

## Fra Wamberg til PET-tilsyn

– en analyse af den nye danske kontrol med efterretningstjenesterne

Af Pernille Boye Koch<sup>1</sup>

### Abstract

*Denmark has never had an explicit law regulating the activities of its Intelligence Service, and its democratic control and oversight instruments have not been reformed for decades. Successive Danish governments have explained that important reports from expert commissions must be made before further action can be taken. Therefore, official report Number 1529 from the Wendler Pedersen Commission – including a new bill relating to the Danish Intelligence Service – is of crucial interest. This article analyses the new legal framework and the body established to oversee it in order to determine whether the reform actually strengthens existing control of the Intelligence Service.*

*The report's conclusion is mainly negative regarding this question. The new legal framework is too vague to establish effective boundaries and in some instances actually widens the power of the Intelligence Service. Furthermore, the institution overseeing the new framework only has power to monitor a limited spectrum of the Intelligence Service's activities. Additionally, it can only take random checks and has no authority to make binding decisions.*

*Pernille Boye Koch is Associate Professor of Constitutional Law at the Faculty of Law, University of Southern Denmark. Last year she began work on a research project on the democratic control of the Intelligence Service. This article represents one of the first steps in her project, which will ultimately focus on Scandinavian, European and international aspects.\**

### 1. Indledning

I Danmark er vi efter mange år omsider på vej med en reform af retsgrundlaget for efterretningstjenesterne. Selv om 9/11 og den globale terrortrussel ligesom i en lang række andre vestlige lande har betydet øgede beføjelser og flere ressourcer til efterretningstjenesterne, har skiftende danske regeringer ved ønsker om

\* Title in English: *From Wamberg to a new form of intelligence oversight – An analysis of the current Danish reform*

øget demokratisk kontrol henvist til, at de sagkyndige udredninger skulle afsluttes, førend reformer kunne blive relevante. Det var derfor lidt af en milepæl, da udredningsarbejdet endelig blev afsluttet i begyndelsen af 2012.

Med Betænkning nr. 1529 om PET og FE<sup>2</sup> blev foreslået et nyt samlet retsgrundlag for PET og oprettelse af et nyt kontrolorgan for efterretningstjenesterne.<sup>3</sup> Betænkningen, som blev offentliggjort den 24. februar 2012, var resultatet af et årelangt arbejde i Udvalget vedrørende Politiets og Forsvarets Efterretningstjenester, også kaldet »Wendler Pedersen-udvalget«.<sup>4</sup> Der er i skrivende stund blevet fremsat et lovforslag i Folketinget,<sup>5</sup> der ret nøje svarer til betænkningens lovdudkast.<sup>6</sup> Lovforslaget baserer sig på en politisk aftale mellem regeringspartierne (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti), Venstre og Konservative, som blev indgået i januar 2013.

Allerede i foråret 1998 blev Wendler Pedersen-udvalget nedsat af den daværende socialdemokratiske ledede regering, som anså det for nødvendigt at få et klare regelgrundlag for PET, ligesom udvalget også skulle vurdere bl.a. spørgsmålet om personregistreringer og eventuel adgang til historiske oplysninger. Imidlertid blev der i 1999 truffet beslutning om at nedsætte en kommissionsundersøgelse af politiets efterretningsvirksomhed på det politiske område under den kolde krig (PET-kommissionen). Wendler Pedersen-udvalget besluttede på den baggrund, at betænkningens afgivelse skulle afvente PET-kommissionens resultater, konklusioner og efterfølgende debat. Dette skete først i sommeren 2009,<sup>7</sup> og derfor var Betænkning 1529 så usædvanligt længe undervejs.

Ved betænkningens offentliggørelse i februar 2012 blev oprettelsen af et uafhængigt tilsyn præsenteret som et af de afgørende nybrud, der skulle sikre en styrket kontrol med efterretningstjenesterne.<sup>8</sup> Denne artikel har til hensigt at foretage en nærmere analyse af forslaget om at erstatte Wamberg-udvalget med det nye PET-tilsyn med henblik på at afgøre, hvorvidt og på hvilken måde der bliver tale om skærpet kontrol. Samtidigt har artiklen til formål at præsentere tidsskriftets nordiske læsere for væsentlige elementer af den nye danske kontrol med efterretningstjenesterne.

Selv om hovedvægten ligger på kontrolaspektet, er det umuligt at se bort fra det nye materielle retsgrundlag for PET. Effekten af en ny kontrolordning hænger uløseligt sammen med karakteren af de regler, som tilsynet skal udøves på baggrund af, og derfor vil artiklen også berøre de relevante materielle grænser for PET's virke. Det skal bemærkes, at jeg som udgangspunkt ikke vil behandle den indirekte indsigtsordning<sup>9</sup> eller de mindre ændringer vedrørende Folketingets kontroludvalg.<sup>10</sup> Ligeledes vil jeg heller ikke udførligt behandle spørgsmålet om,

hvorvidt PET-tilsynet skal tildeles kompetence til at træffe bindende afgørelser eller ej,<sup>11</sup> hvilket delte udvalget i en flertals- og mindretalsindstilling.<sup>12</sup>

## **2. Betænkning 1529 om PET og FE – særligt om kontrolaspektet**

Det er på sin vis overraskende, at kontrolspørgsmålet spiller en så relativt central rolle i Betænkning 1529, for det lå for så vidt ikke i kortene ved Wendler Pedersen-udvalgets nedsættelse i 1998. Nærlæser man udvalgets kommissorium står det klart, at politikerne forestillede sig det generelle kontrolspørgsmål løst, længe inden Wendler Pedersen kunne stå klar med et udkast til en egentlig lov for PET.

»Udvalgets opgaver omfatter ikke spørgsmålet om en styrket kontrol med efterretningstjenesterne. Regeringen vil i de kommende måneder drøfte dette spørgsmål med Det Parlamentariske Kontroludvalg og de politiske partier i Folketinget. På baggrund af drøftelserne vil regeringen fremsætte forslag til en styrket kontrolordning, om muligt i den kommende folketingssamling. Når udvalgets endelige betænkning foreligger, vil regeringen i lyset heraf overveje, om der er anledning til at tage den ovennævnte kontrolordning op til fornyet revision.«

Kommissoriet var da også inspireret af regeringsgrundlaget fra marts 1998, hvor der om efterretningstjenesterne stod følgende:

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

Man fik imidlertid aldrig fremsat eller gennemført det forslag til en styrket kontrolordning, som ifølge ovenstående var planlagt at skulle finde sted relativt hurtigt. Wendler Pedersen-udvalget har på den baggrund befundet sig i den lidt specielle situation at skulle udforme et materielt retsgrundlag, uden at kontrolspørgsmålet forinden var afklaret. Måske derfor valgte udvalget at foretage en fortolkning af kommissoriet, der går på, at man kun skal afholde sig fra at overveje ændringer i loven om Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne, mens man ikke anså sig afskåret fra at overveje andre kontrolforanstaltninger, f.eks. om der skal ske ændringer i den kontrol, der sker gennem Wamberg-udvalget.<sup>13</sup>

At Wendler Pedersen-udvalget valgte at behandle kontrolspørgsmålet mere generelt er måske nok overraskende ud fra kommissoriets ordlyd og tilblivelses-historie, men ikke nødvendigvis mærkværdigt eller uhensigtsmæssigt. Tværtimod kan det forekomme en smule kunstigt at tilrettelægge et materielt retsgrundlag

med angivelse af beføjelser og kompetencer uden samtidigt at gøre sig nogle overvejelser om, på hvilken måde man sikrer sig, at aktørerne holder sig inden for de rammer, der udstikkes. Dette gør sig måske endda særligt gældende, når det handler om regulering af efterretningstjenesterne, der naturligt giver anledning til nogle særlige udfordringer med hensyn til begrænset indsigt i og offentlighed om arbejdets konkrete udførelse.

### 3. Generelt om Wamberg-udvalget

Wamberg-udvalget blev nedsat i 1964 i kølvandet på »den store kartoteksdebat«, der rasede ved årsskiftet 1963-64,<sup>14</sup> og hvor PET's kartoteker og brugen af politiske registreringer intensivt blev diskuteret. Den daværende regerings svar på den stigende kritik var et forslag om at etablere en form for kontrolorgan, og efter interne forslag og overvejelser om forskellige modeller endte man med at nedsætte Justitsministeriets kontroludvalg for PET, altså Wamberg-udvalget. Udvalget skulle nedsættes af regeringen og bestå af 4 personer, som ikke var medlemmer af Folketinget. Om de nærmere beføjelser blev i det daværende kommissorium anført, at udvalget »holdes underrettet om de til enhver tid fulgte retningslinjer for registrering«, og at »videregivelse af oplysninger om enkeltpersoner fra efterretningstjenesten til styrelserne forelægges udvalget til godkendelse«.<sup>15</sup>

Som nærmere beskrevet i PET-kommissionens beretning var der særligt i Wamberg-udvalgets første leveår uenighed mellem udvalgets medlemmer på den ene side og Justitsministeriet og PET på den anden side om den nærmere forståelse af udvalgets beføjelser og kompetenceområde. Det er også ved PET-kommissionens beretning belyst, hvordan Wamberg-udvalget i 1960'erne og 1970'erne blev forholdt sager og fik urigtige oplysninger fra PET, og at udvalget forgæves opfordrede skiftende justitsministre til offentligt at gøre opmærksom på, at PET's registreringspraksis var mere vidtgående, end hvad regeringen tidligere havde meddelt Folketinget og offentligheden. På trods af disse forsøg på at begrænse Wamberg-udvalgets kontrolmuligheder,<sup>16</sup> fik udvalget dog over tid presset visse udvidelser af kontrollen igennem.<sup>17</sup> Den seneste segmentering af Wamberg-udvalgets kompetence fandt sted ved det reviderede kommissorium fra december 2009, som skal omtales nærmere nedenfor.

Wamberg-udvalget består – ligesom ved nedsættelsen i 1964 – af en formand og tre medlemmer, som alle er udpeget af justitsministeren. Udvalgsmedlemmerne er upolitiske og udpeget som følge af den almindelige tillid og agtelse, der er knyttet til deres person. Det nuværende udvalg består af advokat Oluf Engell (formand), overarkivar Hans Christian Bjerg, fhv. forlagsdirektør Kurt Christian Fromberg og stiftamtmand Bente Flindt Sørensen. I udvalgets møder kan repræ-

sentanter for efterretningstjenesterne være til stede med henblik på at redegøre for de forelagte sager,<sup>18</sup> men det er alene udvalgets fire medlemmer, der afgør sagerne. Udvalget mødes seks – ti gange om året hos Politiets Efterretningstjeneste. Udvalget har intet selvstændigt sekretariat, men betjenes af Justitsministeriets departement. Siden 2009 har Wamberg-udvalget udarbejdet en årlig rapport til justitsministeren og forsvarsministeren om udvalgets virksomhed. Rapporterne forelægges af justits- og forsvarsministeren for Folketingets Udvalg vedrørende efterretningstjenesterne.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at udvalgets kontrolbeføjelser er centreret om efterretningstjenesternes *behandling af personoplysninger*. I kommissoriet fra 2009 er kontrolbeføjelserne angivet på følgende vis:

»§ 2. Udvalget har til opgave at påse,

1. at efterretningstjenesterne alene behandler oplysninger om personer, organisationer eller virksomheder i det omfang, hvori dette er nødvendigt af hensyn til varetagelsen af efterretningstjenesternes opgaver,
2. at efterretningstjenesternes behandling af oplysninger om personer er i overensstemmelse med de retningslinjer, der gælder for efterretningstjenesternes virksomhed, jf. § 3, og
3. at efterretningstjenesternes interne kontrol af overholdelsen af de givne retningslinjer indrettes og udføres på en sådan måde, at kontrollen er effektiv.«

Som det ses, er bestemmelsen i kommissoriet primært udtryk for en generel tilsynsbeføjelse inden for området behandling af personoplysninger. Det er ikke nærmere specificeret, hvori tilsynet nærmere består udover at sikre, at personoplysningerne behandles ifølge de gældende retningslinjer, at der kun behandles oplysninger om personer, organisationer eller virksomheder i det omfang, det er *nødvendigt* for varetagelsen af efterretningstjenesternes opgaver, og at den interne kontrol tilrettelægges effektivt.

Det fremgår imidlertid af blandt andet af Betænkning 1529 (og af PET-kommissionens beretning),<sup>19</sup> at Wamberg-udvalgets arbejde har udviklet sig i praksis på en måde, så følgende mere specifikke beføjelser i hvert fald eksisterer:

- a) alle nyregistreringer af danskere og herboende udlændinge samt af organisationer forelægges Wamberg-udvalget til (forudgående)godkendelse.
- b) alle konkrete spørgsmål om *videregivelse* af vandelsoplysninger i *sikkerhedsgodkendelses*-sager forelægges udvalget; dog har man kun taget stilling til videregivelse af belastende registreringer

- c) stikprøvekontrol af, om registreringer hos PET og FE *slettes* efter de herom gældende retningslinjer. Endvidere er spørgsmål om at opretholde en registrering efter udløbet af den almindelige slettefrist blevet forelagt udvalget.

Det fremgår endvidere af 2009-kommissoriets § 3, at de nærmere retningslinjer for tjenesternes behandling af personoplysninger skal drøftes med udvalget, inden de fastsættes endeligt af de relevante ministre. Det samme gælder regler for udvalgets kontrol med disse retningslinjer, herunder hvilke dele der skal underkastes en fuldstændig kontrol, og hvilke dele der skal underkastes stikprøvekontrol. Denne involvering i udarbejdelsen af generelle retningslinjer og fastsættelsen af det nærmere omfang af udvalgets kontrol er i øvrigt i forlængelse af en tradition, der opstod i kølvandet på Wamberg-udvalgets første år og kontroverserne om kontrollens nærmere udstrækning. Allerede i august 1973 blev Wamberg-udvalget involveret i Justitsministeriets arbejde med at udfærdige en ny instruks til PET, hvilket indvarslede en ny og mere samarbejdsorienteret arbejdsform i forhold til de tidligere års konfrontationer<sup>20</sup> mellem udvalget på den ene siden og PET og Justitsministeriet på den anden side.<sup>21</sup>

På det generelle plan er det også relevant at nævne, at der ifølge 2009-kommissoriets § 7 kan forelægges justitsministeren eller forsvarsministeren spørgsmål vedrørende gennemførelsen af eller resultaterne af udvalgets kontrolarbejde. Det er både efterretningstjenesterne selv, det samlede udvalg eller blot et enkelt af dets medlemmer, der har denne adgang til at kræve forelæggelse for den relevante minister. Ifølge kommissoriets § 7, stk. 2 er det herefter justits- eller forsvarsministeren, der træffer endelig afgørelse i ethvert spørgsmål, der på denne vis er blevet dem forelagt.

#### **4. Wamberg-udvalgets specifikke kontrolbeføjelser**

##### *4.1. Godkendelse af alle nyregistreringer*

En central del af Wamberg-udvalgets arbejde er beføjelsen til at godkende alle nyregistreringer. Beføjelsen fremgår nu udtrykkeligt af 2009-kommissoriet og uddybes nærmere i Justitsministeriets instruks til chefen for Politiets Efterretningstjeneste af 7. december 2009, som blev udstedt samtidigt med det nye kommissorium for udvalget, og som dermed kan ansues som en præcisering af kompetencerne. Om nyregistreringer hedder det i instruksens § 1, stk. 4:

»Når der foretages registrering af en dansk statsborger eller en herboende udlænding, som ikke hidtil har været opført i Politiets Efterretningstjenestes registre, skal registreringen hurtigst muligt forelægges for Wamberg-udvalget, der træffer beslutning om, hvorvidt registreringen kan opretholdes. Det samme gælder vedrørende registrering af organisationer og virksomheder

hjemmehørende i Danmark. I tilfælde af, at udvalget ikke kan godkende registreringens opretholdelse, skal registreringen straks slettes, og eventuelle hertil knyttede sagsakter destrueres og slettes, medmindre efterretningstjenesten eller et medlem af udvalget uden unødigt ophold forelægger spørgsmålet om registreringen for justitsministeren til endelig afgørelse«.

Det fremgår altså, at udvalget i forhold til nyregistreringer har en temmelig vidtgående kompetence, idet 1) udvalget skal inddrages hurtigst muligt, 2) man har kompetence til at bestemme, om registreringen skal opretholdes eller ej, og 3) registreringen og tilknyttede sagsakter i benægtende fald straks skal destrueres og slettes. Den sidste passus fastholder dog princippet fra kommissoriets § 7 om, at justitsministeren har den endelige afgørelseskompetence, hvis udvalget ikke vil godkende en registrering, og spørgsmålet herefter forelægges ministeren af et valgmedlem eller af efterretningstjenesten.

#### *4.2. Videregivelse af oplysninger i sager om sikkerhedsgodkendelse*

En anden godkendelsesbeføjelse vedrører videregivelse af oplysninger i sager om sikkerhedsgodkendelse. Også denne beføjelse præciseres i instruksens § 5, som fastslår, at »forud for, at Politiets Efterretningstjeneste i sager om sikkerhedsgodkendelse og i andre tilsvarende sager videregiver belastende personoplysninger fra efterretningstjenestens registre og støttedatabaser til andre myndigheder, skal videregivelsen godkendes af Wamberg-udvalget«. I bestemmelsens stk. 2 gøres det klart, at dette ikke gælder videregivelse til Justitsministeriet, anklagemyndigheden og andre dele af politiet.

Det fremgår endvidere af § 4 i Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for PET's behandling af oplysninger, at der i PET er etableret såkaldte sikkerhedsdatabaser, dvs. elektroniske databaser med personer (og evt. andre relevante personer end den pågældende selv), der har været sikkerhedsundersøgt, og som er eller har været sikkerhedsgodkendt. For disse databaser skal Wamberg-udvalget også godkende slettefrister og etablere stikprøvekontrol med de registrerede oplysninger og overholdelse af de relevante slettefrister.<sup>22</sup>

#### *4.3. Stikprøvekontrol af sletning af oplysninger*

Wamberg-udvalget spiller også en vigtig rolle som garant for, at sletning af oplysninger sker. Af Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for PET's behandling af oplysninger fremgår det, at hvis PET ønsker at opretholde registreringer i mere end 10 år, skal det godkendes af Wamberg-udvalget. Dette gælder alle registreringer af danske statsborgere, herboende udlændinge og virksomheder hjemmehørende i Danmark. For ikke-herboende udlændinge samt for organisati-

oner og virksomheder, der ikke er hjemmehørende i Danmark, er fristen 20 år fra registreringens oprettelse.

Det fremgår også af retningslinjernes § 2, stk. 1, 3. pkt., at der frem til sletning sker under alle omstændigheder skal ske en forelæggelse af registreringens opretholdelse for Wamberg-udvalget hvert 5. år, medmindre udvalget har sat en (endnu) kortere frist. Desuden fremgår det af § 2, stk. 2, at Wamberg-udvalget udfører stikprøvekontrol med a) registreringer af ikke-herboende udlændinge og ikke-udenlandske organisationer og virksomheder,<sup>23</sup> b) overholdelse af de netop nævnte slettefrister samt c) sletning af de oplysninger, som Wamberg-udvalget måtte have krævet slettet i forbindelse med en manglende godkendelse af en nyregistrering.

#### 4.4. Støttedatabaser

Med 2009-kommissoriet har Wamberg-udvalget fået tildelt nogle nærmere angivne kompetencer i forbindelse med PET's støttedatabaser (som i vidt omfang svarer til de tidligere arbejdskartoteker). Udover i registre opbevarer PET oplysninger i støttedatabaser for at understøtte igangværende efterforskninger. Mere specifikt optages oplysninger om »målpersoner, trusler og hændelser samt andre oplysninger af efterretningsmæssig relevans«<sup>24</sup> med henblik på at »forebygge, efterforske og modvirke foretagender og handlinger, der udgør eller vil kunne udgøre en fare for bevarelsen af Danmark som et frit, demokratisk og sikkert samfund.«<sup>25</sup>

Støttedatabaserne kan indeholde oplysninger om andre end de målpersoner, som er genstand for undersøgelser, og for mange af informationerne gælder, at de typisk ikke fuldt ud opfylder betingelserne for at kunne optages i de egentlige registre.<sup>26</sup> Støttedatabaserne er baseret på fritekstsøgning, og mange af dem er samlet i søgedatabaser.

Wamberg-udvalgets beføjelser går ud på, at *oprettelsen* af en støttedatabase skal forelægges udvalget til godkendelse, og der skal ved den lejlighed fastsættes de nærmere regler for støttedatabasen (hvilke oplysninger der må optages i databasen), herunder hvilke medarbejdere der har adgang til støttedatabasen. Endvidere fastsættes slettefrister for støttedatabasen, der kun undtagelsesvist kan fastsættes til mere end fem år. Godkender Wamberg-udvalget ikke støttedatabasen, skal den som udgangspunkt slettes, jf. § 3, stk. 4 i Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for PET's behandling af personoplysninger.

Én gang om året skal Wamberg-udvalget have forelagt en samlet oversigt over efterretningstjenestens støttedatabaser, og derudover udfører udvalget en generel stikprøvekontrol med indholdet af støttedatabaserne og overholdelse af slettefri-



sterne. Indeholder støttedatabaserne efter udvalgets opfattelse oplysninger, som ikke er af relevans for efterretningstjenestens opgavevaretagelse, skal oplysningerne straks slettes og sagsakterne destrueres.<sup>27</sup>

Det kan endvidere nævnes, at Wamberg-udvalget udfører en kontrol i tråd med den netop beskrevne i forhold til PET's journalsystem, oplysninger uden for registre, databaser og journalsystem.<sup>28</sup>

#### 4.5. Kontrol med brugen af ny beføjelse gennemført med anti-terrorpakke 2

I forbindelse med gennemførelse af anti-terrorpakke 2 fik efterretningstjenesterne tildelt nogle udvidede beføjelser til at udveksle oplysninger mellem de to tjenester og til at indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder. Beføjelserne fremgår af henholdsvis retsplejelovens § 116 (oprindeligt retsplejelovens § 110 a) og forsvarslovens § 13. stk. 4. I tilknytning til den første af bestemmelserne (nemmere adgang til at indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder) etablerede man en ordning, hvorefter PET med passende mellemrum skulle orientere Wamberg-udvalget om tjenestens anvendelse af denne nye bestemmelse.

»Wamberg-udvalget vil således have mulighed for mere generelt at påse, at efterretningstjenestens anvendelse af bestemmelsen ligger inden for de anførte rammer, herunder betingelsen om, at oplysningerne skal være indhentet på baggrund af en mere konkret formodning om, at oplysningerne vil have betydning for Politiets Efterretningstjenestes opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Hvis Wamberg-udvalget måtte finde grundlag for det, vil udvalget kunne forelægge ethvert spørgsmål om Politiets Efterretningstjenestes anvendelse af den omhandlede bestemmelse for justitsministeren.«<sup>29</sup>

Det fremgår således af konteksten, at brugen i praksis af den specifikke udvidede beføjelse skal dokumenteres over for Wamberg-udvalget, der således har mulighed for at påse, om anvendelsen stemmer overens med det, man forudsatte ved vedtagelsen. Beføjelsen i forhold til retsplejelovens § 116 er endvidere fastslået og præciseret i Retningslinjer for Politiets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger m.v. af 7. december 2009. Heraf fremgår det yderligere, at PET's orientering af Wamberg-udvalget skal foregå mindst hvert kvartal, at der forinden skal udarbejdes et skriftligt oplæg, og at udvalget i den forbindelse kan stille nærmere spørgsmål til anvendelsen af rpl § 116. stk. 2 og kræve indsigt i de oplysninger, som efterretningstjenesten har indhentet i medfør af bestemmelsen.<sup>30</sup>

### 5. PET-Tilsynet – indledende præsentation

I et mere overordnet perspektiv er det indledningsvist centralt at fastslå, at det nye PET-tilsyn stadig udelukkende skal føre tilsyn med efterretningstjenesternes be-

handling af personoplysninger. PET-tilsynet er tiltænkt en vigtig ny rolle på personoplysningsområdet, idet de ifølge loven skal fungere som klageinstans for borgere, der mener, at der uberettiget er behandlet oplysninger om dem.<sup>31</sup> Men dette kan ikke rykke ved det faktum, at der ikke tale om et kontrolorgan med en generel og vidtgående kompetence til at kontrollere efterretningstjenesternes arbejde. Således er der f.eks. ikke lagt op til tilsyn i forhold til f.eks. det operative arbejde, brugen af agenter, samarbejde med udenlandske efterretningstjenester, budget- og revisionskontrol, modtagelse af klager over andre dele af efterretningstjenesternes arbejde (f.eks. over afslag på sikkerhedsgodkendelse eller afslag på at blive optaget på lovforslag om statsborgerskab), indsigt i statistik og uddybende oplysninger om f.eks. overvågning og aflysning osv.<sup>32</sup>

Det er derfor langt hen af vejen retvisende at betragte det nye PET-tilsyn som en erstatning for Wamberg-udvalget, der jo også har haft spørgsmål om personregistreringer og videregivelse af personoplysninger som sit hovedsagelige kompetencefelt. Således fremgår det af lovforslagets § 18, stk. 1, 1. pkt., at PET-tilsynet efter klage eller af egen drift påser, »at Politiets Efterretningstjeneste overholder reglerne i §§ 3, 4 og 7-11 og regler udstedt i medfør heraf.« De nævnte regler behandles nærmere straks nedenfor.

Det er da også tydeligt, at Wendler Pedersen-udvalget i sin begrundelse for oprettelse af det nye PET-tilsyn primært argumenterer ud fra organisatoriske hensyn, navnlig hensynet til en styrket uafhængighed. Således understreges det indledningsvist, at der bør oprettes et særligt uafhængigt kontrolorgan, og det bestemmes i tråd hermed, at de generelle retningslinjer for tilsynets sammensætning og virksomhed fastsættes ved lov,<sup>33</sup> at formanden for tilsynet bør være en dommer, og at de resterende medlemmer af PET-tilsynet skal fremstå som uvildige og uafhængige i forhold til PET.<sup>34</sup> Det skal endvidere i selve loven fastslås, at tilsynet udøver sine funktioner i fuld uafhængighed, og at de som følge heraf ikke f.eks. kan undergives tjenestebefalinger fra Justitsministeriet.<sup>35</sup>

I forhold til medlemmernes personelle uafhængighed bestemmes det, at de udpeges for en fireårig periode med ret til genbeskikkelse for endnu en periode på fire år, hvorefter yderligere genbeskikkelse ikke vil være mulig.<sup>36</sup> Det fastslås endvidere udtrykkeligt i lovforslagets § 16, stk. 2 og 3, at medlemmernes beskikkelse ikke kan tilbagekaldes af ministeren, medmindre vedkommende selv anmoder om det eller ikke længere opfylder betingelserne for udnævnelse. Formanden, der skal være landsdommer, udpeges efter indstilling fra præsidenterne for Østre Landsret og Vestre Landsret.

Et andet centralt element ved det nye PET-tilsyn er, at man overgår til udelukkende at foretage en *efterfølgende* kontrol af de relevante dele af efterretningstje-

nestens virke i stedet for den forudgående kontrol af f.eks. nyregistreringer, som Wamberg-udvalget stod for, jf. ovenfor. Som begrundelse for denne ændring henviser udvalget til, at et forudgående godkendelsessystem kan medføre uklare kompetence- og ansvarsforhold, fordi det f.eks. kan være uklart, om det er efterretningstjenesten eller det administrative tilsyn, der reelt træffer f.eks. en beslutning om registrering.<sup>37</sup> Desuden fremhæver udvalget det problem, der kan ligge i, at et tilsyn kan fremstå som værende inhabilt i forhold til at føre tilsyn med afgørelser m.v., som tilsynet selv har været med til at godkende.<sup>38</sup>

## **6. Nærmere om PET-tilsynets beføjelser**

PET-tilsynets beføjelser er på flere måder tæt knyttet til det foreslåede lovgrundlag for PET. Helt formelt kommer det til udtryk ved, at den centrale bestemmelse i lovforslagets § 18 bestemmer, at tilsynet har kompetence til at påse, »at Politiets Efterretningstjeneste overholder reglerne i §§ 3, 4 og 7-11 og regler udstedt i medfør heraf.<sup>39</sup> Tilsynet varetager endvidere de opgaver, der er nævnt i § 13.«

Heraf følger altså, at tilsynet ikke har en generel kompetence til at føre legalitetstilsyn inden for efterretningstjenesternes arbejde. Sådanne mere generelle tilsynsordninger findes eksempelvis i ombudsmandsordningen, der som bekendt fører tilsyn med »alle dele af den offentlige forvaltning«, eller det kommunale tilsyn, der fører tilsyn med »kommunernes overholdelse af offentligretlige regler«. PET-tilsynet fører altså udelukkende tilsyn med, at de specifikt opregnede bestemmelser i lovforslagets §§ 3, 4 og 7-11 overholdes.

### *6.1. Tilvejebringelse af oplysninger*

Lovforslagets § 3-4 handler om tilvejebringelse af oplysninger. Nærmere bestemt handler § 3 om efterretningstjenestens egen informationsindsamling, mens § 4 handler om oplysninger indhentet fra andre forvaltningsmyndigheder.

»§ 3. Politiets Efterretningstjeneste kan indsamle og indhente oplysninger, der kan have betydning for tjenestens virksomhed.

§ 4. Andre forvaltningsmyndigheder skal efter anmodning fra Politiets Efterretningstjeneste videregive oplysninger til brug for tjenesten, hvis tjenesten vurderer, at oplysningerne må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.«

Med indsamling og indhentning af oplysninger i § 3 menes alt fra indsamling af oplysninger fra offentlige tilgængelige kilder til oplysninger indhentet fra f.eks.

offentlige myndigheder, organisationer, virksomheder eller privatpersoner. Det gælder således også PET's indhentning af oplysninger ved hjælp af kontakter, meddelere og agenter samt ved hjælp af efterretningsmæssige metoder som f.eks. indgreb i meddelelshemmeligheden, observation, videoovervågning, ransagninger m.v.<sup>40</sup>

Bestemmelsen i § 3 afspejler et temmelig lempeligt krav til grundlaget for tjenestens informationsindhentning, idet det blot kræves, at oplysningerne »kan have betydning« for tjenestens virksomhed. Heri ligger, at »tjenestens indsamling og indhentning af oplysninger alene skal opfylde en relevansbetingelse, dvs. at det ikke på forhånd kan udelukkes, at oplysningen har relevans for tjenesten.«<sup>41</sup> Betænkningen anvender generelt begrebet »et generelt relevanskriterium« som betegnelsen for dette mest lempelige krav til efterretningsoplysninger.

Knap så lempeligt er kriteriet i § 4, idet PET kan kræve oplysninger videregivet fra andre forvaltningsmyndigheder, hvis oplysningerne »må antages at have betydning« for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Heri ligger nemlig, at der skal være en mere konkret formodning for, at de oplysninger, som PET ønsker at indhente, vil have betydning for PET's varetagelse af disse opgaver.<sup>42</sup> Bestemmelsen i lovforslagets § 4 er en direkte overførsel af den eksisterende bestemmelse i retsplejelovens § 116,<sup>43</sup> og PET-tilsynets kompetence i forhold til lovforslagets § 4 kan således direkte sammenlignes med de beføjelser, som Wamberg-udvalget fik tildelt i forbindelse med netop retsplejelovens § 116, jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 8.

Det kan endvidere nævnes, at PET-tilsynet efter forslaget ikke tildeles kompetence til at føre tilsyn med tjenestens overholdelse af lovforslagets § 5, der handler om PET's såkaldte »undersøgelser«. Med undersøgelser menes PET's aktiviteter rettet mod særlig udvalgte fysiske eller juridiske personer (»målpersoner«) med henblik på at indsamle eller indhente oplysninger om de pågældende. Det kan også dreje sig om undersøgelse af forskellige begivenheder.<sup>44</sup> I § 5 fastslås et konkret relevanskriterium ved indledning af undersøgelser i forbindelse med forebyggelse og efterforskning af straffelovens kapitel 12 og 13, mens der opereres med et nødvendighedskriterium, hvis det handler om undersøgelser til varetagelse af tjenestens øvrige opgaver.

Som begrundelse for at undtage overholdelse af denne bestemmelse fra PET-tilsynets kompetence anføres det, at »(u) dvalget finder, at afgørelsen af, om en undersøgelse skal foretages, beror på en politifaglig vurdering, der ikke skal kunne efterprøves af PET-tilsynet.«<sup>45</sup> Wandler Pedersen-udvalget bemærker dog, at de personoplysninger, der kommer ud af en undersøgelse efter § 5, vil være om-

fattet af lovforslagets §§7, 8 og 10. Det betyder, at den videre behandling af disse oplysninger (intern behandling af personoplysninger og videregivelse af oplysningerne m.v.) skal behandles i overensstemmelse med reglerne heri, og at denne videre behandling falder ind under PET-tilsynets kompetence.

På baggrund af den relativt beskedne tærskel i det materielle retsgrundlag for PET's indsamling og indhentning af oplysninger og den manglende kompetence i forhold til PET's undersøgelser er de reelle muligheder for at føre tilsyn og kritisere tjenestens praksis i forbindelse med lovforslagets §§3-4 formentlig begrænset. Dette synes da også erkendt af Wendler Pedersen-udvalget selv, når det efter en gennemgang af tilsynets kompetence i forhold til disse bestemmelser konkluderer, at »PET-tilsynets kerneområde må antages at blive at påse, at reglerne i §§6-8 og bestemmelserne udstedt i tilknytning hertil overholdes. Derudover har tilsynet en særlig opgave i forbindelse med administrationen af bestemmelserne i § 10 om indsigt«. <sup>46</sup>

På denne baggrund vendes opmærksomheden nu mod tilsynets beføjelser i forhold til lovforslagets §§ 7, 8 og 11.

### 6.2. Intern behandling af personoplysninger

For det første bliver det tilsynets rolle at kontrollere, om PET i sin interne behandling af personoplysninger overholder grundlæggende databehandlingsprincipper i persondataloven; bl.a. bestemmelser om god databehandlingsskik, at indsamling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne formål (finalitéprincippet), at der skal ske fornøden ajourføring, og at oplysninger, der viser sig urigtige eller vildledende, snarest muligt skal slettes eller berigtiges. <sup>47</sup> En lang række af persondatalovens regler er imidlertid ikke gældende for PET's virksomhed og tilsigtes heller ikke at blive det med det nye retsgrundlag for tjenesten. Tværtimod indeholder § 7 en særlig regulering af kravene til PET's behandling af enhver personoplysning vedrørende en her i landet hjemmehørende person:

**§ 7, stk. 2.** Politiets Efterretningstjeneste kan behandle enhver personoplysning, hvis behandlingen

- 1) sker med samtykke,
- 2) må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, eller
- 3) er nødvendig for varetagelsen af tjenestens øvrige opgaver.

Det skal bemærkes, at der ikke er tale om kumulative, men om alternative betingelser. PET kan altså lovligt behandle personoplysningerne, hvis blot ét af punkterne 1)-3) er opfyldt. Punkt 1) om situationer med den registreredes samtykke er naturligvis ikke så relevant,<sup>48</sup> hvorved interessen samler sig om betingelserne i punkt 2) og 3). Heraf fremgår, at der opereres med et konkret relevanskriterium i sager vedrørende straffelovens bestemmelser om terrorvirksomhed og forbrydelser mod statens sikkerhed i øvrigt, og et nødvendighedskriterium i sager vedrørende tjenestens øvrige opgaver.

Selv om den første af disse betingelser er lempeligere end persondatalovens almindelige udgangspunkt, der opererer med et generelt nødvendighedskrav og dermed stiller krav om, at den dataansvarlige efter en konkret vurdering må antages at have et reelt behov for at behandle den pågældende oplysning for at kunne varetage sine opgaver, er der ikke desto mindre lagt op til, at PET-tilsynet skal spille en relativt central rolle i kontrollen med, om den interne behandling foregår efter reglerne.<sup>49</sup>

»Det følger af forslaget, at PET's videre interne behandling af personoplysninger modtaget efter de nævnte bestemmelser skal opfylde betingelserne i forslagets § 6, stk. 2, nr. 1-3.<sup>50</sup> Det karakteristiske for reglerne (...)»<sup>51</sup> om PET's indsamling og indhentning af oplysninger er, at PET efter lempelige kriterier kan tilvejebringe en række data, der skal bearbejdes for at kunne benyttes på en meningsfuld måde. Denne bearbejdning skal opfylde betingelserne i forslagets § 6, stk. 2, nr. 1-3 (»samtykke«, »må antages at have betydning« eller »er nødvendig«). Personoplysninger modtaget efter regler, der giver hjemmel til indhentelse af oplysninger efter mere lempelige betingelser, kan således kun viderebehandles af PET, hvis betingelserne herfor er opfyldt, dvs. at der foreligger et samtykke, oplysningerne må antages at have betydning for tjenestens opgaver vedrørende straffelovens kap. 12 og 13 eller er nødvendige for tjenestens øvrige arbejdsopgaver.«<sup>52</sup>

Heraf ses altså, at Wendler Pedersen-udvalget for så vidt anerkender, at de skitserede regler for PET's indsamling og indhentning af oplysninger er lempelig, men at der til gengæld opereres med en mere restriktiv adgang til intern behandling af personoplysninger. Eller sagt på anden vis: I en moderne informationstidsalder med elektronisk opbevaring af en meget stor mængde oplysninger, tildeles tjenesten beføjelse til at skaffe sig adgang til en stor mængde oplysninger uden nogen særlige begrænsninger. Skal tjenesten imidlertid kunne bruge oplysningerne til noget (f.eks. foretage fritekstsøgning, kombinere forskellige oplysninger eller registre m.v.) skal PET dog leve op til nogle mindre lempelige krav.

### 6.3. Videregivelse af oplysninger

For så vidt angår videregivelse af oplysninger fra PET til FE gælder den mest lempelige betingelse, nemlig det generelle relevanskra­v, hvorefter videregivelse kan ske, hvis »videregivelsen kan have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver«, jf. lovudkastets § 10, stk. 1.

For videregivelse af personoplysninger til andre danske forvaltningsmyndigheder end FE, til private og til udenlandske myndigheder og internationale organisationer, gælder som hovedregel, at videregivelsen skal opfylde de krav, der netop er blevet gennemgået i forbindelse med PET's interne behandling af personoplysninger. Hvilket vil sige, at videregivelse i de situationer, hvor der ikke foreligger samtykke fra den konkret involverede borger, kan ske, hvis videregivelsen »må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13« (det konkrete relevanskra­v) eller for så vidt angår tjenestens øvrige opgaver er »nødvendig« for varetagelsen af disse opgaver.<sup>53</sup>

Disse generelle betingelser for videregivelse af personoplysninger skærpes, hvis der er tale om oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold, helbredsmæssige eller seksuelle forhold, strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold. Videregivelse af sådanne meget følsomme personoplysninger – som er nævnt i persondatalovens § 7, stk. 1 og § 8, stk. 1 – skal opfylde de normale betingelser i persondatalovens § 8, stk. 2, jf. lovforslagets § 10, stk. 2, 2. pkt. Det betyder, at videregivelse enten skal ske a) til varetagelse af private eller offentlige interesser, der *klart* overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår, b) videregivelsen er *nødvendig* for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller *påkrævet* for en afgørelse, som myndigheden skal træffe eller c) videregivelsen *er nødvendig* for udførelsen af en person eller virksomheds opgave for det offentlige.<sup>54</sup>

I alle situationer, hvor der sker videregivelse af disse meget personfølsomme oplysninger til andre end FE, skal videregivelsen endvidere efter en konkret vurdering anses for *forsvarlig*, jf. lovudkastets § 10, stk. 4.

### 6.4. Behandling af personoplysninger på baggrund af lovlig politisk virksomhed

Den sidste af de bestemmelser, som Betænkning 1529 selv angiver som de centrale i PET-tilsynets virke, er den, som nu fremgår af lovforslagets § 11, og som indeholder et udtrykkeligt forbud mod behandling af oplysninger om lovlig politisk virksomhed. Hermed lovfæstes den såkaldte regeringserklæring.<sup>55</sup>

»Udvalget foreslår, at der i loven om PETs opgaver og virksomhed indsættes en bestemmelse, hvoraf det fremgår, at lovlige politisk virksomhed, der udøves af en her i landet hjemmehørende person, ikke i sig selv kan begrunde, at PET behandler oplysninger om dem.«<sup>56</sup>

I tråd med, hvordan regeringserklæringen hidtil har været forstået, betyder grund-sætningen, at der godt kan behandles oplysninger om lovlige politisk virksomhed, hvis andre forhold bevirker, at en person er genstand for tjenestens interesse. Det er vanskeligt at sige noget præcist om, hvor grænsen mellem tilladelig og utilla-delig interesse for lovlige politisk virksomhed går. I Betænkning 1529 anføres det, at regeringserklæringen er forstået således, »at registrering af politisk virksomhed kan ske, hvis personregistreringen som følge af andet end denne virksomhed har et retmæssigt, sagligt og relevant grundlag i betragtning af de opgaver, som PET varetager«. I en uddybning af den nye bestemmelse bliver betænkningen lidt me-re specifik:

»PET vil også kunne behandle oplysninger om lovlige politisk virksomhed, hvis der foreligger *andre forhold*, som bevirker, at en i Danmark hjemmehørende person er genstand for tjenestens interesse i forbindelse med tjenestens varetagelse af sine opgaver efter lovudkastets § 1, nr. 1 og 2 (...) I sådanne tilfælde må PET i lighed med andre oplysninger i undersøgelse, f.eks. om hvem den pågældende omgås, hvem den pågældende er gift eller samboende med, hvor den pågæl-dende arbejder osv., kunne behandle oplysninger om den pågældende persons udøvelse af lovlige politisk virksomhed, hvis en sådan oplysning er relevant for undersøgelsen. Der kan for eksem-pel være tale om, at en person benytter udøvelse af politisk virksomhed som påskud for at plan-lægge, forberede eller udføre spionage, terrorisme eller voldelig ekstremistisk virksomhed. Be-handling af de nævnte oplysninger kan ligeledes være nødvendig for at forstå den pågældendes bevæggrunde.«<sup>57</sup>

Af disse bemærkninger ses, at det ikke er suspekt i sig selv at interessere sig for personers lovlige politiske virksomhed, og at sådanne oplysninger således både kan registreres og behandles, hvis personen i øvrigt bliver anset for interessant af Det er ud fra bemærkningerne i betænkningen vanskeligt at udlede mere speci-fikke pejlemærker. Når man ikke kan behandle oplysninger »alene« på baggrund af lovlige politisk virksomhed, står for eksempel det spørgsmål tilbage, hvor meget andet, der skal til, og om der f.eks. kræves mindre end normalt. Altså om tærsk-len for registrering og behandling er lavere end ellers, hvis den pågældende per-son også er politisk aktiv.

Det fremgår dog udtrykkeligt af betænkningen, at PET ikke er afskåret fra me-re overordnet at indsamle/indhente og behandle oplysninger om lovlige politiske aktiviteter med henblik på at tilvejebringe baggrundsmateriale til forståelse af ge-nerelle samfundsmæssige forhold:



»Dette kan være nødvendigt bl.a. med henblik på at tegne og vurdere et trusselsbillede forud for f.eks. udenlandske statsoverhoveders besøg i Danmark. Det er i sådanne tilfælde ikke enkeltpersoners lovlige politiske virksomhed, der i sig selv begrunder behandlingen, men nødvendigheden af at kunne få et samlet billede af forholdene.«<sup>58</sup>

Derudover skitserer lovudkastet to udtrykkelige undtagelser til forbuddet mod politiske registreringer og behandling af oplysninger. For det første anføres det i lovudkastets § 11, stk. 2, at PET ikke er afskåret fra at behandle oplysninger om en persons politiske virksomhed med henblik på at afklare, om virksomheden er lovlig. For det andet anføres det i lovudkastets § 11, stk. 3, at PET ved behandling af oplysninger om politiske foreninger og organisationer ikke er afskåret fra at medtage oplysninger, hvem der udgør ledelsen.

Det betyder altså for det første, 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 man er usikker på virksomhedens lovlighed. Dog præciseres det i betænkningen, at hvis undersøgelserne viser, at virksomheden er lovlig, skal personoplysningerne slettes. Derudover understreges det, at PET kan fortsætte behandlingen ved mistanke om ulovlighed, men at behandlingen ikke kan fortsætte i det uendelige, »idet formålet med forbuddet i stk. 1 derved ville gå tabt.«<sup>59</sup> I relation til denne artikels emne er det endvidere relevant at nævne, at Wendler Pedersen-udvalget selv anser kontrollen med dette forhold som en vigtig opgave for det nye PET-tilsyn:

»Det vil være en central opgave for PET-tilsynet at sikre, at bestemmelsen i stk. 2 ikke misbruges til at omgå forbuddet i stk. 1, og dermed at PETs undersøgelser af, om en politisk virksomhed er lovlig, sker på en forsvarlig og rimelig måde og med respekt af formålet bag forbudsreglen.«<sup>60</sup>

Den anden udtrykkelige undtagelse til forbuddet mod registrering og behandling alene på baggrund af lovlig politisk virksomhed fremgår af lovudkastets § 11, stk. 3, hvoraf det fremgår, at »bestemmelsen i stk. 1 afskærer ikke Politiets Efterretningstjeneste fra ved behandlingen af oplysninger at medtage oplysninger om, hvem der udgør ledelsen.«

I betænkningen begrundes undtagelsen med, at der ikke er eller har været et forbud mod registrering eller behandling af politiske foreninger og organisationer, da de som juridiske personer ikke har samme beskyttelsesbehov som individer.<sup>61</sup> En forening eller organisation består imidlertid af fysiske personer, og det giver ifølge betænkningen derfor ikke mening at behandle oplysninger om politiske organisationer uden at have adgang til at inddrage oplysninger om i hvert fald

ledende medlemmer. Som eksemplifikation på gruppen af ledende medlemmer af et politisk parti nævner betænkningen, at »i hvert fald hovedbestyrelsesmedlemmer, forretningsudvalgs-medlemmer, ministre, folketingsmedlemmer, medlemmer af Europa Parlamentet, regionsrådsmedlemmer og byrådsmedlemmer« må anses som omfattet, mens »menige partimedlemmer, stillere, anmeldere, delegerede, samt deltagere i seminarer, deputationer, vælgermøder og lejre« ikke vil falde inden for kategorien ledende medlemmer.<sup>62</sup>

Wendler Pedersen-udvalget er opmærksom på, at adgangen til at registrere og behandle oplysninger om ledende medlemmer af politiske organisationer og foreninger potentielt set kan undergrave det generelle forbud mod behandling af oplysninger på baggrund af lovlig politisk virksomhed. Derfor angiver man for det første, at »der kan ikke i generel form gives en dækkende beskrivelse af, hvad der forstås ved et ledende medlem. Fastsættelsen heraf må ske i praksis gennem PETs og PET-tilsynets virksomhed«.<sup>63</sup>

Derudover nævner man også, at PETs adgang til moderne databehandlingsteknik, herunder fritekstsøgninger i helt ustrukturerede og uorganiserede data og mulighed for at systematisere og behandle disse data efter behov, gør det muligt via søgning på personnavne at få oplysninger om den pågældende persons lovlige politiske virksomhed, hvis han eller hun er et ledende medlem af en politisk organisation eller forening. Dermed har tjenesten også mulighed for at oprette såkaldte skyggerregistre, altså registre med oplysninger om personer, som er ledende medlemmer af foreninger med lovlig politisk virksomhed.

En sådan brug af muligheden for fritekstsøgning vil ifølge betænkningen være ulovlig, og derfor må der til imødegåelse af misbrug »indføres procedurer, f.eks. i form af egen-kontrol, logning eller andre sikkerhedsforanstaltninger, der begrænser risikoen for misbrug og sikrer, at tilsynsmyndigheden har mulighed for at få afdækket, hvem der har foretaget en konkret søgning, og til hvilket formål søgningen er foretaget«.<sup>64</sup> Udvalget erkender, at en effektiv kontrol forudsætter visse forholdsregler, idet »det forudsættes, at de tekniske procedurer, der er nødvendige for denne kontrol, fastsættes i samarbejde mellem PET-tilsynet og Justitsministeriet. Det forudsættes endvidere, at tilsynet udstyres med ressourcer, herunder edb-teknisk bistand, der muliggør en effektiv kontrol med PETs behandling af personoplysninger.«<sup>65</sup>

Som det ses, er forbuddet mod registrering og behandling af oplysninger i anledning af enkeltpersoners lovlige politiske virksomhed ikke så nagelfast og definitivt, som man først kan få indtryk af. Dels er der vægtige undtagelser, og dels vil en effektiv kontrol kræve særlig teknik og ressourcer hos det nyoprettede PET-tilsyn.

## 7. Sammenligning og vurdering

Ved lanceringen af Betænkning 1529 blev etableringen af det nye PET-tilsyn præsenteret som en vægtig nyskabelse, der var egnet til at styrke kontrollen med efterretningstjenesternes virke. Det samme skete, da justitsministeren i januar 2013 offentliggjorde en bred politisk aftale om det nye lovgrundlag. Når der ses bort fra de nye regler om indirekte indsigsret, er det imidlertid tvivlsomt, om afskaffelsen af Wamberg-udvalget til fordel for det nye PET-tilsyn udgør et ubetinget fremskridt.

For det første skal det understreges, at det nye kontrolorgan udelukkende skal føre tilsyn med den del af PET's arbejde, der handler om personoplysninger. Der er altså ikke – som tilfældet er i mange af landene omkring os – tale om et kontrolorgan med en bred tilsynskompetence.<sup>66</sup>

For det andet er det værd at være opmærksom på, at det er en afgørende forskel i forhold til Wamberg-udvalgets hidtidige kontrol, at PET-tilsynet udelukkende skal udøve efterfølgende kontrol og ikke – som tilfældet er med Wamberg-udvalget – har kompetence til forudgående godkendelse af bestemte typer af sager. Sagt på anden vis skal PET-tilsynet udelukkende udføre stikprøvekontrol, mens Wamberg-udvalget for så vidt angår nyregistreringer har udøvet en absolut kontrol i den forstand, at samtlige sager skulle over udvalgets bord. Det bliver således helt afgørende for en vurdering af den nye kontrolforms effektivitet, hvor fintmasket nettet bliver og dermed hvilke ressourcer PET-tilsynet tildeles. Hvis PET-tilsynets kontrol skal kunne matche Wamberg-udvalget, forudsætter det således betydelig ressourcer i form af f.eks. sekretariatsbistand, sagkundskab m.v., og det er vanskeligt at se, om det bliver tilfældet.

For det tredje er PET-tilsynets reelle muligheder for at føre en effektiv kontrol tæt knyttet til det retsgrundlag, som de er tiltænkt at skulle kontrollere på baggrund af. Det fremsatte forslag til Lov om Politiets Efterretningstjeneste, L161, er udformet på en måde, så PET-tilsynet som udgangspunkt får vanskeligt ved at udfordre efterretningstjenesternes sagkyndige vurderinger, da de fleste af bestemmelserne er formuleret i meget vage og skønsmæssige vendinger. Det er vanskeligt at forestille sig, at PET-tilsynet skal kunne kuldaste efterretningstjenestens sagkyndige vurdering af, at indhentning af en given oplysning *kan have betydning* for PET's virksomhed, eller at intern behandling af personoplysninger *må antages at have betydning* for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Dette problem kan modvirkes ved, at PET i en del af situationerne må forventes at skulle operere under mere detaljerede administrative retningslinjer, og at PET-tilsynet da i givet fald også skal håndhæve disse. Det kan imidlertid undre,

at man ikke har fundet anledning til at lovfæste sådanne lidt mere præcise og detaljerede krav,<sup>67</sup> og at betænkningen ikke noget sted udtrykkeligt forholder sig til, hvilken reguleringsform der mest hensigtsmæssigt skal anvendes og dermed hvor snitfladen mellem lovregulering og administrative forskrifter bør lægges.<sup>68</sup>

Udover problemet med retsgrundlagets manglende præcision må det også understreges, at der i forhold til det nuværende kommissorium for Wamberg-udvalget lægges op til en vis udvidelse af PET's beføjelser og dermed på sin vis en svækkelse af kontrolorganets rolle. Jeg tænker her på, at efterretningstjenesterne ifølge 2009-kommissoriet alene må behandle oplysninger om personer, organisationer eller virksomheder i det omfang, hvori dette er *nødvendigt* af hensyn til varetagelsen af efterretningstjenesternes opgaver, og at det er Wamberg-udvalgets opgave at påse at dette nødvendighedskrav overholdes.

I det nye retsgrundlag for PET fastslår man derimod, at der kun gælder et generelt relevanskrav (kan have betydning) ved indsamling og indhentning af oplysninger, og et konkret relevanskrav (må antages at have betydning) ved videregivelse af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder og ved intern behandling af personoplysninger i forbindelse med PET's opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Nødvendighedskravet opretholdes kun ved intern behandling af personoplysninger i forbindelse med tjenestens øvrige opgaver, altså opgaver der ikke er knyttet til forebyggelse og efterforskning af de konkrete straffelovsovertrædelser.

Af andre relevante ændringer kan nævnes, at Wamberg-udvalget ifølge 2009-kommissoriets § 3 skal involveres i udarbejdelsen af nærmere retningslinjer for tjenesternes behandling af personoplysninger og i den nærmere fastlæggelse af kontrollen med disse. Desuden fremgår det af kommissoriets § 5, at Wamberg-udvalget skal underrettes om ændringer i regler eller praksis vedrørende tjenesternes behandling af personoplysninger, herunder om væsentlige ændringer i anvendelsen af IT. I betænkning 1529 og det tilhørende lovudkast lægges der derimod ikke op til, at det nyoprettede PET-tilsyn på samme vis skal inddrages ved udarbejdelsen af uddybende generelle retningslinjer, ændringer i anvendelse af IT m.m.<sup>69</sup>

Endvidere er det uklart, om Wamberg-udvalgets særlige beføjelser i forbindelse med støttedatabaser overføres til PET-tilsynet. Som tidligere beskrevet skal oprettelsen af støttedatabaser godkendes af Wamberg-udvalget, ligesom udvalget ved samme lejlighed medvirker ved fastsættelsen af de nærmere regler for den pågældende database. Der er så vidt ses ikke lagt op til tilsvarende udtrykkelige beføjelser for PET-tilsynet. Derimod anfører betænkningen følgende udsagn om den mere generelle filosofi bag reguleringen: »De regler, som udvalget har fore-

slået om PET's behandling om personoplysninger, indebærer en overordnet regulering. Der er ikke med udvalgets forslag taget stilling til, hvilke registre PET fremover benytter til at opbevare oplysninger. Der vil således – inden for rammerne af de foreslåede overordnede regler – administrativt kunne fastsættes andre strukturer og principper end de nugældende for PET's opbevaring af oplysninger.<sup>70</sup>

Det generelle princip synes således at være, at ministeren – og kun ministeren – er involveret i udfærdigelsen af de nærmere administrative retningslinjer om bl.a. støttedatabaser, slettefrister m.m.

Til gengæld kan det fastslås, at de udvidede beføjelser til at udveksle oplysninger mellem tjenesterne og indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, der blev indført med anti-terrorpakke 2,<sup>71</sup> er indarbejdet i det foreslåede nye retsgrundlag for PET, nemlig i lovudkastets § 4 og i § 10, stk. 1. På den baggrund indgår PET's aktiviteter i medfør af disse beføjelser under PET-tilsynets almindelige kontrolvirksomhed. Det betyder imidlertid også, at det er uklart, hvorvidt de eksisterende mere specifikke bestemmelser om, at brugen i praksis skal dokumenteres over for Wamberg-udvalget mindst hvert kvartal, og at der skal udarbejdes skriftlige oplæg fra tjenesten til udvalget, opretholdes.<sup>72</sup>

Som en mulig forbedret kontrolmulighed kan nævnes, at persondatalovens grundprincipper nu udtrykkeligt skal være gældende for PET's interne behandling af personoplysninger, jf. lovforslagets § 7, stk. 1. Selv om PET stadig i vidt omfang er undtaget fra de fleste af persondatalovens materielle betingelser for f.eks. indhentning af og videregivelse af oplysninger, skal tjenesten således overholde almindelige dataretlige principper om f.eks. saglighed, proportionalitet, finalité-princippet, fornøden ajourføring m.v.<sup>73</sup> I den forbindelse kan endvidere bemærkes, at PET's interne behandling af personoplysninger som udgangspunkt skal foregå efter reglerne i persondatalovens §§ 6-8, ligesom persondatalovens § 8, stk. 1 skal finde anvendelse i forbindelse med videregivelse af de mest personfølsomme oplysninger, som der nærmere er redegjort for ovenfor.<sup>74</sup>

Udover disse forhold vedrørende PET-tilsynets snævre virkeområde og det meget vagt formulerede materielle lovgrundlag er det værd at nævne, at lovgivningsmagten efter alt at dømme vælger at følge flertallets indstilling vedrørende PET-tilsynets reaktionsmuligheder, således at tilsynet kun får adgang til at fremkomme med udtalelser, jf. lovforslagets § 19, stk. 1. I lyset af, at PET-tilsynet således ikke tildeles kompetence til at udstede påbud eller forbud, er det efter min opfattelse misvisende at betegne den nye ordning som en regulær styrkelse af kontrollen med efterretningstjenesterne.

## 8. Afslutning

Med det nye PET-tilsyn vil man få et kontrolorgan, der har en større grad af uafhængighed end det eksisterende Wamberg-udvalg, hvilket er et retssikkerhedsmæssigt fremskridt. Der er også lagt op til en indirekte indsigtsordning for borgere, der mener, at der uberettiget behandles oplysninger om dem. Udover disse to forhold kan man imidlertid vanskeligt tale om en generelt styrket kontrolordning. Ud fra et retssikkerhedsperspektiv kan peges på, at det skitserede nye retsgrundlag er meget vagt og skønmæssigt formuleret, hvilket både kan være et problem for den borger, der skal være i stand til at forudse retstilstanden, men som også bliver en afgørende barriere for en reel kontrol fra PET-tilsynets side. En øget uafhængighed er ikke så meget værd, hvis kontrollen på grund af tilsynets beføjelser og retsgrundlag kun sjældent kan træde i funktion.

Når dertil lægges, at en række af de materielle krav til PET's virke bliver lempet samtidigt med, at kontrolorganet ikke længere skal foretage forudgående godkendelse, men udelukkende efterfølgende stikprøvekontrol, risikerer PET-tilsynets kontrol at få begrænset effekt. Meget afhænger under alle omstændigheder af, hvilke ressourcer af økonomisk, sekretariatsmæssig og sagkyndig karakter, man er villig til at stille til rådighed. Med regeringens beslutning om, at PET-tilsynet ikke skal have beføjelse til at træffe afgørelser med bindende virkning over for PET, er det vanskeligt at se den nye danske ordning som et udtryk for en skærpet kontrol med efterretningstjenesterne.

## Noter

1. Pernille Boye Koch is associate Professor in Constitutional Law in the Department of Law at the University of Southern Denmark. Last year she began working on a research project on democratic control of Intelligence Services. This article represents one of the first steps in her work, which later on will focus on Scandinavian, European and international aspects.
2. PET er en forkortelse for Politiets Efterretningstjeneste, der er den danske civile efterretningstjeneste, der beskæftiger sig med efterretningsarbejde i Danmark. FE er en forkortelse for Forsvarets Efterretningstjeneste, der er den danske militære efterretningstjeneste, der beskæftiger sig med trusler i udlandet mod Danmarks sikkerhedspolitiske interesser.
3. Betænkningen indeholder også et udkast til regulering af dele af Forsvarets Efterretningstjenestes virksomhed, ligesom det foreslåede tilsynsorgan også har visse funktioner i forhold til FE (der i disse situationer skifter navn til FE-tilsynet). Denne artikel koncentrerer sig imidlertid om reguleringen vedrørende PET.
4. Udvalget har fået dette navn efter udvalgsformanden, forhenværende højesteretsdommer Hugo Wendler Pedersen.
5. Lovforslag nr. L161 fremsat den 27. februar 2013 af justitsminister Morten Bødskov.
6. I det følgende har jeg valgt at bruge de paragrafnumre og præcise formuleringer, der fremgår af lovforslaget L161 fremsat den 27. februar 2013, i stedet for dem, der fremgår af det lov-

udkast, der er optrykt i slutningen af Betænkning 1519. Dette har jeg gjort af hensyn til fremtidige læsere, der naturligt vil have den vedtagne lov som referenceramme. De mere substantielle ændringer fra udvalgets lovudkast til regeringens lovforslag handler om a) at udstrække reglerne til ikke kun at gælde personer hjemmehørende i Danmark, men enhver person, b) udstrække reglerne om behandling af oplysninger til også at gælde juridiske personer og c) fastsætte en hovedregel for slettefrister i selve lovtæksten. Idet lovforslaget ikke er endeligt vedtaget ved redaktionens afslutning, tages forbehold for eventuelle mindre ændringer/præciseringer.

7. Se [www.petkommissionen.dk](http://www.petkommissionen.dk)
8. Det samme gjorde sig i øvrigt gældende, da den politiske aftale om en nyt lovgrundlag for PET blev præsenteret for offentligheden af justitsministeriet 11. januar 2013.
9. Jf. betænkningens lovudkast § 10, betænkning 1529 s. 567 og lovforslagets § 13.
10. Se lovforslag nr. L162 om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarrets og politiets efterretningstjenester (styrkelse af den parlamentariske kontrol og indsigt) fremsat den 27. februar 2013 af justitsminister Morten Bødskov.
11. Spørgsmålet om PET-tilsynets reaktionsmuligheder og det tilknyttede problem vedrørende ministeransvar er behandlet udførligt i Pernille Boye Koch: *Ministeransvaret og tilsyn med PET – et uløseligt dilemma?*, UfR 2012 B s.377-385.
12. Det står nu klart, at PET-tilsynet – i overensstemmelse med den politiske aftale af 11. januar 2013 – ikke tildeles beføjelser til at træffe bindende afgørelser, men kun får adgang til at afgive uforbindende udtalelser.
13. Det var dog en klar forudsætning i kommissoriet, at udvalget skulle overveje spørgsmålet om borgernes adgang til at få indsigt i oplysninger om, hvorvidt de er registreret i efterretningstjenesternes registre, og overveje en dertil knyttet oplysningsordning. I den forbindelse blev det anført, at der kunne være brug for at erstatte Wamberg-udvalget med et særligt uvildigt organ, som skulle foretage den endelige vurdering af de retlige spørgsmål i ordningen.
14. Jf. PET-kommissionens beretning, 2009, bind 2, s. 221 ff.
15. Jf. Betænkning over forslag til folketingsbeslutning om en undersøgelse af politiets efterretningstjenestes virksomhed (afgivet af udvalget den 6. maj 1964), Folketingstidende 1963-64 B, sp. 831-832.
16. Jf. Beretning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 19. december 2011 om PET-kommissionens beretning, hvor et enigt udvalg rettede alvorlig kritik mod disse kritisable forhold.
17. Jf. PET-kommissionens beretning, bind 15, s. 235 ff.
18. Dette fremgår af § 2, stk. 2 i Wamberg-udvalgets kommissorium af 7. december 2009.
19. Jf. Betænkning 1529 s. 407 ff og PET-kommissionens beretning bind 2, s. 236 ff og bind 3, s. 77 ff.
20. Jf. PET-kommissionens beretning, særligt bind 3 side 112-113.
21. 2009-kommissoriet kan imidlertid godt give anledning til lidt tvivl i den sammenhæng, idet der i § 5 angives, at justitsministeren og forsvarsministeren »underretter udvalget om ændringer i regler eller praksis vedrørende efterretningstjenesternes behandling af personoplysninger, herunder om væsentlige ændringer i anvendelsen af IT«. Her taler man altså kun om »underretning«, mens § 3 talte om »forudgående drøftelser«. Det må imidlertid bemærkes, at § 5 er bredere i sit anvendelsesområde, idet den ikke kun omfatter egentlige retningslinjer,

- men »ændringer i regler eller praksis« samt væsentlige faktiske ændringer i tjenesternes brug af IT. Det er derfor nærliggende at antage, at § 5 skal sikre, at Wamberg-udvalget uden for området af udarbejdelse af egentlige retningslinjer for tjenesternes behandling af personoplysninger underrettes om andre ændringer af regler og praksis af relevans for efterretnings-tjenesternes håndtering af personoplysninger, herunder om væsentlige ændringer i brugen af IT.
22. Jf. Retningslinjer for Politiets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger m.v. af 7. december 2009 ([http://www.justitsministeriet.dk/fileadmin/filer/politi/retningslinier\\_01.pdf](http://www.justitsministeriet.dk/fileadmin/filer/politi/retningslinier_01.pdf)) § 4, stk. 3-4. Også i disse situationer kan Wamberg-udvalget kræve oplysninger slettet og sagsakter destrueret, medmindre spørgsmålet forelægges justitsministeren til endelig afgørelse, jf. de nævnte retningslinjer § 4, stk. 5.
  23. Dvs. de nyregistreringer, der ikke skal forudgående godkendes, jf. ovenfor, udøves der stikprøvekontrol med.
  24. Der kan f.eks. være tale om personer, der befinder sig i periferien af et terrorrelateret eller ekstremistisk netværk, jf. betænkning nr. 1529 s. 191.
  25. Jf. § 3, stk. 1 i Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for PET's behandling af personoplysninger m.v. og Betænkning nr. 1529 s. 191 ff.
  26. Jf. Betænkning nr. 1529 s. 192.
  27. Også her skal der ske sletning eller destruktion, medmindre efterretningstjenesten eller et udvalgsmedlem foreligger spørgsmålet til justitsministeren til endelig afgørelse, jf. § 3, stk. 5.
  28. Jf. §§4-9 i Justitsministeriets retningslinjer og Betænkning nr. 1529 s. 193-196. For sager af særlig historisk interesse, der skal overføres til Statens Arkiver, sker alene en underretning herom til Wamberg-udvalget, jf. retningslinjernes § 10.
  29. Jf. bemærkningerne til lov nr. 542 af 8. juni 2006 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme m.v.), nærmere bestemt punkt 3.4.2.3 i de almindelige bemærkninger. Se [http://www.ft.dk/samling/20051/lovforslag/L217/som\\_fremsat.htm#dok](http://www.ft.dk/samling/20051/lovforslag/L217/som_fremsat.htm#dok).
  30. Jf. § 12, stk. 5 i »Retningslinjer for Politiets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger m.v.« af 7. december 2009.
  31. Jf. 913 i L161. Til gengæld har regeringen og aftaleparterne valgt *ikke* at indføre en oplysningsordning vedrørende historiske oplysninger fra den kolde krig. Udvalget bag betænkning 1529 tog ikke stilling til, om en sådan historisk indsigtsordning skulle indføres, idet man ville overlade denne beslutning til politikerne. Men hvis Folketinget ønskede en historisk indsigtsordning gennemført, skitserede betænkningen samt det tilhørende lovudkast en model for en sådan historisk indsigt, jf. betænkning 1529, kapitel 9.
  32. Ofte er kontrolorganer i andre vesteuropæiske lande tildelt generelle og mere vidtgående beføjelser, ligesom de f.eks. kan tage sager op af egen drift, iværksætte undersøgelser, indkalde medarbejdere fra tjenesterne som vidner osv. Se f.eks. Hans Born and Ian Leigh: *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practices*, 2005, *Report on the Democratic Oversight of the Security Services*, Venice Commission, Europarådet, 2007, Hans Born and Marina Caparini (ed.): *Democratic Control of Intelligence Services : Containing Rogue Elephants*, Ashgate 2007 og *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies*



- in the European Union*, European Parliament, Policy Department C: Citizens' Right and Constitutional Affairs, 2011.
33. Med henblik på, at regeringen skal være retligt afskåret fra at træffe administrativ beslutning om ændring eller ophævelse af kontrolorganet.
  34. Jf. Betænkning 1529 s. 421-422.
  35. I L161 er dette princip fastslået i en selvstændig paragraf, nemlig § 17.
  36. Jf. lovforslagets § 12, stk. 2, 2. og 3. pkt.
  37. Jf. betænkning 1529 s. 425.
  38. Jeg vil ikke på nærværende sted foretage en nærmere analyse og vurdering af udvalgets anvendelse af »ansvarsargumentet«; se hertil *Ministeransvaret og kontrol med PET – to uforenelige størrelser?*, UfR 2012 B s. 377-385.
  39. I betænkningens lovudkast var i den nærmest identiske paragraf tilføjet »vedrørende behandling af personoplysninger om her i landet hjemmehørende personer«. Dette tydeliggjorde det faktum, der i øvrigt ikke er ændret ved i det nu fremlagte lovforslag, nemlig at PET-tilsynets kompetence var snævert knyttet til behandlingen af personoplysninger.
  40. Jf. Betænkning 1529, s. 534-535. Bemærk dog, at efterforskning og strafferetlige tvangsindgreb kun kan ske, hvis betingelserne i retsplejeloven er opfyldt.
  41. Jf. Betænkning 1529 s. 533.
  42. Jf. Betænkning 1529 s. 211.
  43. Se for en mere udførlig gennemgang af bestemmelsens materielle betydning, Betænkning 1529, s. 211 ff.
  44. Jf. Betænkning 1529, s. 302.
  45. Jf. Betænkning 1529, s. 428.
  46. Jf. Betænkning 1529 s. 428. De citerede bestemmelser svarer i det fremsatte lovforslag til §§ 7, 8 og 11.
  47. Jf. Betænkning 1529 s. 428.
  48. I lyset af efterretningsarbejdets karakter, der som udgangspunkt forudsætter, at tjenesterne arbejder i hemmelighed, vil det normalt ikke være hverken muligt eller hensigtsmæssigt at opnå samtykke fra det berørte individ. Bestemmelsen må derfor antages primært at være relevant i forbindelse med PETs virksomhed i forbindelse med sikkerhedsgodkendelser.
  49. Det kan i den forbindelse også påpeges, at PET-tilsynets kompetence ifølge lovudkastets § 18 omfatter §§3, 4 og 7-11 og *regler udstedt i medfør heraf*. Lidt afhængig af karakteren af og detaljeringsgraden af disse udfyldende administrative regler kan PET-tilsynets rolle vise sig at blive mere central end lovudkastets konkrete paragraffer for en umiddelbar betragtning tyder på.
  50. Nu § 7, stk. 2, nr. 1-3.
  51. »reglerne i udlændingelovens § 45 a, luftfartslovens § 148 a, retsplejelovens § 116, stk. 1, forsvarslovens § 13. stk. 4 og bestemmelsen i lovudkastets § 2«
  52. Jf. Betænkning 1529 s. 550.
  53. Jf. lovudkastets § 10, stk. 2.
  54. Jf. Betænkning 1529 s. 554.
  55. Se om regeringserklæringen og historien bag PET-kommissionens beretning, 2009, bind 3, Betænkning 1529, kapitel 6, Pernille Boye Koch: *Dansen om regeringserklæringen – en forfatningsretlig kommentar til PET-kommissionens beretning*, Juristen nr. 9, 2009 og Jens

Vedsted-Hansen: *PET-kommissionens virksomhed. Processuelle og metodiske refleksioner over en kommissionsundersøgelse*, Rettid, 2010.

56. Jf. Betænkning 1529 s. 291.
57. Jf. Betænkning 1529, s. 561-562.
58. Jf. Betænkning 1529, s. 562.
59. Jf. Betænkning 1529 s. 563.
60. Jf. Betænkning 1529 s. 563.
61. Jf. Betænkning 1529 s. 563.
62. Jf. Betænkning 1529 s. 564.
63. Jf. Betænkning 1529 s. 564.
64. Jf. Betænkning 1529 s. 565.
65. Jf. Betænkning 1529 s. 565.
66. Se f.eks. for en nyere oversigt over centrale kontrolordninger: *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in The EU*, Study from the European Parliament's Civil Liberties, Justice and Home Affairs Committee (LIBE), 2011. Det kan bemærkes, at denne rapport ikke kun omhandler parlamentariske kontrolorganer (hvad titlen kunne tyde på), men også specialiserede kontrolorganer rettet mod kontrol med efterretningstjenester. Rapporten indeholder casestudier fra Belgien, Frankrig, Tyskland, Ungarn, Italien, Holland, Spanien, Sverige, Storbritannien, Australien, Canada og USA.
67. Særligt i lyset af vores forpligtelser i medfør af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvor flere domme fra EMD viser, at der i sager vedrørende efterretningstjenesters indgreb stilles ikke ubetydelige krav til retsgrundlagets klarhed og præcision, og at en række minimumsstandarder skal fremgå af selve loven, jf. f.eks. *Leander v. Sweden* (1987), *Amman v. Switzerland* (2000), *Rotaru v. Romania* (2000) og *Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhiev v. Bulgaria* (2007). Det falder dog uden for denne artikels rammer at behandle dette spørgsmål mere indgående.
68. De modsatrettede hensyn er naturligvis, at en udstrakt adgang til udfyldning via administrative forskrifter henlægger betydelig magt til ministeren, som egenhændigt kan foretage den konkrete regulering, mens en for stram og specifik lovregulering kan fastlåse området og skabe megen lidt handlerum til at indrette den konkrete virksomhed efter tidens skiftende krav.
69. Jf. Betænkning 1529 s. 550-551 og de forskellige sammenfattende anbefalinger undervejs, f.eks. på s. 233 om administrative bestemmelser om slettefrister m.m. En mindre undtagelse synes dog at eksistere i forhold til tekniske procedurer, der er nødvendige for at foretage en effektiv kontrol med, at der ikke sker misbrug af f.eks. fritekstsøgning i oplysninger om ledende medlemmer af lovlige politiske foreninger og organisationer, så forbuddet mod behandling af oplysninger om lovlig politisk virksomhed omgås. Her anfører Betænkning 1529 på s. 290-291, at »Udvalget forudsætter, at de tekniske procedurer, der er nødvendig for denne kontrol, fastsættes i samarbejde mellem PET-tilsynet og Justitsministeriet.«
70. Jf. Betænkning 1529 s. 234.
71. Retsplejelovens § 116.
72. Jf. afsnit 4.5 ovenfor.
73. Jf. Betænkning 1529 s. 428 og 546. En række af disse krav må antages allerede i dag at gælde for PET i kraft af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, men »forslaget vil have

den virkning, at disse krav også for PET's vedkommende bliver fastslået i en udtrykkelig lovbestemmelse« (jf. betænkning 1529 s. 546).

74. Det er umiddelbart vanskeligt at afgøre, hvorvidt og i hvilket omfang dette udgør en skærpelse af reglerne i forhold til tidligere. Som tidligere nævnt fremgår det af Wambergudvalgets 2009-kommissorium, at der gælder et generelt nødvendighedskrav ved behandling af oplysninger, hvilket er et strengere krav end der lægges op til ved lovudkastets regel om tjenestens interne behandling af personoplysninger, hvor der kun opereres med et nødvendighedskrav i forhold til de af tjenestens opgaver, der ikke vedrører forebyggelse og efterforskning af overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13. For videregivelse af de mest personfølsomme oplysninger har reglerne i straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27 hidtil været gældende (jf. f.eks. Betænkning 1529 s. 555), men det står ikke klart, hvordan disse relativt vage krav om, at videregivelsen ikke må anses som »uberettiget« har været praktiseret i forhold til efterretningstjenesterne.