

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
E-mail: jm@jm.dk
Kopi til: lng@jm.dk og mop@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 91325719
MIKL@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 20/01851-8

8. FEBRUAR 2022

OPDATERET BIDRAG TIL BRUG FOR EVALUERING AF PET-LOVEN

Efter anmodning fra Justitsministeriet sendte Institut for Menneskerettigheder den 11. september 2020 et bidrag med instituttets synspunkter vedr. arbejdet med en rapport om erfaringerne med PET-loven. Justitsministeriet har ved e-mail af 20. januar 2022 anmodet om Institut for Menneskerettigheder om et eventuelt supplerende bidrag til brug for ministeriets evaluering af PET-loven.

Instituttet har på den baggrund suppleret sit bidrag af 11. september 2020 (gengivet i sin helhed nedenfor) med enkelte yderligere bemærkninger.

Instituttet har følgende bemærkninger:

Politiets Efterretningstjeneste (PET) varetager en essentiel samfundsopgave med at sikre den nationale sikkerhed. Opgavens omfang og de arbejdsmetoder, som efterretningstjenesten kan gøre brug af, forudsætter en behørig iagttagelse af borgernes menneskerettigheder og retssikkerhed, herunder et løbende tilsyn med opgavevaretagelsen og en nøje demokratisk kontrol.

Det er derfor positivt, at der nu omsider udarbejdes en evaluering af PET-loven, som det var forudsat ved vedtagelsen af loven.¹

Evalueringen af PET-loven kan imidlertid ikke stå alene, og det er derfor centralt, at der nedsættes et udvalg, som skal vurdere det samlede danske terrorberedskab. Et sådant udvalg bør nøje overveje, om der

¹ Forarbejderne til lov nr. 604 af 12. juni 2013 om Politiets Efterretningstjeneste (PET), de almindelige bemærkninger, punkt 2.6.

med den nuværende lovgivning er opnået den rette balance mellem magtbeføjelser på den ene side og menneskerettigheder og retssikkerhed på den anden.²

PET-LOVEN BØR HENVISE TIL MENNESKERETTIGHEDER

Formålet med PET's virke er blandt andet at afværge terrorangreb i Danmark og dermed sikre befolkningens personlige sikkerhed. Det har afgørende betydning for PET's legitimitet (demokratisk såvel som retligt), at tjenesten arbejder inden for rammerne af menneskeretten, også i forhold til de borgere, der undergives efterforskning. Der må ikke herske tvivl om – heller ikke internt i tjenesten, at borgernes retssikkerhed vægter højt.

Der bør derfor i PET-loven stilles krav til PET om at kunne dokumentere, at tjenestens virke foregår under nøje iagttagelse af menneskerettighederne og den enkeltes retssikkerhed, og med en grundlæggende respekt for retsstaten og de kontrolmekanismer, som findes.

PET-LOVENS MANGLENDE KLARHED OM PET'S MANDAT

PET-loven er holdt i meget generelle og vage vendinger og forholder sig alene meget overordnet til de fleste af tjenestens arbejdsopgaver.³ PET-loven fokuserer samtidig primært på PET's behandling af personoplysninger og mangler et tilsvarende fokus på andre områder af PET's virksomhed. Loven regulerer således ikke PET's arbejde i marken, herunder brugen af agenter og meddelere.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol foretager typisk ikke en intensiv prøvelse af berettigelsen eller proportionaliteten af efterretningstjenestens konkrete indgreb. Domstolen lægger i sin praksis i stedet vægt på, at der nationalt eksisterer et tilstrækkeligt klart og betryggende hjemmelsgrundlag for sådanne indgreb, og hvis ikke

² Se instituttets rapport af 14. oktober 2020 til FN's Universelle Periodiske Bedømmelse (UPR) i 2021, side. 2-3: [NHRI STAKEHOLDER REPORT - Key recommendations \(menneskeret.dk\)](#)

³ For eksempel PET-lovens §§ 3-5.

grundlaget er tilstrækkeligt klart og detaljeret, kan dette i sig selv udgøre en krænkelse.⁴

For de dele af PET's virksomhed, der allerede er reguleret i PET-loven, er det på den baggrund væsentligt, at klarheden i retsgrundlaget skærpes, at det vide skøn, der er overladt PET, indsnævres, og at de nærmere kriterier for skønsudøvelsen bliver fastsat i loven.

Samtidig er det væsentligt, at loven udvides, så den regulerer alle dele af PET's virksomhed, og at grundstrukturen for PET's operationelle virksomhed er reguleret af loven, herunder nærmere beskrevet i lovens forarbejder.

TILSYNET MED PET

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention stiller krav til en effektiv kontrol med tjenesternes udnyttelse af deres beføjelser.⁵ Kravet om et kontrolsystem, der kan føre effektiv kontrol, gælder både den abstrakte regulering (hjemmelsgrundlaget) og i forhold til proportionaliteten af konkrete indgreb. Det er derfor påkrævet i menneskeretten, at der føres et tilstrækkeligt tilsyn med PET.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET) har alene fået et begrænset mandat til at føre tilsyn med en del af PET's arbejde i form af tjenestens behandling af personoplysninger. Til sammenligning fører de tilsvarende kontrolorganer i Norge og Holland kontrol med alle dele af efterretningstjenesternes arbejde.⁶ TET's mandat bør udvides til at gælde alle dele af PET's virksomhed, så der sikres uafhængige og effektive kontroller med hele PET's virksomhed. Det bør samtidig sikres, at TET kan modtage alle relevante informationer uden nogen form for indskrænkning.

⁴ Big Brother Watch og andre mod Storbritannien, sagsnummer 58170/13, 62322/14 og 24960/15, dom af 25. maj 2021, præmis 333.

⁵ Se f.eks. Klass og andre mod Tyskland, sagsnummer 5029/71, dom af 6. september 1978, præmis 55.

⁶ Se mere om det norske EOS-udvalg her, <https://eos-utvalget.no/hjem/om-eos/hva-kontrollerer-utvalget/>, og det hollandske Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdienst her, <https://english.ctivd.nl/about-ctivd/tasks-and-responsibilities>.

Derudover har TET alene mandat til at afgive udtalelser over for PET.⁷ TET kan dog pålægge PET at slette oplysninger om enkeltpersoner, hvis en borger klager til TET, og der efter TET's vurdering uberettiget opbevares oplysninger om borgeren.⁸

Tilsynets reaktionsmuligheder blev diskuteret i Wendler Pedersen-udvalget, hvor syv (heriblandt udvalgets formand) ud af udvalgets 16 medlemmer mente, at TET skulle tildeles en egentlig afgørelseskompetence for at sikre, at Danmark opfylder de minimumsstandarder vedrørende kontrolforanstaltninger, der kan udledes af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.⁹ TET bør på den baggrund gives kompetence til at træffe bindende afgørelser over for PET.¹⁰

I to nye domme om masseovervågning af digital kommunikation understreger Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol generelt behovet for et effektivt tilsyn med efterretningstjenesterne. Dette indebærer bl.a., at tilsynsmyndigheden som minimum skal have kompetence til at træffe retligt bindende afgørelser om ophør af ulovlig indhentning af oplysninger, samt at ulovligt indhentet materiale skal slettes.¹¹ Dommene har efter instituttets opfattelse betydning for det tilsyn, som TET fører med PET, idet dommene må forstås generelt i forhold til kravet om effektive retsmidler, som national ret skal indeholde for at sikre borgernes rettigheder overfor hemmelig overvågning. Selvom dommene omhandler myndighedernes hemmelige overvågning ved indsamling af rådata, må disse krav til tilsynet således være af mere generel karakter.

⁷ PET-lovens § 19, stk. 1.

⁸ Forarbejderne til lov nr. 604 af 12. juni 2013 om Politiets Efterretningstjeneste (PET), de specielle bemærkninger til lovens § 19.

⁹ Betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE, side 432.

¹⁰ Se også Institut for Menneskerettigheder, høring over betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE, side 24, tilgængelig her, https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/researchpublications/hoeringssvar/hoeringssvar_afgivet_i_2012/juni_2012/50_b_betaenkning_om_pet_og_fe.pdf.

¹¹ Big Brother Watch og andre mod Storbritannien, sagsnummer 58170/13, 62322/14 og 24960/15, dom af 25. maj 2021, præmis 359, og Centrum for Rättvisa mod Sverige, sagsnummer 35252/08, dom af 25. maj 2021, præmis 273.

TET har i dag adgang til at komme på tilsynsbesøg og i den forbindelse bl.a. at interviewe medarbejdere. TET har imidlertid ikke adgang til at foretage granskende undersøgelser (såsom at afhøre medarbejdere i PET under vidneansvar). Det bemærkes, at den tilsvarende kontrolinstans i Norge er tillagt en sådan kompetence.¹² TET bør tildeles en kompetence til at kunne foretage granskende undersøgelser for at styrke den effektive kontrol med PET.¹³

TET består af fem medlemmer, der bistås af et sekretariat på 9 årsværk, og har i 2020 driftsudgifter på 10 mio. kr.¹⁴ Tilsynet skal med sine begrænsede midler kontrollere flere efterretningstjenester, hvor alene PET i 2020 har et budget på 890 mio. kr.¹⁵ Samtidig er der så vidt vides ikke nogen i TET eller sekretariatet, der har indgående kendskab til PET's operative arbejdsmetoder. En sådan efterretningsmæssig fagkundskab er en afgørende forudsætning for en reel kontrol af det relevanskriterium, der er omdrejningspunktet ved alle bestemmelserne om behandling af personlysninger, jf. nedenfor.

Det er afgørende for den effektive kontrol i praksis, at TET sikres den fornødne sekretariatsbistand med en tilstrækkelig størrelse og sagkyndige kompetencer, så TET bedre kan tilrettelægge et prioriteret og kvalificeret kontrolarbejde. I forlængelse heraf anser instituttet det for væsentligt, at PET desuden nedbringer sagsbehandlingstiden ved henvendelser fra TET, da PET's lange sagsbehandlingstider kan besværliggøre og indskrænke TET's muligheder for at føre tilsyn.¹⁶

¹² § 9 i lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-kontrolloven), tilgængelig her, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-02-03-7>.

¹³ Se også for en tilsvarende anbefaling over for FE, Tilsynet med Efterretningstjenesterne, pressemeddelelse af 24. august 2020, side 3, tilgængelig her, <https://www.tet.dk/wp-content/uploads/2020/08/PRESSEMEDDELELSE.pdf>.

¹⁴ Tilsynet med Efterretningstjenesterne, Årsrapport 2019, side 6, tilgængelig her, <https://www.tet.dk/wp-content/uploads/2020/05/%C3%85rsrapport-for-Tilsynet-med-Efterretningstjenesterne.pdf>.

¹⁵ Finanslov for finansåret 2020, § 11.23.16, side 562.

¹⁶ Tilsynet med Efterretningstjenesterne, Årsrapport 2020, s. 32, tilgængelig her: [TET PET 2020.pdf](#)

Samtidig og ligeledes for at sikre en effektiv kontrol skal PET forpligtes til at indberette fejl til en uafhængig myndighed, f.eks. TET, hvis der er sket overtrædelse af national ret eller Danmarks internationale forpligtelser.

I forbindelse med FE-sagen har TET peget på, at der bør etableres en ekstern whistleblowerordning vedrørende FE, der med fordel kan placeres i regi af tilsynet. TET anførte i den forbindelse, at en sådan ordning skal have til formål at forbedre nuværende og tidligere FE-ansattes mulighed for at ytre sig om kritisable forhold i myndigheden uden at frygte for negative repressalier, herunder ansættelses- eller strafferetlige konsekvenser. Endvidere anførte TET, at sådan en ordning vil give mulighed for, at klassificerede oplysninger kan videregives i et sikret miljø.¹⁷

Efter instituttets opfattelse gør de samme hensyn sig gældende for ansatte i PET, hvorfor der ligeledes bør etableres en ekstern whistleblowerordning vedrørende PET. Denne ordning kan med fordel også placeret hos TET. Ved etableringen af ordningen skal det sikres, at TET – eller et andet eksternt whistleblowerorgan - har de nødvendige ressourcer og virkemidler til at beskytte de personer, som indgiver oplysninger til whistleblowerordningen.

BEHANDLING AF PERSONOPLYSNINGER

PET's indsamling, behandling og udveksling m.v. af personoplysninger udgør et indgreb i retten til respekt for privatlivet, som bl.a. er beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8. Beskyttelsen er ikke absolut, og der kan gøres indgreb, hvis det sker i henhold til lov, har et legitimt formål og er nødvendigt (proportionalt). Menneskerettighedsdomstolen stiller som oven for nævnt krav til, at der nationalt er et klart og betryggende hjemmelsgrundlag for sådanne indgreb.

I PET-loven er en meget lav tærskel for PET til at indsamle og indhente oplysninger. PET kan indsamle og indhente oplysninger, der "kan have betydning for tjenestens virksomhed".¹⁸ Heri ligger alene et krav om, at

¹⁷ Tilsynet med Efterretningstjenesterne, Årsredegørelse 2019 – Forsvarets Efterretningstjeneste, https://www.tet.dk/wp-content/uploads/2020/11/FE_2019.pdf, side 23.

¹⁸ PET-lovens § 3.

oplysningen skal have generel relevans.¹⁹ PET kan endvidere forpligte andre forvaltningsmyndigheder til at videregive oplysninger, hvis PET "vurderer, at oplysningerne må antages at have betydning".²⁰ Heraf følger det, at der skal foreligge en vis sandsynlighed for, at oplysningen kan bidrage til PET's varetagelse af sine opgaver.

For at sikre et tilstrækkelig klart og betryggende hjemmelsgrundlag bør kravene til, hvornår PET må indsamle og indhente personoplysninger skærpes, og de nærmere kriterier for PET's udøvelse af disse skønsmæssige beføjelser fastsættes i loven.

SLETNING AF PERSONOPLYSNINGER

Hensynet til beskyttelse af borgeren mod efterretningstjenesternes unødvendige registrering af personoplysninger er tungtvejende i en demokratisk retsstat.²¹ Det følger således af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at hvis det ikke kan retfærdiggøres at opbevare personoplysninger, skal disse slettes. Sletning skal ske, når grunden til opbevaringen ikke længere er til stede, eller når opbevaringen udgør et for vidtgående indgreb.

Der skal således være sikkerhed for, at et indgreb foretages med et middel, som anses for proportionelt i forhold til målet. I en proportionalitetsvurdering vil det indgå, hvor længe oplysningerne bevares, samt om der er effektiv kontrol med efterretningstjenestens behandling af oplysningerne.²²

PET er ikke forpligtet til at slette personoplysninger, der ikke er nødvendige for PET's arbejde, hvis oplysningerne indgår i dokumenter,

¹⁹ Se også Institut for Menneskerettigheder, høring over betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE, side 6, tilgængelig her, https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/researchpublications/hoeringssvar/hoeringssvar_afgivet_i_2012/juni_2012/50_b_betaenkning_om_pet_og_fe.pdf.

²⁰ PET-lovens § 4.

²¹ Instituttets høringssvar til loven i 2016, side 5, tilgængelig her, https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/10_oktober_16/hoeringssvar_til_udkast_til_lovforslag_om_aendring_af_lov_om_pet.pdf

²² Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Rotaru mod Rumænien, sagsnummer 28341/95, dom af 4. maj 2000, præmis 59.

som fortsat opfylder betingelserne for behandling. PET har heller ikke en pligt til løbende at vurdere behovet for den fortsatte registrering af personoplysninger.²³

Begge ovenstående forpligtelser har PET tidligere været underlagt, men forpligtelserne udgik af PET-loven med en lovændring i 2016.²⁴ TET har i årene efter lovændringen vurderet, PET's manglende overholdelse af slettefrister i PET-lovgivningen er sket i et "ikke ubetydeligt omfang".²⁵ Samtidig har TET i forbindelse med konkrete sager i 2019 konstateret, at PET i 13 sager uberettiget har behandlet oplysninger.²⁶

Krav til sletning af unødvendige oplysninger og til den løbende vurdering af behovet for den fortsatte registrering af personoplysninger bør på ny indføres i loven. For der skal være sikkerhed for, at PET rent faktisk sletter alle de oplysninger, de efter PET-lovgivningen er forpligtet til, og for at hindre registrering af oplysninger, som ikke konkret er nødvendige for PET's arbejde.

Instituttet takker for muligheden for at bidrage til evalueringen af PET-loven og står til rådighed for yderligere drøftelser i den videre proces.

Med venlig hilsen

Louise Holck

DIREKTØR

²³ Se også Institut for Menneskerettigheder, høringsvar til udkast til lovforslag om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste, 21. oktober 2016, tilgængelig her, https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/10_oktober_16/hoeringssvar_til_udkast_til_lovforslag_om_aendring_af_lov_om_pet.pdf.

²⁴ Lov nr. 1727 af 27. december 2016 om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste, tilgængelig her, <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2016/1727>.

²⁵ Tilsynet med Efterretningstjenesterne, Årsredegørelse for PET (2017), side 15 og 17, Årsredegørelse for PET (2018), side 8 og 12 og Årsredegørelse for PET (2019), side 4, 12 og 33. Årsredegørelserne er tilgængelige her, <https://www.tet.dk/redegørelser/?lang=da>.

²⁶ Tilsynet med Efterretningstjenesterne, Årsredegørelse for PET (2019), side 25.