

Udkast til lovforslag om kontrol med PET: væsentlige forbedringer, men stadig brug for opstramninger

Wendler Pedersen-udvalgets udkast til lov om PET og FE udgør en væsentlig forbedring af kontrollen med danske efterretningstjenester. Den nuværende ordning halter i et retssikkerhedsmæssigt perspektiv langt efter andre demokratiske lande. På visse områder vægter lovudkastet imidlertid stadig hensynet til PET uforholdsmæssigt højt på bekostning af borgernes retssikkerhed. Efterretningstjenestens mulighed for at indhente oplysninger opblødes således og kræver efter lovudkastet alene opfyldelse af et generelt relevanskrav, og lovudkastet åbner op for en del 'smuthuller' for PET, idet de generelle regler efterfølges af ikke ubetydelige undtagelser. Notatet gennemgår de dele af lovudkastet, som bør opstrammes ligesom det pointeres, at en ny PET-lov ikke kan stå alene, men må følges op af en justering og effektivisering af den parlamentariske kontrol.

Indledning

I tiden efter 11. september 2001 har Politiets Efterretningstjeneste (PET) og Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) fået en stadig vigtigere rolle i bekæmpelsen af trusler mod Danmarks sikkerhed, og som følge heraf flere beføjelser og ressourcer. Den retlige regulering af og kontrollen med efterretningstjenesterne har dog ikke fulgt med denne udvikling og er således i dag meget begrænset. Den nuværende retlige og særligt den parlamentariske kontrol med efterretningstjenesterne er således mere begrænset end den kontrol, som efterretningstjenesterne i lande som Storbritannien, USA og Norge er underlagt.¹ I 2011 udgav Europaparlamentet en oversigtsrapport om efterretningstjenester i EU udfærdiget af Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Force (DCAF)². Denne rapport viser en klar tendens til større kontrol med efterretningstjenesterne i andre europæiske lande end her i landet. Det er derfor et positivt tiltag, at der nu er udarbejdet et forslag til et reelt lovmæssigt grundlag for PET og FE, som er et skridt på vejen i forhold til at styrke kontrollen med efterretningstjenesterne til et niveau, som er kompatibelt med niveauet i andre vestlige og demokratiske lande. Udover et lovgrundlag og øget retlig kontrol, som lovudkastet foreslår, mangler dog en styrkelse af den parlamentariske kontrol, som PET og FE er underlagt. Da hverken retlig eller parlamentarisk kontrol kan stå alene, bør også denne del efterses og opdateres, således at også den parlamentariske kontrol rammer et niveau, hvor Folketingets kontrol af efterretningstjenesterne er reel. Det vil både minimere risikoen for misbrug af efterretningstjenesternes virksomhed og øge den offentlige tillid hertil. I forhold til at "benchmarkere" lovforslaget, vil relevante dele nedenfor blive sammenlignet med nogle af de 35 'good practices for intelligence agencies and their oversight'³, som er udviklet af DCAF. DCAF er international organisation, der bl.a. udvikler internationale retningslinjer for kontrol med efterretningstjenester, ligesom DCAF har udfærdiget den ovennævnte Europaparlamentsrapport og bistår med konkret rådgivning og udformning af kontrol med efterretningstjenester i lande bl.a. på Balkan.

¹ Se CEPOS notat af 21. juni 2009, 'Den juridiske og parlamentariske kontrol med PET og FE er for svag og bør styrkes'.

² Directorate-General for Internal Policies, Policy Department, Citizens' Rights and Constitutional Affairs, C, Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union, 2011. Tilgængelig her (sidst besøgt 26/4-12): <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110927ATT27674/20110927ATT27674EN.pdf>

³ DCAF, International Standards: Compilation of Good Practices for Intelligence Agencies and their Oversight, 2010. Tilgængelig her: <http://www.dcaf.ch/Publications/International-Standards-Compilation-of-Good-Practices-for-Intelligence-Agencies-and-their-Oversight>

Behovet for øget kontrol

I 1998 nedsattes Udvalget vedrørende Politiets og Forsvarets Efterretningstjenester (Wendler Pedersen-udvalget) med det formål at overveje en række spørgsmål omkring PET og FE. Særligt for så vidt angår PET skulle udvalget blandt andet gennemgå regelgrundlaget for tjenesten og i lyset heraf overveje behovet for og udformningen af en mere samlet regulering af PET's virksomhed.⁴ Året efter nedsattes ligeledes en kommissionsundersøgelse af politiets efterretningsvirksomhed på det politiske område (PET-kommissionen). I juni 2009 afgav PET-kommissionen sin beretning, og den 24. februar 2012 afgav så Wendler Pedersen-udvalget betænkning nr. 1529 om PET og FE. Heraf fremgår et forslag til lov om PET og et forslag til lov om FE. Spørgsmålet om den parlamentariske kontrol med efterretningstjenesterne var ikke en del af udvalgets kommissorium.

En række generelle hensyn til kontrol med offentlige myndigheder, såvel som specifikke hensyn til kontrol med efterretningstjenester, taler for en bedre regulering og en styrket kontrolinstans med efterretnings-tjenesterne. Kontrol med offentlige myndigheder bidrager eksempelvis til at modvirke misbrug, sikre en almindelig tillid til forvaltning, give borgeren mulighed for at varetage sine interesser over for den pågældende myndighed, at eventuelle fejl bliver rettet, kan have en præventiv funktion, samt højne offentlige myndigheders bevidsthed om de retlige rammer, der gælder for deres virksomhed.⁵ Da efterretningstjenesters virksomhed ofte er mere indgribende i grundlæggende frihedsrettigheder end almindelig forvaltningsvirksomhed og dertil efter sin karakter ofte må hemmeligholdes, er der et særligt behov for en vis kontrol med efterretningstjenester. Ligeledes kan en efterretningstjenestes indsigt i borgernes politiske aktiviteter misbruges til at ramme den til enhver tid siddende regerings politiske modstandere,⁶ og kontrol kan derfor også her medvirke til at sikre, at borgerne ikke afholder sig fra at deltage i den løbende demokratiske debat.⁷ Selvom PET-Kommissionen konkluderede, at PET under Den Kolde Krig overordnet set holdt sig indenfor lovens rammer, viste sagen om registrering af politisk aktive danskere, at også danske efterretningstjenester kan overtræde gældende regler og retningslinjer. Der er da også eksempler på, at efterretningstjenester i lande som USA, Canada og Sverige har været involveret i langt mere alvorlige ulovlige aktiviteter.⁸

Behovet for øget kontrol med PET forstærkes af, at PET i modsætning til langt de fleste øvrige efterretningstjenester har politimæssige beføjelser og kan bruge fysisk magt. Hovedparten af efterretningstjenesterne i de øvrige EU-lande kan alene indhente, behandle og videreformidle data og informationer, men har ikke selv politimæssige beføjelser.⁹

Det er givet, at udformningen af en kontrolinstans for PET skal tage behørigt hensyn til varetagelsen af PET's opgaver. Det drejer sig om både hensynet til PET's effektivitet og hensynet til den fortrolige karakter af tjenestens arbejde, der er afgørende for, at efterretningstjenesterne kan udføre deres arbejde. Således indikerede justitsminister Morten Bødskov ved fremlæggelsen af betænkningen, at der ikke bliver tale om nogen vidtgående kontrol med PET, idet *Danmark fortsat er udsat for en alvorlig terrortrussel. Det er vigtigt, at vi sikrer, at Danmark stadig har effektive efterretningstjenester.*¹⁰ Det er dog helt afgørende, at hensynet til efterretningstjenesternes arbejdsmetoder ikke fuldstændigt udvejer hensynet til almindelige retsstatsprincipper og derved lader kontrollen med efterretningstjenesterne sakke bagud i forhold til andre demokratiske lande. Den nuværende kontrol og regulering er utilstrækkelig, både som et præventivt værn mod risikoen for misbrug og som lovgivningsmagtens grundlæggende mulighed for at føre kontrol med og have indsigt i den udøvende magts forvaltning af sine beføjelser for efterretningsvirksomhed.¹¹ Endvidere vil en ny og bedre kontrol med og regulering af PET underbygge PET's legitimitet og den offentlige tillid til efterretningstjenesten.

⁴ Udvalgets kommissorium af 22. april 1998, punkt 4.2., gengivet i betænkning 1529 af 24. februar 2012 om PET og FE, side 19.

⁵ Betænkning 1529 af 24. februar 2012 om PET og FE (herefter: betænkning 1529), kapitel 11, afsnit 5.2., side 419.

⁶ Selvom PET organisatorisk hører under Rigspolitiet er tjenesten i praksis underlagt regeringen.

⁷ Betænkning 1529, kapitel 11, afsnit 5.3., side 419.

⁸ Op.cit [2], side 85.

⁹ Op.cit [4], side 16, note 2.

¹⁰ Justitsministerens udtalelse gengivet i 'Arbejderen', tilgængelig på: <http://arbejderen.dk/artikel/2012-02-24/udvalg-vi-har-brug-regler-om-politisk-overv-gning> (sidste besøgt 13. juni 2012).

¹¹ Op.cit. [1], CEPOS notat af 21. juni 2009.

Den retlige kontrol i form af det foreslåede PET-tilsyn

Udover domstolens kontrol af PET når det kommer til retsplejelovens regler for straffeprocessuelle indgreb, varetages den retlige kontrol af PET i dag af det såkaldte Wamberg-udvalg, som fører tilsyn med PET's omgang med personoplysninger. Udkastet til lov om PET (fremover: lovudkastet) lægger op til, at Wamberg-udvalget afløses af et nyt, særligt organ benævnt PET-tilsynet, som på en række områder adskiller sig fra den eksisterende ordning.

Tilsynets sammensætning

Det fremgår af lovudkastets § 13, at tilsynet udøver sine funktioner i fuld uafhængighed. Ifølge anbefaling nr. 6 fra DCAF's rapport bør et effektivt tilsynssystem bestå af mindst én civil institution, der er uafhængig af både efterretningstjenesten og den udøvende magt. Prisen for enhver uafhængig kontrolordning med en efterretningstjeneste er, at en række udenforstående personer vil få mulighed for at opnå et nærmere kendskab til bl.a. særdeles sensitive efterretningsoplysninger med risiko for oplysningslækager, som vil kunne skade PET's varetagelse af sine opgaver og i yderste konsekvens hensynet til statens sikkerhed. Af hensyn til disse forhold bør kontrolorganet efter udvalgets opfattelse bestå af en snæver kreds af personer, som bør udpeges af den ansvarlige minister.¹² Lovudkastets § 12 lægger derfor op til, at tilsynet skal bestå af fem medlemmer, som udpeges af justitsministeren efter forhandling med forsvarsministeren.¹³ En sådan ordning åbner imidlertid op for kritik af kontroltilsynets reelle uafhængighed, først og fremmest fordi tilsynet ikke holdes fuldstændig fri af det kredsløb, som PET selv indgår i. En ordning, hvor tilsynets medlemmer udpeges af og rapporterer til Folketinget i stedet for regeringen, vil alt andet lige være mere egnet til at indgyde tillid til tilsynets varetagelse af befolkningens interesser og signalere en større uafhængighed mellem PET og de ansvarlige herfor på den ene side og tilsynet på den anden side.

Herudover giver også udpegningsproceduren anledning til overvejelse. Medlemmerne skal efter lovudkastets § 12, stk. 2 udpeges for fire år med ret til genbeskikkelse for yderligere fire år, og selvom justitsministeren efter § 12, stk. 3 ikke kan tilbagekalde et medlems beskikkelse i løbet af de fire år, medmindre medlemmet selv anmoder herom eller forudsætningerne for beskikkelsen bortfalder, er det dog justitsministeren, som ved den første periodes udløb enten genbeskikker eller undlader at genbeskikke det pågældende medlem. Af Europaparlamentets rapport fremgår, at størstedelen af de ikke-parlamentariske kontrolorganer hos de undersøgte lande udpeges af parlamentet. Rapporten konstaterer i den forbindelse, at en sådan udpegningsprocedure har den fordel, at den via de folkevalgte etablerer et link mellem folket og tilsynet. På den anden side fremhæver rapporten, at en sådan procedure politiserer udpegelsen og skaber risiko for, at tilsynets medlemmer føler sig nødsaget til at handle i overensstemmelse med en bestemt politisk retning for at blive (gen)udpeget.¹⁴ Desto større er denne risiko, når det ikke er parlamentet - men derimod regeringen - som står for udpegelsen. En ordning med Folketinget som ansvarlig i stedet for ressortministeren ville frembyde en større uafhængighed mellem den organisation, som PET indgår i, og det uafhængige tilsyn. Det fremgår af lovudkastets § 12, stk. 2, at formanden for tilsynet skal være landsdommer og udpeges efter indstilling fra præsidenterne for Landsretterne. *Hermed understreges det, at hvervet varetages af en person, der i sin hovedstilling er uafhængig af regering og administration,*¹⁵ men denne understregning kunne lige så godt udbredes til hele udpegningsproceduren. Da det må antages, at det ikke af hensyn til kvaliteten af medlemmer kan have nogen betydning, hvorvidt det er Justitsministeriet eller Folketinget, der udpeger medlemmerne, synes en sådan ordning umiddelbart en bedre løsning. På den måde vil uafhængigheden af tilsynet, som er det helt afgørende kriterium for ordningens funktionalitet, i højere grad komme i fokus.

Udpegningsprocedurer i andre lande

For så vidt angår udpegelsen af medlemmer til kontrolmyndigheder, så lever lovudkastets forslag hverken op til DCAF's anbefalinger, ej heller den grad af uafhængighed i udpegningsproceduren, som er gældende i en række andre lande eksempelvis Norge.¹⁶ Kontrollen med efterretningstjenesterne udføres af det så-

¹² Betænkning 1529, kapitel 11, afsnit 5.4, side 420f.

¹³ Det forudsættes i den forbindelse, at den endelige udpegelse af tilsynets formand og øvrige medlemmer sker efter drøftelse med Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne. Se betænkning 1529, kapitel 11, afsnit 5.5, side 421.

¹⁴ Op cit [2], Europaparlamentets rapport, afsnit 4.3.4.

¹⁵ Betænkning 1529, kapitel 11, afsnit 5.5, side 422.

¹⁶ Op.cit. [1], CEPOS notat af 21. juni 2009. Se også blogindlæg af Mchangama "Styrk kontrollen med efterretningstjenesterne", tilgængelig her: <http://mchangama.blogs.berlingske.dk/2011/10/31/styrk-kontrollen-med-efterretninstjenesterne/>

kaldte EOS-utval, der er oprettet i henhold til Lov om kontroll med etterretnings, overvåknings- og sikkerhetstjeneste. Medlemmerne til udvalget vælges af Stortinget med henblik på at kontrollere den offentlige forvaltnings etterretnings-, overvåknings- og sikkerhedsaktiviteter. I Tyskland udpeges medlemmerne af den såkaldte G-10 Kommisison af et særlig panel i Bundesdagen, mens medlemmer af det hollandske tilsyn indstilles af et panel bestående af bl.a. ombudsmanden og højstående jurister, nomineres af parlamentet og udvælges af den ansvarlige minister.¹⁷

Tilsynets opgaver

I modsætning til det eksisterende Wamberg-udvalg, hvis kontrol er både forudgående i form af en godkendelsesmodel og efterfølgende i form af stikprøver, skal PET-tilsynet alene udøve efterfølgende kontrol. Tilsynet skal således have til opgave at vurdere, om PET i forbindelse med en afgørelse har handlet efter gældende ret.¹⁸ Da tilsynet i modsætning til Wamberg-udvalget således ikke vil være vidende om hvilke personer, hvis oplysninger behandles af PET, kræver det et udfarende og aktivt tilsyn, såfremt tilsynets manglende forudgående kontrol skal opvejes af dets mere vidtgående beføjelser i øvrigt. Helt afgørende i den forbindelse bliver, at tilsynet tilføres tilstrækkelig med sekretariats- og it-bistand. Hvis ikke tilsynet har tilstrækkelige ressourcer til at foretage en intensiv efterprøvning af PET's afgørelser, så vil der i realiteten kun blive tale om en proforma-kontrol, og tilsynet risikerer at blive en "papirtiger". Udvalget fremhæver i betænkningen, at *tilsynet skal på egen hånd afgøre, hvilke sagsområder, der særligt skal prioriteres, og det forekommer tillige tilsynet at afgøre, hvilken intensitet kontrolforanstaltningerne skal have, herunder om der skal foretages fuldstændig kontrol eller en stikprøvekontrol.*¹⁹ Denne stillingtagen er kun reel i det omfang, at tilsynet faktisk har ressourcer til så intensiv en kontrol, som tilsynet finder nødvendig. Tilføres tilsynet ikke tilstrækkelige ressourcer bliver muligheden for at udføre intensiv kontrol reelt illusorisk, hvormed tilsynet ikke har mulighed for at leve op til den afgørende rolle, som det pålægges i lovudkastet og betænkningen.

Tilsynet skal efter lovudkastets § 14 agere efter klage eller af egen drift.²⁰ Hermed vil enhver, som er beskyttet af reglerne om behandling af oplysninger i udvalgets lovudkast, kunne klage til tilsynet, men det skal være op til tilsynet selv at afgøre, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.²¹ Tilsynet skal således have ret til at afvise klager, selv om de almindelige betingelser for at indgive klage er opfyldt, og institutionen vil på den måde minde om Folketingets Ombudsmand. Af lovudkastets § 16 fremgår tilsynets oplysningsgrundlag. Tilsynet kan hos PET kræve enhver oplysning og alt materiale, der er af betydning for dets virksomhed og tilsynets medlemmer. De har uden retskendelse adgang til alle relevante lokaler og kan afkræve PET skriftlige udtalelser om faktiske og retlige forhold. Et sådant bredt oplysningsgrundlag er nødvendigt for, at tilsynet kan udfylde sin rolle ordentligt. Det er dog værd at bemærke, at betænkningen arbejder med et "need to know"-princip over for PET-tilsynet.²² Det vil sige, at tilsynet skal så vidt muligt tilrettelægge sit arbejde således, at man alene får et kendskab til oplysninger, der er af betydning for kontrollens gennemførelse. Princippet skal modvirke en utilsigtet spredning af sensitive oplysninger, som vil kunne influere negativt på tjenestens varetagelse af arbejdsopgaver såvel som på samarbejdspartnere. Formålet med princippet er naturligvis anerkendelsesværdigt, men det kan undre, at udvalget finder det nødvendigt at opstille så skarpe kriterier over for fem sikkerhedsclearede, kompetente tilsynsmedlemmer, til hvem, tilliden burde være i top. Det er under alle omstændigheder vigtigt, at "need-to-know"-princippet ikke lægger et utilsigtet bånd på tilsynet med det resultat, at ikke alle relevante aspekter af efterretningsarbejdet bliver tilstrækkeligt belyst.

Tilsynets reaktionsmuligheder

Når det gælder tilsynets reaktionsmuligheder, er der i lovudkastet både et forslag fra et flertal i kommissionen og et mindretal. Flertallet, bestående af 9 medlemmer, foreslår alene, at tilsynet kan afgive udtalelse over for PET, mens et mindretal på 7 medlemmer, herunder kommissionens formand, tillige ønsker at give tilsynet beføjelse til at afgive påbud og forbud. Efter mindretallets opfattelse er det *en nødvendig bestanddel af et tidssvarende og effektivt tilsyn med en efterretningstjeneste som PET, at PET-tilsynet*

¹⁷ Op cit [2], Europaparlamentets rapport, afsnit 4.3.4 side 100

¹⁸ Betænkningen. kapitel 11, afsnit 5.6.2, side 425.

¹⁹ Ibid. kapitel 11, afsnit 5.7, side 427.

²⁰ Det bemærkes, at klageorganet, her tilsynet, bør være uafhængigt, jf. DCAF practice nr. 10. Se diskussionen vedr. uafhængighed, supra side 3.

²¹ Ibid. side 426.

²² Ibid. kapitel 11, afsnit 5.9, side 430.

*tildeles en egentlig afgørelseskompetence over for PET, således at tilsynet kan give pålæg og nedlægge forbud, hvis tilsynet finder, at PET har tilsidesat de regler, som tilsynet efter lovudkastet skal påse overholdt.*²³ Mindretallet finder ikke, at en kontrolordning, der alene bygger på ressortministerens eller regeringens almindelige retlige og politiske ansvar over for Folketinget, er tilstrækkelig effektiv og betryggende.²⁴ I modsætning hertil lægger flertallet vægt på, at de endelige administrative beføjelser på området også fremadrettet bør ligge hos regeringen og justitsministeren, således at også det endelige parlamentariske og retlige ansvar for området i samme udstrækning er placeret her.²⁵ DCAF's rapport anbefaler, at et tilsyn bør have mulighed for f.eks. at udstede forbud mod visse slags indhentelser af oplysninger. Et PET-tilsyn uden mulighed for at afgive juridisk bindende udtalelser i form af påbud/forbud fratages en væsentlig del af sin autoritet og gennemslagskraft, idet PET i realiteten vil kunne fortsætte en eventuel ulovlig praksis uanset påtale fra tilsynet. Samtidig må det anerkendes, at det er helt afgørende, at tilsynet ikke påtager sig en rolle, hvor det reelt udsteder retningslinjer for, hvordan efterretningstjenesterne skal varetage deres opgaver. Det skal dog bemærkes, at mindretallet i deres udtalelse tydeligt betoner, at *Folketingets kontroludvalg vedrørende efterretningstjenesterne ikke har til opgave at foretage konkret sagsbehandling og i øvrigt er undergivet tavshedspligt, og at det er i udvalget kommissorium udtrykkelig anført, at udvalget ikke har til opgave at stille forslag om den kontrol, der udøves af Folketingets kontroludvalg.*²⁶ Ligeledes bemærker flertallet, at det i forbindelse med deres forslag om PET-tilsynets beføjelser og som alternativ til mindretallets forslag, *muligvis kunne være relevant at overveje en ordning, hvorefter Folketingets særlige kontroludvalg skulle underrettes, hvis der måtte opstå den - helt ekstraordinære - situation, at ministeren ikke ville følge en udtalelse fra PET-tilsynet.*²⁷ En sådan ordning lider dog af den svaghed, at kontroludvalget består af medlemmer af Folketingets 5 største partier og derfor reelt altid vil afspejle det folketingsflertal, der støtter en regering. I det omfang den siddende justitsminister er enig med PET i en afvisning af kritik fra tilsynet og har et politisk flertal bag en sådan holdning, vil underretning af kontroludvalget således næppe udgøre en tilstrækkelig garanti, da kontroludvalget jo samtidig er underlagt tavshedspligt og derfor ikke vil kunne tage PET's beslutning om at sidde tilsynets udtalelse overhørig op i Folketinget. Afsluttende fremfører flertallet, *at en endelig stillingtagen til det pågældende spørgsmål om PET-tilsynets beføjelser bør ske i sammenhæng med eventuelle kommende overvejelser om at ændre eller justere rammerne for den nuværende parlamentariske kontrol med PET.*²⁸

Hvor mindretallet altså har foreslået en løsning, som fungerer uafhængigt af en eventuel kommende ændring af den parlamentariske kontrol med PET, fremhæver flertallet, at en endelig stillingtagen til spørgsmålet bør ses i sammenhæng hermed. Det er helt afgørende, at tilsynet med PET bliver effektivt, virksomt og betryggende, og det sikres bedst gennem en ordning, hvor PET-tilsynet får reelle beføjelser over for PET. På den anden side må Wendler Pedersen-udvalgets betænkning ikke blive en sovepude i forhold til den nytænkning af den parlamentariske kontrol med PET, som der er behov for, ligesom det ikke kan udelukkes, at der vil kunne udarbejdes en tilfredsstillende løsning, hvor den retlige og parlamentariske kontrol i samspil kan garantere et effektivt tilsyn. Det bør således være muligt at udforme tilsynets muligheder for at udstede juridisk bindende forbud eller påbud så tilstrækkeligt snævert, at der ikke opstår en risiko for, at tilsynet påtager sig et ansvar, der henhører under PET og i sidste ende hos justitsministeren.

PET's behandling af data

Udover de ændrede regler for den retlige kontrol beskæftiger lovudkastet sig med den øvrige regulering af PET. Et centralt tema i den forbindelse er PET's behandling af data. Ved hjemmelsangivelser for PET's behandling af oplysninger og registrering af personer er det et grundlæggende krav, at behandlingen skal have en eller anden grad af relevans for PET's arbejde. Her må der sondres imellem forskellige grader af relevanskriteriet.²⁹ Man kan tale om henholdsvis en "nødvendighedsbetingelse" (nødvendigt for den på-

²³ Ibid. kapitel 11, afsnit 5.10, side 431.

²⁴ Ibid. side 432.

²⁵ Ibid. side 433.

²⁶ Ibid. side 432.

²⁷ Ibid. Side 433

²⁸ Id.

²⁹ De specielle bemærkninger til lovudkastets § 2, gengivet i betænkning 1529, kapitel 15, side 533f.

gældende opgave)³⁰, et krav om ”konkret relevans” (udtrykt ved termen ”må antages at have betydning”)³¹ og et krav om ”generel relevans” (”kan have betydning”).³²

Af Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for PET’s behandling af personoplysninger mv. fremgår det af indledningen, at ”PET må alene behandle oplysninger om personer i det omfang, dette er nødvendigt for varetagelsen af efterretningstjenestens opgaver”. For nuværende er PET altså underlagt et nødvendighedskrav i forhold til behandling af oplysninger. I udkastet til den nye PET-lov sondres imellem på den ene side indsamling³³ og indhentning³⁴, som betyder, at der tilvejebringes oplysninger på initiativ fra PET og ved efterretningstjenestens foranstaltning,³⁵ og PET’s videre interne behandling og videregivelse af de tilvejebragte oplysninger.

Efter lovudkastets § 2 kan PET *indsamle og indhente oplysninger, der kan have betydning for tjenestens virksomhed*. Det væsentligste formål med den foreslåede bestemmelse er at understrege, at PET er berettiget til, med henblik på en efterfølgende behandling, at indsamle og indhente data, blot disse data på indsamlings- eller indhentningstidspunktet vurderes at kunne have betydning for tjenestens virksomhed.³⁶ Relevanskriteriet for indsamling og indhentning af data blødes således betydeligt op, idet PET fremover kun vil skulle iagttage det generelle relevanskriterium ved tilvejebringelse af oplysninger på eget initiativ. PET’s brug af lovudkastets § 2 skal efter lovudkastets § 14 påses af PET-tilsynet. Tilsynets opgave i denne sammenhæng bliver at sikre, at PET ikke i forbindelse med sin indsamling og indhentning af oplysninger tilsidesætter dette relevanskriterium.³⁷ Da kriteriet imidlertid alene kræver, *at det ikke på forhånd kan udelukkes, at oplysningen har relevans for tjenesten*,³⁸ er kontrolopgaven for tilsynet ganske kompliceret. I praksis må det antages at blive svært for tilsynet at udelukke, at de oplysninger, som PET på eget initiativ tilvejebringer på indsamlingstidspunktet, kunne få betydning for tjenestens arbejde. Opgaven kompliceres yderligere af, at PET-tilsynet som nævnt alene skal foretage efterfølgende kontrol og altså ikke, som det nuværende Wamberg-udvalg, skal have adgang til forudgående kontrol af registreringer. Dette forhold understreger den ovennævnte pointe om vigtigheden af tilstrækkelige ressourcer og tilsynets udfarende karakter.

Bestemmelsen i lovforslagets § 2 er hentet fra retsplejelovens § 116, stk. 1, som regulerer videregivelse af oplysninger mellem PET og FE, og det er udvalgets opfattelse, at kravene til PET’s indsamling og indhentning af oplysninger ikke bør være strengere, end hvad der gælder for udveksling af oplysninger mellem de to tjenester.³⁹ Det fremgår af forarbejderne til retsplejelovens § 116, at bestemmelsen *vil gøre det muligt for PET at videregive oplysninger til FE samt indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, uden at der i hvert tilfælde skal foretages en nærmere konkret vurdering i forhold til de gældende oplysninger*.⁴⁰ Videre anfører udvalget, at det efter deres opfattelse er nødvendigt for, at PET kan varetage sine opgaver efter lovudkastets § 1, at tjenesten som udgangspunkt kan indsamle og indhente enhver oplysning, som kan have betydning for tjenestens virksomhed.⁴¹ PET’s arbejdsopgaver er dog i alt væsentligt uændret og er ifølge udvalget *i det væsentlige er fyldestgørende beskrevet i de gældende administrative regler om PET, herunder navnlig 2009-instruksen*.⁴² Det er derfor noget uklart, hvorfor det nu pludselig er nødvendigt for PET’s opgavevaretagelse med en relativt vag betingelse i form af et generelt relevanskrav ved indhentning/indsamling af oplysninger.

³⁰ Findes bl.a. i persondatalovens §§ 6-8.

³¹ Findes bl.a. i retsplejelovens § 116, stk. 2, om PET’s nuværende mulighed for at indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder.

³² Findes bl.a. i retsplejelovens § 116, stk. 1, om PET’s nuværende mulighed for at videregive oplysninger til FE.

³³ Tilvejebringelse af oplysninger, der er umiddelbart tilgængelige, f.eks. i form af avisartikler, pjecer, oplysninger på de elektroniske medier og lignende. Op.cit. [24], De specielle bemærkninger til lovudkastets § 2, side 534.

³⁴ Tilvejebringelse af oplysninger, der ikke umiddelbart er tilgængelige, men som kan skaffes ved henvendelse til tredje mand, f.eks. en offentlig myndighed, forening, organisation, virksomhed eller privat person. Op.cit. [24], De specielle bemærkninger til lovudkastets § 2, side 534.

³⁵ Betænkning 1529 kapitel 5, afsnit 5.3.3.3., side 211.

³⁶ Op. cit. [], De specielle bemærkninger til lovudkastets § 2, side 533f.

³⁷ Betænkning 1529, kapitel 11, afsnit 5.7., side 427.

³⁸ Betænkning 1529, kapitel 5, afsnit 5.3.3.3., side 210.

³⁹ Id.

⁴⁰ Almindelige bemærkninger til lovudkastet om ændring af retsplejeloven mv., pkt. 3.4.2.1. Gengivet i betænkning 1529, kapitel 5, afsnit 2.1.2, side 157.

⁴¹ Betænkning 1529, kapitel 5, afsnit 5.3.3.3., side 210.

⁴² Betænkning 1529, kapitel 4, afsnit 11, side 146.

Lovudkastets § 3 påbyder andre forvaltningsmyndigheder til efter anmodning at videregive oplysninger til brug for PET, hvis PET oplyser, at oplysningerne må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.⁴³ Bestemmelsen er en videreførelse af den nuværende § 116, stk. 2 i retsplejeloven, og der tilsigtes trods en ændring i ordlyden ingen ændring af retstilstanden.⁴⁴ Bestemmelsen opstiller et konkret relevanskrav, så der skal foreligge en vis sandsynlighed for, at oplysningen kan bidrage til PET's varetagelse af sine opgaver efter straffelovens kapitel 12 og 13.⁴⁵ Kriteriet beskrives dog i betænkningen som en *juridisk standard, der løbende må udfyldes af PET og PET-tilsynet*.⁴⁶ Efter bestemmelsen er det alene PET's egen vurdering af de pågældende oplysningernes relevans, der har betydning. Den myndighed, der skal afgive oplysninger har således ikke et ansvar efter forvaltningslovens § 31 for at undersøge, om betingelserne for at videregive oplysninger er til stede.⁴⁷ I bemærkningerne til retsplejelovens § 110 a (nu § 116), stk. 2 forudsattes etableret en ordning, hvor PET med passende mellemrum orienterer Wamberg-udvalget om tjenestens anvendelse af bestemmelsen om indhentelse af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder. På grundlag heraf vil der kunne finde en drøftelse sted mellem Wamberg-udvalget og PET, og udvalget vil i den forbindelse kunne stille nærmere spørgsmål til tjenesten om bestemmelsens anvendelse.⁴⁸ I overensstemmelse med disse lovbetænkninger foreslår Wendler Pedersen-udvalget, at det nye PET-tilsyn skal føre tilsyn med PET's virksomhed i henhold til § 3.⁴⁹ Helt essentielt må der udtænkes en ordning, hvor tilsynet på en ordentlig og reel måde kan gennemføre denne kontrol, så tilsynet faktisk har mulighed for at efterprøve PET's brug af bestemmelsen. Ellers vil bestemmelsen medføre risiko for at PET kan gennemtrumfe afgørelser alene foretaget på grundlag af interne vurderinger.

PET's interne behandling af oplysninger

Behandlingsreglerne i persondatalovens §§ 6-8 er sat ud af kraft for PET's behandling af oplysninger. I stedet reguleres spørgsmålet om PET's interne behandling i lovudkastets § 6, stk. 2. Heraf følger, at PET kan behandle enhver personoplysning vedrørende en her i landet hjemmehørende person, hvis behandlingen sker med samtykke, må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, eller er nødvendig for varetagelsen af tjenestens øvrige opgaver.

Det sædvanlige gældende kriterium i persondatalovens §§ 6-8 er, at en behandling skal være nødvendig. Dette kriterium er for PET blødt op for så vidt angår opgaverne omkring straffelovens kapitel 12 og 13, men bibeholdt for så vidt angår varetagelsen af tjenestens øvrige opgaver. Tjenestens øvrige opgaver er imidlertid et noget bredt begreb, da det eksempelvis dækker at *"bistå det øvrige politi"*, jf. lovudkastets § 1, stk. 1, nr. 4, ligesom justitsministeren kan bestemme, at andre opgaver, der har sammenhæng med de i lovudkastet nævnte opgaver, henlægges til PET. Det er således svært at få øje på en kvalificeret 'nedre grænse' for, hvornår PET reelt kan behandle personoplysninger, da selv småting principielt kan falde ind under bestemmelsen. En så vid beføjelse udvander tilsynets kontrol med PET, som nok vil have mulighed for at påse, hvorvidt behandlingen foregår i overensstemmelse med de i persondataloven nævnte bestemmelser, herunder særligt de grundlæggende principper i § 5, men det vil være vanskeligt for tilsynet reelt at efterse nødvendighedskriteriet i lovudkastets § 6, stk. 2, nr. 3. Derfor bør lovgiver tydeligere kvalificere, hvornår en given situation rent faktisk kan fordr databehandling ved PET, så småting heller ikke rent formelt kan falde inden for bestemmelsen. Hvad angår efterretningstjenesters indsamling af data nævner DCAF rapporten forskellige anbefalinger hertil, bl.a. at national ret skal regulere den mistanketærskel, som skal til for at kunne iværksætte indsamling.⁵⁰ Man må stille spørgsmålstejn ved, hvorvidt lovudkastet i tilstrækkelig grad tager hensyn hertil.

⁴³ De pågældende kapitler omhandler forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed, og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste myndigheder m.v.

⁴⁴ Betænkning 1529, kapitel 5, afsnit 5.3.3.5., side 213.

⁴⁵ Ibid. side 215.

⁴⁶ Ibid. side 214.

⁴⁷ Se Karnovs note nr. 128 til forvaltningslovens § 31.

⁴⁸ Almindelige bemærkninger til lovudkastet, pkt. 3.4.2.3., gengivet i betænkning 1529, kapitel 5, afsnit 2.1.2., side 158 ff.

⁴⁹ Betænkning 1529, kapitel 11, afsnit 5.7. side 427-428.

⁵⁰ Ibid. practice nr. 21.

Selve det forhold, at PET's opgaver indbefatter at 'bistå det øvrige politi', giver i øvrigt i sig selv anledning til overvejelse. Af førnævnte DCAF-rapport fremgår, at det er god skik for efterretningstjenesters mandater at være snævre og præcist formuleret i en offentlig tilgængelig lov. Mandatet skal herudover være skarpt begrænset til at omhandle den nationale sikkerhed.⁵¹ Netop fordi PET har så omfattende beføjelser, er det for at eliminere risikoen for misbrug vigtigt, at tjenestens opgaver er klare og afgrænsede.

Registrering af lovlig politisk virksomhed

Efter heftig politisk debat under den Kolde Krig udstedte regeringen, som på daværende tidspunkt bestod af det Radikale Venstre, de Konservative og Venstre, den 30. september 1968 en erklæring, som fratog PET muligheden for at registrere danske statsborgere alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed. Om formuleringen anførte PET-kommissionen, at den betød, at registrering af lovlig politisk virksomhed kun kunne finde sted, såfremt der tillige forelå et *andet* registreringsgrundlag.⁵² Også af førnævnte rapport fra DCAF anbefales det, at efterretningstjenester ikke skal kunne rette sig imod lovlig politisk aktivitet.⁵³

Forbuddet i regeringserklæringen mod registrering alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed er videreført i Justitsministeriets instruks og retningslinjer fra 2009 for PET.⁵⁴ Wendler Pedersen-udvalget fremfører i sin betænkning, at "*et helt grundlæggende og overordnet synspunkt i et demokrati som det danske, der bygger på retsstatslige principper og borgerlige frihedsrettigheder, herunder ytrings-, forsamlings- og foreningsfrihed, må være, at en efterretningstjeneste ikke skal kunne føre en generel anskuelles- eller sindelagskontrol med landets borgere*".⁵⁵ Udvalget finder derfor, at regeringserklæringen i det væsentlige bør videreføres i en ny lovbestemmelse, men fremhæver, at et sådant forbud ikke kan være undtagelsesfrit.⁵⁶ Således kan PET efter lovudkastet godt behandle oplysninger om en persons lovlige politiske virksomhed, såfremt PET *af andre grunde* behandler oplysninger om den pågældende.⁵⁷ Ligeledes betyder forbuddet ikke forudsætningsvis, at PET kun må behandle oplysninger om *ulovlig* politisk virksomhed, bare den lovlige politiske virksomhed ikke *i sig selv* begrunder behandlingen.⁵⁸ Deri ligger, at PET kan behandle oplysninger om en persons lovlige politiske virksomhed, når andre forhold bevirker, at en person er genstand for tjenestens interesse.⁵⁹ Videre kan PET i en periode behandle oplysninger om lovlig politisk virksomhed med henblik på at afklare, om virksomheden reelt er ulovlig. Der er ikke fastsat nogen tidsbestemt grænse for sådan behandling, som kan fortsætte, indtil det med rimelig sandsynlighed kan fastslås, om virksomheden er lovlig eller ulovlig, men *det er klart, at et afklaringsarbejde ikke kan fortsætte i det uendelige*.⁶⁰ Behandlingen kan forsætte såfremt, der er indikationer bestyret af konkrete omstændigheder i retning af, at virksomheden er ulovlig, eller hvis *almindelige erfaringsgrundsætninger giver anledning til mistanke om, at virksomheden er ulovlig eller kan udarte sig i ulovligheder*.⁶¹ Endelig er PET heller ikke afskåret fra mere overordnet at behandle oplysninger om lovlige politiske aktiviteter med henblik på at tilvejebringe baggrundsmateriale til forståelse af generelle samfundsmæssige forhold,⁶² eller hvis personregistreringen som følge af andet end denne virksomhed har et retmæssigt, sagligt og relevant grundlag i betragtning af de opgaver, som PET varetager.⁶³ Det bemærkes, at bestemmelsen ikke regulerer lovlig udøvelse af anden meningstilkendegivende virksomhed, så som religiøs og filosofisk virksomhed.⁶⁴

Alt i alt må det konstateres, at der trods udgangspunktet om forbud mod registrering alene grundet lovlig politisk virksomhed, i lovudkastet er indarbejdet en række betragtelige undtagelser hertil, som undermi-

⁵¹ Ibid. practice nr. 2,

⁵² Citeret i betænkning 1529, kapitel 6, afsnit 2.8., side 270.

⁵³ Op.cit. [3], practice nr. 13, side 1.

⁵⁴ Justitsministeriets instruks af 7. december 2009 til chefen for PET, afsnit V. og Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for PET's behandling af personoplysninger mv. Begge citeret i betænkning 1529, kapitel 6, afsnit 3.2.2 og 3.2.3, side 275.

⁵⁵ Betænkning 1529, kapitel 6, afsnit 6.1, side 279.

⁵⁶ Ibid. kapitel 6, afsnit 6.2. side 281.

⁵⁷ Ibid. kapitel 6, afsnit 6.3.1. side 282.

⁵⁸ Ibid. kapitel 6, afsnit 6.3.1. side 283.

⁵⁹ Ibid. kapitel 6, afsnit 6.3.3.5, side 287.

⁶⁰ Ibid. kapitel 6, afsnit 6.3.1. side 283.

⁶¹ Ibid.

⁶² Op.cit. [29], De specielle bemærkninger til lovudkastets § 8, gengivet i betænkning 1529, kapitel 15, side 562.

⁶³ Betænkning 1529, kapitel 6, afsnit 6.3.3.1. side 286.

⁶⁴ Op.cit. [29], De specielle bemærkninger til lovudkastets § 8, gengivet i betænkning 1529, kapitel 15, side 560

nerer udgangspunktet og i realiteten risikerer at give PET mulighed for at foretage politiske registreringer. Efter lovudkastet skal PET i hvert enkelt tilfælde selv foretage en vurdering af, om behandling af oplysninger om lovlig politisk virksomhed er begrundet i andre forhold end selve udøvelsen af denne virksomhed.⁶⁵ En så konkret skønsmæssig afvejning sammenholdt med meget bredt formulerede undtagelser funderet i mistanke på baggrund af 'almindelige erfaringsgrundsætninger', forståelse af 'generelle samfundsmæssige forhold' eller 'retsmæssigt, sagligt og relevant grundlag' tillægger PET en meget stor skønsmargin, hvor manglen af retlige holdepunkter gør det vanskeligt for tilsynet at foretage en reel kontrol af PET's vurderinger. Selvom udvalget altså finder, at det eksempelvis vil være *en central opgave for det foreslåede PET-tilsyn at sikre, at muligheden for at afklare, om en aktivitet er udtryk for lovlig virksomhed, ikke misbruges til at omgå forbuddet*,⁶⁶ kan det ende med at være en vanskelig opgave for tilsynet at udføre i praksis.

Aktindsigt hos PET

Selvom udgangspunktet i persondatalovens § 31, stk. 1 er aktindsigtsadgang på begæring, følger det af undtagelsesbestemmelsen i § 32, stk. 1, jf. § 30, at indsigtsretten må vige for afgørende hensyn til såvel private som offentlige interesser, herunder navnlig afgørende hensyn til statens sikkerhed, forsvaret, den offentlige sikkerhed, forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager. Dette medfører, at udgangspunktet i realiteten ikke er ret til aktindsigt i PET's sager. Hensynet til PET's opgaver, effektivitet og relation med udenlandske efterretningstjenester tilsiger da også en høj grad af fortrolighed omkring behandlede oplysninger, hvorfor en direkte aktindsigt naturligt ikke er hensigtsmæssig. En vis form for indsigtsret ville imidlertid være tjenstlig ud fra både en række retssikkerhedsmæssige aspekter samt for blandt andet at styrke den offentlige tillid til PET og derved øge tjenestens legitimitet.⁶⁷ Om indsigtsret fremgår det af DCAF's rapport, at det anbefales, at '*individuals have the right to rectify inaccuracies in their personal data*'. Undtagelser hertil skal være foreskrevet ved lov og stærkt begrænsede, proportionelle og nødvendige for varetagelsen af tjenestens opgaver.⁶⁸

Udvalgets løsning på problemet er en såkaldt indirekte indsigtsret i lovudkastets § 10. Det medfører, at en her i landet hjemmehørende person kan anmode PET-tilsynet om at undersøge, om tjenesten uberettiget behandler oplysninger om den pågældende. *Tilsynsmyndigheden skal være borgerens garant for, at PET ikke uberettiget behandler oplysninger om borgeren. Heri ligger, at tilsynsmyndigheden skal kunne pålægge PET at slette oplysninger, som PET efter tilsynsmyndighedens opfattelse behandler med urette*.⁶⁹ Imidlertid fastsættes det videre af bestemmelsen, at tilsynets meddelelse til borgeren alene skal meddele, at der ikke uberettiget behandles oplysninger om borgeren - ikke hvorvidt der tidligere uberettiget har været behandlet oplysninger (eller at der berettiget behandles oplysninger). Ifølge bestemmelsen har borgerne ikke krav på at blive underrettet, dersom det konstateres, at der foretages uberettigede registreringer. Det er utvivlsomt et positivt tiltag, at tilsynet skal kunne garantere borgerne, at PET efter en henvendelse ikke (længere) uberettiget behandler oplysninger, men kun ved en større åbenhed omkring eventuelle uberettigede behandlinger vil offentligheden kunne få vished om, at tilsynet med PET reelt fungerer, og at PET overholder reguleringen. Samtidig forekommer det meget uklart, hvilke afgørende interesser til PET's arbejdsopgaver, der måtte tale imod, at den pågældende kan få meddelt, hvis PET - oven i købet uberettiget - har behandlet oplysninger om vedkommende.

Aktindsigt i andre lande

I andre lande tillader de love, der regulerer efterretningstjenesternes virksomhed, generelt en mindre snæver indsigt til personoplysninger, end tilfældet er i Udvalgets udkast. Den hollandske lov Wet op de inlichtingen- en veilighedsdienst fra 2002, giver mulighed for en person skriftligt at ansøge om indsigt i oplysninger, som tjenesterne har behandlet om den pågældende, samt en afdød persons ægtefælle, partner, barn eller forældre.⁷⁰ Retten til indsigt kan dog begrænses af bl.a. hensyn til nationens sikkerhed, forholdet til andre landet og statens økonomiske interesser. Den engelske Data Protection Act fra 1998 giver ligeledes mulighed for at anmode om indsigt i personoplysninger, såfremt efterretningstjenesten

⁶⁵ Ibid., side 562.

⁶⁶ Betænkning 1529, kapitel 6, afsnit 6.3.1, side 283.

⁶⁷ For mere om hensyn for/imod direkte indsigtsret, se betænkning 1529, kapitel 8, afsnit 5.2.1, side 365f.

⁶⁸ Op.cit. [3], practice nr. 26.

⁶⁹ Betænkning 1529, kapitel 8, afsnit 5.3.2, side 369.

⁷⁰ Betænkning 1529, kapitel 14, afsnit 6.3.3, side 519.

vurderer, at dette er påkrævet og berettiget.

Der er her tale om en mere vidtgående aktindsigt end den af Udvalget foreslået, da der kan gives indsigt i selve oplysningerne, ikke blot meddelelse om, hvorvidt der behandles oplysninger uberettiget.

Parlamentarisk kontrol

Wendler-Pedersen udvalgets kommissorium indeholder ikke spørgsmålet om parlamentarisk kontrol med efterretningstjenesterne, hvorfor dette emne ikke er direkte berørt i lovforslaget. En effektiv parlamentarisk kontrol er dog af afgørende betydning, som det også fremgår af DCAF rapporten fra Europaparlamentet. Rapporten fremhæver forholdet mellem parlamentet og andre kontrolorganer, som fundamental for hele kontrolsystemets succes. Lande som Norge og Storbritannien kombinerer således parlamentariske og ikke-parlamentariske kontrolorganer.⁷¹ Udover at stå for udpegelsen af de kompetente medlemmer til kontrolorganet, er det også parlamentets rolle at tilføre tilstrækkelige ressourcer til tilsynsmyndigheden, hvilket er alfa og omega for tilsynets effektivitet og virkning. Hvor kontrolorganet besidder specialiserede kompetencer og muligheder inden for lige præcis tilsyn med efterretningstjenesten, så rapporterer kontrolorganer typisk på en eller anden vis til parlamentet, som herefter har mulighed for at reagere. Således også i Danmark, hvor vigtigheden af en effektiv parlamentarisk kontrol for alvor kan blive afgørende, hvis ikke PET-tilsynet udstyres med afgørelseskompetence i forhold til PET. Herudover må man holde sig for øje, at en ordning som den nuværende, hvor Folketingets kontroludvalg typisk vil have et flertal af regeringsbærende partier, medfører en risiko for, at en eventuel penibel PET-sag kan ties ihjel. En potentiel ulovlig praksis identificeret af PET-tilsynet, men som PET nægter at efterkomme, vil med en sådan ordning alligevel kunne fortsætte, hvis der er støtte herfor hos regeringen, og altså Justitsministeren og flertallet i kontroludvalget. Da kontroludvalget endvidere er underlagt tavshedspligt, vil heller ikke de medlemmer, der måtte være imod en sådan beslutning, kunne lade sagen komme til offentlighedens kundskab. I den forbindelse må det fastslås, at den nuværende parlamentariske kontrol via Folketingets Kontroludvalg er åbenbart utilstrækkelig. Kontroludvalgets virksomhed består alene i at blive orienteret om efterretningstjenesternes arbejde. Orienteringen sker endog "under hensyntagen til de særlige forhold, som gør sig gældende for efterretningsvirksomhed". Kontroludvalget har således ikke kompetence til af egen drift at kræve information eller få adgang til dokumenter, rapporter m.v. fra Efterretningstjenesternes. Kontroludvalget kan heller ikke holde høringer med indkaldelse af eksperter m.v. Selvom Efterretningstjenesternes øgede åbenhed i form af hjemmesider, årsberetninger m.v. er positiv, er sådanne skridt på ingen måde sammenlignelige med egentlig kontrol. Med få undtagelser har alle andre EU-lande kontrolorganer med mere omfattende kompetencer end det danske kontroludvalg.⁷² Trods Lovforslagets mange retssikkerhedsmæssige landvindinger medfører oprettelsen af et tilsyn således ikke en tilstrækkelig beskyttende ramme for kontrol med efterretningstjenesterne, da det er afgørende, at også den parlamentariske kontrol styrkes.

Konklusion

Det er utvivlsomt et skridt i positiv retning, at Wendler Pedersen-udvalget nu lægger op til en samlet, lovmæssig regulering af PET's virksomhed. Selvom lovudkastet indeholder en række væsentlige forbedringer - særligt det lovmæssige regulering af efterretningstjenesternes virke og oprettelsen af et tilsynsorgan - er der områder, hvor hensynet til generelle retsstatsprincipper og borgernes retssikkerhed burde vægtes højere. Lovudkastet åbner således op for relativt mange 'smuthuller' for PET. Forbuddet mod registrering alene på baggrund af lovlig politisk virksomhed opretholdes, men lovudkastet tillader så mange undtagelser, at forbuddets reelle rækkevidde kan drages i tvivl, ligesom den interne behandling af oplysninger underlægges et nødvendighedskrav, som med henvisning til PET's øvrige opgaver til en vis grad kan omgås. Herudover opblødes relevanskravet til PET's tilvejebringelse af oplysninger på eget initiativ betragteligt, da det anses for nødvendigt for PET's opgavevaretagelse, uanset at arbejdsopgaverne i det væsentlige fastholdes uændret. For at sikre en høj legitimitet omkring PET og FEs virke samt undgå misbrug af personfølsomme oplysninger, er det afgørende, at der fastsættes mere klare og afgrænsede regler i en ny PET-lov for eksempelvis tilvejebringelsen af oplysninger. Endvidere bør PET-tilsynet udpeges af og rapportere til Folketinget i stedet for ressortministeren, således at det holdes uden for det kredsløb, som PET selv er en del af, og derved kan undgå unødigt tvivl om tilsynets uafhængighed. Tilsynet bør videre gives

⁷¹ Op cit [2], Europaparlamentets rapport, afsnit 4.4.2.2.

⁷² Ibid.

beføjelser til at kontrollere alle væsentlige dele af PET's efterforskning og ikke kun databehandling, ligesom det "need to know"-princip, som der arbejdes ud fra, ikke må bevirke, at der lægges bånd på tilsynets tilgang til materialer, således at væsentlige efterforskningsoplysninger ikke kommer frem i lyset. For at tilsynet skal fungere ordentligt og effektivt er tilførsel af tilstrækkelige ressourcer alfa og omega, og endelig bør tilsynet gives reelle retlige beføjelser over for PET. Alternativt må PET-tilsynets reaktionsmuligheder revurderes i lyset af den justering af den parlamentariske kontrol af PET, som er helt afgørende, men som ikke indgik i Wendler Pedersen-udvalgets kommissorium, således at der kan udarbejdes en ordentlig og effektiv kontrol.