke, at de finske myndigheders fortolkning af den russiske statsborgerskabslovgivning var i modstrid med en russisk statsborgerskabskommissions fortolkning, og den fandt derfor ikke, at de finske myndigheders afgørelse var vilkårlig, således at den kunne rejse spørgsmål efter artikel 8. Med hensyn til afgørelsens konsekvenser bemærkede Domstolen, at klageren ikke var truet af udvisning, hverken alene eller sammen med forældrene, og at han havde sociale rettigheder i Finland, og bl.a. på den baggrund fandtes konsekvenserne af afslaget på at anerkende klageren som finsk statsborger heller ikke at være så alvorlige, at der kunne rejses spørgsmål efter artikel 8.

I Slivenko-sagen (Tatjana Slivenko and Others v. Latvia, 23.1.2002) om udvisning af en russisk officers hustru og datter fra Letland, anførte EMD, at en ret til statsborgerskab ikke var garanteret i

EMRK "although an arbitrary denial of nationality may under certain circumstances amount to an interference with the rights under Article 8 of the Convention"; i den konkrete sag fandt Domstolen dog ikke tegn på, at klagerne vilkårligt var nægtet statsborgerskab.

En tilsvarende udtalelse kom EMD med i Kuduzovic-sagen (Ismet Kuduzovic against Slovenia) om bl.a. diskrimination på grundlag af statsborgerskab. Klageren havde klaget over for restriktive naturalisationskriterier, men han kunne ikke anses som offer for en krænkelse, efter hans advokat havde underrettet Domstolen om, at han og hans børn var meddelt statsborgerskab.

### *2.1.2.2 Registrering i efterretningstjenesters registre*

Konventionsorganerne har i flere sager taget stilling til de særlige forhold, der gør sig gældende i sager vedrørende registrering i efterretningstjenesters registre samt til spørgsmål om klagemuligheder i den anledning. Den første vigtige sag herom var Klass-sagen (Klass and others, 6.9.1978), hvori klagerne havde gjort gældende, at tysk lovgivning i strid med EMRK gav myndighederne ret til at overvåge borgerne uden forpligtelse til efterfølgende at oplyse herom, og dermed var de pågældende forhindret i at klage over overvågningen. EMD tog først stilling til, om klagerne kunne betragtes som "ofre" for en krænkelse af EMRK, bl.a. artiklerne 8 og 13, og dermed om de var klageberettigede, selv om de ikke kunne godtgøre faktisk at være blevet overvåget. Dette fandtes at være tilfældet. Domstolen påpegede, at i det omfang en stat foretog hemmelige overvågninger, som ikke var kendt af de kontrollerede personer, ville disse ikke være i stand til at gøre indsigelser herimod, og dermed kunne artikel 8 i vidt omfang blive reduceret til en nullitet. For at undgå dette, måtte personer, som potentielt var udsatte for overvågning, have klagemuligheder. Spørgsmålet, om klagerne faktisk havde været udsat for krænkelse af deres rettigheder efter konventionen, hang efter EMD's opfattelse sammen med spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende stats lovgivning om hemmelig overvågning som sådan var forenelig med EMRK's bestemmelser.

Menneskerettighedskommissionen havde fundet, at hjemlen til at åbne post, aflytte telefon osv. Udgjorde et indgreb i rettighederne efter artikel 8, stk. 1, hvilket ikke var imødegået af den tyske regering. EMD fandt, at det afgørende var, om sådanne indgreb kunne retfærdiggøres efter artikel 8, stk. 2, hvilket fandtes at være tilfældet. Domstolen tog herved i betragtning, at der var sket både en teknologisk udvikling og en udvikling af terrorismen i Europa. Stater, der er truet af højteknologiske former for spionage og terrorisme måtte nødvendigvis søge at afværge sådanne trusler gennem hemmelig overvågning af undergravende elementer. Domstolen måtte derfor acceptere, at lovgivning om hemmelig overvågning under særlige omstændigheder kunne være nødvendig i et demokratisk samfund for at beskytte statens sikkerhed og forebygge forbrydelser. Men staten kunne ikke have ubegrænsede beføjelser på dette område. Domstolen begrundede dette således:

The Court, being aware of the danger such a law poses of undermining or even destroying democracy on the ground of defending it, affirms that the Contracting States may not, in the name of the struggle against espionage and terrorism, adopt whatever measures they deem appropriate (pr 49).

Domstolen fandt, at den måtte kunne forvisse sig om, at der eksisterede rimelige og effektive garantier mod misbrug, hvilket måtte afgøres på grundlag af en række forskellige omstændigheder; Domstolen undersøgte derfor lovgivningens implementering og kontrollen hermed. I de indledende faser af en overvågning, måtte denne nødvendigvis foregå uden den overvågedes viden, og derfor var det nødvendigt med en effektiv kontrolordning, gerne domstolskontrol eller anden uafhængig effektiv kontrol. Når overvågningen ophørte, ville den overvågede selv kunne klage, forudsat at vedkom-

mende blev informeret om overvågningen, og klagerne havde netop klaget over, at det ikke altid var tilfældet. Ud fra en antagelse om, at "indgrebet" ifølge den omhandlede lovgivning i princippet kunne retfærdiggøres, fandt EMD ikke, at en manglende underretning i sig selv ville være uforenelig med artikel 8, "since it is this very fact which ensures the efficacy of the 'interference' " (pr 58). Domstolen mindede herved om, at efter tysk ret skulle en overvåget person underrettes, så snart det kunne ske uden at prisgive formålet med overvågningen.

For så vidt angik synspunktet om, at klagerne ikke havde adgang til effektive retsmidler, jf. EMRK's artikel 13, fordi lovgivningen forhindrede dem i at få at vide, om de havde været udsat for et indgreb i form af overvågning, tilkendegav EMD, at Domstolen ikke kunne fortolke artikel 13 på en måde, der ville ophæve dens konklusion om, at manglende underretning er forenelig med artikel 8 med henblik på at sikre overvågningens effektivitet. Manglende underretning betød ikke, sagens omstændigheder taget i betragtning, at artikel 13 var krænket, og Domstolens konklusion var, at de samlede retsmidler (aggregate of remedies) levede op til kravene i artikel 13. Mere generelt anførte Domstolen følgende om betydningen af et effektivt retsmiddel i en sag om hemmelig overvågning:

For the purpose of the present proceedings, an "effective remedy" under Article 13 (art. 13) must mean a remedy that is as effective as can be having regard to the restricted scope for recourse inherent in any system of secret surveillance (pr 69).

Også i Leander-sagen (Leander v. Sweden, 26.3.1987) tog EMD stilling til de særlige hensyn, der gør sig gældende i sager, hvori der foreligger spørgsmål om et lands sikkerhed. Klageren var en svensk statsborger, som påbegyndte et midlertidigt arbejde som vikarierende museumstekniker på et flådemuseum, der var oprettet i tilknytning til Karlskrona Flådebase, som var "restricted military security zone". Kort tid efter ansættelsen blev han bedt om at forlade sin stilling, som et resultat af en personkontrolundersøgelse, som chefen for marinen havde foranlediget foretaget, fordi klageren havde adgang til flådebasen. Klageren blev underrettet om, at resultatet af personundersøgelsen havde været negativt. Han kunne imidlertid ikke få nærmere oplysninger om de informationer fra det hemmelige politiregister, som hindrede hans ansættelse, og han klagede til konventionsorganerne i Strasbourg over, at der var sket krænkelser af bl.a. EMRK's artikler 8 og 13.

EMD lagde til grund, at både opbevaringen og videregivelsen af oplysningerne fra det hemmelige register til chefen for marinen sammenholdt med afslaget på at give klageren mulighed for at gen-drive oplysningerne udgjorde et indgreb i hans ret til respekt for sit privatliv, jf. artikel 8, stk. 1. Domstolen undersøgte herefter om betingelserne for indgrebet, jf. artikel 8, stk. 2, var til stede. Formålet med indgrebet fandtes at være legitimt, og der fandtes at være den fornødne lovhjemmel, hvilket i overensstemmelse med Domstolens praksis betyder, at retsgrundlaget skal være tilgængeligt og så klart formuleret, at individet – evt. med rådgivning – kan forudse konsekvenserne af sine handlinger (reglerne skal være "accessible" and "foreseeable"). Herved lagde Domstolen vægt på, at de svenske regler om registrering gav borgerne en passende indikation om omfanget og måden, hvorpå personoplysninger blev indsamlet, opbevaret og videregivet. Derefter undersøgte Domstolen, om indgrebet var nødvendigt i et demokratisk samfund. Den fandt det utvivlsomt, at en stat af hensyn til den nationale sikkerhed må have lovgivning, der giver dens kompetente myndigheder mulighed for at indsamle og opbevare personoplysninger i registre, der ikke er offentligt tilgængelige, og bruge sådan information i tilfælde som det foreliggende. Ikke desto mindre måtte der, i betragtning af den risiko som hemmelig overvågning udgør for demokratiet, være passende og effektive garantier mod misbrug. Den svenske regering havde henvist til tolv sådanne retsgarantier, og heriblandt lagde EMD særlig vægt på, at der var parlamentarikere blandt den nationale politistyreelse, der var ansvarlig for registrering af oplysningerne mv., og at både den svenske justitskansler,

den svenske justitsombudsmand og Rigsdagens Justitsudvalg (15 parlamentsmedlemmer) kunne tage stilling til politistyrelsens virksomhed. Det forhold, at klageren ikke havde fået indsigt i oplysningerne, kunne ikke i sig selv medføre, at indgrebet ikke var nødvendigt i et demokratisk samfund, idet "it is the very absence of such communication which, at least partly, ensures the efficacy of the personal control procedure" (pr 66). Domstolen bemærkede dog, at forskellige myndigheder havde givet udtryk for, at det ville være ønskeligt med en effektiv anvendelse af reglen om, at oplysningerne skulle videregives til den omtalte person i det omfang kontrolformålet ikke derved ville forspildes. Domstolens konklusion var, at de svenske retsgarantier levede op til kravene i EMRK's artikel 8, stk. 2, og under hensyn til den vide skønsmargin, som staten måtte have i sådanne sager, havde den været berettiget til at antage, at hensynet til rigets sikkerhed vejede tungere end hensynet til klageren. Artikel 8 var således ikke blevet krænket.

For så vidt angik klagen over, at der var sket en krænkelse af EMRK's artikel 13 om adgang til effektive retsmidler, lagde Domstolen i overensstemmelse med udtalelserne i Klass-sagen til grund, at et effektivt retsmiddel efter artikel 13 måtte være en myndighed "as effective as can be having regard to the restricted scope for recourse inherent in any system of secret checks on candidates for employment in posts of importance from a national security point of view" (pr 78). Da klageren havde haft grundlag for at rejse spørgsmålet om krænkelse af EMRK's artikel 8 (havde et "arguable claim"), opfyldte han betingelsen for at kunne gøre krav på et effektivt retsmiddel, jf. artikel 13. Domstolen undersøgte herefter de tilgængelige klageinstanser i svensk ret. Den fandt, at både justitskansleren og justitsombudsmanden måtte betragtes som uafhængige af regeringen. Begge kunne modtage individuelle klager, som de var forpligtet til at undersøge med henblik på at kunne konstatere, om den nationale politistyreelse havde anvendt reglerne korrekt, og i den forbindelse havde de adgang til alle informationer i det hemmelige politiregister. Hovedindvendingen imod de to instanser var, at de ikke kunne træffe retligt bindende afgørelser. Herved henviste EMD dog til den nødvendigvis begrænsede effektivitet, der kunne kræves, når det drejede sig om hemmelige sikkerhedscheck. Desuden lagde den vægt på, at der stod respekt om de to institutioner, og at deres henstillinger sædvanligvis blev fulgt. Endvidere var der en væsentlig parlamentarisk indsigt med den svenske personkontrol, navnlig gennem de parlamentarikere, der havde sæde i politistyrelsen. Dertil kom tilsynet fra regeringen, som klageren faktisk havde rettet henvendelse til. Domstolen mindede om, at et retsmiddel efter artikel 13 ikke nødvendigvis behøver være en domstol, men at kompetencen og de processuelle garantier er afgørende for afgørelsen af, om der er tale om et effektivt retsmiddel; ligesom i Klass-sagen fandt Domstolen(s flertal), at de samlede retsmidler opfyldte artikel 13's betingelser.

I nogle nyere afgørelser vedrørende efterretningsvirksomhed har EMD lagt til grund, at efterretningstjenesters indsamling og opbevaring af personoplysninger, samt andre myndigheders brug af sådanne oplysninger rejser spørgsmål efter artikel 8 (se Cameron 2000: 186), og Domstolen har i disse sager fundet, at der var sket konventionskrænkelser. Sagen *Amann v. Switzerland* (16.2.2000) omhandlede efterretningsvæsenets registrering af en forretningsmand på grundlag af telefonopkald til ham fra den tidligere sovjetiske ambassade i Bern. Aflytningen og båndoptagelsen af telefonsamtalen fandtes at udgøre et indgreb i den pågældendes rettigheder efter EMRK's artikel 8, og EMD fandt, at indgrebet udgjorde en krænkelse af bestemmelsen, fordi de kvalitetskrav, som artikel 8, stk. 2, stiller til lovhjemlen for sådanne indgreb, ikke var opfyldt. Der manglede "foreseeability", eftersom den schweiziske lovgivning ikke angav med tilstrækkelig klarhed, i hvilket omfang og under hvilke omstændigheder de kompetente myndigheder skulle udøve deres skønsmæssige beføjelser. Det samme gjaldt registreringen og opbevaringen af oplysningerne (som, selv om de vedrørte forretningsforhold, fandtes at relatere sig til klagerens privatliv). EMD gav ikke klageren medhold i,

at der var sket en krænkelse af EMRK's artikel 13, idet den lagde vægt på, at klageren havde fået aktindsigt, så snart han blev opmærksom på, at der var registreret oplysninger om ham på et "kort" hos den offentlige anklager, ligesom han havde været i stand til at få en klage over registreringen mv. behandlet af forbundsdomstolen.

Sagen Rotaru v. Romania (4.05.2000) vedrørte den rumænske efterretningstjenestes opbevaring og anvendelse af (falske) personoplysninger, som var indsamlet af det tidligere kommunistiske styre, og som daterede sig helt tilbage til 1946-48. EMD fandt, at opbevaringen og brugen af oplysningerne i begyndelsen af 1990'erne i forbindelse med en af klageren anlagt retssag krænkede hans ret til et privatliv på grund af manglende retssikkerhedsgarantier, bl.a. var der ikke regler for registreringen eller procedurer i den forbindelse; der var heller ingen effektiv overvågning af efterretningstjenesten, hverken da registreringen skete eller senere. Kravet om lovhjæmmel var derfor ikke opfyldt, og syv dommere ønskede at tilføje, at der ikke var noget legitimt formål med at fortsætte det krænkende system med hemmelige registre, og at det klart ikke var nødvendigt i et demokratisk samfund. Der var også sket en krænkelse af klagerens rettigheder i henhold til artikel 13, idet klageren ikke havde kunnet klage til en national myndighed for at få fastslået, at oplysningerne om ham var usande.

I sagen Al-Nashif v. Bulgaria, 20.9.2002, fandt EMD, at der var sket krænkelse af både artikel 8 og artikel 13. Klagerne i sagen var en statsløs palæstinenser og hans kones to børn, der var bulgarske statsborgere. Familien havde fast ophold i Bulgarien, hvor Al-Nashif drev en slagterforretning og gav undervisning i islam. På baggrund af oplysninger fra det lokale politi om hans religiøse aktiviteter blev hans opholdstilladelse inddraget under henvisning til, at han udgjorde en trussel i forhold til den bulgarske stats interesser. Senere afgørelser om frihedsberøvelse og udvisning af Al-Nashif med indrejseforbud indeholdt ingen nærmere begrundelse og kunne ikke påklages; det fremgik udtrykkeligt af udlændingeloven, at administrative tiltag vedrørende den nationale sikkerhed ikke kunne gøres til genstand for anke, og at afgørelserne kun skulle angive "their legal grounds". Al-Nashif klagede over, at udvisningen af ham krænkede hans ret til et familieliv, og han gjorde gældende, at han aldrig havde været involveret i ulovlige aktiviteter, samt at påstandene om, at han havde tilknytning til fundamentalistiske organisationer var opfundne og grundløse. EMD tilkendegav, at selv om udlændinges ret til at bo i et bestemt land ikke er beskyttet af EMRK, kunne udvisning af en udlænding fra et land, hvor han og hans nære familie havde ophold, udgøre et indgreb i vedkommendes ret til et familieliv. Domstolen fandt, at det var tilfældet i den foreliggende sag, og den undersøgte herefter, om artikel 8, stk. 2's betingelser for et sådant indgreb var til stede, hvilket ikke fandtes at være tilfældet, da indgrebet ikke var sket i medfør af bestemmelser, der opfyldte konventionens krav til lovhjemlen. Domstolen gentog, hvad den tidligere havde udtalt om, at der i den forbindelse måtte kræves visse retssikkerhedsgarantier, og at disse, i hvert fald til en vis grad, måtte afhænge af karakteren og udstrækningen af det skete indgreb. Herefter anførte EMD følgende:

It considers that the requirement of "foreseeability" of the law does not go so far as to compel States to enact legal provisions listing in detail all conduct that may prompt a decision to deport an individual on national security grounds. By the nature of things, threats to national security may vary in character and may be unanticipated or difficult to define in advance.

There must, however, be safeguards to ensure that the discretion left to the executive is exercised in accordance with the law and without abuse.

Even where national security is at stake, the concepts of lawfulness and the rule of law in a democratic society require that measures affecting fundamental human rights must be subject to some form of adversarial proceedings before an independent body competent to review reasons for the decision and relevant evidence, if need be with appropriate procedural limitations on the use of classified information ....

The individual must be able to challenge the executive's assertion that national security is at stake. While the executive's assessment of what pose a threat to national security will naturally be of significant weight, the independent authority must be able to react in cases where invoking that concept has no reasonable basis in the facts or reveals an interpretation of "national security" that is unlawful or contrary to common sense and arbitrary.

Failing such safeguards, the police or other State authorities would be able to encroach arbitrarily on rights protected by the Convention (pr 121- 124).

I den foreliggende sag var der ikke foretaget nogen uafhængig undersøgelse, anklagemyndigheden havde ikke handlet i overensstemmelse med en fastlagt procedure, og der var ikke givet nogen begrundelse for udvisningen, hverken til klageren, dennes advokat eller en uafhængig myndighed med kompetence til at undersøge sagen. Domstolen fandt derfor ikke, at udvisningen var sket i overensstemmelse med regler, der indeholdt de nødvendige retssikkerhedsgarantier mod vilkårlige afgørelser, og den fandt derfor ikke, at "lovlighedskravet" var opfyldt, hvorfor der var sket en krænkelse af artikel 8.

I forbindelse med bedømmelsen af klagen over, at klageren ikke havde haft adgang til et effektivt (nationalt) retsmiddel, anførte Domstolen, at artikel 13 sammenholdt med artikel 8 i en sådan sag om udvisning kræver, at staten giver den berørte person adgang til at få prøvet udvisningsbeslutningen og til at få relevante spørgsmål undersøgt af en national, uafhængig og upartisk myndighed under iagttagelse af processuelle retssikkerhedsgarantier. Selv om forpligtelserne ifølge artikel 13 måtte variere, afhængigt af hvilken karakter klagen over en konventionskrænkelse havde, og selv om der i sager om statens sikkerhed måtte accepteres visse begrænsninger i forhold til, hvilken type retsmiddel, der kunne kræves, jf. herved det tidligere udtalte vedrørende sikkerhedsscreening af jobansøgere, så måtte retsmidlet være "effective in practice as well as in law"; Domstolen henviste herved til Klass-, Leander- og Amann-sagerne, hvor disse betingelser fandtes opfyldt, og hvor artikel 13 ikke fandtes krænket, og til Rotaru-sagen, hvor der ingen klagemuligheder var til stede, og hvor Domstolen derfor fandt, at der var sket en krænkelse af artikel 13.

Domstolen tilføjede, at det i en sag om udvisning var mindre vanskeligt at forene interessen i at beskytte følsomme oplysninger med individets ret til et effektivt retsmiddel, end det var i de nævnte sager om hemmelig overvågning, som kun kunne fungere, når individet var uvidende om indgrebet. Domstolen tilføjede, at selv om staten måtte have en vid skønsmargin i spørgsmål om statens sikkerhed, kunne det "by no means justify doing away with remedies altogether" (p. 137). Domstolen anerkendte på ny, at der gjorde sig ganske særlige grunde gældende i sager, hvori der forelå spørgsmål om "den nationale sikkerhed", men det kunne ikke betyde, at man helt kunne undvære klagemuligheder. Herom anførte Domstolen følgende:

Even where an allegation of a threat to national security is made, the guarantee of an effective remedy requires as a minimum that the competent independent appeals authority must be informed of the reasons grounding the deportation decision, even if such reasons are not publicly available. The authority must be competent to reject the executive's assertion that there is a threat to national security where it finds it arbitrary or unreasonable. There must be some form of adversarial proceedings, if need be through a special representative after a security clearance. Furthermore, the question whether the impugned measure would interfere with the individual's right to respect for family life and, if so, whether a fair balance is struck between the public interest involved and the individual's right must be examined (pr 137).

Da klagerne ikke havde haft adgang til sådanne retsmidler, fandt EMD, at deres rettigheder i henhold til artikel 13 var krænket.



## **2.2 National ret**

### **2.2.1 Indfødsretslovgivningen**

Som bekendt bestemmer den danske grundlov (§ 44, stk. 1,) at ingen udlænding kan få dansk indfødsret uden ved lov. Det betyder, at afgørelser om skønsmæssig naturalisation ikke kan træffes af administrationen. Naturalisation af udlændinge sker ved, at disse optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i overensstemmelse med nogle retningslinier, som et flertal i Folketinget har aftalt. De gældende retningslinier er aftalt af regeringspartierne og Dansk Folkeparti, og de indeholdes i Cirkulæreskrivelse nr. 55 af 12. juni 2002 om nye retningslinier for optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse.

I cirkulæreskrivelsens kapitel 1 (indledningen) forklares det, at der ved Integrationsministeriets behandling af ansøgninger om dansk indfødsret principielt ikke er tale om afgørelser i henhold til lov, men om forberedelse af lovforslag. Det anføres dog videre, at den sagsbehandling, som Integrationsministeriet foretager med henblik på at konstatere, om en person opfylder kravene i retningslinierne, minder meget om den form for sagsbehandling, der i almindelighed udøves af den offentlige forvaltning, og at der derfor er grund til generelt at iagttage forvaltningslovens regler og andre forvaltningsretlige principper ved behandlingen af naturalisationsagerne. Derfor følger ministeriet i praksis forvaltningslovens regler og almindelige forvaltningsretlige principper ved behandlingen af naturalisationsansøgninger.

Derimod har det ikke været tilsvarende let at løse problemerne om prøvelsesretten, jf. det ovenfor anførte om det danske forbehold over for bestemmelsen herom i EKS's artikel 12. Herom anføres der følgende i kommentaren til indfødsretsloven, jf. Kleis og Beckman (2004:110):

De særlige forhold, der karakteriserer behandlingen af disse sager, indebærer imidlertid, at der ikke er adgang til administrativ eller retlig prøvelse...

Om adgangen til naturalisation anføres det i cirkulæreskrivelsens indledning, at dens retningslinier beskriver de krav, der skal være opfyldt for, at regeringen uden forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg optager en ansøger på lovforslag om indfødsrets meddelelse, jf. også cirkulæreskrivelsens § 1, hvorefter personer, der opfylder betingelserne "optages på regeringens lovforslag om indfødsrets meddelelse".

Cirkulæreskrivelsen indeholder endvidere bestemmelser om sager, der skal forelægges Folketingets Indfødsretsudvalg. Det gælder bl.a. sager, hvori justitsministeren har meddelt, at ansøgeren ifølge Politiets Efterretningstjenestes vurdering "kan være en fare for landets sikkerhed", jf. § 21.

Integrationsministeriet har fået bemyndigelse til at meddele afslag til de ansøgere, som ikke opfylder betingelserne for optagelse på et lovforslag; afslaget vil som regel indeholde en begrundelse for, hvorfor de pågældende ikke kan få indfødsret (for tiden).

Med henvendelsen af 26. juli 2005 til instituttet er der imidlertid fremsendt en kopi af et konkret afslag på en ansøgning om indfødsret uden begrundelse. Det fremgår af afslagsskrivelsen, som er afsendt i slutningen af oktober 2004, at ansøgeren i maj 2004 havde fået meddelelse om at være ble-

vet optaget på det lovforslag, som forventedes fremsat i oktober 2004, men i afslagsskrivelsen anførtes følgende:

De kan imidlertid alligevel ikke opnå indfødsret nu.

Folketingets Indfødsretsudvalg har således ikke fundet, at De kan medtages på lovforslaget.

Der kan ikke gives nogen begrundelse for afgørelsen. Der henvises i den forbindelse til principperne i forvaltningslovens § 24, stk. 3, jf. § 15.

Integrationsministeriet kan oplyse, at Indfødsretsudvalgets afgørelse ikke kan påklages til anden myndighed.

### *2.2.2 Almindelige forvaltningsprocessuelle regler*

Ifølge forvaltningslovens § 24 skal administrative afslag på en ansøgning begrundes, og en begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det indhold, den har.

Bestemmelserne i § 24, stk. 1 og stk. 2, omtaler de elementer, der skal indgå i begrundelsen, nemlig en henvisning til de relevante retsregler, en kort redegørelse for faktum og de bestemmende hovedhensyn ved skønsmæssige afgørelser. Begrundelsen kan imidlertid efter § 24, stk. 3, begrænses i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskabet 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. Forvaltningslovens § 24, stk. 3, henviser til lovens § 15 om begrænsninger i retten til aktindsigt af hensyn til den pågældende selv eller andre private eller offentlige interesser; blandt de offentlige hensyn er udtrykkeligt nævnt 1) statens sikkerhed og rigets forsvar, 2) rigets udenrigspolitiske eller udenrigsøkonomiske interesser, 3) forebyggelse, opklaring og forfølgning af lovovertrædelser, straffuldbyrdelse og lignende samt 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, og 5) det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

Bestemmelsen i § 24, stk. 3, omhandler begrænsninger i begrundelsens indhold. En begrænsning af selve begrundelsespligten – således at visse afgørelse efter omstændighederne kunne tænkes at fremtræde helt uden begrundelse – kan ikke udledes af bestemmelsen, men i nogle tilfælde vil begrænsningerne af indholdet kunne være ganske vidtgående, jf. Forvaltningsret v. Gammeltoft-Hansen m. fl. (2002: 568), hvor det bl.a. nævnes, at administrative afgørelser inden for strafferetsplejen undertiden kan forekomme med “en meget beskåret begrundelse, f.eks. af efterforskningsmæssige hensyn eller med henblik på beskyttelse af vidner (jf. § 15, stk. 1 nr. 3)”.

#### *2.2.2.1 Særlige hensyn i efterretningssager*

PET er en intern sikkerhedstjeneste, der overordnet har til opgave at overvåge, forebygge og forhindre strafbare handlinger og anden virksomhed, som indebærer fare for landets sikkerhed, herunder i første række de i straffelovens kapitler 12 og 13 omhandlede forbrydelser.

Der er ingen særlig lovgivning for PET, som er omfattet af de almindelige regler, der gælder for politiet, navnlig retsplejeloven. Der er dog særlige generelle retningslinier for PET's virksomhed, som udstedes af justitsministeren. Justitsministeren har i 1996 udstedt instrukser for PET's virksomhed. Skiftende chefer for PET har endvidere udarbejdet interne retningslinier for PET's virksomhed.

PET er omfattet af offentlighedslovens og forvaltningslovens bestemmelser, som begge indeholder de særlige undtagelser for så vidt angår oplysninger, der er nødvendige af hensyn til rigets sikkerhed og forholdet til fremmede magter, jf. ovenfor. Derfor vil en stor del af PET's materiale ikke være offentligt tilgængeligt.

Folketingets Ombudsmand har behandlet en aktindsigtssag (efter offentlighedsloven) om afslag på oplysning om, hvorvidt Politiets Efterretningstjeneste (PET) havde registreret oplysninger om en person (FOB 1998.176). Heraf fremgik det, at det var PET's faste og langvarige praksis, at der i almindelighed ikke – heller ikke ud fra princippet om meroffentlighed – gives aktindsigt i oplysninger, som efterretningstjenesten har om en person, idet en sådan oplysning i sig selv antages at ville kunne medføre skadevirkninger for efterretningstjenestens virksomhed, og der oplyses i almindelighed heller ikke om, at efterretningstjenesten ikke er i besiddelse af oplysninger om en person, idet de personer, som ikke ville få en sådan oplysning, da kunne slutte modsætningsvis, at efterretningstjenesten var i besiddelse af oplysninger om dem. Ombudsmanden fandt ikke grundlag for at kritisere efterretningstjenestens retsopfattelse, hvorefter tjenesten efter en konkret vurdering kan afslå at oplyse, om den har oplysninger om en person. Vedrørende den forholdsvise generelle begrundelse for afgørelsen henviste ombudsmanden til forvaltningslovens § 24, stk. 3's mulighed for at begrænse indholdet af en begrundelse.

Som omtalt nedenfor har Justitsministeriet den 22. april 1998 nedsat et Udvalg vedrørende Politiets og Forsvarets Efterretningstjenester, som har fået til opgave at overveje spørgsmålet om den enkelte borgers adgang til at få oplysning om, hvorvidt vedkommende er registreret i efterretningstjenesternes registre. Udgangspunktet herfor forudsættes at være, at formålet med registrene og den bagved liggende efterforskning ikke må kompromitteres.

#### 2.2.2.2 Kontrol med efterretningstjenesterne

*Justitsministeren* er parlamentarisk ansvarlig for den virksomhed, der udøves af PET. Overordnede spørgsmål på det sikkerhedsmæssige område behandles i *Regeringens Sikkerhedsudvalg*, hvor statsministeren er formand. Den sædvanlige parlamentariske kontrol er suppleret med et særligt *parlamentarisk kontroludvalg*, der er sammensat af fem folketingsmedlemmer repræsenterende de fem største partier i Folketinget.

En særlig kontrolinstans i forhold til PET's registreringer og videregivelse af personoplysninger er *Wambergudvalget*, der består af en formand og tre andre medlemmer (medlemmerne må betragtes som upolitiske og er udpeget som følge af den almindelige tillid og agtelse, der er knyttet til deres person). Udvalget fører også tilsyn med Forsvarets Efterretningstjenestes registrering af personer. Siden 1996 skal enhver nyregistrering af danskere og herboende udlændinge forelægges udvalget til godkendelse. Udvalget kontrollerer, om betingelserne for registrering er opfyldt, og i forhold til ældre sager kontrollerer det ved stikprøver, om fristerne for sletning af registreringer overholdes. Også spørgsmål om videregivelse af personoplysninger til andre myndigheder skal forelægges for Wambergudvalget (til godkendelse af videregivelsen). Udvalget har også fået til opgave at tage stilling til henvendelser fra enkeltpersoner vedrørende spørgsmål, der hører under udvalgets kompetence (se Redegørelse vedrørende dele af PET's virksomhed 1998:33)

De mere indgribende efterforskningskridt foretaget af PET er undergivet *domstolskontrol*; endvidere kan *Folketingets Ombudsmand* som nævnt tage stilling til klager over PET.

Efter offentliggørelse af en redegørelse fra PET i 1998 blev der rejst spørgsmål om en styrket demokratisk kontrol og om en nærmere samlet regulering for PET, der er tilgængelig for offentligheden, og hvori centrale bestemmelser er fastsat ved lov. Det fik regeringen til at nedsætte det ovenfor omtalte udvalg vedrørende efterretningstjenesterne. Ifølge kommissoriet af 22. april 1998 skal udvalget bl.a. overveje spørgsmål om registrering og opbevaring af personoplysninger. Udvalget skal som nævnt også overveje spørgsmålet om den enkelte borgers adgang til at få oplysning om, hvorvidt vedkommende er registreret i efterretningstjenesternes registre, medens spørgsmålet om kontrollen med PET skulle overvejes af regeringen. Der er p.t. ingen frist for udvalgsarbejdets afslutning. Dette kan have sammenhæng med, at der i 1999 blev nedsat en PET-Kommission, jf. lov nr. 359 af 2. juni 1999 om undersøgelse af politiets efterretningsvirksomhed på det politiske område og af de aktiviteter, der var baggrunden for denne virksomhed, og at resultatet af denne kommissions undersøgelser muligvis vil kunne være af betydning for udvalget.

### *2.2.3 Forholdene i Sverige og Norge*

Ifølge den svenske lag om svenskt medborgarskap, § 11, stk. 1, nr. 5, er det et naturalisationskrav, at ansøgeren har haft og kan forventes at komme til at "ha ett hederligt levnadssät". Når det drejer sig om ansøgere over 15 år, indhente Migrationsverket og Utlänningsnämnden som et led i undersøgelsen af, om dette vilkår er opfyldt, oplysninger fra Rikspolisstyrelsen (Sikkerhedspolitiet), og hvis styrelsen foreslår, at der meddeles afslag på ansøgningen, bliver der tale om et såkaldt "säkerhetsärende" (en sag hvori der foreligger spørgsmål om rigets eller den almindelige sikkerhed). Den beslutning, som Migrationsverket træffer i et säkerhetsärende, kan påklages til den svenske regering, jf. medborgarskapslovens § 27; ikke alene ansøgeren, men også Rikspolitistytrelsen kan klage (hvis Migrationsverket afslår at følge styrelsens indstilling). På Migrationsverkets hjemmeside oplyses om sikkerhedskontrollen af ansøgerne og om muligheden for at klage over beslutninger i sådanne sager.

Før vedtagelsen af den nye svenske medborgarskapslov af 2001 var det regeringen, som traf afgørelser i de her omhandlede sager, men da det fandtes tvivlsomt, om denne ordning levede op til kravet i EKS's artikel 12 (selv sagerne kunne genbehandles af regeringen), og da det helt generelt fandtes utilfredsstillende, at der ikke var en klageinstans, blev det besluttet at lade Migrationsverket træffe afgørelse i første instans og at lade regeringen være ankeinstans; dette var også begrundet med, at det er regeringen, der har det endelige ansvar for rigets sikkerhed, og at man inden for regeringskanselliet besidder et stort mål af ekspertkundskab inden for de forskellige områder, som kan aktualiseres i forbindelse med afgørelse af sikkerhedsspørgsmål (se prop. 1999/2000:147, s. 59). (Den medborgarskapskommitté, som udarbejdede betænkning om bl.a. denne lovændring (Slutbetänkande av 1997 års medborgarskapskommitté, SOU 1999:34) havde haft underhåndskontakter med den svenske efterretningstjeneste SÄPO, som ikke havde haft noget at indvende mod lovændringen.)

Såfremt den svenske regering i en klagesag kommer til det resultat, at der ikke foreligger noget egentligt sikkerhedsaspekt, skal den sende sagen tilbage til Migrationsverket, som træffer en ny afgørelse i sagen, jf. herved den kommenterede medborgarskapslov (Sandesjö och Björk: 2005:189).

Også i Norge finder man det nødvendigt at få afklaret, om en ansøger om statsborgerskab kan udgøre en fare for landets sikkerhed. Det udvalg, som kom med forslag til en ny (ikke gennemført) lov om norsk statsborgerskab (NOU 2000:32), fandt dog ikke at burde foreslå en ny bestemmelse om

sikkerhedskontrol i loven. Det var udvalgets opfattelse, at eventuelle sikkerhedsproblemer kunne løses ved at stille en sag i bero med henblik på, at udlændingemyndighederne kunne træffe afgørelse om bortvisning eller udvisning efter udlændingelovens bestemmelser herom. Hvis der var tale om personer, som var under observation, og som ikke måtte få viden herom, var det udvalgets opfattelse, at man i praksis ikke kunne undgå at give vedkommende statsborgerskab. I givet fald måtte det senere afgøres efter de almindelige omgørelsesregler, hvorvidt man skulle "kalle en statsborgerbevilling tilbage", jf. udredningens s. 152, hvor det om begrundelseskravet anføres følgende:

Man må ellers være oppmærksom på at efter forvaltningslovens § 24 vil myndighederne være forpliktet til å begrunne et avslag. Grunngivning kan unnlates når den avdekker forhold som det av hensyn til rikets sikkerhet, forholdet til fremmede stater og landets forsvar er av betydning å hemmeligholde, jf. § 19 første ledd bokstav a. Om denne bestemmelsen kan brukes når parten selv er en sikkerhetsrisiko er imidlertid tvilsomt, og et avslag uten begrunnelse for en søker som ellers fyller vilkårene vil under enhver omstendighet fortelle det man mener ikke skulle sies. Det er også grunn til å vise til at Europarådets konvensjon av 1997 artikkel 11 inneholder en bestemmelse om begrunnelsesplikt som er helt generell. Det heter i kommentaren at dersom vedtaket berører rikets sikkerhet "kreves bare et minimum av opplysninger". Det må imidlertid være åpenbart at man må si noe om avslagsgrunnens art.

### **3. Instituttets vurdering**

#### **3.1 Generelle bemærkninger**

Udgangspunktet for afgørelser om statsborgerskab er, at det er den enkelte stat, der selv bestemmer og fastsætter i sin egen lovgivning, hvem der skal være dens statsborgere. Afslag på statsborgerskab vil derfor normalt ikke kunne betragtes som indgreb i en persons ret til respekt for sit privatliv. Det er imidlertid et almindeligt princip inden for både statsborgerretten og menneskeretten, at afgørelser om statsborgerskab ikke må være vilkårlige, og EMD har udtalt, at under særlige omstændigheder vil vilkårlige afgørelser om statsborgerskab kunne rejse spørgsmål efter EMRK's artikel 8 om enhver ret til respekt for sit privat- og familieliv.

Domstolen har desuden lagt til grund, at efterretningstjenesters registrering, opbevaring og videregivelse af personoplysninger, som de berørte personer ikke har kendskab til, og andre myndigheders brug af sådanne oplysninger, udgør et indgreb i de pågældendes rettigheder efter artikel 8. Beskyttelsen mod vilkårlige indgreb findes i artikel 8, stk. 2, som bestemmer, at et indgreb kun kan retfærdiggøres, hvis det sker i overensstemmelse med lovgivningen og er nødvendigt i et demokratisk samfund af en eller flere nærmere angivne legitime grunde, herunder hensynet til den nationale sikkerhed. Det betyder som omtalt ovenfor, at indgrebet skal ske i overensstemmelse med tilgængelige og forholdsvis klart formulerede regler, og at der skal være tilstrækkelige processuelle retssikkerhedsgarantier mod misbrug.

Instituttet har ikke på det foreliggende grundlag ment at burde udtale sig om, hvorvidt de regler, der gælder for PET's registrering, opbevaring og videregivelse af personoplysninger, kan antages at opfylde kravene om tilgængelighed og forudsigelighed (et ekspertudvalg har til opgave at overveje dette). Genstanden for instituttets undersøgelse er spørgsmålet, om der er de fornødne retssikkerhedsgarantier i forbindelse med afslag på indfødsret, der meddeles på grundlag af PET's vurdering af, at ansøgeren kan udgøre en fare for landets sikkerhed.

#### **3.2 Spørgsmålet om begrundelse**

Som det fremgår af det ovenfor anførte, indeholder EKS's artikel 11 en forpligtelse til at begrunde (delvist) negative afgørelser om statsborgerskab. Det forudsættes dog, at begrundelsen kan indskrænkes til et minimum i afgørelser, der involverer den nationale sikkerhed. Som et minimum synes dog at burde nævnes, at det er en sådan afgørelse (om den nationale sikkerhed), der er tale om, jf. herved også ovenfor s. 13 om det i den norske betænkning anførte om, at det må være "åpenbart at man må si noe om avslagsgrunnens art".

Det kommer herved også i betragtning, at spørgsmålet om begrundelse og spørgsmålet om klageadgang hænger sammen – navnlig i sager, hvor en myndighed træffer afgørelser på grundlag af oplysninger tilvejebragt af en anden myndighed gennem hemmelig efterretningsvirksomhed. En person, som modtager en negativ afgørelse på grundlag af en efterretningstjenestes vurdering af, at vedkommende udgør en fare for den nationale sikkerhed, skal efter EMD's praksis have mulighed for at få efterprøvet denne vurdering, jf. herved det i Al-Nashif-sagen anførte om, at "(t)he individual must be able to challenge the executive's assertion that national security is at stake". Efter instituttets opfattelse kan dette krav ikke med sikkerhed siges at være opfyldt, når en ansøger får afslag på statsborgerskab uden nogen begrundelse (bortset fra henvisningen til principperne i forvaltningslovens § 24, stk. 3, og § 15) og med oplysning om, at der ikke er nogen klagemulighed.

Det bemærkes herved, at selv om det forholder sig sådan, at det alene er i sager om landets sikkerhed, at der ikke gives begrundelse og klageadgang, og selv det i så fald må antages, at blive mere almindeligt kendt, at de "ubegrundede afslag" i realiteten er begrundet med hensynet til landets sikkerhed, jf. herved også den norske betænkning, kan det næppe udelukkes, at der vil være ansøgere, som ikke har eller får denne viden. Hvis sådanne ansøgere modtager et helt ubegrundet afslag, vil de ikke vide, om de har grundlag for at klage over afslaget.

Derfor synes det som minimum at burde meddeles, at de omhandlede afslag er begrundet med hensynet til statens sikkerhed, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 3, sammenholdt med § 15, stk. 1, nr. 1, hvorved ansøgeren får mulighed for at bedømme, om der skal tages videre skridt med henblik på at få rettet eventuelle fejl. Det bemærkes herved, at fejltagelser ikke kan udelukkes på dette område, jf. Cameron (2000:179) om bl.a. fejlidentifikationer og unøjagtigheder, opstået som følge af, at efterretningstjenester modtager oplysninger fra andre stater; se også Kjær (2003: 228) om falske oplysninger "plantet" af en kilde (en stat, en organisation eller en enkeltperson) med interesse i at miskreditere en bestemt person ud fra politiske, ideologiske eller andre motiver.

### 3.3 Spørgsmålet om klageadgang

Hvad angår spørgsmålet om klageadgang, har EMD udtalt, at såfremt en person fremsætter en begrundet påstand (an arguable claim) om at have været udsat for en menneskerettighedskrænkelse, skal vedkommende have mulighed for at få spørgsmålet herom efterprøvet ved en national myndighed, jf. EMRK's artikel 13 om adgangen til et "effektivt retsmiddel". Selv om EMD har accepteret en begrænsning af klageinstansens effektivitet i sager om landets sikkerhed, skal der dog være adgang til en uafhængig og upartisk myndighed, hvis sagsbehandling er omgærdet af processuelle retsgarantier.

EMD har tilkendegivet, at selv om et enkelt retsmiddel ikke i sig selv kan opfylde alle de krav, som artikel 13 stiller, kan de samlede retsmidler, som en stats lovgivning stiller til rådighed, gøre det. Instituttet har ikke et klart overblik over, til hvilke myndigheder en ansøger, som meddeles afslag på indfødsret på grund af PET's sikkerhedsvurdering, vil have mulighed for at henvende sig vedrørende eventuelle fejl i sikkerhedsvurderingen. Så vidt ses, kan ansøgeren henvende sig til Wambergudvalget, som, selv om det i det væsentlige må ses som en garantigivende kontrolinstans i forbindelse med selve efterretningsvirksomheden, efter det oplyste også kan tage stilling til individuelle henvendelser; der kan også rettes henvendelse til Folketingets Ombudsmand (om PET – ikke om Indfødsretsudvalget), og efter omstændighederne vil der formentlig også kunne anlægges sag ved domstolene med påstand om, at en videregivelse af (fejlagtige) oplysninger med afslag på indfødsret til følge har udgjort et indgreb i klagerens ret til respekt for sit privatliv.

Det skal bemærkes, at instituttet er af den opfattelse, at den kontrolmulighed, som EMRK's artikel 13, jf. artikel 8, forpligter Danmark til at etablere, må relatere sig til PET's virksomhed; instituttet har ikke fundet at burde komme nærmere ind på spørgsmålet om muligheden for et eventuelt sagsanlæg mod Integrationsministeriet og/eller lovgivningsmagten. Det bemærkes herved også, at instituttet ikke er bekendt med, hvorvidt Folketingets Indfødsretsudvalg har kendskab til PET's risikovurderinger, eller om udvalget blot modtager en meddelelse fra justitsministeren om, at PET har vurderet, at ansøgeren kan være til fare for landets sikkerhed. Bestemmelsen i § 21 i de generelle retningslinier for naturalisation blev medtaget som et led i den samlede lovgivning, som Folketinget gennemførte med henblik på bekæmpelse af terror ("terrorepakken"); også udlændingeloven blev ændret i den forbindelse, og ifølge denne lovs § 45 b, stk. 2, 2. pkt., kan integrationsministeren bestemme, at PET's oplysninger af sikkerhedsmæssige grunde ikke må videregives til de relevante myndigheder, der skal træffe afgørelse om asyl (Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet (se herom Kjær (2003:219) og Christoffersen (2004:97))).

Integrationsministeriet bør imidlertid kunne oplyse ansøgerne, som meddeles afslag på indfødsret af hensyn til landets sikkerhed, om mulige retsmidler. Instituttet har ikke grundlag for at fastslå, hvorledes de pågældende ansøgers rettigheder efter artikel 13 nærmere bør sikres. En kontrolordning i disse sager tilrettelægges formentlig bedst af de involverede myndigheder selv. Instituttet finder herved anledning til at påpege, at en ordning i lighed med den svenske, hvorefter der kan klages til regeringen, når der meddeles afslag på statsborgerskab af hensyn til statens sikkerhed, synes at kunne etableres uden at komme i konflikt med grundlovens § 44, stk. 1. Når regeringen alene tager stilling til holdbarheden af efterretningstjenestens vurdering af, at ansøgeren kan udgøre en fare for den nationale sikkerhed, og når en eventuel tilsidesættelse af sikkerhedsvurderingen alene fører til en tilbagesendelse til den kompetente myndighed med henblik på, at denne kan træffe en fornyet afgørelse i sagen, ses der ikke at være grundlovmæssige problemer, da det her fortsat vil være lovgivningsmagten, der afgør naturalisationsspørgsmålet.

Man kan også forestille sig, at et spørgsmål om krænkelse af artikel 8 indbringes for domstolene i forbindelse med et sagsanlæg mod justitsministeren, som den parlamentarisk ansvarlige for PET, og som den, der videresendes PET's sikkerhedsvurdering til Indfødsretsudvalget. EMRK er gennemført i dansk ret og kan påberåbes for og anvendes ved danske domstole (se betænkning nr. 1407, 2001), og en sagsøger, som uberettiget måtte være blevet betragtet som til fare for landets sikkerhed, og som på det grundlag er meddelt afslag på indfødsret, ville (bl.a.) kunne påberåbe sig EMRK's artikel 8 om beskyttelse af privatlivet. (Såfremt domstolene ikke kunne antages at have denne kompetence, måtte sagen i stedet kunne indbringes direkte for EMD).

For god ordens skyld skal det tilføjes, at lovgivningsmagten ved ratifikation af internationale konventioner har ladet sig folkeretligt forpligte på indfødsrettens område og dermed har accepteret visse begrænsninger i den frie bestemmelsesret; dette er bl.a. kommet til udtryk i forbindelse med de senere års indfødsretslovgivning, jf. for eksempel bemærkningerne til lovforslaget om ændring af reglerne om erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring (L 138, jf. FT 2003-04 tillæg A s. 4895), hvor følgende anføres:

Den foreslåede begrænsning af § 3 til nordiske statsborgere indebærer, at Danmarks forpligtelse efter konventionen (FN-konventionen af 1961 om begrænsning af statsløshed) skal opfyldes på anden måde. Integrationsministeriet vil derfor – efter forudgående orientering af Folketingets Indfødsret – optage personer omfattet af konventionen på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, når de i konventionen nævnte betingelser er opfyldte.

Herved synes det at være forudsat, at lovgivningsmagten er konventionsmæssigt forpligtet til at meddele de pågældende indfødsret ved lov.

Sammenfattende er det instituttets opfattelse, at en imødekommen af kravene i EKS's artikel 11 og EMRK's artikel 8 forudsætter, at (også) afslag på indfødsret af hensyn til statens sikkerhed ledsages af en begrundelse, der efter omstændighederne kan begrænses til en henvisning til indholdet af forvaltningslovens § 24, stk. 3, jf. § 15, stk. 1, nr. 1, om hensynet til statens sikkerhed. Endvidere er det instituttets opfattelse, at ansøgere, der får et sådant afslag, efter EMRK's artikel 13, jf. artikel 8, har krav på at få efterprøvet begrundede indsigelser (arguable claims) mod sikkerhedsvurderingen; spørgsmålet om, hvorledes prøvelsesadgangen i overensstemmelse med kravene i artikel 13 mest hensigtsmæssigt bør tilrettelægges, synes at burde forelægges de involverede myndigheder.

*Eva Ersbøll*

10 oktober 2005

#### *Referencer:*

Betænkning nr. 1407 om Inkorporering af menneskerettigheder i dansk ret (2001)

Cameron, Iain: National Security and the European Convention on Human Rights (2000)

Christoffersen, Jonas: Domstolsprøvelse i terrorsager mv., i *UfR* 2004B.97.

Ersbøll, Eva: Retten til et Statsborgerskab og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, i *Festskrift om Menneskerettigheder til Carl Aage Nørgaard*, red.: Toftegaard Nielsen, Gorm m.fl. (2004), s. 83 ff.



Gammeltoft-Hansen, Hans m. fl.: *Forvaltningsret* (2002)

Kjær, Kim U.: De udlændingeretlige elementer af FN's terrorresolution i dansk ret, i *EU-ret & Menneskeret* 5 (2003)

Kleis, Birgit og Beckman, Niels: *Indfødsretsloven med kommentarer* (2004)

Koch, Ida Elisabeth: Retssikkerhed i forbindelse med erhvervelse af indfødsret ved lov – retlige og/eller politiske hindringer, *Juristen* nr. 1 (1999)

NOU Norges offentlige utredninger 2000: 32 Lov om erwerb og tap av norsk statsborgerskap (Statsborgerloven)

Redegørelse vedrørende dele af PET's virksomhed (1998)

Sandesjö, Håkon och Björk, Kurt: *Nya medborgarskapslagen med kommentarer* (2005)

SOU 1999:34 Svensk medborgarskap, Slutbetänkande av 1997 års medborgarskapskommitté (1999)

Årsberetning fra Politiets Efterretningstjeneste (2003)

## Thomas Klyver

---

**Fra:** Shari Boateng  
**Sendt:** 13. juni 2012 15:10  
**Til:** Thomas Klyver  
**Emne:** VS: Høring over betænkning nr. 1529/2012  
**Vedhæftede filer:** Endelig høring nr. 1 af 2 - Preben Wilhjem.doc; Endelig høring nr. 2 af 2 - Pernille Boye Koch.pdf

**docId:** http://101v035.kriminalforsorgen.net/sjdep09p/DOK460946  
**SJ:** 1

-----Oprindelig meddelelse-----

**Fra:** Retssikkerhedsfonden [<mailto:post@retssikkerheds-fonden.dk>]  
**Sendt:** 13. juni 2012 14:30  
**Til:** Justitsministeriet; [fmn@fmn.dk](mailto:fmn@fmn.dk)  
**Emne:** SV: Høring over betænkning nr. 1529/2012

Til Justitsministeriet og Forsvarsministeriet

Ved skrivelse af 24. februar 2012 anmoder Justitsministeriet om Retssikkerhedsfondens kommentarer til nedenstående høring.

Retssikkerhedsfonden har anmodet medlemmerne Pernille Boye Koch og Preben Wilhjem om på fondens vegne at fremkomme med vurderinger af udkastet til lovforslag.

Retssikkerhedsfonden kan tilslutte sig de pågældendes vurderinger af lovudkastet, som fonden støtter. Se venligst vedhæftet 2 dokumenter.

Retssikkerhedsfonden skal beklage den forsinkede fremsendelse.

Ole Espersen  
Formand

---

Retssikkerhedsfonden  
Nytorv 5, 1. sal  
1450 København K  
Telefon: + 45 20 73 22 88

[www.retssikkerheds-fonden.dk](http://www.retssikkerheds-fonden.dk)

-----Oprindelig meddelelse-----

**Fra:** Jean Elisabeth Hørdum [<mailto:jee@jm.dk>]  
**Sendt:** 24. februar 2012 14:09  
**Til:** [politi@politi.dk](mailto:politi@politi.dk); [rigsadvokaten@ankl.dk](mailto:rigsadvokaten@ankl.dk); [post@retssikkerheds-fonden.dk](mailto:post@retssikkerheds-fonden.dk); [formand@retspolitik.dk](mailto:formand@retspolitik.dk); [mail@politiforbundet.dk](mailto:mail@politiforbundet.dk); [jka001@politi.dk](mailto:jka001@politi.dk); [oao@oao.dk](mailto:oao@oao.dk); [er@homannlaw.dk](mailto:er@homannlaw.dk); [kl@kl.dk](mailto:kl@kl.dk); [center@humanrights.dk](mailto:center@humanrights.dk); [hkkf@hkkf.dk](mailto:hkkf@hkkf.dk); [hod@hod.dk](mailto:hod@hod.dk); [hjk@h-jv.dk](mailto:hjk@h-jv.dk); [fko@mail.dk](mailto:fko@mail.dk); [fpt@mil.dk](mailto:fpt@mil.dk); [milsik@fe-ddis.dk](mailto:milsik@fe-ddis.dk); [fauk@fmn.dk](mailto:fauk@fmn.dk); [sa1@ankl.dk](mailto:sa1@ankl.dk); [jbe011@politi.dk](mailto:jbe011@politi.dk); [hoeringer@dommerfm.dk](mailto:hoeringer@dommerfm.dk); \$Direktoratet for Kriminalforsorgen; [dkr@dkr.dk](mailto:dkr@dkr.dk);

[dommerforeningen@gmail.com](mailto:dommerforeningen@gmail.com); [dt@datatilsynet.dk](mailto:dt@datatilsynet.dk); [regioner@regioner.dk](mailto:regioner@regioner.dk);  
[mail@danskeadvokater.dk](mailto:mail@danskeadvokater.dk); [skaf@skaf-net.dk](mailto:skaf@skaf-net.dk); [cs@cs.dk](mailto:cs@cs.dk); [brs@brs.dk](mailto:brs@brs.dk); [amnesty@amnesty.dk](mailto:amnesty@amnesty.dk);  
[ac@ac.dk](mailto:ac@ac.dk); [samfund@advokatsamfundet.dk](mailto:samfund@advokatsamfundet.dk)  
Emne: Høring over betænkning nr. 1529/2012

<<Høringsanmodning øvrige - med underskrifter [DOK354600].pdf>> Se venligst vedhæftede høringsanmodning.

Med venlig hilsen

Jean Elisabeth Hørdum  
Overassistent

Politikontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Tlf. direkt: 7226 8503  
Tlf.: 7226 8400  
[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

<<fesdPacket.xml>>

Til Justitsministeriet og Forsvarsministeriet

Nytorv 5, 1. sal  
1450 København K

Kontaktoplysninger:  
post@retssikkerheds-fonden.dk  
Tlf.: 20 73 22 88

Hjemmeside:  
www.retssikkerheds-fonden.dk

Dato: Juni 2012  
Navn: LS

*Preben Wilhjelm*

## Indstilling til høringsvar ang. betænkning nr. 1529/2012, specielt forslag til Lov om Politiets Efterretningstjeneste

### GENERELT

Den omhandlede betænkning, i det følgende kaldet WP (efter Wendler Pedersen-udvalget) har været under udarbejdelse reelt siden 2009, eller nøjagtig i samme periode, som Folketingets Udvalg for Forretningsordenen har skullet forholde sig til PET-kommissionens Beretning af 2009. Da Folketingets Udvalg for Forretningsordenen i sin beretning af 19. december 2011, i det følgende kaldet UF, under punkt 2.3 direkte opfordrer til, "at regeringen følger hurtigt op på (WP-) betænkningen og fremlægger et forslag til en ny samlet regulering af PET's virksomhed" og flere steder henviser til den ventede betænkning fra WP-udvalget, findes det relevant i sådanne sammenhænge at referere også til UF.

Vi bør kunne være enige i den grundlæggende betragtning, at det med PETs vigtige funktion, vidtgående beføjelser og begrænsede muligheder for åbenhed må anbefales, at vilkårene for PETs arbejde fastlægges ved lov, at mulighederne for administrative ændringer af disse vilkår begrænses, og at kontrollen med tilvejebringelsen og behandlingen af personoplysninger varetages af et uafhængigt kontrolorgan til erstatning af Wamberg-udvalget (Tilsynet).

Vi bør på det kraftigste støtte forslaget om, at en ny PET-lov vedrørende oplysninger om personoplysninger benytter begrebet "behandling" i.st.f. det tidligere "registrering", idet vi forudsætter, som det også er forudsat i WP's bemærkninger, at begrebet "behandling" som i persondataloven omfatter "indsamling, registrering, systematisering, opbevaring" m.v., idet vi går ud fra, at man herved har udelukket omgåelse i form af 'arbejdskartoteker' mv.

*Fondens bestyrelse:*  
Ole Espersen Prof.dr.jur. (formand)  
Vagn Greve Prof.lic.jur.  
Christian Harfang Advokat (H)  
Holger Kallehaug Fhv. landsdommer  
Preben Wilhjelm Cand.mag., lic.jur.

*Medlemmer af Forum for retssikkerhed:*  
Lennart Lyngø Andersen Prof.lic.jur.  
Ole Stig Andersen Tidl. direktør for Folketinget  
Jørgen Ballhausen Advokat (H)  
Flemming Balvig Prof.dr.jur., mag.scient.soc.  
Hans Henrik Brydensholt Landsdommer  
Thomas Etholm Prof. ph.d. cand.jur.  
Bjørn Elmquist Advokat (H)  
Hans Jørgen Engbo Fængselsinspektør  
Jørgen Estrup Seniorrådgiver  
Jens Vedsted-Hansen Prof.dr.jur.  
Hans Hertel Prof.  
Kjeld Holm Biskop  
Niels Høiby Prof.dr.med.  
Thorild Høyer Advokat (H)  
Torben Ishøj Overlæge  
Christian F. Jensen Advokatfuldmægtig  
Claus Haagen Jensen Prof.  
Marianne Kastrup Overlæge  
Ole Krarup Prof.dr.jur.  
Claus Larsen Fhv. byretspræsident  
Helle Lokdam Advokat (H)  
Torben Lund, Advokat, fhv. sundhedsminister  
Anker Brink Lund Prof.dr.phil.  
Brian Patrick McGuire Prof.  
Peter Pagh Prof.dr.jur.  
Ulrich Horst Petersen Cand.jur.  
Niels Pontoppidan Fhv. højesteretspræsident  
Lars Adam Rehof Seniorkonsulent, cand.jur.  
Bente Rich Speciallæge  
Jesper Ryberg Prof.  
Therese Rytter Juridisk rådgiver, cand.jur.  
Jens Elo Rytter Prof. ph.d. cand.jur.  
Poul Smidt Journalist, cand.jur.  
Eva Smith Prof.dr.jur.  
Suné Skadegaard Thorsen Advokat  
Tyge Trier Advokat  
Asger Thystrup Advokat  
Per Ole Tråskmann Prof.  
Fritz Videbech Advokat  
Poul Videbech Prof. ledende overlæge, dr.med.  
Mandana Zarrehparvar Chefkonsulent  
Line Barfod Advokat, fhv. folketingsmedlem  
Pernille Boye Koch Cand.jur. ph.d. lektor  
René Offersen Advokat

#### *Fondens formål:*

Retssikkerhedsfonden er almennyttig. Dens formål er at fremme viden om samt forståelse og respekt for retsstatsprincippernes betydning for den demokratiske stat. Dette skal ske blandt andet ved at støtte og inspirere til forskning og formidling, afholdelse af seminarer m.v.

Der er i fondens regi etableret et "Forum for retssikkerhed", hvori der udveksles erfaringer vedrørende udviklinger inden for aktuelle retssikkerhedsområder.

Der søges tilrettelagt en indsats på forskellige områder blandt andet ved udarbejdelse af beskrivelser af udviklingen og diskussioner om dens mulige implikationer for væsentlige retssikkerhedsspørgsmål. Såvel Forum for retssikkerhed som Retssikkerhedsfonden kan tage aktuelle emner op med politikere og myndigheder.

Ad § 1, stk. 1:

I opregningen af PETs opgaver forekommer punkt 4 efter ordlyden at være nærmest grænseløs. I bemærkningerne henvises til de opgaver, PET allerede har overtaget fra det tidligere NEC (alvorlig kriminalitet, gidseltagninger og farlige anholdelser). Spørgsmålet er, om man ikke med fordel kan præcisere dette i selve lovteksten. Med justitsministerens beføjelse efter stk. 2 til at henlægge andre opgaver end de opregnede til PET, vil en præcisering af punkt 4 ikke forhindre nye opgaver, kun sikre, at det ikke er PET selv, men justitsministeren, der skal afgøre, hvad der har saglig og relevant forbindelse til PETs opgaver i øvrigt.

Ad § 1, stk. 2:

Justitsministerens beføjelse rækker if. bemærkningerne ud over beføjelsen til instrukser. Det rejser spørgsmålet, om anvendelse af stk. 2 ikke bør forudsætte godkendelse fra eller i det mindste orientering af Folketingets kontroludvalg.

Ad. § 2:

Forslaget opererer med tre 'tærskler' for PETs beføjelser til indsamling og behandling af oplysninger. Her er anvendt den laveste tærskel ("kan have betydning"), som i bemærkningerne præciseres således, at det "ikke på forhånd kan udelukkes, at oplysningen har relevans". Det er en meget lav tærskel, om nogen overhovedet, og det er svært at se (og fremgår ikke af bemærkningerne) i hvilke tilfælde det kan være berettiget at indhente oplysninger, hvis det ikke "må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver", som er den næste tærskel, jf. § 3.

Ad § 3:

Kriteriet for andre forvaltningsmyndigheders pligt til at videregive oplysninger til brug for PET foreslås at være, at PET "oplyser, at oplysningerne må antages at have betydning ..." Da videregivelse af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder erfaringsmæssigt kan være et kontroversielt spørgsmål, og da det foreslåede tilsyn ifølge den foreslåede § 14 bl.a. har til opgave at kontrollere overholdelsen af denne bestemmelse, ville det være betryggende og egnet til at "styrke befolkningens tillid til efterretningstjenesten", som der udtrykkes ønske om i FU, punkt 2.3, hvis der gives mulighed for, at den pågældende forvaltningsmyndighed kan anke PETs begæring til Tilsynet.

Nytorv 5, 1. sal  
1450 København K

Kontaktoplysninger:

post@retssikkerheds-fonden.dk  
Tlf.: 20 73 22 88

Hjemmeside:

www.retssikkerheds-fonden.dk

Dato: Juni 2012

Navn: LS

*Fondens bestyrelse:*

Ole Espersen Prof.dr.jur. (formand)  
Vagn Greve Prof.lic.jur.  
Christian Harlang Advokat (H)  
Holger Kallehauge Fhv. landsdommer  
Præben Wilhjelms Cand.mag., lic.jur.

*Medlemmer af Forum for retssikkerhed:*

Lennart Lyng Andersen Prof.lic.jur.  
Ole Stig Andersen Tidl. direktør for Folketinget  
Jørgen Ballhausen Advokat (H)  
Flemming Balvig Prof.dr.jur., mag.scient.soc.  
Hans Henrik Brydeshott Landsdommer  
Thomas Elholm Prof. ph.d. cand.jur.  
Bjørn Elmquist Advokat (H)  
Hans Jørgen Engbo Fængselsinspektør  
Jørgen Estrup Seniorrådgiver  
Jens Vedsted-Hansen Prof.dr.jur.  
Hans Hertel Prof.  
Kjeld Holm Biskop  
Niels Høiby Prof.dr.med.  
Thorkild Høyer Advokat (H)  
Torben Ishøj Overlæge  
Christian F. Jensen Advokatfuldmægtig  
Claus Haagen Jensen Prof.  
Marianne Kastrup Overlæge  
Ole Krarup Prof.dr.jur.  
Claus Larsen Fhv. byretspræsident  
Helle Lokdam Advokat (H)  
Torben Lund, Advokat, fhv. sundhedsminister  
Anker Brink Lund Prof.dr.phil.  
Brian Patrick McGuire Prof.  
Peter Pagh Prof.dr.jur.  
Ulrich Horst Petersen Cand.jur.  
Niels Pontoppidan Fhv. højesteretspræsident  
Lars Adam Røhof Seniorkonsulent, cand.jur.  
Bente Rich Speciallæge  
Jesper Ryberg Prof.  
Therese Rytter Juridisk rådgiver, cand.jur.  
Jens Eio Rytter Prof. ph.d. cand.jur.  
Poul Smidt Journalist, cand.jur.  
Eva Smith Prof.dr.jur.  
Sune Skadegaard Thorsen Advokat  
Tyge Trier Advokat  
Asger Thystrup Advokat  
Per Ole Tråskmann Prof.  
Fritz Videbech Advokat  
Poul Videbech Prof. ledende overlæge, dr.med.  
Mandana Zarréhpavar Chefkonsulent  
Line Barfod Advokat, fhv. folketingsmedlem  
Pernille Boye Koch Cand.jur. ph.d. lektor  
René Offersen Advokat

*Fondens formål:*

Retssikkerhedsfonden er almennyttig. Dens formål er at fremme viden om samt forståelse og respekt for retsstatsprincippernes betydning for den demokratiske stat. Dette skal ske blandt andet ved at støtte og inspirere til forskning og formidling, afholdelse af seminarer m.v.

Der er i fondens regi etableret et "Forum for retssikkerhed", hvori der udveksles erfaringer vedrørende udviklinger inden for aktuelle retssikkerhedsområder.

Der søges tilrettelagt en indsats på forskellige områder blandt andet ved udarbejdelse af beskrivelser af udviklingen og diskussioner om dens mulige implikationer for væsentlige retssikkerhedsspørgsmål. Såvel Forum for retssikkerhed som Retssikkerhedsfonden kan tage aktuelle emner op med politikere og myndigheder.

Ad § 6, stk. 3:

Bemærkningerne til forslaget forudsætter, at de af Justitsministeren fastsatte nærmere regler bl.a. indeholder sletningsbestemmelser, jf. Den europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 8. For befolkningens tillid til efterretningstjenesten ville det være gunstigt, om en sådan henvisning fremgik direkte af lovteksten.

Ad § 7, stk. 1:

Heller ikke her ses nogen begrundelse for, at kriteriet for videregivelse ikke kan være "må antages at have betydning" i stedet for laveste tærskel: "kan have betydning", jf. bemærkningerne til § 2.

Ad § 7, stk. 3:

Om videregivelse af oplysninger til især udenlandske myndigheder og internationale organisationer "må anses for forsvarlig" har før vist sig at være et kontroversielt spørgsmål, hvor egentlig kompetence snarere findes i f.eks. Udenrigsministeriet, Flygtningeævnet og Det Danske Institut for Menneskerettigheder end i PET. Da det formentlig er udelukket at inddrage disse institutioner, foreslås det som et sikkerhedsfilter, at spørgsmålet skal forelægges Tilsynet (som ifølge § 14 bl.a. har til opgave at kontrollere overholdelsen af denne bestemmelse), og i tilfælde af uenighed afgøres af Justitsministeren.

Ad § 8, stk. 1:

Det må betragtes som en retssikkerhedsmæssig styrkelse, at forbuddet mod registrering alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed efter forslaget ikke som i 1968-regeringserklæringen skal omfatte "danske borgere", men "her i landet hjemmehørende personer".

Det må forudsættes, at ændringen fra "alene på grundlag af" til "ikke i sig selv kan begrunde" er en rent sproglig ændring uden hensigt om realitetsændring.

Ad § 8, stk. 2:

Det fremgår af bemærkningerne, at WP forudsætter, at oplysningerne slettes, hvis det viser sig, at virksomheden er lovlig. Dette foreslås indskrevet i selve lovforslaget, som ellers umiddelbart kan læses som en åbning for omgåelse af det grundlæggende princip i stk. 1.

Nytorv 5, 1. sal  
1450 København K

Kontaktoplysninger:  
post@retssikkerheds-fonden.dk  
Tlf.: 20 73 22 88

Hjemmeside:  
www.retssikkerheds-fonden.dk

Dato: Juni 2012  
Navn: LS

*Fondens bestyrelse:*  
Ole Espersen Prof.dr.jur. (formand)  
Vagn Greve Prof.lic.jur.  
Christian Harlang Advokat (H)  
Holger Kallehaug Fhv. landsdommer  
Preben Wilhjelm Cand.mag., lic.jur.

*Medlemmer af Forum for retssikkerhed:*  
Lennart Lyngé Andersen Prof.lic.jur.  
Ole Stig Andersen Tidl. direktør for Folketinget  
Jørgen Ballhausen Advokat (H)  
Flemming Balvig Prof.dr.jur., mag.scient.soc.  
Hans Henrik Brydesholt Landsdommer  
Thomas Elholm Prof. ph.d. cand.jur.  
Bjørn Elmquist Advokat (H)  
Hans Jørgen Engbo Fængselsinspektør  
Jørgen Estrup Seniorrådgiver  
Jens Vedsted-Hansen Prof.dr.jur.  
Hans Hertel Prof.  
Kjeld Holm Biskop  
Niels Højby Prof.dr.med.  
Thorkild Høyer Advokat (H)  
Torben Ishøj Overlæge  
Christian F. Jensen Advokatfuldmægtig  
Claus Haagen Jensen Prof.  
Marianne Kastrop Overlæge  
Ole Krarup Prof.dr.jur.  
Claus Larsen Fhv. byretspræsident  
Helle Lokdam Advokat (H)  
Torben Lund, Advokat, fhv. sundhedsminister  
Anker Brink Lund Prof.dr.phil.  
Brian Patrick McGuire Prof.  
Peter Pagh Prof.dr.jur.  
Ulrich Horst Petersen Cand.jur.  
Niels Pontoppidan Fhv. højesteretspræsident  
Lars Adam Rehof Seniorrådgiver, cand.jur.  
Bente Rich Speciallæge  
Jesper Ryberg Prof.  
Therese Rytter Juridisk rådgiver, cand.jur.  
Jens Eio Rytter Prof. ph.d. cand.jur.  
Poul Smidt Journalist, cand.jur.  
Eva Smith Prof.dr.jur.  
Sune Skadegaard Thorsen Advokat  
Tyge Trier Advokat  
Asger Thystrup Advokat  
Per Ole Tråskmann Prof.  
Fritz Videbech Advokat  
Poul Videbech Prof. ledende overlæge, dr.med.  
Mandana Zarrehparvar Chefkonsulent  
Line Barfod Advokat, fhv. folketingsmedlem  
Pernille Boye Koch Cand.jur. ph.d. lektor  
René Offersen Advokat

*Fondens formål:*

Retssikkerhedsfonden er almennyttig. Dens formål er at fremme viden om samt forståelse og respekt for retsstatsprincippernes betydning for den demokratiske stat. Dette skal ske blandt andet ved at støtte og inspirere til forskning og formidling, afholdelse af seminarer m.v.

Der er i fondens regi etableret et "Forum for retssikkerhed", hvori der udveksles erfaringer vedrørende udviklinger inden for aktuelle retssikkerhedsområder.

Der søges tilrettelagt en indsats på forskellige områder blandt andet ved udarbejdelse af beskrivelser af udviklingen og diskussioner om dens mulige implikationer for væsentlige retssikkerhedsspørgsmål. Såvel Forum for retssikkerhed som Retssikkerhedsfonden kan tage aktuelle emner op med politikere og myndigheder.

Ad § 8, stk. 3:

WP-forslaget lægger sig her i forlængelse af den noget bagvendte fortolkning af 1968-regeringserklæringen, som først blev introduceret af undersøgelseskommissionen vedr. Hetler- -sagen i 1978 som retfærdiggørelse af en registreringspraksis i strid med en umiddelbar læsning af regeringserklæringen og gentaget af PET-kommissionen i dens beretning i 2009, nu med støtte i det hemmelige notat fra justitsministeriet af 14. september 1968.

Reaktionerne på de oplysninger om PETs politiske registreringer, der fremkom i 1998, og som var grundlaget for nedsættelsen af WP-udvalget, viste tydeligt, at en sådan fortolkning kom bag på alle Folketingets partier (med undtagelse af DF).

Det siger sig selv, at en ny lov om PET ikke nødvendigvis skal relateres til historiske forventninger til eller erfaringer med en regeringserklæring af 1968. Men WP-forslaget tager ikke desto mindre udgangspunkt i 1968-erklæringen. Vi finder det derfor relevant at henvise til, hvad UF i 2011 udtaler om denne sammenhæng. I UF's beretning af 19.12.2011 hedder det i punkt 2.1. bl.a.: "Udvalget finder det kritisabelt..., at der med Justitsministeriets notat af 14. september 1968 og Arne Nielsens instruks af december 1968 blev skabt grundlag for en registreringspraksis hos PET, som ikke var i overensstemmelse med en i offentligheden udbredt forståelse af regeringserklæringen."

Det udelukker selvsagt ikke, at man nu ved lovgivning muliggør en registreringspraksis, som er mere vidtgående, end offentligheden (og Folketinget) fik forståelsen af efter regeringserklæringen i 1968. Men der savnes begrundelser for en sådan undtagelse fra den enkle regel i forslagets stk. 1, - som ellers er en enkel omskrivning af regeringserklæringen af 1968, som WP i øvrigt anser "for at være af helt central betydning."

I bemærkningen finder man to argumenter for en sådan undtagelse:

Den første er, at "Et absolut forbud (mod registrering *alene* på grundlag af lovlig politisk virksomhed) ville gå videre end hvad der følger af den gældende retstilstand." Det er selvfølgelig korrekt i den forstand, at "den gældende retstilstand" åbenbart accepteres som det hemmelige justitsministerielle notat af 14. september 1968, som Folketinget ikke fik kendskab til før med PET-kommissionens beretning 2009. Og som UF i sin beretning af 19.12.2011 som ovenfor nævnt finder kritisabelt.

Men mere grundlæggende: når et WP-udvalg nedsættes på baggrund bl.a. af en PET-praksis byggende på dette hemmelige notat for at lave nye regler for PET, virker det absurd at henvise til, at et absolut forbud mod

Nytorv 5, 1. sal  
1450 København K

Kontaktoplysninger:  
post@retssikkerheds-fonden.dk  
Tlf.: 20 73 22 88

Hjemmeside:  
www.retssikkerheds-fonden.dk

Dato: Juni 2012  
Navn: LS

*Fondens bestyrelse:*  
Ole Espersen Prof.dr.jur. (formand)  
Vagn Greve Prof.lic.jur.  
Christian Harlang Advokat (H)  
Holger Kallehaug Fhv. landsdommer  
Preben Wilhelm Cand.mag., lic.jur.

*Medlemmer af Forum for retssikkerhed:*  
Lennart Lyng Andersen Prof.lic.jur.  
Ole Stig Andersen Tidl. direktør for Folketinget  
Jørgen Ballhausen Advokat (H)  
Flemming Balvig Prof.dr.jur., mag.scient.soc.  
Hans Henrik Brydensholt Landsdommer  
Thomas Elholm Prof. ph.d. cand.jur.  
Bjørn Elmquist Advokat (H)  
Hans Jørgen Engbo Fængselsinspektør  
Jørgen Estrup Seniorrådgiver  
Jens Vedsted-Hansen Prof.dr.jur.  
Hans Hertel Prof.  
Kjeld Holm Biskop  
Niels Højby Prof.dr.med.  
Thorkild Høyer Advokat (H)  
Torben Ishøj Overlæge  
Christian F. Jensen Advokatfuldmægtig  
Claus Haagen Jensen Prof.  
Marianne Kastrop Overlæge  
Ole Krarup Prof.dr.jur.  
Claus Larsen Fhv. byretspræsident  
Helle Lokdam Advokat (H)  
Torben Lund, Advokat, fhv. sundhedsminister  
Anker Brink Lund Prof.dr.phil.  
Brian Patrick McGuire Prof.  
Peter Pagh Prof.dr.jur.  
Ulrich Horst Petersen Cand.jur.  
Niels Pontoppidan Fhv. højesteretspræsident  
Lars Adam Rehof Seniorkonsulent, cand.jur.  
Bente Rich Speciallæge  
Jesper Ryberg Prof.  
Therese Rytter Juridisk rådgiver, cand.jur.  
Jens Elo Rytter Prof. ph.d. cand.jur.  
Poul Smidt Journalist, cand.jur.  
Eva Smith Prof.dr.jur.  
Sune Skadegaard Thorsen Advokat  
Tyge Trier Advokat  
Asger Thylstrup Advokat  
Per Ole Tråskmann Prof.  
Fritz Videbech Advokat  
Poul Videbech Prof. ledende overlæge, dr.med.  
Mariana Zarrephaivar Chefkonsulent  
Line Barfod Advokat, fhv. folketingsmedlem  
Pernille Boye Koch Cand.jur. ph.d. lektor  
René Offersen Advokat

*Fondens formål:*

Retssikkerhedsfonden er almenyttig. Dens formål er at fremme viden om samt forståelse og respekt for retsstatsprincippernes betydning for den demokratiske stat. Dette skal ske blandt andet ved at støtte og inspirere til forskning og formidling, afholdelse af seminarer m.v.

Der er i fondens regi etableret et "Forum for retssikkerhed", hvori der udveksles erfaringer vedrørende udviklinger inden for aktuelle retssikkerhedsområder.

Der søges tilrettelagt en indsats på forskellige områder blandt andet ved udarbejdelse af beskrivelser af udviklingen og diskussioner om dens mulige implikationer for væsentlige retssikkerhedsspørgsmål. Såvel Forum for retssikkerhed som Retssikkerhedsfonden kan tage aktuelle emner op med politikere og myndigheder.

registrering alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed ”ville gå videre end hvad der følger af den gældende retstilstand.” Man må vel gå ud fra, at WP-udvalget om nødvendigt skal hæve sig over den gældende retstilstand, hvis det skal nytænke tidssvarende regler for PET.

Det andet argument er, at et absolut forbud ”ligger desuden ikke i naturlig forlængelse af persondatalovens almindelige behandlingsregler”. I betragtning af, hvor meget WP (med rette) gør ud af at argumentere for, at PETs opgaver og beføjelser er noget ganske særligt og derfor begrundet med særlig lov for tjenestens virksomhed, forekommer det irrelevant at henvise til persondatalovens ”almindelige behandlingsregler”.

Sammenfattende er det vanskeligt at finde nogen holdbar begrundelse for at registrere ledende medlemmer af lovlige politiske foreninger og organisationer, når der ikke er andre grunde end deres medlemskab af sådanne ledelser.

Tilbage står spørgsmålet, som ikke er afklaret i forslaget eller de tilknyttede bemærkninger, om registrering af disse personer, som lovforslaget umiddelbart kan udlægges, kun omfatter deres navne, eller som hidtil også hjemler en personsag med alle mulige andre personlige oplysninger om de pågældende. Hvis man fremtidig vil tillade registrering af ledende medlemmer af lovlige politiske organisationer alene p.gr.a. deres lovlige ledelsesfunktion, bør dette spørgsmål afklares.

Ad § 10, stk. 1:

Ifølge kommissoriet skulle WP-udvalget overveje mulighederne for at give borgerne egenindsigt mht. PETs registreringer mv. Dette afvises, jf. § 9, stk.1. WP foreslår i stedet en såkaldt ’indirekte indsigt’ bestående i, at borgeren får ret til at anmode Tilsynet om ”at undersøge, om tjenesten uberettiget behandler oplysninger om den pågældende. Tilsynet sikrer, at det ikke er tilfældet”, hvilket derefter meddeles den pågældende. Dette uddybes i bemærkningerne således: ”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.”

Der er således ingen tvivl om, at borgeren iht. forslaget ikke bliver informeret herom, hvis vedkommende har været uberettiget registreret. Det fremgår ikke, hvorfor WP har valgt en så bemærkelsesværdig begrænsning, som findes uantagelig af to grunde:

For det første forekommer det kun rimeligt, at borgeren efter en *uberettiget*

Nytorv 5, 1. sal  
1450 København K

Kontaktoplysninger:  
post@retssikkerheds-fonden.dk  
Tlf.: 20 73 22 88

Hjemmeside:  
www.retssikkerheds-fonden.dk

Dato: Juni 2012  
Navn: LS

*Fondens bestyrelse:*

Ole Espersen Prof.dr.jur. (formand)  
Vagn Greve Prof.lic.jur.  
Christian Harlang Advokat (H)  
Holger Kallehauge Fhv. landsdommer  
Preben Wiltjelm Cand.mag., lic.jur.

*Medlemmer af Forum for retssikkerhed:*

Lennart Lyng Andersen Prof.lic.jur.  
Ole Stig Andersen Tidl. direktør for Folketinget  
Jørgen Ballhausen Advokat (H)  
Flemming Balvig Prof.dr.jur., mag.scient.soc.  
Hans Henrik Brydensholt Landsdommer  
Thomas Elholm Prof. ph.d. cand.jur.  
Bjørn Elmquist Advokat (H)  
Hans Jørgen Engbo Fængselsinspektør  
Jørgen Estrup Seniorrådgiver  
Jens Vedsted-Hansen Prof.dr.jur.  
Hans Hertel Prof.  
Kjeld Holm Biskop  
Niels Højby Prof.dr.med.  
Thorkild Høyer Advokat (H)  
Torben Ishøj Overlæge  
Christian F. Jensen Advokatfuldmægtig  
Claus Haagen Jensen Prof.  
Marianne Kastrup Overlæge  
Ole Krarup Prof.dr.jur.  
Claus Larsen Fhv. byretspræsident  
Helle Lokdam Advokat (H)  
Torben Lund, Advokat, fhv. sundhedsminister  
Anker Brink Lund Prof.dr.phil.  
Brian Patrick McGuire Prof.  
Pæter Pagh Prof.dr.jur.  
Ulrich Horst Petersen Cand.jur.  
Niels Pontoppidan Fhv. højesteretspræsident  
Lars Adam Rehof Seniorkonsulent, cand.jur.  
Bente Rich Speciallæge  
Jesper Ryberg Prof.  
Therese Rytter Juridisk rådgiver, cand.jur.  
Jens Eto Rytter Prof. ph.d. cand.jur.  
Poul Smidt Journalist, cand.jur.  
Eva Smith Prof.dr.jur.  
Sune Skadegaard Thorsen Advokat  
Tyge Trier Advokat  
Asger Thystrup Advokat  
Per Ole Tråskmann Prof.  
Fritz Videbech Advokat  
Poul Videbech Prof. ledende overlæge, dr.med.  
Mandana Zarrehparvar Chefkonsulent  
Line Barfod Advokat, fhv. folketingsmedlem  
Pernille Boye Koch Cand.jur. ph.d. lektor  
René Offersen Advokat

*Fondens formål:*

Retssikkerhedsfonden er almennyttig. Dens formål er at fremme viden om samt forståelse og respekt for retsstatsprincippernes betydning for den demokratiske stat. Dette skal ske blandt andet ved at støtte og inspirere til forskning og formidling, afholdelse af seminarer m.v.

Der er i fondens regi etableret et "Forum for retssikkerhed", hvori der udveksles erfaringer vedrørende udviklinger inden for aktuelle retssikkerhedsområder.

Der søges tilrettelagt en indsats på forskellige områder blandt andet ved udarbejdelse af beskrivelser af udviklingen og diskussioner om dens mulige implikationer for væsentlige retssikkerhedsspørgsmål. Såvel Forum for retssikkerhed som Retssikkerhedsfonden kan tage aktuelle emner op med politikere og myndigheder.



registrering, overvågning el.lign. orienteres om hvordan, i hvilken periode, på hvilket grundlag og hvorfor Tilsynet har fundet det uberettiget.

For det andet er en praksis som foreslået af WP ikke egnet til at skabe tillid til hverken tjenesten eller Tilsynet, således som UF i sin beretning af 19. december 2011, punkt 2.3 udtrykkelig fremhæver som et vigtigt formål med en ny samlet regulering af PET's virksomhed. Hertil ville nærmere oplysninger om eventuelle tilfælde, hvor Tilsynet underkender PET, være af afgørende betydning for offentlighedens og for den sags skyld Folketingets fornemmelse af hyppigheden af den slags tilfælde, og hvor grænsen går for uberettiget behandling af personoplysninger.

Ad § 10, stk. 2:

Det bemærkes, at den undtagelse, som giver Tilsynet mulighed for i særlige tilfælde at pålægge PET at give borgeren indsigt i PET's behandling af personoplysninger om den pågældende, forudsætter, at Tilsynet har kendskab til sådanne sager. Det vil efter forslaget blive helt vilkårligt, hvis Tilsynets kontrol udover anmodninger efter § 10, stk. 1, som forudsat i § 16 alene skal bygge på stikprøveudtagelse.

Ad § 12:

Det fremgår af bemærkningerne, at WP "foreslår, at de generelle retningslinier for tilsynsorganets sammensætning og virksomhed fastsættes ved lov", idet WP derved ønsker at forhindre, at vilkårene for Tilsynet ikke væsentligt kan ændres eller Tilsynet ligefrem nedlægges rent administrativt. Det må betragtes som en konsolidering af Tilsynets uafhængighed.

Omvendt ses der på den baggrund ingen begrundelse for i Lov om PET (§ 12, stk. 2) at fastslå, at medlemmer af tilsynet har *ret* til genbeskikkelse for en anden periode.

Ad § 15:

Det må ubetinget henstilles til justitsministeren at følge mindretallets forslag til et stk. 1, 2. pkt., og dets begrundelse herfor.

Ad § 16:

Det fremgår indirekte, at Tilsynet i modsætning til Wamberg-udvalget ikke skal have forelagt alle nyregistreringer. Det forekommer at være en unødigt

Nytorv 5, 1. sal  
1450 København K

Kontaktoplysninger:  
post@retssikkerheds-fonden.dk  
Tlf.: 20 73 22 88

Hjemmeside:  
www.retssikkerheds-fonden.dk

Dato: Juni 2012  
Navn: LS

*Fondens bestyrelse:*  
Ole Espersen Prof.dr.jur. (formand)  
Vagn Greve Prof.lic.jur.  
Christian Harfang Advokat (H)  
Holger Kallehaug Fhv. landsdommer  
Preben Wilthjelm Cand.mag., lic.jur.

*Medlemmer af Forum for retssikkerhed:*  
Lennart Lyng Andersen Prof.lic.jur.  
Ole Stig Andersen Tidl. direktør for Folketinget  
Jørgen Bailhausen Advokat (H)  
Flemming Balvig Prof.dr.jur., mag.scient.soc.  
Hans Henrik Brydensholt Landsdommer  
Thomas Elholm Prof. ph.d. cand.jur.  
Bjørn Elmquist Advokat (H)  
Hans Jørgen Engbo Fængselsinspektør  
Jørgen Estrup Seniorrådgiver  
Jens Vedsted-Hansen Prof.dr.jur.  
Hans Hertel Prof.  
Kjeld Holm Biskop  
Niels Høiby Prof.dr.med.  
Thorkild Høyer Advokat (H)  
Torben Ishøj Overlæge  
Christian F. Jensen Advokatfuldmægtig  
Claus Haagen Jensen Prof.  
Marianne Kastrup Overlæge  
Ole Krarup Prof.dr.jur.  
Claus Larsen Fhv. byretspræsident  
Helle Lokdam Advokat (H)  
Torben Lund, Advokat, fhv. sundhedsminister  
Anker Brink Lund Prof.dr.phil.  
Brian Patrick McGuire Prof.  
Peter Pagh Prof.dr.jur.  
Ulrich Horst Petersen Cand.jur.  
Niels Pontoppidan Fhv. højesteretspræsident  
Lars Adam Rehof Seniorkonsulent, cand.jur.  
Bente Rich Speciallæge  
Jesper Ryberg Prof.  
Therese Rytter Juridisk rådgiver, cand.jur.  
Jens Elo Rytter Prof. ph.d. cand.jur.  
Poul Smidt Journalist, cand.jur.  
Eva Smith Prof.dr.jur.  
Sune Skadegaard Thorsen Advokat  
Tyge Trier Advokat  
Asger Thystrup Advokat  
Per Ole Tråskmarin Prof.  
Fritz Videbøch Advokat  
Poul Videbøch Prof. ledende overlæge, dr.med.  
Mandana Zarrehparvar Chefkonsulent  
Line Barfod Advokat, fhv. folketingsmedlem  
Pernille Boye Koch Cand.jur. ph.d. lektor  
René Offersen Advokat

*Fondens formål:*

Retssikkerhedsfonden er almennyttig. Dens formål er at fremme viden om samt forståelse og respekt for retsstatsprincippernes betydning for den demokratiske stat. Dette skal ske blandt andet ved at støtte og inspirere til forskning og formidling, afholdelse af seminarer m.v.

Der er i fondens regi etableret et "Forum for retssikkerhed", hvori der udveksles erfaringer vedrørende udviklinger inden for aktuelle retssikkerhedsområder.

Der søges tilrettelagt en indsats på forskellige områder blandt andet ved udarbejdelse af beskrivelser af udviklingen og diskussioner om dens mulige implikationer for væsentlige retssikkerhedsspørgsmål. Såvel Forum for retssikkerhed som Retssikkerhedsfonden kan tage aktuelle emner op med politikere og myndigheder.

og meget stærk begrænsning af Tilsynets reelle mulighed for den kontrol, som Tilsynet i henhold til § 14 skal udøve. Det bemærkes, at de principielle indvendinger mod forelæggelse af nyregistreringer, som fremgår af WP's bemærkninger, har nøjagtig samme vægt eller mangel på vægt, når det gælder Tilsynets stikprøver. De principielle indvendinger er således allerede tilsidesat, således at der kun er rent praktiske grunde som antallet af sager stående overfor hensynet til kontrollens effektivitet og troværdighed. Det må derfor anbefales, at Tilsynet ligesom Wamberg-udvalget får ret til at få alle nyregistreringer/behandlinger af personoplysninger forelagt.

#### Ad § 18:

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

#### Ad § 20:

WP-udvalget blev anmodet om at overveje mulighederne for såkaldt historisk indsigt. WP vil ikke anbefale en sådan, men har konciperet en evt. bestemmelse herom, hvis Folketinget skulle ønske en sådan.

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

WP synes heller ikke at have haft øje for det retssikkerhedsmæssige hensyn, som fremdrages af UF, beretningen af 19.12.2011, pkt. 2.4: "Udvalget finder dog grund til at påpege skævheden i, at en stor del af det, der er offentliggjort i PET-kommissionens beretning – og i den bog, som nogle af deltagerne i kommissionens arbejde efterfølgende har udgivet – bygger på materiale, som de omtalte personer og organisationer og andre

Nytorv 5, 1. sal  
1450 København K

Kontaktoplysninger:  
post@retssikkerheds-fonden.dk  
Tlf.: 20 73 22 88

Hjemmeside:  
www.retssikkerheds-fonden.dk

Dato: Juni 2012  
Navn: LS

*Fondens bestyrelse:*  
Ole Espersen Prof.dr.jur. (formand)  
Vagn Grøve Prof.lic.jur.  
Christian Harlang Advokat (H)  
Holger Kallehaug Fhv. landsdommer  
Preben Wilhelm Cand.mag., lic.jur.

*Medlemmer af Forum for retssikkerhed:*  
Lennart Lyng Andersen Prof.lic.jur.  
Ole Stig Andersen Tidl. direktør for Folketinget  
Jørgen Ballhausen Advokat (H)  
Flemming Balvig Prof.dr.jur., mag.scient.soc.  
Hans Henrik Brydensholt Landsdommer  
Thomas Elholm Prof. ph.d. cand.jur.  
Bjørn Elmquist Advokat (H)  
Hans Jørgen Engbo Fængselsinspektør  
Jørgen Estrup Seniorrådgiver  
Jens Vedsted-Hansen Prof.dr.jur.  
Hans Hertel Prof.  
Kjeld Holm Biskop  
Niels Højby Prof.dr.med.  
Thorild Høyer Advokat (H)  
Torben Ishøj Overlæge  
Christian F. Jensen Advokatfuldmægtig  
Claus Haagen Jensen Prof.  
Marianne Kastrup Overlæge  
Ole Krarup Prof.dr.jur.  
Claus Larsen Fhv. byretspræsident  
Helle Lokdam Advokat (H)  
Torben Lund, Advokat, fhv. sundhedsminister  
Anker Brink Lund Prof.dr.phil.  
Brian Patrick McGuire Prof.  
Peter Pagh Prof.dr.jur.  
Ulrich Horst Petersen Cand.jur.  
Niels Pontoppidan Fhv. højesteretspræsident  
Lars Adam Røhof Seniorrådgiver, cand.jur.  
Bente Rich Speciallæge  
Jesper Ryberg Prof.  
Therese Rytter Juridisk rådgiver, cand.jur.  
Jens Elo Rytter Prof. ph.d. cand.jur.  
Poul Smidt Journalist, cand.jur.  
Eva Smith Prof.dr.jur.  
Sune Skadegaard Thorsen Advokat  
Tyge Trier Advokat  
Asger Thylistrup Advokat  
Per Ole Tråskmann Prof.  
Fritz Videbach Advokat  
Poul Videbech Prof. ledende overlæge, dr.med.  
Mandana Zarrehparvar Chefkonsulent  
Line Barfod Advokat, fhv. folketingsmedlem  
Pernille Boye Koch Cand.jur. ph.d. lektor  
René Offersen Advokat

#### *Fondens formål:*

Retssikkerhedsfonden er almennyttig. Dens formål er at fremme viden om samt forståelse og respekt for retsstatsprincippernes betydning for den demokratiske stat. Dette skal ske blandt andet ved at støtte og inspirere til forskning og formidling, afholdelse af seminarer m.v.

Der er i fondens regi etableret et "Forum for retssikkerhed", hvori der udveksles erfaringer vedrørende udviklinger inden for aktuelle retssikkerhedsområder.

Der søges tilrettelagt en indsats på forskellige områder blandt andet ved udarbejdelse af beskrivelser af udviklingen og diskussioner om dens mulige implikationer for væsentlige retssikkerhedsspørgsmål. Såvel Forum for retssikkerhed som Retssikkerhedsfonden kan tage aktuelle emner op med politikere og myndigheder.

forskere ikke kan få adgang til, fordi kommissionens beretning og bogen især bygger på kilder i PET, men også på samtaler, vidneforklaringer og dokumenter fra ministerier. Der er således ved brug af dette materiale ikke tale om almindelig historisk forskning, der kan udsættes for kritisk gennemgang af andre forskere ud fra en kildekritisk tilgang. ... Særlig i forhold til PET's arkivalier kan der imidlertid være grund til at overveje den registreredes stilling, når forskere gives indsigt i PET's arkivmateriale."

På den baggrund må det stærkt anbefales at give adgang til historisk indsigt.

Ad § 20, stk. 3:

Retssikkerhedsfonden går ud fra, at påklagemuligheden i stk. 3 refererer til afslag, PET måtte meddele efter stk. 1 – og ikke som der står efter stk. 2, som ikke ses at give mening.

**Ole Espersen**  
formand

Nytorv 5, 1. sal  
1450 København K

Kontaktoplysninger:  
post@retssikkerheds-fonden.dk  
Tlf.: 20 73 22 88

Hjemmeside:  
www.retssikkerheds-fonden.dk

Dato: Juni 2012  
Navn: LS

*Fondens bestyrelse:*  
Ole Espersen Prof.dr.jur. (formand)  
Vagn Greve Prof.lic.jur.  
Christian Harlang Advokat (H)  
Holger Kallehaug Fhv. landsdommer  
Preben Wihjelm Cand.mag., lic.jur.

*Medlemmer af Forum for retssikkerhed:*  
Lennart Lyngé Andersen Prof.lic.jur.  
Ole Stig Andersen Tidl. direktør for Folketinget  
Jørgen Ballhausen Advokat (H)  
Flemming Balvig Prof.dr.jur., mag.scient.soc.  
Hans Henrik Brydesholt Landsdommer  
Thomas Elholm Prof. ph.d. cand.jur.  
Bjørn Elmquist Advokat (H)  
Hans Jørgen Engbo Fængselsinspektør  
Jørgen Estrup Seniorrådgiver  
Jens Vedsted-Hansen Prof.dr.jur.  
Hans Hertel Prof.  
Kjeld Holm Biskop  
Niels Høiby Prof.dr.med.  
Thorkild Høyer Advokat (H)  
Torben Ishøj Overlæge  
Christian F. Jensen Advokatfuldmægtig  
Claus Haagen Jensen Prof.  
Marianne Kastrop Overlæge  
Ole Kraiup Prof.dr.jur.  
Claus Larsen Fhv. byretspræsident  
Helle Lokdam Advokat (H)  
Torben Lund, Advokat, fhv. sundhedsminister  
Anker Brink Lund Prof.dr.phil.  
Brian Patrick McGuire Prof.  
Peter Pagh Prof.dr.jur.  
Ulrich Horst Petersen Cand.jur.  
Niels Pontoppidan Fhv. højesteretspræsident  
Lars Adam Rehof Seniorkonsulent, cand.jur.  
Bente Rich Speciallæge  
Jesper Ryberg Prof.  
Therese Rytter Juridisk rådgiver, cand.jur.  
Jens Elo Rytter Prof. ph.d. cand.jur.  
Poul Smidt Journalist, cand.jur.  
Eva Smith Prof.dr.jur.  
Sune Skadegaard Thorsen Advokat  
Tyge Trier Advokat  
Asger Thylstrup Advokat  
Per Ole Tråskmann Prof.  
Fritz Videbech Advokat  
Poul Videbech Prof. ledende overlæge, dr.med.  
Mandana Zarrehparvar Chefkonsulent  
Line Barfod Advokat, fhv. folketingsmedlem  
Pernille Boye Koch Cand.jur. ph.d. lektor  
René Offersen Advokat

*Fondens formål:*

Retssikkerhedsfonden er almennyttig. Dens formål er at fremme viden om samt forståelse og respekt for retsstatsprincippernes betydning for den demokratiske stat. Dette skal ske blandt andet ved at støtte og inspirere til forskning og formidling, afholdelse af seminarer m.v.

Der er i fondens regi etableret et "Forum for retssikkerhed", hvori der udveksles erfaringer vedrørende udviklinger inden for aktuelle retssikkerhedsområder.

Der søges tilrettelagt en indsats på forskellige områder blandt andet ved udarbejdelse af beskrivelser af udviklingen og diskussioner om dens mulige implikationer for væsentlige retssikkerhedsspørgsmål. Såvel Forum for retssikkerhed som Retssikkerhedsfonden kan tage aktuelle emner op med politikere og myndigheder.

Udpejling 12/6

Lektor, cand. jur.,  
ph.d  
Pernille Boye Koch  
Juridisk Institut  
Syddansk Universitet  
Campusvej 55  
5230 Odense M

Tlf. 6550 3598  
Fax 6593 0726  
pbk@sam.sdu.dk

31. maj 2012

## Retssikkerhedsfondens høringsvar vedr. Betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE

Jeg foreslår, at vi besvarer henvendelsen efter følgende retningslinjer:

Ved brev af 24. februar 2012 har Justitsministeriet og Forsvarsministeriet anmodet om Retssikkerhedsfondens udtalelse om betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE. Med betænkningen fremlægges et udkast til nye love for PET og FE, hvilket blandt andet indebærer, at der nu etableres egentlige lovgrundlag for tjenesterne, der oprettes et uafhængig tilsyn, ligesom der etableres en særlig klageordning, hvorved borgere kan få undersøgt om der uberettiget behandles oplysninger om vedkommende.

### 1. Retssikkerhedsfondens bemærkninger til betænkningens forslag

#### 1.1 Generelt

Retssikkerhedsfonden finder det positivt, at der omsider lægges op til et egentligt lovgrundlag for efterretningstjenesterne, og at der med betænkningen er gjort et vigtigt stykke arbejde med at udrede de eksisterende regler og retningslinjer, der har betydning for tjenesternes virke. Det er også retssikkerhedsmæssigt et fremskridt, at der etableres en egentlig klageordning for borgere, der gerne vil have undersøgt, om der uberettiget er registreret eller på anden måde behandlet oplysninger om vedkommende.

Retssikkerhedsfonden vil imidlertid gerne gøre opmærksom på, at det foreslåede retsgrundlag lider af alvorlige retssikkerhedsmæssige mangler, ligesom overensstemmelsen med vores konventionsmæssige forpligtelser er tvivlsom. Disse påstande uddybes i det følgende, der afslutningsvist vil opstille nogle mere konkrete anbefalinger.

#### 1.2 Om retsgrundlagets karakter

Formålet med at etablere et egentligt lovgrundlag for PET og FE er at skabe klarhed og opstille grænser for efterretningstjenesternes arbejde. I kommissoriet for Wendler Pedersen-udvalget blev det anført, at "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".

Retssikkerhedsfonden mener, at betænkningens udkast til lovgrundlag er så bredt og generel formuleret, at det kun i meget ringe omfang skaber klarhed eller opstiller grænser for efterretningstjenesterne. For eksempel er beskrivelsen af efterretningstjenesternes opgaver og virkemidler meget overordnet og nævner ikke f. eks. meddelere, agenter, infiltration og samarbejde med udenlandske efterretningstjenester. Og de centrale bestemmelser om PET's indhentning af oplysninger (lovudkastets §§2-3) er formuleret i meget vage vendinger, der i vidt omfang giver anledning til et skøn, og opstiller derfor kun i meget begrænset omfang grænser for efterretningstjenesterne.

Dette er et retssikkerhedsmæssigt problem, idet det bliver meget svært for borgerne at se, i hvilket omfang de kan risikere at blive berørt af efterretningstjenestens aktiviteter, ligesom det kan være endog særdeles vanskeligt for det nyoprettede tilsyn at kontrollere aktiviteterne, når de retlige grænser er så diffust angivet i lovgrundlaget.

Det er et almindeligt anerkendt princip i dansk ret, at der stilles større krav til hjemmelsgrundlagets klarhed og præcision, jo større indgreb over for borgeren der er tale om. Indgreb i privatlivets fred og boligens ukrænkelighed via efterretningstjenesterne aktiviteter må i den forstand betragtes som endog særdeles intensive indgreb. Også Den Europæiske Menneskerettighedskonvention fastslår, at indgreb i f. eks. retten til privat- og familieliv, jf. art. 8, skal hvile på et klart og sikkert hjemmelsgrundlag i national ret.

Særligt i relation til efterretningstjenesterne indgreb over for borgerne har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i dommene *Leander v. Sweden* (1987), *Amman v. Switzerland* (2000), *Rotaru v. Romania* (2000) og *Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhev v. Bulgaria* (2007) fastslået, at lovgivningens betingelser skal være tilstrækkeligt klare til at give den pågældende en passende angivelse af, under hvilke omstændigheder og efter hvilke betingelser der kan foretages hemmelige indgreb i privatlivet, og at omfanget af et eventuelt skøn skal og den nærmere måde hvorpå det udøves skal angives med en sådan grad af præcision, at individets retssikkerhed er tilstrækkeligt beskyttet.

Retssikkerhedsfonden synes umiddelbart, at det er vanskeligt at se, at de nye lovudkast opfylder disse betingelser og undrer sig over, at betænkningen ikke mere direkte bruger sin egen redegørelse i betænkningens kapitel 13 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention som afsæt for en analyse af, hvilke helt konkrete krav konventionen opstiller til kontrolordning og retsgrundlag, og hvordan betænkningens lovudkast stemmer overens hermed.

Som betænkning 1529 illustrerer, gælder en lang række yderligere mere specifikke (administrative) regler og retningslinjer for efterretningstjenesterne om f.eks. behandling af personoplysninger, brugen af meddelere og civile agenter, sikkerhedsgodkendelser mv. Det kan undre, at udvalget ikke har valgt at indarbejde flere af disse mere specifikke regler i selve loven; hvil-

ket regeringen ved kommissoriets udformning for så vidt synes at forudsætte (se punkterne 1.-8 i afsnit 4.2 i kommissoriet, som er optrykt i betænkningens 19-20). At regulere via administrative forskrifter henlægger betydelig magt til den til enhver tid siddende minister, der egenhændigt kan fastsætte den nærmere retstilstand. Også af disse grunde burde et nyt lovgrundlag medtage mere konkrete regler.

### 1.3 Nærmere om PETs beføjelser

Nogle helt centrale bestemmelser er lovudkastets §§ 2-3 om tilvejebringelse af oplysninger. Her har man valgt at operere med nogle meget lave tærskler for informationsindsamling, nemlig at oplysningerne "*kan have betydning for tjenestens virksomhed*" (egen informationsindsamling) eller "*må antages at have betydning* (oplysninger indhentet fra andre forvaltningsmyndigheder). Det er ganske vidtgående, og det er ganske vanskeligt at forestille sig, hvordan det nyoprettede kontrolorgan i praksis skal kunne udfordre og dermed efterprøve efterretningstjenestens fagkyndige skøn med så bredt definerede beføjelser.

Endvidere er det en udvidelse af PETs beføjelser i forhold til den eksisterende retstilstand. Det fremgår nemlig af det nuværende kommissorium for Wamberg-udvalget, at efterretningstjenesten alene må behandle oplysninger om personer, organisationer eller virksomheder i det omfang, hvori dette er *nødvendigt* til varetagelse af efterretningstjenestens opgaver, og i den forstand overgår man altså fra et *nødvendighedskrav* over til et *relevanskrav*. I betragtning af det vidtrækkende indgreb en hemmelig registrering eller anden indhentning af personlige oplysninger kan være for den enkelte borger forekommer det ud fra et retssikkerhedsperspektiv betænkeligt at indføre så lempelige grænser for efterretningstjenesterne.

Det fremgår af betænkningen, at man vil kompensere for den vidtgående adgang til indhentning af oplysninger ved at operere med skærpede krav til PETs *interne* behandling af de relevante personoplysninger, ligesom en række af persondatalovens generelle principper skal gælde i disse situationer. Disse initiativer anerkendes, om end det bemærkes, at en række af persondatalovens generelle principper allerede i forvejen må antages at gælde i kraft af almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger.

Retssikkerhedsfonden finder anledning til at påpege, at betænkningens forslag til regulering af PET's behandling af oplysninger på baggrund af politisk virksomhed, religion, etnicitet mv. ud fra et retssikkerhedsperspektiv lider af forskellige mangler.

Først og fremmest forekommer det *foreslåede forbud mod behandling af personoplysninger på baggrund af lovlig politisk virksomhed*, jf. lovudkastets § 8, at have en meget diffus karakter, der kun i meget ringe omfang sætter grænser for politiske registreringer. Dette følger primært af de medfølgende bemærkninger til lovbestemmelsen, hvori der anføres en lang række mulige undtagelser og modifikationer til forbuddet. Således fremgår det for eksempel, at PET ikke er afskåret fra mere overordnet at indsamle og behandle oplysninger om lovlige politiske aktiviteter med henblik på at tilvejebringe baggrundsmateriale til forståelse af generelle sam-

fundsmæssige forhold, og at dette f. eks. kan være nødvendigt med henblik på at tegne og vurdere et trusselsbillede forud for f. eks. udenlandske statsoverhoveders besøg i Danmark.

Ligeledes fremgår det, at PET i sit arbejde med at registrere og behandle politiske foreninger og organisationer kan have behov for at inddrage oplysninger om i hvert fald ledende medlemmer af disse. Betænkningen vil ikke definere, hvad der mere præcist forstås ved et ledende medlem, idet "fastsættelsen heraf må ske i praksis gennem PETs og PET-tilsynets virksomhed". Betænkningen nævner dog, at i hvert fald hovedbestyrelsesmedlemmer, forretningsudvalgsmedlemmer, ministre, folketingsmedlemmer, medlemmer af Europa Parlamentet, regionrådsmedlemmer og byrådsmedlemmer må anses for omfattet af kategorien. Modsat kan menige partimedlemmer, stillere, anmeldere, delegerede, samt deltagere i seminarer, deputationer, vælgermøder og lejre ikke siges at være ledende medlemmer. Alle politisk aktive i gråzonen derimellem er der således ikke taget stilling til.

Endelig lægges der op til den modifikation i forbuddet mod behandling af oplysninger vedrørende politisk aktive, at PET godt kan interessere sig for og indhente og behandle oplysninger om personer, der udøver politisk virksomhed, hvis blot det foregår i en afklaringsfase, hvor der hersker usikkerhed om virksomhedens lovlighed, jf. lovudkastets § 8, stk. 2.

Alt i alt lægges der op til en ganske vidtgående adgang til registrering og behandling af oplysninger om personer, der udøver lovlig politisk virksomhed. Ud fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv er en vid adgang til potentiel overvågning og registrering af politisk aktive særlig betænkelig, fordi det kan afholde nogen fra at engagere sig politisk og dermed være en anstødssten mod hele det fundament, vores demokrati hviler på.

En anden principiel betænkelighed knytter sig til det forhold, at betænkningen og det dertil hørende lovudkast ikke lægger op til et (tilsvarende) forbud mod behandling af oplysninger på baggrund af f. eks. religiøs og filosofisk virksomhed. Udvalget bag betænkningen begrundet det ikke nærmere men bemærker blot, at "Udvalget har dog ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at foreslå en sådan tilføjelse". Ud fra et menneskerettighedsperspektiv kan man med henvisning til religions- og samvittighedsfriheden tale for, at en udeladelse af religion og filosofi som registrerings- og behandlingsgrund er problematisk. Til illustration må man i f. eks. Norge som udgangspunkt ikke behandle oplysninger om personers etnicitet og nationale baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsforhold eller oplysninger om sundhedsmæssige eller seksuelle forhold.

#### *1.4 Om PET-tilsynets sammensætning og kompetence*

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

Det er imidlertid helt afgørende at gøre sig klart, at det skitserede PET-tilsyn kun får kompetence til at føre tilsyn med en begrænset del af PET's virksomhed, idet forslaget kun tillægger PET-tilsynet kontrolbeføjelser i forhold til behandling af personoplysninger. Dermed er væsent-

lige dele af efterretningstjenesternes virksomhed (f. eks. brugen af agenter og meddelere, samarbejde med udenlandske efterretningstjenester, budget- og revisionskontrol) reelt stadig uden for ekstern kontrol.

Det betyder også, at der fortsat ikke er taget hånd om en lang række forhold, som borgere kan have ønske om at klage over, eller som Folketinget og offentligheden kan finde behov for bliver undersøgt. Det gælder også situationer, hvor der i praksis har vist sig et konkret behov for øget retssikkerhed, f. eks. klager over afslag på sikkerhedsgodkendelse eller over manglende mulighed for statsborgerskab, større sletteaktioner mv.

Wendler Pedersen-udvalget kan for så vidt ikke bebrejdes, at de ikke har foreslået et bredere kompetenceområde, idet de var begrænset af deres kommissorium, men der skal stærkt opfordres til, at regeringen og Folketinget benytter lejligheden til at udvide PET-tilsynets kompetenceområde og/eller snarest muligt tager stilling til en moderniseret og skærpet parlamentarisk kontrol som supplement til PET-tilsynets virke.

PET-tilsynet skal afløse det hidtidige Wamberg-udvalg, og betænkningen og lovudkastet lægger op til at afskaffe de forudgående obligatoriske godkendelser af f. eks. nyregistreringer til fordel for en efterfølgende stikprøvekontrol. Ud fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv er dette ikke en ubetinget fordel, idet kontrolorganet mister noget styring, og idet kontrollens effektivitet nu i meget vidt omfang kommer til at afhænge af, hvor mange ressourcer PET-tilsynet stilles til rådighed.

Det kan endvidere bemærkes, at Wamberg-udvalgets særlige beføjelser i forhold til støttedatabaser (forudgående godkendelse af oprettelse, fastsættelse af nærmere regler for disse, hvilke medarbejdere der har adgang og fastsættelse af slettefrister) tilsyneladende ikke overføres til PET-tilsynet. Heller ikke den særlige opfølgning på efterretningstjenesternes udvidede beføjelser i medfør af terrorpakke 2 synes overført til PET-tilsynet. Endelig kan det bemærkes, at der ikke lægges op til, at PET-tilsynet som Wamberg-udvalget skal inddrages i udarbejdelse af nærmere administrative retningslinjer for tjenesternes behandling af personoplysninger og i kontrollen heraf, selv om den mere specifikke regulering (i kraft af lovudkastets meget bredt formulerede bestemmelser) fortsat kommer til at blive fastsat administrativt.

Afslutningsvist skal i lyset af det ovenfor anførte om de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved det meget vage retsgrundlag bemærkes, at en effektiv og reel kontrol i ganske vid udstrækning afhænger af, hvilke økonomiske og faglige ressourcer der stilles til rådighed for PET-tilsynet. Af lovudkastets bestemmelser fremgår, at medlemmerne selv ikke nødvendigvis (udover formanden, der skal være dommer) skal have en særlig ekspertise inden for hverken det juridiske, det politiske eller det efterretningsmæssige område, og derfor bliver det meget desto vigtigere at sikre en stor og slagkraftig sekretariatsbistand, der besidder nogle af disse relevante kvalifikationer. I f. eks. Norge og Sverige har sammenlignelige kontrolorganer store sekretariater med 6-8 fuldtidsansatte fagpersoner, primært jurister. Det er på denne baggrund



afgørende for det nye kontrolorgans reelle muligheder for at udfylde sin rolle, at PET-tilsynet understøttes med sammenlignelige ressourcer.

#### *1.5. Om omfanget af klageadgang*

Det er meget prisværdigt, at der nu åbnes op for en egentlig klageadgang for borgere, der gerne vil have kontrolleret, om der uberettiget er behandlet oplysninger om dem, jf. lovudkastets § 10, stk. 1. Retssikkerhedsfonden finder det for så vidt naturligt, at man har lagt op til en indirekte indsigtsordning på grund af de særlige hensyn til fortrolighed og hemmelighed, som efterretningstjenesterne opererer under.

Derimod forekommer det at være meget restriktivt, at den klagende borger ikke under nogen omstændigheder får mere udførlige informationer om udfaldet af hans klage – ikke engang i de situationer, hvor der rent faktisk uberettiget har været behandlet oplysninger om den pågældende. Af principielle og retssikkerhedsmæssige grunde bør der tilstræbes så udstrakt åbenhed som muligt – særligt i situationer, hvor efterretningstjenesten rent faktisk har handlet ulovligt. Dette kunne f. eks. afhjælpes ved et princip om, at PET-tilsynets udtalelse til klageren skal være så fuldstændig og udførlig som mulig uden at der dog videregives klassificerede oplysninger. Et sådant princip er for eksempel gældende ved tilsvarende klagebehandling i Norge, jf. <http://www.eos-utvalget.no/hXGXCTgZfI5T.35.idium>.

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

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

#### *1.6. Om PET-tilsynets reaktionsmuligheder*

Retssikkerhedsfonden finder det meget beklageligt, at et flertal i udvalget bag betænkningen anbefaler, at PET-tilsynet *ikke* skal have adgang til at træffe bindende afgørelser over for PET. En kompetence til at træffe afgørelser (og ikke blot afgive uforbindende udtalelser og henstillinger) synes at være en afgørende forudsætning for tilsynets gennemslagskraft, særligt fordi sagerne - på grund af hensynet til fortrolighed og rigets sikkerhed – ikke kan gøres til genstand for offentlig debat, hvis PET/Justitsministeriet undtagelsesvist undlader at efterkomme tilsynets henstillinger. Derfor adskiller situationen sig f. eks. fra kontrollen via Folketingets Om-

budsmand, hvor sagernes dækning i pressen og/eller efterfølgende behandling i Folketinget er et vægtigt pressionsmiddel over for modvillige forvaltningsmyndigheder.

Flertallets henvisning til, at en kompetence til at træffe bindende afgørelser, vil medføre et potentielt problem, idet det endelige ansvar ikke længere er placeret hos regeringen og justitsministeren, er ikke efter Retssikkerhedsfondens opfattelse et overbevisende argument. Det generelle princip om ministrenes ansvar for regeringsførelsen udelukker jo generelt ikke, at der kan henlægges kompetence til at træffe endelige afgørelser til andre organer. Således er det helt normalt at anerkende f. eks. domstolenes adgang til at efterprøve forvaltningsafgørelser og/eller henlæggelse af den endelige administrative kompetence til uafhængige råd og nævn (som f.eks. Flygtningenævnet eller Natur- og Miljøklagenævnet), altså til instanser uden for det almindelige ministerielle hierarki, uden at det normalt anses for et problem i forhold til ministeransvaret.

Retssikkerhedsfonden finder det også værd at bemærke, at et stort antal anerkendte jurister - nemlig 7 ud af udvalgets i alt 9 medlemmer – ikke anser ministeransvarsaspektet som et afgørende argument imod at overlade PET-tilsynet adgang til at træffe bindende afgørelser, heriblandt Danmarks vel nok førende ekspert i ministeransvar, Højesteretsdommer (tidligere professor) Jens Peter Christensen.

Hvis PET-tilsynet alene tildeles adgang til at afgive uforbindende udtalelser over for Justitsministeriet og PET, er det vanskeligt at se, hvori den klare styrkelse af kontrollen med PET, som blev bebudet ved betænkningens offentliggørelse, egentlig består.

#### *1.7 Om forholdet til menneskerettighederne*

Der må ses med stor alvor på det faktum, at det store mindretal i udvalget rent faktisk anfører (betænkningen s. 432), at en manglende afgørelseskompetence til PET-tilsynet betyder, at der kan sættes spørgsmålstegn ved, om Danmark opfylder de minimumsstandarder vedrørende kontrolforanstaltninger, der kan udledes af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Retssikkerhedsfonden er enig i, at den skitserede model for et fremtidigt tilsyn og det dertil hørende meget vagt formulerede lovgrundlag, er så relativt sporadisk, at der kan rejses alvorlig tvivl om, hvorvidt den overhovedet opfylder vores konventionsmæssige forpligtelser. Der kan i den forbindelse henvises til behandlingen af EMRK i PET-kommissionens beretning, 2009, bind 15, kapitel 9 ([http://www.petkommissionen.dk/fileadmin/bind/pet\\_bind15.pdf](http://www.petkommissionen.dk/fileadmin/bind/pet_bind15.pdf)) og Betænkning 1529's egen behandling af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i kapitel 13. Det forekommer i øvrigt meget mærkværdigt, at udvalget bag betænkningen ikke har fundet anledning til at forholde sig mere konkret til, hvilke konsekvenser dens egne betragtninger i kapitel 13 har for udformningen af den konkrete kontrolordning og det konkrete retsgrundlag.

I tråd hermed kan det fremhæves, at det foreslåede lovudkast med den dertil knyttede kontrolordning kun i meget ringe omfang lever op til de anbefalinger, som FN's Menneskerettighedsrapportør fastsatte i en rapport til FN's generalforsamling i 2010 (Compilation of good

practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.46.pdf>)

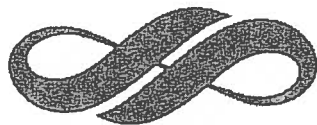
Det er blandt andet anbefalingerne om, at efterretningstjenesternes beføjelser er præcist og snævert defineret i offentligt tilgængelige love (practice 2, 3 og 4), at relevante kontrolorganer dækker alle dele af efterretningstjenesternes arbejde og har kompetence til at træffe bindende afgørelser (practice 6 og 10), og at berørte borgere har en generel klageadgang og effektive retsmidler (practice 20 (f)), som det foreliggende forslag næppe lever op til.

Det er tankevækkende og beklageligt, at et moderne og retssikkerhedsorienteret land som Danmark ikke kan opfylde disse generelle anbefalinger fra FN.

### *1.8 Afsluttende opsummering*

Retssikkerhedsfonden anbefaler på denne baggrund:

- At der foretages en tilbundsående analyse af og redegørelse for, hvordan det konkrete lovudkast forholder sig til vores konventionsmæssige forpligtelser i medfør af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og til retningslinjerne i FN's anbefalinger for retlige rammer for efterretningstjenester.
- At retsgrundlaget gøres mere specifikt, og at der i højere grad indarbejdes mere konkrete regler, der på nuværende tidspunkt findes i administrative forskrifter.
- At det overvejes at udvide PET-tilsynets kompetence og/eller at der hurtigst muligt tages initiativ til at modernisere og styrke den parlamentariske kontrol, så større dele af efterretningstjenesternes virksomhed (og ikke kun spørgsmålet om behandling af personoplysninger) inddrages under den eksterne kontrol.
- At der indføres en mere generel klageadgang for berørte individer over efterretningstjenestens aktiviteter.
- At der indføres indsigtsret i de tilbageværende historiske oplysninger fra den kolde krig.
- At PET-tilsynet tildeles kompetence til at træffe bindende afgørelser som anbefalet af mindretallet i betænkningen.
- At der optages flere generelle principper i retsgrundlaget, som f.eks. forbud mod registrering alene pga. religion, filosofisk overbevisning, etnicitet, seksualitet og et generelt proportionalitetsprincip og en forpligtelse til at overholde generelle menneskeretlige forpligtelser.
- At PET-tilsynet sikres betydelig sekretariatsbistand i form af økonomiske ressourcer til et slagkraftigt sekretariat og fagkyndig bistand i juridisk, efterretningsmæssig og IT-kyndig forstand.



## RETSPOLITISK FORENING

### HØRINGSSVAR

fra Retspolitisk Forening

vedr. betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE

Justitsministeriets sagsnr. 2012-7650-0003

#### 1. Indledende bemærkninger.

Foreningen finder, at det arbejde, udvalget har brugt megen tid på, yder et overordentlig væsentligt bidrag til forståelsen af efterretningstjenesternes virksomhed. Det ligger dermed i god forlængelse af redegørelsen i PET-kommissionens betænkning og bidrager sammen med denne til større indsigt i tjenesternes arbejde.

Dette er i et demokratisk og pluralistisk samfund af afgørende betydning for borgernes accept af de dele af statsforvaltningens virksomhed, der i sagens natur må foregå under iagttagelse af en vis diskretion. Denne diskretion må dog efter foreningens opfattelse ikke indebære, at der sættes begrænsninger for overholdelse af almindelige retsprincipper i tjenesternes arbejde med registrering, behandling, videregivelse og brug af oplysninger om borgerne, ligesom straffeprocessuelle indgreb som efterforskningskridt og indgreb i meddelelshemmeligheden fortsat nøje må overholde de gældende regler i retsplejeloven. Foreningen finder det derfor væsentligt, at begge efterretningstjenesters virksomhed lovreguleres i videre omfang end hidtil sket. De efterfølgende bemærkninger navnlig om lovudkastene skal senere, når selve lovforslagene kommer til høring, ses i lyset af disse samt foreningens høringssvar til den tid. Bemærkningerne er systematiseret i overensstemmelse med betænkningens kapitel 2.

## 2. Politiets Efterretningstjeneste.

- A. Foreningen skal bemærke til opregningen af opgaver for PET (lovudkastets § 1), at udvalgets overvejelser vedrørende tjenestens samarbejde med udlændingemyndighederne forekommer noget summarisk i og med, at udvalget henviser dette til regulering i udlændingelovgivningen.

Denne regulering indeholder for så vidt angår udveksling af oplysninger mellem PET og udlændingemyndighederne en overordentlig vid adgang for såvel udlændingemyndigheder som efterretningstjenesten til videregivelse af oplysninger mellem disse myndigheder, idet det er tilstrækkeligt, at oplysningerne *kan* have betydning for hhv. efterretningstjenesternes varetagelse af sikkerhedsmæssige opgaver og myndighedernes behandling af en sag efter denne lov, jf. udlændingelovens kap. 7 a. Set i sammenhæng med, at udvalget foreslår PET's virksomhed som national sikkerhedsmyndighed og rådgiver i sager om sikkerhedsspørgsmål lovfæstet, forekommer det ønskeligt, at der mere detaljeret redegøres for dette samarbejde samt i det mindste, at der i lovudkastet indføres en særlig bestemmelse om dette samarbejde. Dette ville indebære, at efterretningstjenestens videregivelse af oplysninger til udlændingemyndighederne ville falde ind under det foreslåede kontrolorgans kompetence.

Foreningen har derudover ingen bemærkninger til udvalgets overvejelser vedrørende lovudkastets § 1.

### B. Indsamling og indhentning af oplysninger.

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

Udvalget peger på reglerne i retsplejelovens § 116, stk. 2, samt lovudkastets forslag til bestemmelser om andre forvaltningsmyndigheders pligtige videregivelse af oplysninger, indledning af undersøgelser og behandling af personoplysninger vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Relevanskravet er her angivet som konkret relevans. Foreningen savner en begrundelse for, hvorfor et konkret relevanskriterium ikke er anvendeligt som en begrænsning i adgangen til indsamling og indhentning af oplysninger, når dette er tilfældet i sager om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v.

C. Behandling og videregivelse af personoplysninger om i Danmark hjemmehørende personer og organisationer.

Udvalgets overvejelser om forholdet til persondataloven kan tiltrædes, når det anføres, at PET så vidt muligt bør være omfattet af reglerne i denne lov. Det forekommer derfor ikke umiddelbart forståeligt, når det herefter fastslås, at udgangspunktet ikke er, at PET er omfattet af persondataloven på samme måde som andre offentlige myndigheder, men at man særskilt ønsker enkelte bestemmelser i denne lov gjort gældende for PET, jf. lovudkastets §§ 6, stk. 1, og 7, stk. 2.

Foreningen skal hertil bemærke, at det af betænkningens gennemgang af fremmed ret fremgår, at den svenske, tyske og den britiske lovgivning fastslår, at databeskyttelseslovgivningen i disse lande også som udgangspunkt omfatter efterretningstjenesternes virksomhed, men at der i sagens natur er gjort en række undtagelser. Denne ordning forekommer foreningen mere logisk og bedst stemmende med dansk lovgivnings systematik.

Vedrørende videregivelse af oplysninger til andre forvaltningsmyndigheder m.fl. skal det fremhæves, som nævnt i betænkningen s. 144, at PET bidrager med oplysninger i forbindelse med tildeling af statsborgerskab, idet sager om meddelelse af indfødsret forelægges for PET. Dermed vil tjenesten videregive en række oplysninger, der ikke bliver anvendt som begrundelse for afslag på ansøgning om statsborgerskab. Da videregivelse er underkastet de samme konkrete relevanskriterier, jf. lovudkastets § 6, stk. 2, nr. 2, som behandling af personoplysninger, vil der typisk være tale om mistanke om, at en ansøger udgør en sikkerhedsrisiko eller i øvrigt på anden måde kan relateres til de opgaver, der er beskrevet i udkastets § 1 stk. 1 nr. 1-2. Dette er en retssikkerhedsmæssigt betænkelig situation, og foreningen kan helt tilslutte sig betænkningens bemærkninger s. 429, hvor det fremhæves, at et kommende tilsyn må prioritere kontrol af sådanne oplysninger meget højt.

D. Behandling af oplysninger om lovlig politisk virksomhed.

Retspolitisk Forening anser en lovfæstelse af forbuddet mod registrering af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer alene på grundlag af deres lovlige politiske virksomhed for en afgørende retssikkerhedsmæssig forbedring. Dermed er der fjernet en uheldig uklarhed om retsstillingen for regeringserklæringen af 30. september 1968.

Udvalget fastholder imidlertid den hidtidige fortolkning af regeringserklæringen, om end kodificeringen gøres noget mere præcis ved anvendelsen af sprogbrugen ”i sig selv ikke kan begrunde behandling af personoplysninger.” Der bør derfor efter foreningens opfattelse ske en kvalificering af forbuddet ved at tilføje et kriminalitetskriterium, der knytter sig til lovovertrædelser, der må anses for at udspringe af bestemte politiske opfattelser eller lovovertrædelser, der i en eller anden forstand kan forstås som sådan. Dette kan f.eks. ske ved en udtrykkelig reference til tjenestens opgaver som angivet i udkastets § 1, stk. 1, nr. 1-2.

E. Aktindsigt.

Foreningen finder, at en direkte indsigtsret af retssikkerhedsmæssige grunde burde være hovedreglen. En sådan ret ville desuden kunne bidrage til, at forkerte eller vildledende oplysninger langt enklere kunne korrigeres eller slettes. Videre bemærkes, at PET's forebyggende virksomhed, herunder samtaler med personer eller grupper i bestemte miljøer, af sig selv giver oplysning om, at personer er registreret af tjenesten. Det må antages, at den forebyggende indsats yder et værdifuldt bidrag til PET's opgaveløsning.

Foreningen anbefaler, at den af udvalget foreslåede indirekte indsigtsret erstattes af en hovedregel om direkte indsigtsret, som der så i visse nærmere angivne undtagelsestilfælde kan ske undtagelse fra.

F. Oplysningsordning vedrørende historiske oplysninger.

Foreningen anser en sådan adgang for væsentlig og finder, at det af PET-kommissionen behandlede tidsrum fra 1945 til 1989 er passende for en sådan oplysningsordning. Såfremt det er rigtigt, at der findes omkring 1200 sager fra dette tidsrum, forekommer en oplysningsordning praktisk overkommelig, men væsentligst synes en sådan ordning at kunne begrundes i retsstatslige overvejelser. Uanset hvordan en efterretningstjenestes placering i en demokratisk retsstat begrundes, vil en sådan tjeneste altid i mere eller mindre omfang forekomme som et fremmedelement omgærdet med hemmelighedsfuldhed. Når oplysninger derfor må antages enten at være forældede, eller at grundlaget for indsamling af oplysninger er bortfaldet, må en indsigt for enkeltpersoner forekomme som ganske naturlig, da den næppe

kan udgøre nogen risiko for tjenestens aktuelle eller langsigtede virksomhed. Formentlig ville en oplysningsordning tillige kunne medvirke til en afmystificering af tjenestens arbejdsmetoder og registreringspraksis i den pågældende periode.

#### G. Revision af regnskaber m.v.

Foreningen kan tilslutte sig udvalgets bemærkninger.

#### H. Særlig kontrol med PET.

Foreningen anser en nyordning for den hidtidige kontrol gennem Wamberg-udvalget for påkrævet og kan tilslutte sig, at en sådan ordning omfatter efterfølgende legalitetskontrol. Foreningen kan dermed i det hele bifalde udvalgets bemærkninger under pkt. 5.7 i betænkningen s. 426-429. Videre synes det naturligt, at et tilsynsorgan får tillagt en afgørelseskompetence, der indebærer reaktioner i form af påbud og forbud. Retspolitisk Forening har noteret sig udvalgsflertallets argumentation mod en sådan ordning og finder ikke denne argumentation overbevisende, når hensynet til justitsministerens parlamentariske og retlige ansvar gøres gældende.

En konsekvent brug af dette argument synes at føre til, at enhver kontrol med tjenesten, over og underordningsforholdet til justitsministeren taget i betragtning, er tvivlsom. Dermed bliver den demokratiske kontrol (Det Parlamentariske Kontroludvalg) tillige gjort usikker. Som det udtrykkeligt fremgår af kommissoriet, omfatter udvalgets arbejde ikke spørgsmålet om styrket demokratisk kontrol, idet det fremgår, at en nyordning af dette arbejde særskilt vil blive taget op af regeringen. Det er ikke foreningen bekendt, hvorvidt dette er sket, men det vil være formålstjenligt, såfremt Det Parlamentariske Kontroludvalgs virksomhed genovervejes med henblik på en styrkelse i lyset af de foreslåede lovudkast.

Det er særskilt fremhævet i lovudkastets § 10, at tilsynet efter anmodning skal kunne undersøge, hvorvidt tjenesten uberettiget behandler oplysninger om en bestemt herboende person samt give meddelelse herom. Det fremgår af bemærkningerne til denne bestemmelse, at det ikke af tilsynets meddelelse til den pågældende skal 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.

Konsekvensen af denne forståelse af bestemmelse er, at der alene kan gives meddelelse om, at der ikke uberettiget behandles oplysninger. Dette er udtryk for en særdeles beskeden forståelse af behovet for retssikkerhed hos evt. registrerede personer. Såfremt tilsynet i



forbindelse med en henvendelse foretager en undersøgelse og derved konstaterer, at der tidligere har været foretaget uberettiget registrering og behandling, bør dette også kunne meddeles til den pågældende person, evt. i form af et påbud til PET om at give hel eller delvis aktindsigt i de registrerede oplysninger. Udvalget foreslår, at der indsættes en bestemmelse om, at tilsynet, hvis særlige forhold taler herfor, kan pålægge tjenesten at give hel eller delvis aktindsigt. Det anføres i bemærkningerne, at denne bestemmelse er tænkt som en sikkerhedsventil, der supplerer aktindsigtsbestemmelsen i lovudkastets § 9, stk. 2, hvorefter tjenesten kan give hel eller delvis aktindsigt i behandlede personoplysninger.

Efter foreningens opfattelse kan en sådan retstilstand accepteres udelukkende i de tilfælde, hvor PET's behandling af personoplysninger ikke kan medføre en svækket retsbeskyttelse. Der ses her bort fra oplysninger, der aktuelt benyttes til efterforskningsmæssige formål.

Som tidligere anført bistår PET med oplysninger i forbindelse med vurderinger af ansøgninger om statsborgerskab. Såfremt PET har bemærkninger til en sådan ansøgning, vil ansøgeren antagelig ikke kunne blive optaget i en indfødsretslov. Netop i sådanne sager bør der være en udvidet adgang for tilsynet til at pålægge tjenesten at give aktindsigt, således at bestemmelsens forståelse ikke alene knyttes til det uklare udtryk "sikkerhedsventil." Jf. hvad der ovenfor er anført under litra C.

Foreningen har ikke på indeværende tidspunkt bemærkninger til betænkningens overvejelser om tilsynets sammensætning m.v. Man skal dog for god ordens skyld anføre, at det forekommer rigtigt og væsentligt, at tilsynet udsender en årsberetning.

#### I. Øvrige bemærkninger.

Om PET's virkemidler skal foreningen bemærke, at navnlig brugen af civile agenter bør påkalde stor opmærksomhed og særlig tilbageholdenhed. Erfaringerne fra den såkaldte Vollsmose-sag viser, at der bør sikres nøje kontrol med overholdelse af retsplejelovens forbud mod myndighedernes anstiftelse og forøgelse af omfanget af en forbrydelse, både hvad lovens bogstav og ånd angår.

Disse erfaringer giver også foreningen anledning til at tage afstand fra udvalgets oplæg ad kap. 10 om, at det ved lov fastsættes, at der kan udbetales vederlag til meddelere mv., herunder også civile agenter, uden medfølgende pligt til at oplyse derom til skattemyndighederne, sociale myndigheder eller andre, og uden skattepligt eller inddragelse af sådanne oplysninger ved beregning af evt. sociale ydelser. Efter foreningens opfattelse ville en sådan "asocial" ordning skabe en gråzone, hvor dubiøse, ja nærmest kriminelle motiver

ville kunne finde en form for legitimering. Hvis der samtidig ingen offentlig indsigt etableres med PET's budget og regnskab, kan området blive aldeles ukontrollerbart.

Udvalget har ikke fundet anledning til at lovgive om, at efterretningstjenesten årligt, som det f.eks. sker i Tyskland, skal udsende en årlig beretning. Efter Retspolitisk Forenings opfattelse bør der i et kommende lovforslag indføres en bestemmelse herom, da det er af stor interesse, at offentligheden kan følge med i tjenestens generelle aktiviteter. En sådan årsberetning vil kunne have et langt bredere sigte end årsberetningen fra tilsynet og dermed bidrage til den løbende offentlige debat om PET's forhold.

### **3. Forsvarets Efterretningstjeneste.**

Retspolitisk Forening kan i det hele henvise til, hvad foreningen har anført om udvalgets overvejelser og lovudkast for så vidt angår PET med de modifikationer, der er en konsekvens af opgaveangivelserne i FE-lovudkastets §§ 1 og 2. For god ordens skyld bemærkes, at foreningen således også for så vidt angår mindretalsforslaget til FE-lovudkastets § 14, stk. 1, 2. pkt., kan tilslutte sig dette. Foreningen finder tillige med samme begrundelse som anført under bemærkningerne til lovudkastet om PET, at FE årligt bør offentliggøre en generel redegørelse om tjenestens virksomhed.

København, d. 31. maj 2012

Bjørn Elmquist  
formand

Leif Hermann  
medlem af bestyrelsen

Statsretskontoret  
Justitsministeriet  
Slotsholsgade 10  
1216 København K  
jm@jm.dk

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

1. juni 2012

Ved e-mail af 24. februar 2012 har Justitsministeriet anmodet Det Kriminalpræventive Råd om en udtalelse om betænkningen nr. 1529/2012 om PET og FE.

DKR-nummer:  
12-131-0095

DKR har ingen bemærkninger til betænkningen.

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

Venlig hilsen

Eva Smith



Formand

Justitsministeriet  
Lovafdelingen  
Statsretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)



11. juni 2012

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

Justitsministeriet har den 24. februar 2012 (j.nr. 2012-7650-0003) sendt betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE med anmodning om en udtalelse senest den 1. juni 2012.

I betænkningen foreslår det såkaldte Wendler Pedersen-udvalg nye regler for PET og FE. Det gælder bl.a. et forslag om ved lov at oprette et uafhængigt tilsyn med PET og FE til afløsning af Wamberg-udvalget samt et forslag, der indebærer, at en række af persondatalovens bestemmelser fremover skal finde anvendelse ved PETs og FEs behandling af personoplysninger.

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

Danske Advokater er bekendt med Advokatrådets høringssvar af 1. juni 2012, hvortil der henvises. I den forbindelse bemærker Danske Advokater, at man er enig i, at der i den videre lovgivningsproces bør være fokus på en række temaer, som er behandlet i Advokatrådets høringssvar.

Det gælder med hensyn til begrænsninger i forsvarerens adgang til aktindsigt samt anvendelsen af hemmelige advokater og dommere. Danske Advokater finder også, at der bør udvises stor forsigtighed i forbindelse med behandling, herunder brug i forbindelse med straffesager, af oplysninger om bipersoner.

Særligt med hensyn til PETs anvendelse af agenter fremgår det af betænkningen (side 323 og 535-536, jf. lovudkastets § 2), at anvendelsen af agenter ved efterforskning af forbrydelser efter straffelovens kapitel 12, §§ 111-115 og 118 som i dag alene bør være undergivet administrativ regulering. Danske Advokater mener, at også anvendelsen af agenter bør reguleres ved lov og undergives kontrol enten af det foreslåede nye kontrolorgan eller domstolene.

Som det fremgår af Højesterets afgørelse gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2008, side 1587, følger det af almindelige retsprincipper, at en agentaktion er betinget af fornøden mistanke og ikke må bevirke en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed.

Det sene svar beklages.

Med venlig hilsen



Paul Møllerup

Adm. direktør

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Sendt til: [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

Forsvarsministeriet  
Holmens Kanal 42  
1060 København K  
Sendt til: [fmn@fmn.dk](mailto:fmn@fmn.dk)

7. maj 2012

**Vedrørende betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE**

Datatilsynet  
Borgergade 28, 5.  
1300 København K

Ved e-mail af 24. februar 2012 har Justitsministeriet på egne og Forsvarsministeriets vegne sendt ovennævnte betænkning afgivet af det såkaldte Wendler Pedersen-udvalg i høring hos bl.a. Datatilsynet.

CVR-nr. 11-88-37-29

Telefon 3319 3200  
Fax 3319 3218

Datatilsynet har deltaget i udvalgets arbejde og skal – efter at sagen har været behandlet i Datarådet – meddele, at tilsynet ikke har bemærkninger til betænkningen.

E-mail  
[dt@datatilsynet.dk](mailto:dt@datatilsynet.dk)  
[www.datatilsynet.dk](http://www.datatilsynet.dk)

Med venlig hilsen

J.nr. 2012-111-0004  
Sagsbehandler  
Suzanne Stenkvist  
Direkte 3319 3256

Janni Christoffersen



## FORSVARSKOMMANDOEN

FKO FKO-OPI2 U  
11.00  
2012/002501 - 561528 2012-05-31  
(Bedes anført ved henvendelser)

Til: Forsvarsministeriet  
Justitsministeriet

Eft: Forsvarets Efterretningstjeneste  
Politiets Efterretningstjeneste

Emne: Høringssvar vedrørende betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE.

Forsvarsministeriet og Justitsministeriet har den 24. februar 2012 anmodet om bl.a. Forsvarskommandoens udtalelse om betænkning nr. 1529/2012 om Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste.

Forsvarskommandoen har ingen bemærkninger til betænkningen.

Med venlig hilsen

S. KIRKBAK  
chefkonsulent  
Fungerende chef for Forsvarskommandoens  
Operations- og Efterretningscenter

Intern kopi: CHOP, CHOI, CHOI2, CHJURSEK, CHOPP, CHOPP2, OPI220, OPI221.

Postadresse  
Postboks 2153  
1016 København K

Besøgsadresse  
Danneskiold-Samsøes Allé 1  
1434 København K

Telefon  
45 67 45 67  
Gennemvalg:  
4567 3150

Telefax  
45 89 07 48

E-mail og Internet  
fko@mil.dk

EAN: 5798000201507

CVR: 16 28 71 80

www.forsvaret.dk

Jmt. modt.

16 MAJ 2012

FORSVARETS AUDITØRKORPS  
GENERALAUDITØRE



Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Bilag: []  
Sagsbehandler: MSH  
J. nr. : 2012/000345  
15. maj 2012

**Svar på anmodning om høring over betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE.**

Ved brev af den 24. februar 2012 har Justitsministeriet anmodet om et svar på en høring (Deres sagsnr.: 2012-7650-0003) over betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE. I den forbindelse har Forsvarets Auditørkorps ingen bemærkninger.

Med venlige hilsener

Michael Sverdlin-Højer  
Vicegeneralauditør



## Thomas Klyver

---

**Fra:** ÆJOURPolitikontoret (951s13)  
**Sendt:** 8. juni 2012 14:46  
**Til:** Thomas Klyver  
**Emne:** ⚡VS: Høring over betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE [RELEASABLE TO INTERNET TRANSMISSION]  
**docId:** http://101v035/sjdep09p/DOK448722  
**SJ:** -1

Med venlig hilsen

Anette Düring  
Kontorfuldmægtig

JUSTITS  
Politikontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Tlf. direkte: 7226 8559  
Tlf.: 7226 8400  
[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

**Fra:** FPT-LE112 Petersen, Mette Momme [<mailto:FPT-LE112@mil.dk>]  
**Sendt:** 31. maj 2012 14:37  
**Til:** [fmn@fmn.dk](mailto:fmn@fmn.dk); Justitsministeriet  
**Emne:** Høring over betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE [RELEASABLE TO INTERNET TRANSMISSION]

## RELEASABLE TO INTERNET TRANSMISSION

Justitsministeriet har den 24. februar 2012 fremsendt høring over betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE.

Forsvarets Personeltjeneste har ingen bemærkninger til den fremsendte betænkning.

Med venlig hilsen

**Mette Momme Petersen**  
FULDM  
Ledelse og Planlægning

---

Forsvarets Personeltjeneste  
Lautruphøj 8  
2750 Ballerup

Tlf.: +45 3266 5000  
Tlf. direkte: +45 3266 5017  
[fpt-le112@mil.dk](mailto:fpt-le112@mil.dk)  
[www.fpt.dk](http://www.fpt.dk)

## Thomas Klyver

---

**Fra:** Jean Elisabeth Hørdum  
**Sendt:** 16. maj 2012 10:54  
**Til:** Henrik Hjort Elmquist; Thomas Klyver; Birgitte Broberg  
**Emne:** VS: BRS' svar på Justitsministeriets høring om betænkning nr. 1529/2012  
**Vedhæftede filer:** Høringsliste [DOK344138].pdf; Høringsanmodning øvrige - med underskrifter [DOK354600].pdf; fesdaPacket.xml

**Opfølgningsflag:** Opfølgning  
**Flagstatus:** Afmærket

**Kategorier:** Rød kategori

-----Oprindelig meddelelse-----

**Fra:** Beredskabsstyrelsen, Direktionssekretariatet ([dis@brs.dk](mailto:dis@brs.dk)) [<mailto:dis@brs.dk>]  
**Sendt:** 16. maj 2012 10:54  
**Til:** Justitsministeriet; [fmn@fmn.dk](mailto:fmn@fmn.dk)  
**Cc:** Jean Elisabeth Hørdum; Pernille V. Langeberg; Jens Lund; Henrik Høigaard  
**Emne:** BRS' svar på Justitsministeriets høring om betænkning nr. 1529/2012

Sagsnr. 2012/024859

Til: Justitsministeriets politikontor og Forsvarsministeriets beredskabskontor

I den nedennævnte e-mail af 24. februar 2012 har Justitsministeriet - også på Forsvarsministeriets vegne, jf. Justitsministeriets vedhæftede høringsbrev af samme dato - hørt bl.a. Beredskabsstyrelsen om Betænkning nr. 1529 om PET og FE.

Under henvisning hertil kan det oplyses, at Beredskabsstyrelsen ikke har bemærkninger til betænkningen.

Med venlig hilsen

Hans Hornemann  
Specialkonsulent  
Beredskabsstyrelsen  
Direktionssekretariatet

Telefon:  
(+45) 4590 6000  
Direkte:  
(+45) 4590 6112  
[hh@brs.dk](mailto:hh@brs.dk)

[www.brs.dk](http://www.brs.dk)

-----Oprindelig meddelelse-----

**Fra:** Jean Elisabeth Hørdum [<mailto:jee@jm.dk>]  
**Sendt:** 24. februar 2012 14:09  
**Til:** [politi@politi.dk](mailto:politi@politi.dk); [rigsadvokaten@ankl.dk](mailto:rigsadvokaten@ankl.dk); [post@retssikkerheds-fonden.dk](mailto:post@retssikkerheds-fonden.dk);  
[formand@retspolitik.dk](mailto:formand@retspolitik.dk); [mail@politiforbundet.dk](mailto:mail@politiforbundet.dk); [jka001@politi.dk](mailto:jka001@politi.dk); [oao@oao.dk](mailto:oao@oao.dk);  
[er@homannlaw.dk](mailto:er@homannlaw.dk); [kl@kl.dk](mailto:kl@kl.dk); [center@humanrights.dk](mailto:center@humanrights.dk); [hkkf@hkkf.dk](mailto:hkkf@hkkf.dk); [hod@hod.dk](mailto:hod@hod.dk); [hjk@hjev.dk](mailto:hjk@hjev.dk);

Ole Stig Dvinge Hausen  
Randager 10  
2620 Albertslund  
Tlf 43 64 97 41 Mobil 23 84 19 35  
e-post: [osdh2620@adslhome.dk](mailto:osdh2620@adslhome.dk)

Albertslund d. 16. maj 2012

Til Justitsministeriet, Slotsholmsgade 10. 1216 København K  
Forsvarsministeriet, Holmens Kanal 42 1060 København K

Selv om vi ikke er opført på høringslisten, fremsender undertegnede dette hørings svar til betænkning 1529.

Det fremgår af PET-Kommissionens beretning at PET overvågede aktiviteterne i SUF og en række ledende medlemmer af SUF (Bind 7, 9 og 10). Som medlemmer af SUFs ledelse i årene 1961 – 1968 har vi en særlig interesse i og ansvar for, at de dårlige erfaringer fra PETs overvågning af SUFs aktiviteter bliver fulgt op,

Som tidligere formænd og aktive i ledelsen af Socialistisk Ungdoms Forum (SUF) har vi desuden en forpligtigelse, både af hensyn til historien og af hensyn til de daværende medlemmer af SUF, til at fremføre følgende:

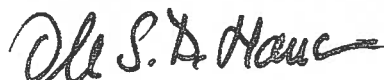
- Vi vil have ret til og mulighed for indsigt og acces til hvad der måtte være registreret om personer i PETs registreringer om SUF.
- PETs arkiver er måske en "kloak" med alskens sladder og rygter eller en samling af dokumenter i rent kaos, som kun kan anvendes og forstås af historikere med stor erfaring i anvendelse af registre. Derfor foreslår vi, at der sættes midler af til undersøgelse af registrerede personer i forbindelse med organisationer. Vi ønsker midler til at ansætte en yngre historiker, som ikke har været medlem af SUF eller lignende organisationer i 1961-1971. PET-kommissionen kostede 77 millioner kr. Vort ønske om bistand kan højst løbe op i 1-2 mill.kr.
- Efter vor mening er det forkert, at det foreslåede PET-udvalg skal nedsættes af Justitsministeren, selv om man vil beskytte de udpegede 5 medlemmer mod tilbagekaldelse af udnævnelsen. Vi mener at det naturlige og rigtige er, at Folketinget er sig sit ansvar bevidst og derfor opretter det foreslåede PET-udvalg direkte under Folketingets ansvar. Folketinget har en Ombudsmand og en Rigsrevision. Det rigtige vil være et organ direkte undergivet Folketinget som kan sikre en kontrol uden mulighed for, at Justitsministeriet kan dække over uheldige tildragelser, fejl og mangler.
- Overvågning, intimidering og lignende aktivitet fra PET og Justitsministeriet bør absolut være forbudt og strafbart.

sign.  
Vagn Rasmussen  
Landsformand for SUF  
1962-1964

sign.  
Ole S.D. Hansen  
Landsformand for SUF  
1964-1966

sign.  
Hans-Henrik Nordstrøm Nielsen  
Landsformand for SUF  
1966-1968

sign.  
Christen Amby  
Medlem af SUFs ledelse  
1961-1968



Jmt. modt.

29 JUNI 2012



HJEMMEVÆRNS  
KOMMANDOEN



HJV HJK-PO U

350

2012/002046 - 421473

2012-06-27

(Bedes anført ved henvendelser)

Til  
Justitsministeriet  
Forsvarsministeriet

Emne:  
**Betænkning om Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste.**

Ref.:

- a. Mail Politikontoret – Hjemmeværnskommandoen 30. maj 2012.
- b. Betænkning nr. 1529 om PET og FE.
- c. CIR nr. 25000 af 1991-18-01. Kundgørelse for Forsvaret. Cirkulære om Forsvarschefens ansvarsområder.

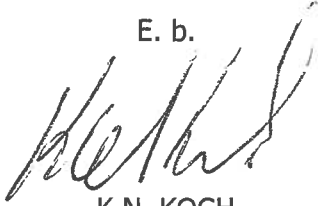
**1.** Hermed fremsendes Hjemmeværnskommandoens (HJK) bemærkninger til betænkning om Politiets Efterretningstjeneste (PET) og Forsvarets Efterretningstjeneste (FE).

**2.** Af lovforslaget § 2 fremgår, at FE på forsvarschefens vegne leder og kontrollerer den militære sikkerhedstjeneste. Forsvarschefen har jf. ref. c, § 13 ansvaret for den militære sikkerhedstjeneste inden for Forsvaret, samt ved de øvrige institutioner mv. under Forsvarsministeriet, herunder Hjemmeværnet (HJV) og udøver gennem FE denne indenfor rammerne af Forsvarsministeriets direktiv for FE virksomhed.

**3.** Den igangværende proces med modernisering af forsvarrets øverste ledelse, kan medføre, at forsvarschefen muligvis får et andet ansvarsområde end i dag. Det bør derfor overvejes, hvorvidt det bør afføde ændringer i lovforslagets § 2 således, at det tilsikres, at FE fortsat har til opgave at lede og kontrollere den militære sikkerhedstjeneste inden for hele forsvarret og således også HJV.

**4.** HJK sagsbehandler på betænkningen er OK H. Wenzell, HJK-PO-OP7 tlf. 3347 9324.

E. b.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'K.N. Koch', written in a cursive style.

K.N. KOCH  
oberst

Chef for Planlægningsdivisionen