

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Sendt pr. mail til jm@jm.dk & kasc@jm.dk

HØRINGSSVAR OVER LOVUDKAST OM ÆNDRING AF LOV OM POLITIETS EFTERRETNINGSTJENESTE (PET) OG FORSKELLIGE ANDRE LOVE (STYRKELSE AF TILSYNET MED EFTERRETNINGSTJENESTERNE)

Justitsministeriet har ved e-mail af 11. marts 2024 anmodet om Institut for Menneskerettigheders bemærkninger til lovudkast om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET), lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester og lov om beskyttelse af whistleblowere (styrkelse af tilsynet med efterretningstjenesterne).

Lovudkastet udmønter [Aftale om styrkelse af tilsynet med efterretningstjenesterne](#) af 28. februar 2024, der er indgået mellem regeringen og en række af Folketingets øvrige partier. Desuden følger lovudkastet delvist op på [evalueringen af PET-loven fra juni 2022](#), hvor Institut for Menneskerettigheder [bidrog til evalueringen med en række anbefalinger](#). Institut for Menneskerettigheder har noteret sig, at nogle af instituttets anbefalinger, der blev fremsat i forbindelse med ovenstående evaluering, i større eller mindre udstrækning er afspejlet i lovudkastet.¹

Institut for Menneskerettigheder bemærker indledningsvis, at lovudkastet utvivlsomt indeholder tiltag, der egner sig til at styrke tilsynet med PET. Det er eksempelvis positivt, at der foreslås en række tiltag i forhold til det parlamentariske tilsyn i regi af Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne. Her kan særligt fremhæves de foreslåede ændringer om sammensætningen af udvalget, som sikrer en bredere inddragelse af Folketingets partier og de foreslåede ændringer

¹ Dette gælder navnlig anbefalingerne om at udvide Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET) mandat til at føre tilsyn med PET's samlede virksomhed, etablering af en ekstern whistleblowerordning placeret hos TET og adgangen for TET til at afhøre medarbejdere i PET.

om øget kommunikation og samarbejde mellem udvalget og Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET).

Ikke desto mindre er instituttet kritisk overfor forslaget i sin helhed. Det skyldes kort fortalt, at forslaget indebærer nogle væsentlige forringelser af de grundlæggende forudsætninger for at TET fører et effektivt og uafhængigt tilsyn. Derved vil ovenstående fremskridt kunne vise sig at være uden egentlig betydning.

Instituttets bemærkninger er rettet imod de dele af lovudkastet, der handler om ændringerne i forhold til TET's sammensætning og beføjelser i de foreslåede ændringer af lov om Politiets Efterretningstjeneste.

Instituttet indleder med at sammenfatte de væsentligste bemærkninger.

1. SAMMENFATNING

Menneskeretten

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har en veludviklet praksis, når det gælder krav til efterretningstjenesters hemmelige overvågning. Der gælder tillige en række krav til udformningen af kontrolsystemerne med efterretningstjenesters virksomhed.

Menneskerettighedsdomstolen stiller blandt andet krav om, at der skal føres effektivt tilsyn med efterretningstjenesterne, og at tilsynet skal varetages af en upartisk og uafhængig kontrolinstans.

Til trods for dette har Justitsministeriet ikke foretaget en vurdering af lovudkastets forhold til menneskeretten.

Institut for Menneskerettigheder anser det for kritisabelt, at lovudkastet slet ikke forholder sig til Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet vurderer lovforslagets forhold til Danmarks internationale forpligtelser, navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

De følgende tre afsnit handler om instituttets bekymring for, at de foreslåede ændringer i PET-loven fjerner væsentlige retsgarantier, der

sikrer TET's uafhængighed over for regeringen og efterretningstjenesterne.

Udpegning af tilsynets formand

Det foreslås at ændre PET-lovens § 16, stk. 1, hvorefter TET's formand fremover skal udpeges af justitsministeren, og at dette skal ske efter forhandling med forsvarsministeren og på baggrund af drøftelse med Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne.

Det er instituttets vurdering, at det nuværende krav om, at udpegningen af formanden sker efter indstilling fra landsretterne, og at formanden skal være en landsdommer, er en bedre garanti for at tilsynet med PET varetages uafhængigt af regeringen og centraladministrationen. Det er således instituttets vurdering, at dette skaber størst mulig sikkerhed for, at udpegningen er frigjort fra politiske hensyn.

På den baggrund er instituttet bekymret for, at forslaget vil forringe tilsynets uafhængighed.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet ikke ændrer kravet om, at formanden for Tilsynet med Efterretningstjenesterne skal være landsdommer, og at udnævnelse sker efter indstilling fra præsidenterne for Østre og Vestre Landsret.

Kompetencekrav for tilsynets medlemmer

Det foreslås, at der fastsættes særlige krav til kompetencerne for tilsynets medlemmer. Der skal således fremover være medlemmer med erfaring inden for blandt andet udenrigs-, sikkerheds- og efterretningsmæssige forhold.

Det er instituttets vurdering, at det vil kunne rejse tvivl om et tilsynsmedlems fuldstændige upartiskhed og uafhængighed, hvis den pågældende tidligere har gjort karriere ved eksempelvis en af efterretningstjenesterne eller i centraladministrationen.

På den baggrund er instituttet bekymret for, at forslaget om at stille særlige kompetencekrav kan medføre en forringelse af tilsynets upartiskhed og uafhængighed over for regeringen og efterretningstjenesterne.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet fjerner forslaget om, at der skal være repræsenteret personer

med erfaring med udenrigs-, sikkerheds- og efterretningsmæssige forhold blandet tilsynets medlemmer.

TET's offentliggørelse af oplysninger vedrørende tilsynets virksomhed

Det foreslås at indsætte et nyt stk. 2 i PET-lovens § 22, hvoraf det fremgår, at hvis tilsynet ud over ved den årlige redegørelse rent undtagelsesvist finder behov for at offentliggøre oplysninger om tilsynets virksomhed, orienterer tilsynet justitsministeren og Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne herom i rimelig tid inden offentliggørelsen.

Instituttet anser det for tvivlsomt, om det er nødvendigt og proportionalt at forpligte TET til at orientere Justitsministeren og Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne gennem den pågældende procedure.

Instituttet bemærker, at alle tilsynets medlemmer er sikkerhedsgodkendt og er underlagt skærpet tavshedspligt. Der er dermed allerede nødvendige og relevante foranstaltninger på plads til at undgå risiko for skadevirkninger ved TET's offentliggørelse af oplysninger.

Reglen vil i større eller mindre grad indebære en indblanding fra regeringens side i tilsynets arbejde, hvilket desuden lægger pres på TET's muligheder for at agere fuldstændig uafhængigt.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet fjerner forslaget om, at tilsynet forpligtes til at orientere justitsministeren og Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne om offentliggørelse af oplysninger, der relaterer sig til den konkrete tilsynsvirksomhed.

Opsummerende bemærkninger vedrørende tilsynets uafhængighed

Instituttet vurderer, at ovenstående tre tiltag samlet set indebærer en risiko for, at der kan stilles spørgsmål ved TET's fuldstændige upartiskhed og uafhængighed.

Et fuldstændig uafhængigt og upartisk tilsyn er en grundlæggende forudsætning for, at der kan føres et effektivt og tillidsfuldt tilsyn med PET.

En kontrol med PET, som ikke varetages af et upartisk og uafhængigt tilsyn, imødekommer ikke menneskerettens krav om passende og

effektive retssikkerhedsgarantier til beskyttelse af borgernes ret til privatliv.

På den baggrund er instituttet bekymret for, at de foreslåede ændringer til PET-loven fjerner væsentlige retsgarantier, der sikrer TET's uafhængighed over for regeringen og efterretningstjenesterne. Ændringerne risikerer dermed samlet set at udgøre en krænkelse af Menneskerettighedskonventionens artikel 8 om retten til respekt for privatliv.

Undtagelse af oplysninger for tilsynet

Det foreslås, at der indsættes et nyt stk. 8 i PET-lovens § 20, hvoraf det fremgår, at PET kan undlade at give bestemte oplysninger eller materiale til tilsynet, hvis der foreligger den helt særlige situation, at oplysningerne eller materialet ikke kan gives uden betydelig skadevirkning for statens sikkerhed eller forholdet til fremmede magter eller uden fare for personers liv, legeme, helbred eller frihed.

Institut for Menneskerettigheder anser det for principielt betænkeligt at indføre en hjemmel til, at PET i særlige situationer kan undlade at give oplysninger til TET. Instituttet bemærker, at alle tilsynets medlemmer er sikkerhedsgodkendt og er underlagt skærpet tavshedspligt. Det kan udgøre en væsentlig barriere for at udøve et effektivt tilsyn, at man ikke kan være sikker på, at tilsynet har haft adgang til alle relevante oplysninger.

Efter instituttet opfattelse rammer forslaget ikke den rette balance mellem på den ene side at forhindre utilsigtet spredning af klassificerede oplysninger og på den anden side hensynet til et effektivt tilsyn. Instituttet anser på den baggrund forslaget for problematisk.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet fjerner forslaget om at indføre en snæver adgang for PET til helt undtagelsesvist at undlade at give Tilsynet med Efterretningstjenesterne adgang til bestemte oplysninger eller materiale, hvis oplysningerne eller materialet ikke kan gives uden betydelig skadevirkning for statens sikkerhed eller forholdet til fremmede magter eller uden fare for personers liv, legeme, helbrede eller frihed.

2. MENNESKERETTEN

Efterretningstjenesternes hemmelige overvågning af borgere og virksomheder udgør først og fremmest et indgreb i retten til privatliv,

som er beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8. Det betyder, at der kun må gøres indgreb i rettighederne, hvis der er lovhjemmel, indgrebet varetager et legitimt formål og i øvrigt står mål med dette formål (proportionalitet).

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol stiller som et fast krav, at der skal være et nationalt tilsynssystem, der har karakter af legalitetskontrol for at efterretningstjenesternes hemmelige overvågning er i overensstemmelse med Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Legalitetskontrol er centralt som konsekvens af, at borgerne er forhindret i varetage beskyttelsen af egne rettigheder.

Hvis retten til privatliv skal sikres, er det derfor afgørende, at der er etableret en tilsynsmodel, der giver tilstrækkelige retsgarantier i forhold til at beskytte borgernes rettigheder mod misbrug. Det skal endvidere ses i lyset af, at efterretningstjenesters hemmelige overvågning indebærer en forhøjet risiko for alvorlige krænkelser af borgernes rettigheder, og at dette kan have skadelige konsekvenser for demokratiet i sin helhed.²

Det følger endvidere af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at der gælder krav til udformningen af kontrolsystemet med efterretningstjenesterne. Domstolen stiller ikke krav til, at kontrolsystemer skal udformes efter én bestemt formel, men foretager en helhedsvurdering af, om kontrolsystemet modsvarer efterretningstjenestens beføjelser.³

Domstolen vurderer navnlig, om national ret indeholder passende og effektive retssikkerhedsgarantier til beskyttelse mod misbrug. Hvis dette ikke er tilfældet, vil der blive statueret krænkelser af Menneskerettighedskonventionen.⁴

Domstolen har endvidere uddybet kravet om effektiv kontrol således, at der gælder et krav om, at tilsynet skal varetages af en upartisk og uafhængig kontrolinstans. I to ledende domme på området har Menneskerettighedsdomstolen udtalt:

² Roman Zakharov mod Rusland, sagsnummer 47143/06, dom af 4. december 2015, præmis 233.

³ Centrum for Rattvisa mod Sverige, sagsnummer 35252/08, dom af 25. maj 2021, præmis 366 og 373.

⁴ Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 6. udgave, side 965.

“The rule of law implies, inter alia, that interference by the executive authorities with an individual's rights should be subject to effective supervision, which should normally be carried out by the judiciary, at least in the last resort, since judicial control affords the best guarantees of independence, impartiality and a proper procedure.”⁵

Domstolen anser det således for en grundlæggende forudsætning for at føre et effektivt tilsyn, at tilsynet føres af en uafhængig kontrolinstans. Det bemærkes, at retsstillingen er blevet bekræftet af Domstolens nye praksis på området.⁶

Til trods for at Menneskerettighedsdomstol har en veludviklet praksis, når det gælder krav til efterretningstjenesters hemmelige overvågning og krav til udformningen af kontrolsystemer, har Justitsministeriet ikke foretaget en vurdering af de menneskeretlige konsekvenser ved lovforslaget.

Institut for Menneskerettigheder anser det for kritisabelt, at lovudkastet slet ikke forholder sig til Danmarks internationale forpligtelser, herunder navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det gælder ikke mindst, da der er tale om et område, hvor myndighederne har beføjelser til at foretage meget intensive indgreb i borgernes rettigheder.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet foretager en vurdering af lovforslaget forhold til Danmarks internationale forpligtelser, navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

3. SIKRING AF TET'S UAFHÆNGIGHED OG UPARTISKHED

3.1. UDPEGNING AF TILSYNETS FORMAND

Det fremgår af lovudkastets § 16, stk. 1, at Justitsministeriet foreslår at ændre reglerne om udpegningen af tilsynets formand. Det fremgår, at formanden på linje med de øvrige medlemmer fremover skal udpeges af justitsministeren, og at dette skal ske efter forhandling med

⁵ Klass mod Tyskland, sagsnummer 5029/71, dom af 6. september 1978, præmis 55, og Rotaru mod Rumænien, sagsnummer 28341/95, dom af 4. maj 2000, præmis 59.

⁶ Roman Zakharov mod Rusland, sagsnummer 47143/06, dom af 4. december 2015, præmis 233, og Big Brother Watch og andre mod Storbritannien, sagsnummer 58170/13, 62322/14 og 24960/15, dom af 25. maj 2021, Præmis 336.

forsvarsministeren og på baggrund af drøftelse med Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne.

Det forudsættes i den forbindelse, at der ikke udpeges medlemmer af tilsynet, som udvalget ikke kan tilslutte sig (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.1.4.2.).

Med den foreslåede ændring af tilsynets sammensætning vil der ikke længere gælde et krav om, at formanden for tilsynet er landsdommer. Dette er imidlertid ikke til hinder for, at formanden også fremover kan være landsdommer, hvis det i forhold til den samlede sammensætning af tilsynet vurderes hensigtsmæssigt, men formanden vil også kunne have andre end juridiske kompetencer, eksempelvis særlig indsigt i og erfaring med udenrigs- og sikkerhedsmæssige forhold. Det vil være en fordel, men ikke en betingelse, at formanden har juridiske kompetencer (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.1.4.3.).

I det tilfælde, at formanden for tilsynet ikke besidder juridiske kompetencer, bør tilsynet sammensættes således, at mindst to af de øvrige medlemmer af tilsynet besidder sådanne kompetencer henset til, at tilsynet udfører legalitetskontrol (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.1.4.3.).

Det fremgår derudover af lovudkastets bemærkninger, at ingen af medlemmerne, herunder formanden, må af hensyn til tilsynets uafhængighed, på beskikkelsestidspunktet eller under beskikkelsesperioden gøre tjeneste i centraladministrationen eller efterretningstjenesterne, ligesom de pågældende ikke må være aktuelle medlemmer af Folketinget eller ministre. Der vil derudover forudsættes en karenperiode, som bør være på mindst fire år fra eventuel tidligere ansættelse i efterretningstjenesterne eller centraladministrationen mv. til udpegelsen til tilsynet. Dette gælder for alle medlemmer af tilsynet (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.1.4.3.).

Endvidere fremgår det, at det ved loven forudsættes, at det ved udpegning af tilsynets medlemmer, herunder formanden, sikres, at der ikke udpeges personer til hvervet, der eksempelvis på grund af tidligere arbejdsopgaver eller lignende gentagne gange må forventes at være inhabil i tilsynets behandling af konkrete sager. Hvorvidt dette må antages at kunne være tilfældet, vil eksempelvis skulle vurderes under hensyn til, ved hvilken myndighed vedkommende har været ansat, hvilken konkret stilling vedkommende har haft, og hvor langt ansættelsen ligger tilbage i tid. Hvis det pågældende medlem konkret måtte være inhabil i en sag, vil tilsynet dog stadig være

beslutningsdygtigt (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.1.4.3.).

Det følger i dag af PET-lovens § 16, stk. 2, at formanden skal være landsdommer, og at justitsministeren udpeger den pågældende efter indstilling fra præsidenterne fra Østre Landsret og Vestre Landsret.

Som det fremgår af forarbejderne til PET-loven fra 2013, baserer de nuværende regler om TET's sammensætning sig på Wendler Pedersens-udvalgets betænkning.⁷

Instituttet bemærker, at Wendler Pedersens-udvalget i sin tid gjorde sig centrale overvejelser om vigtigheden af at sikre TET's uafhængighed, og at sammensætning af tilsynet i den forbindelse er et fundamentalt element.

Udvalget understregede i den forbindelse, at hvervet som forperson bør varetages af en person, hvor der ikke kan sættes spørgsmålstejn ved uafhængigheden af den udøvende magt.

Wendler Pedersens-udvalget anførte således i sin betænkning:

”Det er i den foreslåede bestemmelse i stk. 2 bestemt, at formanden for tilsynet skal være landsdommer og udnævnes efter indstilling fra præsidenterne for Østre og Vestre Landsret. Hermed understreges det, at hvervet varetages af en person, der i sin hovedstilling er uafhængig af regering og administration. Derudover opnås, at formandshvervet bestrides af en person, der er vant til at vurdere retlige og bevismæssige spørgsmål.”⁸

Instituttet anerkender, at en karenperiode på fire år eller mere fra tidligere ansættelse i efterretningstjenesterne eller centraladministrationen til udpegelsen til tilsynet mindsker sandsynligheden for, at der kan stilles spørgsmålstejn ved formandens uafhængighed.

Instituttets deler imidlertid Wendler Pedersens-udvalgets vurdering, hvorefter udpegningen af en landsdommer, efter indstilling fra landsretterne, vil være en bedre garanti for, at tilsynet varetages uafhængigt af regeringen og centraladministrationen. Instituttet

⁷ Betænkning nr. 1529 om PET og FE, København, 2012.

⁸ Betænkning nr. 1529 om PET og FE, København, 2012, side 571.

bemærker, at Justitsministeriet forslag går imod udvalgets overvejelser og den hidtidige praksis på området.

På den baggrund er det instituttet vurdering, at forslaget fjerner en væsentlig retsgaranti, der sikrer TET's uafhængighed over for regeringen og centraladministrationen. Ændringen er dermed en forringelse af tilsynets formelle uafhængighed.

Instituttet bemærker desuden, at det også er en svækkelse af tilsynets legalitetskontrol, at formanden ikke længere behøver at være landsdommer. Dette gælder selvom, at det i sådanne tilfælde stræbes efter, at mindst to af de øvrige medlemmer af tilsynet har juridiske kompetencer.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet ikke ændrer kravet om, at formanden for Tilsynet med Efterretningstjenesterne skal være landsdommer, og at udnævnelse sker efter indstilling fra præsidenterne for Øster og Vestre Landsret.

3.2. KOMPETENCEKRAV FOR TILSYNETS MEDLEMMER

Det fremgår af lovudkastets bemærkninger, at det foreslås at ændre i sammensætning af TET.

Det foreslås, at tilsynet skal sammensættes således, at der fremover er medlemmer repræsenteret med indsigt i og erfaring med udenrigs-, sikkerheds- og efterretningsmæssige forhold. Herudover skal der i tilsynet være repræsenteret stærke juridiske kompetencer. Endelig skal der i TET være repræsenteret erfaring med tilsynsvirksomhed i bredere forstand, eksempelvis fra andre tilsynsmyndigheder eller anklagerfaglige, herunder efterforskningsmæssige, kompetencer. Der skal herudover ved tilsynets sammensætning generelt lægges vægt på, at der sikres en bred sammensætning (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.1.4.3.).

Der bør i tilsynet være mindst ét medlem med indsigt i og erfaring med efterretningsvirksomhed. Et sådant medlem af tilsynet vil kunne rekrutteres blandt eksempelvis tidligere ledende medarbejdere i efterretningstjenesterne eller personer, som tidligere gennem ansættelse i centraladministrationen måtte have varetaget særlige opgaver i forbindelse med efterretningsmæssige sager (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.1.4.3.).

Det fremgår af bemærkninger i den gældende PET-lov, at der, bortset fra formanden, ikke stilles særlige krav om en bestemt baggrund for de fire øvrige medlemmer af tilsynet. Rekrutteringen er dermed ikke begrænset til personer i bestemte stillinger eller med en bestemt erhvervs- eller uddannelsesmæssig baggrund. Det fremgår, at det ved udpegningen alene bør være afgørende, at de pågældende personer i kraft af deres individuelle egenskaber nyder almindelig anerkendelse og besidder en høj grad af personlig integritet.⁹

De gældende regler beror også i dette tilfælde på Wendler Pedersens-udvalgets overvejelser om at sikre de enkelte tilsynsmedlemmers uafhængighed.

Det fremgår af Wendler Pedersens-udvalgets betænkning:

*"I tilknytning til spørgsmålet om udpegning af tilsynets formand og øvrige medlemmer er det også vigtigt, at de pågældende fremtræder som uvildige og uafhængige i forhold til PET. Der må således ikke foreligge omstændigheder, der er egnede til at rejse tvivl om den fuldstændige upartiskhed hos de pågældende personer. Det indebærer bl.a., at der som formand eller medlem i øvrigt af tilsynet ikke kan udpeges personer, som tidligere i deres karriere har beskæftiget sig med efterretningsvirksomhed. Således vil det f.eks. ikke være muligt som formand at udpege en landsdommer, som tidligere gennem ansættelse i politiet eller Justitsministeriet måtte have varetaget særlige opgaver i forbindelse med efterretningsmæssige sager."*¹⁰

Institut for Menneskerettigheder anerkender, at der blandt de politiske aftalepartier er et sagligt ønske om at sikre, at tilsynet sammensættes med de nødvendige kompetencer til at føre kontrol med PET's operative virksomhed (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.1.4.2.).

Instituttet deler imidlertid Wendler Pedersens-udvalgets opfattelse, at det vil kunne rejse tvivl om et tilsynsmedlems fuldstændige upartiskhed og uafhængighed, hvis den pågældende tidligere har gjort karriere ved eksempelvis en af efterretningstjenesternes eller i centraladministrationen.

⁹ Lovforslag nr. L 161 om Politiets Efterretningstjeneste (PET), fremsat den 27. februar 2013, de specielle bemærkninger til § 16.

¹⁰ Betænkning nr. 1529 om PET og FE, København, 2012, side 571.

På den baggrund er instituttet bekymret for, at forslaget om, at der stilles særlige krav om, at tilsynsmedlemmer skal have særlige erfaring med udenrigs-, sikkerheds- og efterretningsmæssige forhold vil medføre en forringelse af tilsynets upartiskhed og uafhængighed.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet fjerner forslaget om, at der skal være repræsenteret personer med erfaring med udenrigs-, sikkerheds- og efterretningsmæssige forhold blandet tilsynets medlemmer.

3.3. TET'S OFFENTLIGGØRELSE AF OPLYSNINGER VEDRØRENDE TILSYNETS VIRKSOMHED

Det foreslås, at der indsættes et nyt stk. 2 i PET-lovens § 22, hvoraf det fremgår, at hvis tilsynet ud over ved den årlige redegørelse, jf. stk. 1, rent undtagelsesvist finder behov for at offentliggøre oplysninger om tilsynets virksomhed, orienterer tilsynet justitsministeren og Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne herom i rimelig tid inden offentliggørelsen.

Det fremgår dog, at den foreslåede ordning alene vedrører TET's offentliggørelse af oplysninger, når denne relaterer sig til den konkrete tilsynsvirksomhed, dvs. tilsynets konkrete kontroller og undersøgelser mv. Den foreslåede ordning er således ikke til hinder for, at tilsynet kommunikerer med offentligheden f.eks. i forbindelse med oplysning om tilsynets overordnede virksomhed (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.1.6.3.).

Ønsker TET således at offentliggøre oplysninger, der relaterer sig til tilsynets konkrete kontroller og undersøgelser, skal tilsynet i rimelig tid orientere Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne, så det har mulighed for at indkalde til og drøfte spørgsmålet på et møde inden offentliggørelsen. Det forudsættes, at både udvalget og justitsministeren og som udgangspunkt tillige chefen for PET skal deltage i et sådant møde (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.1.6.3.).

Der er således tale om, at TET bliver forpligtet af en forholdsvis tung proces forud for en offentlig udtalelse, der handler om tilsynets konkrete kontroller.

På baggrund af lovudkastets almindelige bemærkninger afsnit 3.1.6.2. forstår instituttet baggrunden for forslaget sådan, at det har til formål at sikre, at der ikke offentliggøres klassificerede informationer eller oplysninger, hvis offentliggørelse vil kunne skade statens sikkerhed,

forholdet til udenlandske samarbejdspartnere, efterretningstjenesternes kilder mv. Bemærkningerne synes at forudsætte, at der ikke blot er tale om en forudgående orientering, men at drøftelserne potentielt kan betyde, at TET afskæres fra at offentliggøre oplysninger, de ellers havde vurderet kunne meddeles til offentligheden.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 10 beskytter ytringsfriheden og retten til at give og modtage informationer (informationsfriheden) for enhver. Det følger af Menneskerettighedskonventionens artikel 10, stk. 2, at der kun må gøres indgreb i ytrings- og informationsfriheden, hvis der er lovhjemmel, indgrebet følger et legitimt formål og i øvrigt er nødvendigt og proportionalitet.

En forpligtelse for TET til forudgående orientering af myndighederne og udvalget udgør et indgreb i retten til ytrings- og informationsfrihed, da den kan vanskeliggøre eller endda forhindre, at TET offentliggør visse ytringer.

Instituttet anerkender, at hensynet til statens sikkerhed, forholdet til udenlandske samarbejdspartnere, efterretningstjenesternes kilder mv. er legitime hensyn, der kan begrunde begrænsninger i TET's udtalelser til offentligheden.

Der er derimod tvivlsomt, om det er nødvendigt og proportionalt at forpligte TET til at orientere Justitsministeren og Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne gennem den ovenfor beskrevne procedure.

Instituttet bemærker, at alle tilsynets medlemmer er sikkerhedsgodkendt og er underlagt skærpet tavshedspligt. Der er dermed foranstaltninger på plads til at undgå risiko for skadevirkninger ved TET's offentliggørelse af oplysninger.

Instituttet anser reglen for betænkelig, da den risikerer at begrænse ytringer, der er af væsentligt samfundsmæssig betydning.

Reglen vil i større eller mindre grad indebære en indblanding fra regeringens side i tilsynets arbejde, hvilket lægger pres på TET's muligheder for at agere fuldstændig uafhængigt.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet fjerner forslaget om, at tilsynet forpligtes til at orientere justitsministeren og Udvalget vedrørende

Efterretningstjenesterne om offentliggørelse af oplysninger, der relaterer sig til den konkrete tilsynsvirksomhed.

3.4. OPSUMMERENDE BEMÆRKNINGER

Et fuldstændig uafhængigt og upartisk tilsyn er en grundlæggende forudsætning for, at der kan føres et effektivt og tillidsfuldt tilsyn med PET. Dette er ligeledes afspejlet Menneskerettighedsdomstolens praksis som beskrevet i afsnit 2 om menneskeretten.

Som beskrevet ovenfor, er det instituttets vurdering at ovenstående ændringer til ændringer i PET-loven fjerner væsentlige retsgarantier, der sikrer TET's uafhængighed over for regeringen og efterretningstjenesterne.

Endvidere vurderer instituttet, at disse ændringer samlet set indebærer en risiko for, at der kan stilles spørgsmålstegn ved TET's fuldstændige upartiskhed og uafhængighed. Hvis der rykkes ved dette, risikerer de øvrige fremskridt, der er egnet til at styrke tilsynet med PET, at være uden egentlig betydning.

En kontrol med PET, som ikke varetages af et upartisk og uafhængigt tilsyn, imødekommer ikke menneskerettens krav om passende og effektive retssikkerhedsgarantier til beskyttelse af borgernes ret til privatliv. På den baggrund er instituttet bekymret for, at de foreslåede ændringer risikerer at udgøre en krænkelse af Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

4. UNDTAGELSE AF OPLYSNINGER FOR TILSYNET

Det foreslås, at der indsættes et nyt stk. 8 i PET-lovens § 20, hvoraf det fremgår, at PET kan undlade at give bestemte oplysninger eller materiale til tilsynet, hvis der foreligger den helt særlige situation, at oplysningerne eller materialet ikke kan gives uden betydelig skadevirkning for statens sikkerhed eller forholdet til fremmede magter eller uden fare for personers liv, legeme, helbred eller frihed. PET orienterer uden unødigt ophold justitsministeren, hvis tjenesten undlader at give bestemte oplysninger eller materiale til tilsynet. Justitsministeren orienterer herefter Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne om baggrunden herfor.

Det fremgår endvidere af lovudkastets bemærkninger, at den undtagelsesvis adgang for PET udelukkende er tiltænkt anvendt i situationer, hvor tjenesten ikke uden betydelig skadevirkning for statens sikkerhed eller forholdet til fremmede magter eller uden fare for personers liv, legeme, helbred eller frihed, kan give tilsynet adgang

til bestemte oplysninger eller materiale. Kriteriet »ikke uden betydelig skadevirkning« vil være opfyldt, hvis der består en risiko for, at en sådan skadevirkning indtræffer, såfremt der gives adgang til oplysningerne eller materialet (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.1.3.3.).

PET's mulighed for i sådanne tilfælde umiddelbart ikke at give tilsynet adgang til oplysninger eller materiale er ikke afgrænset til en bestemt tidsmæssig periode. Det afgørende for, hvornår PET skal give tilsynet adgang, vil være, hvornår der ikke længere kan antages at foreligge en risiko for betydelig skadevirkning for statens sikkerhed mv. ved at give tilsynet adgang hertil i kontrolmæssigt regi. PET vil uden unødigt ophold skulle give tilsynet adgang til de omhandlede oplysninger eller materiale, så snart de nævnte beskyttelseshensyn ikke længere gør sig gældende (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.1.3.3.).

Instituttet bemærker imidlertid, at TET allerede i dag videst muligt omfang skal tage hensyn til efterretningstjenestens samarbejdspartnere, kilder mv. Det fremgår af PET-lovens bemærkninger, at tilsynet tilrettelægger sit arbejde således, at tilsynet alene skaffer sig kendskab til oplysninger, der er af betydning for kontrollens gennemførelse. Tilsynet skal ligesom andre, der beskæftiger sig med efterretningssager, så vidt muligt efterleve princippet om »need to know«, der har til formål at modvirke en utilsigtet spredning af sensitive oplysninger.¹¹

Af hensyn til at sikre et effektivt tilsyn med PET anser Institut for Menneskerettigheder det for principielt betænkeligt at indføre en hjemmel, til at PET i særlige situationer kan undlade at give oplysninger til TET. Det kan udgøre en væsentlig barriere for at udøve et effektivt tilsyn, at man ikke kan være sikker på, at tilsynet har haft adgang til alle relevante oplysninger.

Instituttet anerkender, at betænkeligheden bliver mindre af, at PET vil skulle give tilsynet adgang til de omhandlede oplysninger, så snart de nævnte beskyttelseshensyn ikke længere gør sig gældende.

Det ændrer imidlertid ikke på det problematiske i at tilbageholde oplysninger for tilsynets medlemmer. Det gælder ikke mindst i lyset af den førnævnte skærpede tavshedspligt og kravet om sikkerhedsgodkendelse, der allerede udgør relevante og proportionale foranstaltninger. Som anført ovenfor arbejder tilsynet derudover

¹¹ Lovforslag nr. L 161 om Politiets Efterretningstjeneste (PET), fremsat den 27. februar 2013, de specielle bemærkninger til § 20.

allerede i dag ud fra en tilgang om at modvirke utilsigtet spredning af klassificerede oplysninger.

Efter instituttet opfattelse rammer forslaget ikke den rette balance mellem på den ene side at forhindre utilsigtet spredning af klassificerede oplysninger og på den anden side hensynet til et effektivt tilsyn. Instituttet anser på den baggrund forslaget for problematisk.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet fjerner forslaget om at indføre en snæver adgang for PET til helt undtagelsesvist at undlade at give Tilsynet med Efterretningstjenesterne adgang til bestemte oplysninger eller materiale, hvis oplysningerne eller materialet ikke kan gives uden betydelig skadevirkning for statens sikkerhed eller forholdet til fremmede magter eller uden fare for personers liv, legeme, helbrede eller frihed.

Med venlig hilsen

Pernille Boye Koch

FUNGERENDE NATIONAL CHEF