



JUSTITS MINISTERIET

Dato: 24. april 2024
Kontor: Task Force Sikkerhed
Sagsbeh: Anders Svane Restorff
Caspersen
Sagsnr.: 2023-10716
Dok.: 3203358

Høringsnotat om forslag til lov om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET), lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester og lov om beskyttelse af whistleblowere (Styrkelse af tilsynet med efterretningstjenesterne)

Indholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| 1. Høringen | 3 |
| 1.1. Høringsperiode..... | 3 |
| 1.2. Hørte myndigheder, organisationer mv. | 3 |
| 2. Høringssvarene | 5 |
| 2.1. Generelle bemærkninger til lovforslaget..... | 6 |
| 2.2. Bemærkninger til de enkelte punkter i lovforslaget..... | 8 |
| 2.2.1. Tilsynet med Efterretningstjenesternes kompetence | 8 |
| 2.2.2. Tilsynet med Efterretningstjenesternes adgang til oplysninger mv. 9 | |
| 2.2.3. Tilsynet med Efterretningstjenesternes sammensætning og uafhængighed..... | 12 |
| 2.2.4. Tilsynet med Efterretningstjenesternes kommunikation med offentligheden..... | 20 |
| 2.2.5. Udvalget vedrørende Efterretningstjenesternes handlemuligheder mv..... | 22 |

| | |
|--|-----------|
| <i>2.2.6. Tilsynet med Efterretningstjenesternes deltagelse ved møder i Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne</i> | <i>24</i> |
| <i>2.2.7. Udpegningen af formanden for Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne</i> | <i>25</i> |
| <i>2.2.8. Forholdet til menneskerettighederne</i> | <i>26</i> |
| <i>2.2.9. Implementeringen af de foreslåede ændringer vedrørende sammensætningen og sekretariatsbetjeningen af Tilsynet med Efterretningstjenesterne</i> | <i>27</i> |
| 3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet | 29 |

1. Høringen

1.1. Høringsperiode

Et udkast til forslag til lov om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET), lov om etablering af et udvalg om forsvarrets og politiets efterretningstjenester og lov om beskyttelse af whistleblowere (Styrkelse af tilsynet med efterretningstjenesterne) har i perioden den fra 11. marts 2024 til den 8. april 2024 (28 dage) været sendt i høring hos en række myndigheder, organisationer mv.

Udkastet til lovforslag blev den 11. marts 2024 sendt til Folketingets Retsudvalg til orientering.

Herudover blev udkastet til lovforslag offentliggjort på Høringsportalen den 11. marts 2024.

1.2. Hørte myndigheder, organisationer mv.

Nedenfor følger en alfabetisk oversigt over hørte myndigheder, organisationer mv.

Ud for hver høringspart er det ved afkrydsning angivet, om der er modtaget hørings svar, og om høringsparten i givet fald har haft bemærkninger til udkastet til lovforslag.

Oversigten omfatter herudover bl.a. interessenter, som ikke er blandt de hørte myndigheder, organisationer mv., men som på egen foranledning har sendt bemærkninger til udkastet til lovforslag. Sådanne interessenter er i oversigten markeret med *.

| Høringspart | Hørings svar modtaget | Bemærkninger | Ingen bemærkninger |
|---|-----------------------|--------------|--------------------|
| Aalborg Universitet (Juridisk Institut) | | | |
| Aarhus Universitet (Juridisk Institut) | | | |
| Advokatrådet (Advokatsamfundet) | X | X | |

| | | | |
|--|---|---|---|
| Copenhagen Business School (CBS) | | | |
| Cevea | | | |
| CEPOS | | | |
| Dansk Erhverv | | | |
| Dansk Industri | | | |
| Danske Advokater | | | |
| Danske Regioner | | | |
| Datatilsynet | | | |
| Den Danske Dommerforening | X | X | |
| Den Uafhængige Politiklagemyndighed | X | | X |
| Digitaliseringsstyrelsen | | | |
| Dommerfuldmægtigforeningen | | | |
| Domstolsstyrelsen | X | | X |
| Erhvervsstyrelsens Område for Bedre Regulering | X | | X |
| Foreningen af Offentlige Anklagere | | | |
| HK Politiet og Anklagemyndigheden | X | | X |
| HK Stat* | X | X | |
| Institut for Menneskerettigheder | X | X | |
| IT-Politisk Forening | | | |
| Justitia | | | |
| Kira Vrist Rønn, lektor, og Melanie Sofie Hartvigsen, Ph.d.-studerende, Center | X | X | |

| | | | |
|--|---|---|---|
| for War Studies, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet* | | | |
| KL | X | | X |
| Københavns Universitet (Juridisk Fakultet) | | | |
| Landsforeningen af Forsvarsadvokater | | | |
| Landsforeningen KRIM | | | |
| Løgsmálaráðið (Landsstyreområdet for justitsanliggender) | | | |
| Naalakkersuisut | X | | X |
| Politiforbundet | | | |
| Retspolitisk Forening | X | X | |
| Roskilde Universitet | | | |
| Samtlige byretter | | | |
| Syddansk Universitet (Juridisk Institut) | | | |
| Tilsynet med Efterretningstjenesterne | X | X | |
| Vestre Landsret | X | | X |
| Østre Landsret | X | | X |

2. Høringssvarene

Nedenfor gengives de væsentligste punkter i de indkomne høringssvar om udkastet til lovforslag.

Justitsministeriets bemærkninger til høringssvarene, herunder om der er foretaget ændringer i anledning af høringssvarene, er skrevet med kursiv.

Under pkt. 3 nedenfor er det opsummeret, hvilke ændringer der er foretaget i forhold til det udkast til lovforslag, som har været i offentlig høring.

2.1. Generelle bemærkninger til lovforslaget

Advokatrådet ser generelt positivt på ønsket om at styrke tilsynet med efterretningstjenesterne og anser det således for en klar retssikkerhedsmæssig forbedring, at kompetencen hos tilsynet med Politiets Efterretningstjeneste (PET) udvides til også at omfatte efterfølgende legalitetskontrol med PET's operative opgaver, at tilsynets adgang til oplysninger mv. hos PET udvides, og at der i den forbindelse fastsættes nogle tydelige kompetencekrav for medlemmerne af tilsynet. Advokatrådet ser tilsvarende positivt på forslaget om at placere den i forhold til PET eksterne whistleblowerordning i Tilsynet med Efterretningstjenesterne fremfor den nuværende placering i Justitsministeriets departement, eftersom det herved sikres, at ordningen er placeret i en uafhængig myndighed med løbende indsigt i efterretningstjenesternes virksomhed.

HK Stat udtaler, at det overordnede formål med lovforslaget vurderes at være godt og fornuftigt, at de konkrete forslag til ændringer vurderes at være gode i forhold til at understøtte det overordnede formål, og at der flere steder i lovforslaget er et godt og stærkt fokus på nødvendigheden af, at der skal indgå administrativt personale i løsning af de ekstra opgaver, som følger af en gennemførelse af lovforslaget.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at lovudkastet utvivlsomt indeholder tiltag, der egner sig til at styrke tilsynet med PET. Det er eksempelvis efter instituttets opfattelse positivt, at der foreslås en række tiltag i forhold til det parlamentariske tilsyn i regi af Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne. Instituttet fremhæver i den forbindelse de foreslåede ændringer om sammensætningen af udvalget, som sikrer en bredere inddragelse af Folketingets partier og de foreslåede ændringer om øget kommunikation og samarbejde mellem udvalget og Tilsynet med Efterretningstjenesterne. Ikke desto mindre er instituttet kritisk over for forslaget i sin helhed, hvilket skyldes at forslaget efter instituttets opfattelse indebærer nogle væsentlige forringelser af de grundlæggende forudsætninger for, at tilsynet kan føre et effektivt og uafhængigt tilsyn. Derved vil ovennævnte fremskridt ifølge instituttet kunne vise sig at være uden egentlig betydning.

Kira Vrist Rønn, lektor, og Melanie Sofie Hartvigsen, Ph.d.-studerende, Center for War Studies, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, bemærker overordnet, at lovforslaget på flere områder styrker det samlede tilsyn med efterretningstjenesterne. Hvad angår Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne, anser Rønn og Hartvigsen det som

positivt, at lovforslaget fremhæver vigtigheden i oprettelsen af dialog mellem Tilsynet med Efterretningstjenesterne og Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne ved at institutionalisere tilsynets mundtlige forelæggelse af de årlige redegørelser for udvalget. Det vil ifølge Rønn og Hartvigsen principielt øge tilsynets uafhængighed af regeringen og den parlamentariske indsigt i eventuelle problematikker i de efterretningsmæssige forhold. Rønn og Hartvigsen ser det også som positivt, at udvalget får mulighed for at anmode tilsynet om undersøgelse af konkrete sager, sagsforløb, problemstillinger mv., da det vil styrke udvalgets mandat og derved den uafhængige parlamentariske kontrol med efterretningstjenesterne. Samtidig må det ifølge Rønn og Hartvigsen anses som positivt, at der i lovforslaget lægges op til en bredere repræsentation af politiske partier i udvalget. Vedrørende Tilsynet med Efterretningstjenesterne er der ligeledes ifølge Rønn og Hartvigsen flere positive elementer, som de anser som en styrkelse i forhold til tilsynets mulighed for at føre kontrol med efterretningstjenesterne, herunder det udvidede kompetenceområde (efterfølgende legalitetskontrol med PET's operative opgaver) og mandat til at anmode om mundtlig redegørelse fra relevante ledere i tjenesten. Disse tiltag vil alt andet lige efter Rønn og Hartvigsens opfattelse øge tilsynets kontrolmuligheder og derved den demokratiske legitimitet, som den er manifesteret i tilsynsorganerne. Rønn og Hartvigsen angiver derudover en række kritikpunkter, som er gengivet i de følgende afsnit.

Naalakkersuisut finder det positivt, at Tilsynet med Efterretningstjenester får styrket deres kontrol med PET, herunder at tilsynet vil kunne anmode om mundtlige redegørelser fra relevante ledere. Naalakkersuisut finder det ligeledes positivt, at formålet med ændringsforslaget er at styrke tilliden til de danske efterretningstjenester.

Retspolitisk Forening bemærker, at lovudkastet ikke indeholder løsninger på de officielt ubekræftede forlydender om amerikanske NSA's fortsatte ulovlige tapning af telekabler på dansk territorium og anklagemyndighedens nylige opgivelse af angiveligt oplagte straffesager om alvorlige og grove straffelovsovertrædelser ved overtrædelse af tavshedspligten. Foreningen kan ikke anbefale lovudkastet vedtaget, som det foreligger. Det ville ifølge foreningen blot cementere den uholdbare og demokratisvækkende lukkethed i systemet, der i disse militære genoprustningstider præget af meget ensidige officielle verdensanskuelser og fjendebilleder må forudses at blive endnu mere fremtrædende.

Justitsministeriet har noteret sig de modtagne bemærkninger. Når efterretningstjenesternes arbejde som udgangspunkt er nødt til at foregå i fortrolighed, og der kun sjældent kan gives nærmere indblik i tjenesternes aktiviteter, er det afgørende både for befolkningens tillid og dermed også for efterretningstjenesternes mulighed for at virke i et åbent demokrati som det danske, at der er de rigtige rammer og systemer på plads, som over for både regering, Folketinget og den almindelige offentlighed kan medvirke til at sikre tilliden til, at tjenesternes aktiviteter foregår i respekt for de regler, der gælder for deres virke. Det tilsyn, som Tilsynet med Efterretningstjenesterne fører, skal derfor grundlæggende have til formål at sikre borgernes retssikkerhed og tillid til tjenesten gennem en effektiv kontrol. Lovforslaget har overordnet set til formål at sikre denne tillid.

Justitsministeriet bemærker derudover, at regeringen senere vil følge op på de dele af evalueringen PET-loven fra juni 2022, som ikke er omfattet af lovforslaget. Disse dele handler bl.a. om PET's opgaver og om at understøtte PET's udvikling mod at blive en mere data- og analysebaseret efterretningsvirksomhed, herunder ved i højere grad at indsamle og arbejde med store datamængder. Lovforslaget skal efter Justitsministeriets opfattelse ses i sammenhæng hermed og således virke som en fremtidssikring af tilsynet med PET i lyset af, at også rammerne for PET's opgaver mv. må forventes at skulle opdateres som følge af det komplekse trusselsbillede, som tjenesten opererer i, og den hastige udvikling inden for det teknologiske område.

Justitsministeriet bemærker i øvrigt, at det – som anklagemyndigheden har givet udtryk for – med den retstilstand, som er lagt fast med Højesterets kendelser i to konkrete sager, vil være endog særdeles vanskeligt at gennemføre straffesager om brud på tavshedspligten i forhold til de mest fortrolige oplysninger. Uafhængigt af de konkrete sager er det efter regeringens opfattelse en uholdbar retstilstand. Justitsministeren har derfor bedt de berørte myndigheder overveje relevante lovændringer på området. Denne proces pågår fortsat.

2.2. Bemærkninger til de enkelte punkter i lovforslaget

2.2.1. Tilsynet med Efterretningstjenesternes kompetence

Retspolitisk Forening bemærker, at lovforslaget fremstår som en styrkelse af Tilsynet med Efterretningstjenesterne, idet tilsynet efter forslaget vil kunne føre tilsyn med PET's operative aktiviteter. Det er imidlertid ifølge foreningen kun en legalitetskontrol af, om PET har overholdt de gældende regler, hvor afsluttede historiske sager ikke kan tages op.

Justitsministeriet bemærker, at der med lovforslaget lægges op til, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne fremover vil skulle føre en efterfølgende – dvs. bagudrettet – legalitetskontrol med PET's operative opgaver. Det vil efter ministeriets opfattelse være en væsentlig udvidelse af tilsynets kompetenceområde, der således vil omfatte såvel det hidtidige område som kontrollen med PET's operative opgaver.

Justitsministeriet bemærker, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at i det omfang, genstanden for undersøgelsen ligger inden for Tilsynet med Efterretningstjenesternes kompetenceområde, vil tilsynet kunne foretage undersøgelse af sager, sagsforløb, problemstillinger mv., der knytter sig til forhold, der har fundet sted før lovens ikrafttræden. Det fremgår videre, at det imidlertid forudsættes, at tilsynet alene undersøger sådanne sager mv., hvis sagen vurderes at have en vis forbindelse til en aktuel politisk eller offentlig debat, eller på anden vis knytter sig til et spørgsmål af aktuel betydning for kontrollen med efterretningstjenesterne. Ordningen er dermed ikke tiltænkt anvendt til at igangsætte undersøgelser af forhold tilbage i tid, som må betragtes som historiske uden nogen aktuel relevans for kontrollen med efterretningstjenesterne. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 3.

Justitsministeriet bemærker, at den foreslåede forudsætning om at begrænse Tilsynet med Efterretningstjenesternes undersøgelser til forhold af aktuel relevans for kontrollen med efterretningstjenesterne skal ses i sammenhæng med, at det er grundlæggende præmis – også for tilsynets arbejde – at ressourcerne ikke er uanede, hvorfor tilsynets arbejde ikke bør fokusere på rent historiske forhold, der er uden aktuel relevant for kontrollen med efterretningstjenesterne. Det fremgår i øvrigt bemærkningerne til lovforslaget, at tilsynet som hidtil vil udøve sine funktioner i fuld uafhængighed, således at den nærmere prioritering af tilsynets ressourcer mv. fortsat tilkommer tilsynet, og at det vil være op til tilsynet at tage stilling til en undersøgelses nærmere tilrettelæggelse. Der henvises til pkt. 3.2.2.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

2.2.2. Tilsynet med Efterretningstjenesternes adgang til oplysninger mv.

Institut for Menneskerettigheder anser det for principielt betænkeligt at indføre en hjemmel til, at kan undlade at give oplysninger eller materiale til Tilsynet med Efterretningstjenesterne, hvis oplysningerne eller materialet ikke kan gives uden betydelig skadevirkning for statens sikkerhed eller forholdet til fremmede magter eller uden fare for personers liv, legeme,

helbred eller frihed. Institutet bemærker, at alle tilsynets medlemmer er sikkerhedsgodkendt og er underlagt skærpet tavshedspligt, og at det kan udgøre en væsentlig barriere for at udøve et effektivt tilsyn, at man ikke kan være sikker på, at tilsynet har haft adgang til alle relevante oplysninger. Efter instituttet opfattelse rammer forslaget ikke den rette balance mellem på den ene side at forhindre utilsigtet spredning af klassificerede oplysninger og på den anden side hensynet til et effektivt tilsyn. Institutet anbefaler, at Justitsministeriet fjerner forslaget om at indføre en snæver adgang for PET til helt undtagelsesvist at undlade at give Tilsynet med Efterretningstjenesterne adgang til bestemte oplysninger eller materiale

Kira Vrist Rønn, lektor, og Melanie Sofie Hartvigsen, Ph.d.-studerende, Center for War Studies, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, bemærker, at den foreslåede ordning, hvorefter PET kan undlade at give bestemte oplysninger eller materiale til Tilsynet med Efterretningstjenesterne, hvis der foreligger den helt særlige situation, at oplysningerne eller materialet ikke kan gives uden betydelig skade for statens sikkerhed eller forholdet til fremmede magter eller uden fare for personers liv, legeme, helbred eller frihed, kun kan anses som en indskrænkning af tilsynets uafhængighed og mulighed for at føre et tilfredsstillende tilsyn, da tilsynet i så fald ikke selv afgør, hvilke oplysninger og materiale, det vil have adgang til for at føre den nødvendige kontrol. Rønn og Hartvigsen betragter dette som en alvorlig svækkelse af Tilsynet med Efterretningstjenesterne på baggrund af, at ubegrænset adgang til relevant information, materiale og personel er afgørende for, at tilsynet kan foretage en pålidelig og fyldestgørende vurdering af tjenesternes virksomhed. Rønn og Hartvigsen bemærker videre, at det er uklart, hvilken logik denne indskrænkning af tilsynets mandat tilskrives, men i tilfælde af, at den udspringer af en frygt for læk, anfører Rønn og Hartvigsen, at forskningen på området konkluderer, at læk fra tilsynsorganer er enormt sjældne.

Justitsministeriet bemærker indledningsvis, at der med lovforslaget først og fremmest lægges op til en udvidelse af Tilsynet med Efterretningstjenesternes adgang til oplysninger hos PET. Tilsynet skal således fremover kunne anmode PET om, at relevante ledere i tjenesten mundtligt redegør for faktiske forhold af betydning for tilsynets virksomhed, som de pågældende har ansvaret for. Der lægges derudover op til, at betingelserne for, hvilke oplysninger og materialer tilsynet vil have adgang til, ændres, sådan at betingelsen fremover vil være, at oplysningen eller materialet blot skal kunne »have betydning« for tilsynets virksomhed, før

tilsynet kan kræve det udleveret af PET. Det foreslås derudover, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne skal kunne fastsætte rimelige frister for PET's besvarelse af tilsynets høringer og anmodninger, hvilket ikke fremgår af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET-loven) i dag.

Den foreslåede udvidelse af Tilsynet med Efterretningstjenesternes kompetence til at omfatte efterfølgende legalitetskontrol med PET's operative opgaver vil i sig selv indebære en betydelig udvidelse af tilsynets adgang til oplysninger og materiale hos PET. Det samme vil gøre sig gældende for så vidt angår tilsynets mulighed for at afkræve PET skriftlige udtalelser om faktiske og retlige forhold.

Der lægges derudover – som nævnt i høringssvaret – med lovforslaget op til, at der indføres en snæver adgang for PET til helt undtagelsesvist at undlade at give Tilsynet med Efterretningstjenesterne adgang til bestemte oplysninger eller materiale, hvis der opstår den helt særlige situation, at oplysningerne eller materialet ikke kan gives uden betydelig skade for statens sikkerhed eller forholdet til fremmede magter eller uden fare for personers liv, legeme, helbreds eller frihed. PET skal i sådanne situationer uden unødigt ophold orientere justitsministeren, som herefter orienterer Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne om baggrunden herfor.

Justitsministeriet bemærker, at det fremgår af bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse, at PET's mulighed for at undlade at give en oplysning eller materiale, som tilsynet har krævet eller forsøgt at skaffe sig adgang til, vil være særdeles snæver og forbeholdt særlige situationer. Det fremgår videre, at den undtagelsesvise adgang for PET udelukkende er tiltænkt anvendt i situationer, hvor tjenesten ikke uden betydelig skade for statens sikkerhed eller forholdet til fremmede magter eller uden fare for personers liv, legeme, helbred eller frihed, kan give tilsynet adgang til bestemte oplysninger eller materiale. Det fremgår også, at PET uden unødigt ophold vil skulle give tilsynet adgang til de omhandlede oplysninger eller materiale, så snart de nævnte beskyttelseshensyn ikke længere gør sig gældende. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 8.

Som det fremgår af forslaget, vil justitsministeren og Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne blive orienteret, hvis PET undlader at give bestemte oplysninger mv. til Tilsynet med Efterretningstjenesterne.

Det er Justitsministeriet vurdering, at den foreslåede undtagelsesbestemmelse er tilstrækkeligt snævert afgrænset, og at det med

ordningen er sikret, at såvel justitsministeren som Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne bliver bekendt med, at der er opstået en sådan helt særlig situation, som er omfattet af den foreslåede bestemmelse.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at en mulighed for at undlade at give Tilsynet med Efterretningstjenesterne oplysninger, hvor der foreligger helt særlige hensyn, i øvrigt vil minde om retstillingen i Norge, hvor det norske parlament, Stortinget, i et såkaldt »plenarvedtak« har begrænset det norske tilsyn med efterretningstjenesternes (EOS-udvalget) indsyn hos Efterretningstjenesten (E-tjenesten) i det, der regnes som »særlig sensitiv information«.

2.2.3. Tilsynet med Efterretningstjenesternes sammensætning og uafhængighed

Advokatrådet bemærker, at der for medlemmerne af Tilsynet med Efterretningstjenesterne gælder et krav om sikkerhedsgodkendelse til det højeste klassifikationskrav (»YDERST HEMMELIGT«), og at afgørelse herom træffes i medfør af sikkerhedscirkulærets § 14 på grundlag en konkret vurdering, hvor der bl.a. lægges vægt på, om den pågældende har udvist ubestridt loyalitet. Advokatrådet bemærker videre, at det fremgår af Advokatrådets advokatetiske reglers artikel 3, stk. 1, at advokaten i et retssamfund indtager en særlig stilling, og at det af artikel 39 fremgår, at en advokat skal være uafhængig under udøvelse af sin virksomhed. Herved forstås i praksis ifølge Advokatrådet i særdeleshed også en uafhængighed i forhold til staten, hvilket også er forudsat i retsplejeloven. Advokatrådet forudsætter derfor, at kravet om »ubestridt loyalitet« omtalt i sikkerhedscirkulærets § 14, stk. 1, litra 1, ikke gælder for eventuelle medlemmer, der måtte være advokater.

Den Danske Dommerforening bemærker, at det er anført i bemærkningerne til den nugældende PET-lov, at det med kravet om, at formanden for Tilsynet med Efterretningstjenesterne skal være landsdommer og skal udnævnes efter indstilling fra landsretspræsidenterne, understreges, »at hvervet varetages af en person, der i sin hovedstilling er uafhængig af regering og administration«, ligesom det opnås, »at formandshvervet bestrides af en person, der er vant til at vurdere retlige og bevismæssige spørgsmål«. Det er foreningens indtryk, at behovet for uafhængighed og stærke juridiske kompetencer, herunder erfaring med vurdering af bevismæssige spørgsmål, også fremover må forventes at blive centralt for Tilsynet med Efterretningstjenesterne – ikke mindst i lyset af den foreslåede udvidelse af tilsynets kompetence til også at omfatte PET's

operative opgaver. Det er imidlertid Dommerforeningens opfattelse, at der med forslaget om, at samtlige medlemmer af tilsynet fremover skal udpeges efter drøftelse med Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne, samlet set vil ske en svækkelse af tilsynets uafhængighed, idet ansvaret for tilsynets sammensætning herefter alene vil ligge hos regeringen og udvalget og ikke tillige hos de uafhængige domstole. Dommerforeningen opfordrer derfor til, at det overvejes, at udpegning af dommere til tilsynet – som formand eller som medlem – ikke betinges af godkendelse fra et udvalg hos den lovgivende magt, men at det i stedet sker efter de sædvanlige ordninger for udpegning af dommere til råd, nævn, udvalg og tilsyn mv., som er tilrettelagt af hensyn til både domstolenes og de enkelte dommers uafhængighed, hvilket navnlig vil sige, at udpegning sker efter indstilling fra Dommerforeningen eller præsidenterne for Østre Landsret og Vestre Landsret.

Institut for Menneskerettigheder vurderer, at det nuværende krav om, at udpegningen af formanden for Tilsynet med Efterretningstjenesterne sker efter indstilling fra landsretterne og at formanden skal være en landsdommer, er en bedre garanti for, at tilsynet med PET varetages uafhængigt af regeringen og centraladministrationen, end den foreslåede ordning, hvorefter formanden udpeges af justitsministeren efter forhandling med forsvarsministeren og efter drøftelse med Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne. Instituttet er bekymret for, at forslaget vil forringe tilsynets uafhængighed. Instituttet anbefaler, at Justitsministeriet ikke ændrer kravet om, at formanden for Tilsynet med Efterretningstjenesterne skal være landsdommer, og at udnævnelse sker efter indstilling fra præsidenterne for Østre og Vestre Landsret.

Det er derudover Institut for Menneskerettigheders vurdering, at det vil kunne rejse tvivl om et tilsynsmedlems fuldstændige upartiskhed og uafhængighed, hvis den pågældende tidligere har gjort karriere ved eksempelvis en af efterretningstjenesterne eller i centraladministrationen. På den baggrund er instituttet bekymret for, at forslaget om at stille særlige kompetencekrav kan medføre en forringelse af tilsynets upartiskhed og uafhængighed over for regeringen og efterretningstjenesterne. Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet fjerner forslaget om, at der skal være repræsenteret personer med erfaring med udenrigs-, sikkerheds- og efterretningsmæssige forhold blandt tilsynets medlemmer.

De foreslåede ændringer indebærer ifølge Institut for Menneskerettigheder samlet set en risiko for, at der kan stilles spørgsmål ved Tilsynet med

Efterretningstjenesternes fuldstændige upartiskhed og uafhængighed. En kontrol med PET, som ikke varetages af et upartisk og uafhængigt tilsyn, imødekommer efter instituttets opfattelse ikke menneskerettens krav om passende, effektive retssikkerhedsgarantier til beskyttelse af borgernes ret til privatliv. På den baggrund er instituttet bekymret for, at de foreslåede ændringer til PET-loven fjerner væsentlige retsgarantier, der sikrer tilsynets uafhængighed over for regeringen og efterretningstjenesterne. Ændringerne risikerer dermed samlet set ifølge instituttet at udgøre en krænkelse af EMRK artikel 8 om retten til respekt for privatliv.

Naalakkersuisut anser det for væsentligt at blive medinddraget i, hvilke personer der udpeges til Tilsynet med Efterretningstjenesterne, bl.a. fordi borgere i Grønland og selve Naalakkersuisuts administration kan være omfattet af de to efterretningstjenesters virksomhed. Det er efter Naalakkersuisuts opfattelse væsentligt for det grønlandske samfund, at Naalakkersuisut står som garant for, at der sikres et tilsyn med efterretningstjenesterne, der sikrer, at tjenesternes aktiviteter foregår i respekt for de regler, der gælder for deres virke i Grønland, og for det grønlandske demokrati.

Retspolitisk Forening bemærker, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne foreslås radikalt ændret fra et relativt uafhængigt organ med visse selvstændige beføjelser til en instans indpasset i det ministerielle system. Foreningen anfører desuden, at endog kriterierne for egnethed til at indtræde i tilsynet foreslås ændret, således at de pågældende personer mere konformt passer ind i systemet.

Kira Vrist Rønn, lektor, og Melanie Sofie Hartvigsen, Ph.d.-studerende, Center for War Studies, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, bemærker, at de anser det som en tilbagegang for Tilsynet med Efterretningstjenesternes politiske uafhængighed fra regeringen, at der med lovforslaget lægges op til, at alle udpegninger af tilsynsmedlemmer foretages af justitsministeren og forsvarsministeren uden forudgående indflydelse fra eksterne parter, som det i dag er tilfældet ved formandens indstilling fra præsidenterne for Østre og Vestre Landsret. Rønn og Hartvigsen bemærker videre, at ved at ændre ordningen om indstilling af formanden fra præsidenterne for Østre og Vestre Landsret lægger lovforslaget op til mindre politisk uafhængighed og større sandsynlighed for politisering af tilsynet samt en risiko for, at der kan sættes spørgsmålstegn ved tilsynets troværdighed. En mere demokratisk model, som tager udgangspunkt i den omfattende forskning på feltet samt tager sit

demokratiske ansvar seriøst, bør ifølge Rønn og Hartvigsen placere udpegningen af tilsynsmedlemmer og beslutningskompetence hos Folketinget eller alternativt hos den mere snævre kreds i Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne.

Rønn og Hartvigsen bemærker herudover, at der er mindst to problematikker for tilsynets uafhængighed ved at stille specifikke krav til tilsynsmedlemmernes kompetencer og erfaringer med udenrigs-, sikkerheds-, og efterretningsmæssige forhold. Den første problematik består ifølge Rønn og Hartvigsen i, at forslaget muliggør udpegning af personer, som har arbejdet inde i systemet og at de pågældende medlemmer derved vil være tættere på det system, som de skal kontrollere. Den anden problematik er ifølge Rønn og Hartvigsen, at et yderst vidende tilsynssystem kan føre til tilbageholdenhed med at stille afgørende spørgsmål på grund af kulturelt forankrede forståelser af efterretningspraksis, og dermed miste det uafhængige og kritiske perspektiv, hvilket vil udfordre tilsynets troværdighed og demokratiske legitimitet.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne anbefaler, at der ved udpegelsen af nye medlemmer lægges vægt på, at tilsynet fremover vil besidde it-kompetencer, henset til kompleksiteten af de tjenester, som tilsynet fører kontrol med, samt den lovgivning, som regulerer tjenesternes virksomhed.

Vestre Landsret og Østre Landsret bemærker, at det beror på et politisk valg, hvorvidt formandshvervet i råd, nævn og tilsyn mv. ønskes varetaget af en dommer, herunder i givet fald af en dommer fra de overordnede retter. Måtte der imidlertid være et ønske om, at formanden for et nyt tilsyn med efterretningstjenesterne er eller vil kunne være landsdommer – og således tilknyttet de uafhængige domstole – bør udpegningen af en bestemt landsdommer af principielle grunde ikke betinges af tilslutning fra et udvalg tilknyttet den lovgivende magt. Udpegning af en bestemt landsdommer til formandshvervet bør således i givet fald ske efter indstilling fra præsidenterne for Østre Landsret og Vestre Landsret i overensstemmelse med den grundlæggende ordning for udpegning af landsdommere til råd, nævn og tilsyn mv., der er tilrettelagt af hensyn til både domstolenes og den enkelte dommers uafhængighed. Det anførte gælder tilsvarende for udpegning af en dommer til i øvrigt at være medlem af tilsynet.

Justitsministeriet bemærker, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne er og fortsat vil være fuldt uafhængigt. Der er med lovforslaget ikke lagt op til nogen ændring af PET-lovens § 17, hvorefter Tilsynet med

Efterretningstjenesten udøver sine funktioner i fuld uafhængighed. Det fremgår af bemærkningerne til denne bestemmelse, at tilsynet ikke er undergivet tjenestebefalinger fra Justitsministeriet eller andre administrative myndigheder med hensyn til udøvelsen af sin virksomhed. Det fremgår videre, at tilsynets afgørelser ikke kan indbringes for eller omgøres af anden administrativ myndighed, herunder Justitsministeriet. De foreslåede ændringer vil ikke berøre denne bestemmelse eller tilsynets uafhængighed i øvrigt.

Justitsministeriet bemærker, at PET-loven i sin nuværende udformning udelukkende indeholder få og meget overordnede kompetencekrav til medlemmerne af tilsynet. Bemærkningerne til de nugældende regler hindrer endvidere i en vis grad udpegnings af personer, der har relevant viden og erfaring med den særlige karakter af efterretningstjenesternes virksomhed.

Det fremgår af regeringens aftale af 28. februar 2024 med Socialistisk Folkeparti, Liberal Alliance, Danmarksdemokraterne, Det Konservative Folkeparti, Enhedslisten, Radikale Venstre og Dansk Folkeparti, at der er behov for i lovgivningen at fastsætte kompetencekrav for medlemmerne af tilsynet, og at dette har til formål at sikre, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne samlet set besidder de nødvendige kompetencer for at kunne føre et effektivt tilsyn med efterretningstjenesterne. I tilknytning hertil fremgår det, at aftalepartierne er enige om, at udgangspunktet for en ny regulering af tilsynets sammensætning i højere grad skal være, at indsigt i og erfaring med det område, der føres tilsyn med, vil kunne bidrage positivt til et mere effektivt tilsyn, uden at der derved ændres ved tilsynets uafhængighed. Aftalepartierne er på den baggrund enige om, at tilsynet fremover skal sammensættes således, at der i tilsynet er repræsenteret indsigt i og erfaring med udenrigs-, sikkerheds- og efterretningsmæssige forhold. Herudover skal der i tilsynet være repræsenteret stærke juridiske kompetencer henset til, at tilsynet beskæftiger sig med legalitetskontrol af efterretningstjenesterne. Endelig skal der i tilsynet være repræsenteret erfaring med tilsynsvirksomhed i bredere forstand, f.eks. fra andre tilsynsmyndigheder og/eller anklagerfaglige, herunder efterforskningsmæssige, kompetencer. Der skal herudover ved tilsynets sammensætning generelt lægges vægt på, at der sikres en bred sammensætning. Derudover fremgår det, at aftalepartierne er enige om, at medlemmerne af Tilsynet med Efterretningstjenesterne, herunder formanden, udpeges af justitsministeren efter forhandling med forsvarsministeren på baggrund af drøftelse med Udvalget vedrørende

Efterretningstjenesterne. Det forudsættes i den forbindelse, at der ikke udpeges medlemmer af tilsynet, som udvalget ikke kan tilslutte sig.

Det foreslås i overensstemmelse hermed at ændre sammensætningen af Tilsynet med Efterretningstjenesterne, og at medlemmerne af tilsynet, herunder formanden, udpeges af justitsministeren efter forhandling med forsvarsministeren på baggrund af drøftelse med Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne. I lyset af ønsket om en bredere kompetencemæssig sammensætning af tilsynet forudsættes det, at tilsynet sammensættes således, at der i tilsynet er repræsenteret indsigt i og erfaring med udenrigs-, sikkerheds- og efterretningsmæssige forhold, og at der derudover i tilsynet skal være repræsenteret stærke juridiske kompetencer samt erfaring med tilsynsvirksomhed i bredere forstand.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at indsigt i og erfaring med det område, der føres tilsyn med, vil kunne bidrage til et mere effektivt tilsyn, uden at det ændrer ved tilsynets uafhængighed. Dette skal særligt ses i sammenhæng med, at der lægges op til, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne fremover også vil skulle føre en efterfølgende legalitetskontrol med PET's operative opgaver, hvilket indebærer et bredere og mere forskelligartet tilsynsområde end hidtil.

Justitsministeriet bemærker i den forbindelse, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at ingen af medlemmerne på beskikkelsestidspunktet eller under beskikkelsesperioden af hensyn til tilsynets uafhængighed vil kunne gøre tjeneste i centraladministrationen eller efterretningstjenesterne, ligesom de pågældende ikke må være aktuelle medlemmer af Folketinget eller ministre. Der vil derudover i forbindelse med udpegning af medlemmer af tilsynet forudsættes en karenperiode, som bør være på mindst fire år fra en eventuelt tidligere ansættelse i efterretningstjenesterne eller centraladministrationen mv. til udpegelsen til tilsynet. Dette gælder for alle medlemmer af tilsynet. Det fremgår også af bemærkningerne, at medlemmerne af tilsynet ikke af regeringen eller andre vil kunne pålægges at varetage hvervet på en bestemt måde. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1.

For alle medlemmer af Tilsynet med Efterretningstjenesterne vil det gælde, at de fortsat skal nyde almindelig anerkendelse og besidde en høj grad af personlig integritet, ligesom samtlige medlemmer skal kunne sikkerhedsgodkendes til den højeste klassifikationsgrad (»YDERST HEMMELIGT«). Krav om sikkerhedsgodkendelse vil således også gælde

for eventuelle advokater, der ønskes udpeget til tilsynet. Krav om sikkerhedsgodkendelse af advokater kendes fra en række andre ordninger, f.eks. efter retsplejelovens § 729 c, stk. 6, jf. § 1, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1631 af 21. december 2010 om advokater, der kan beskikkes i sager efter retsplejelovens § 729 c om fravigelse af forsvarerens og sigtedes ret til aktindsigt, retsplejelovens § 784, stk. 2, jf. § 1, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1631 af 21. december 2010 om advokater, der kan beskikkes i visse sager om indgreb i meddelelshemmeligheden mv., og udlændingelovens § 45 j, jf. bekendtgørelse nr. 627 af 25. juni 2009 om særlige advokater, der beskikkes i visse sager om administrativ udvisning af udlændinge.

Hvad angår udpegningen af medlemmerne af Tilsynet med Efterretningstjenesterne bemærker Justitsministeriet, at der lægges op til, at udpegningen af formanden for tilsynet – som det er tilfældet for de øvrige medlemmer i dag – fremover skal ske efter drøftelse med Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne. Det fremgår af bemærkningerne til den foreslåede ordning, at det forudsættes, at der ved udpegning af medlemmerne af tilsynet tilstræbes en sammensætning, som har bred opbakning i Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne, og at der ikke udpeges medlemmer, som udvalget udtaler sig imod, hvorved forstås et medlem af tilsynet, som et flertal i udvalget ikke vil kunne tilslutte sig. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 2, nr. 6.

Justitsministeriet bemærker således, at Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne med den foreslåede ordning er tillagt en central og vigtig rolle i udpegningen af medlemmerne af Tilsynet med Efterretningstjenesterne. Justitsministeriet bemærker også, at de nye beskrivelser af tilsynsmedlemmernes kompetencer er foreslået under hensyn til at sikre et effektivt tilsyn, og at de foreslåede forudsætninger om visse af medlemmernes kendskab til udenrigs-, sikkerheds- og efterretningsmæssige forhold ikke berører, at tilsynet udøver sine funktioner i fuld uafhængighed.

Hvad angår udpegningen af dommere til Tilsynet med Efterretningstjenesterne bemærker Justitsministeriet, at der med den foreslåede ændring af tilsynets sammensætning ikke længere vil gælde et krav om, at formanden for tilsynet er landsdommer, der udpeges efter indstilling fra præsidenterne for Østre Landsret og Vestre Landsret. Det vil med den foreslåede ændring være muligt at udpege personer med juridiske kompetencer, f.eks. advokater eller professorer, som formand eller øvrigt medlem af tilsynet. Det er ikke med den foreslåede ændring udelukket, at der vil kunne udpeges en dommer – herunder landsdommer – som formand

eller øvrigt medlem. Det vil være en fordel, men ikke en betingelse, at formanden har juridiske kompetencer. Formanden vil – hvis det i forhold til den samlede sammensætning af tilsynet vurderes hensigtsmæssigt – også kunne have andre end juridiske kompetencer, f.eks. særlig indsigt i og erfaring med udenrigs- og sikkerhedsmæssige forhold.

Eventuel udpegning af en dommer som medlem af tilsynet vil være begrundet i dommerens faglige kvalifikationer, herunder arbejdsmæssige erfaringer, og tilsynets sammensætning i øvrigt. Henset til, at formandsposten efter den foreslåede ordning vil kunne beklædes af andre end dommere, vil et konkret ønske om at udpege en dommer således heller ikke være udtryk for, at den pågældende post skal varetages af en person, med den særlige form for uafhængighed, der gælder for dommere, men snarere som resultat af den pågældendes høje faglige kvalifikationer. I lyset af bemærkningerne fra Den Danske Dommerforening, Vestre Landsret og Østre Landsret har Justitsministeriet imidlertid fundet det mest rigtigt ikke i lovbemærkningerne at fremhæve dommere som eksempler på personer med juridiske kompetencer, der vil kunne udpeges til formand eller øvrigt medlem af tilsynet. I den udstrækning en dommer i forhold til den samlede sammensætning af tilsynet måtte findes at være det mest egnede medlem, vil Justitsministeriet indgå i dialog med domstolene herom.

Hvad angår besiddelsen af it-fagligt kendskab i det samlede tilsyn bemærker Justitsministeriet, at der ikke med forudsætningerne om, at der i tilsynet er repræsenteret indsigt i og erfaring med udenrigs-, sikkerheds- og efterretningsmæssige forhold, er tilsigtet en udtømmende opregning af de kvalifikationer, der kan være relevante for sammensætningen af tilsynet. Justitsministeriet er enig i, at det kan være relevant, at tilsynet sammensættes på en sådan måde, at der er repræsenteret it-faglige kompetencer. Justitsministeriet bemærker også, at det fremgår af lovforslagets bemærkninger vedrørende sekretariatsbetjeningen af tilsynet, at sekretariatsenheden vil kunne bestå af bl.a. en eller flere medarbejdere med it-faglig eller teknisk sagkundskab, samt at det forudsættes, at Datatilsynet drøfter væsentlige spørgsmål vedrørende administrative og organisatoriske forhold om den enhed, der sekretariatsbetjener Tilsynet med Efterretningstjenesterne, herunder ansættelser og rokeringer, med Tilsynet med Efterretningstjenesterne. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 2. Hvis Tilsynet med Efterretningstjenesterne ikke er sammensat sådan, at der i tilsynet er it-faglige kompetencer, vil tilsynet

således kunne sikre sig, at en tilstrækkelig og betryggende it-fagkundskab er til stede i sekretariatsenheden.

Hvad angår inddragelsen af Naalakkersuisut og hensynet til grønlandske forhold ved udpegelsen af medlemmerne af Tilsynets med Efterretningstjenesternes virksomhed bemærker Justitsministeriet, at tilsynet overordnet set vil skulle sammensættes sådan, at tilsynet kan føre en effektiv kontrol med efterretningstjenesterne. Det gælder også i det omfang, efterretningstjenesterne udfører opgaver i Grønland og på Færøerne. Således vil der ved udpegelsen af medlemmer med indsigt i og erfaring med udenrigs-, sikkerheds- og efterretningsmæssige forhold også kunne lægges vægt på de pågældendes kendskab til f.eks. udenrigs- eller efterretningsmæssige forhold i Grønland eller på Færøerne.

2.2.4. Tilsynet med Efterretningstjenesternes kommunikation med offentligheden

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at en forpligtelse for Tilsynet med Efterretningstjenesterne til forudgående orientering af myndighederne og Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne udgør et indgreb i retten til ytrings- og informationsfrihed, da den kan vanskeliggøre eller endda forhindre, at tilsynet offentliggør visse ytringer. Instituttet anerkender, at hensynet til statens sikkerhed, forholdet til udenlandske samarbejdspartnere, efterretningstjenesternes kilder mv. er legitime hensyn, der kan begrunde begrænsninger i tilsynets udtalelser til offentligheden. Instituttet anser det for tvivlsomt, om det er nødvendigt og proportionalt at forpligte Tilsynet med Efterretningstjenesterne til at orientere justitsministeren og Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne gennem den foreslåede procedure, hvorefter tilsynet orienterer justitsministeren og Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne i rimelig tid inden offentliggørelsen, hvis tilsynet rent undtagelsesvist finder behov for at offentliggøre oplysninger om tilsynets virksomhed ud over ved den årlige redegørelse. Instituttet bemærker, at alle medlemmer af Tilsynet med Efterretningstjenesterne er sikkerhedsgodkendt og er underlagt skærpet tavshedspligt, og at der dermed allerede er nødvendige og relevante foranstaltninger på plads til at undgå risiko for skadevirkninger ved tilsynets offentliggørelse af oplysninger. Reglen vil efter instituttets opfattelse i større eller mindre grad indebære en indblanding fra regeringens side i tilsynets arbejde, hvilket desuden lægger pres på tilsynets muligheder for at agere fuldstændig uafhængigt. Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet fjerner forslaget om, at tilsynet forpligtes til at orientere justitsministeren og Udvalget vedrørende

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

Retspolitisk Forening bemærker, at der med lovforslaget foreslås indført en »mundkurv«. Efterretningstjenesterne og Justitsministeriet får ifølge foreningen en høj grad af kontrol med kontrollanterne, idet Tilsynet med Efterretningstjenesterne alene kan henvende sig til offentligheden med en tekst, der forinden er godkendt af Justitsministeriet og PET og Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), dvs. at kommunikationen sker under såvel administrativ som politisk kontrol. Dette harmonerer ifølge foreningen også dårligt med lovforslagets i princippet logiske placering af den eksterne whistleblowerordning for PET i Tilsynet med Efterretningstjenesterne og gør i stedet hele dén ordning lidet tillidsvækkende og betryggende.

Kira Vrist Rønn, lektor, og Melanie Sofie Hartvigsen, Ph.d.-studerende, Center for War Studies, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, finder det yderst problematisk, at lovforslaget pålægger Tilsynet med Efterretningstjenesterne en begrænsning for muligheder for på egen hånd at gå til offentligheden med information, hvis tilsynet skulle finde det relevant for sin virksomhed. Rønn og Hartvigsen bemærker videre, at med afsæt i at tilsynets uafhængighed er fuldstændig afgørende for dets demokratiske legitimitet og for dets rolle som befolkningens garant for, at tjenesterne opererer efter de fastsatte love og regler, er en begrænsning i tilsynets uafhængige kommunikation nødvendigvis også en begrænsning af tilsynets uafhængighed som helhed, og i sidste ende vil det være en begrænsning af efterretningstjenesternes legitimitet. Det er ifølge Rønn og Hartvigsen uundgåeligt, at der er en grænse for, hvad der kan eller bør offentliggøres til offentligheden. Dog vil en politisk pålagt begrænsning af kommunikationen ifølge Rønn og Hartvigsen indskrænke tilsynets troværdighed, da man risikerer at denne begrænsning vil blive udnyttet til at skjule ineffektivitet eller kritisabel praksis. Tilsynet bør derfor selv tage ansvar for beslutninger angående kommunikation til offentligheden, bemærker Rønn og Hartvigsen.

Justitsministeriet bemærker, at der med lovforslaget lægges op til, at Tilsynet med Efterretningstjenesternes kommunikation med offentligheden som det helt klare udgangspunkt alene sker gennem tilsynets årsredegørelser vedrørende PET. I det tilfælde, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne herudover rent undtagelsesvist måtte finde behov for at offentliggøre oplysninger om tilsynets virksomhed vedrørende PET, foreslås det, at tilsynet vil være forpligtet til at orientere justitsministeren

og Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne herom i rimelig tid til, at udvalget har mulighed for at indkalde til og drøfte spørgsmålet på et møde i udvalget, inden der sker offentliggørelse.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at med et sådant møde vil Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne have mulighed for at indgå i en dialog med Tilsynet med Efterretningstjenesterne om offentliggørelsen, herunder offentliggørelsens indhold. Det forudsættes, at både udvalget og justitsministeren og som udgangspunkt tillige chefen for PET deltager i et sådant møde med henblik på at kunne være en del af denne dialog, såfremt der er tale om en offentliggørelse, der relaterer sig til PET. Formålet hermed vil være dels at sikre, at udvalget og ministeren har det fornødne kendskab til baggrunden for offentliggørelsen – som ikke kan indeholde klassificerede informationer og andre sensitive oplysninger, og således vil være overordnet formuleret – dels at sikre, at der vil være en fælles forståelse for de eventuelle risici af sikkerhedsmæssig eller anden art, der kan være forbundet med den pågældende offentliggørelse. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 9.

Justitsministeriet bemærker i øvrigt, at der i dag gælder en tilsvarende ordning vedrørende offentliggørelsen af Tilsynet med Efterretningstjenesternes årlige redegørelser om PET og FE. Det fremgår af § 2 a, stk. 2, i lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester (UET-loven), at regeringen forud for offentliggørelsen forelægger Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne de årlige redegørelser, som tilsynet afgiver om sin virksomhed. For at skabe et tættere samspil mellem udvalget og tilsynet lægges der med lovforslaget op til at det fremover skal være tilsynet selv, der forelægger redegørelserne for udvalget.

2.2.5. Udvalget vedrørende Efterretningstjenesternes handlemuligheder mv.

Retspolitisk Forening bemærker, at Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne foreslås udvidet med hensyn til antallet af medlemmer og givet beføjelse til møder med Tilsynet med Efterretningstjenesterne, men at udvalget ikke ses udstyret med nogen kompetence til at gå videre med eventuelle problemer til f.eks. egne partifæller, endside en bredere offentlighed.

Kira Vrist Rønn, lektor, og Melanie Sofie Hartvigsen, Ph.d.-studerende, Center for War Studies, Institut for Statskundskab, Syddansk

Universitet, finder det afgørende, at Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne kan opretholde sin uafhængighed, specielt set i lyset af, at udvalget i forvejen er underlagt en omfattende tavshedspligt og er afgrænset fra at rapportere eller kommunikere med Folketinget og den brede offentlighed.

Justitsministeriet bemærker indledningsvis, at der – ud over den ændrede sammensætning af Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne og indførelsen af en mulighed for, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne deltager i møder i udvalget – med lovforslaget lægges op til at indføre en ordning, hvorefter udvalget i ekstraordinære situationer vil kunne beslutte at anmode tilsynet om at undersøge konkrete sager, sagsforløb, problemstillinger mv. Formålet med den foreslåede ordning er at sikre, at Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne kan få yderligere værktøjer til at få indseende med efterretningstjenesternes virksomhed.

Hvad angår Udvalget vedrørende Efterretningstjenesternes handlemuligheder bemærker Justitsministeriet, at der ikke med lovforslaget er lagt op til at ændre UET-lovens § 3, hvorefter udvalget enten mundtligt eller skriftligt over for regeringen kan tilkendegive sin opfattelse vedrørende de spørgsmål, som tages under behandling i udvalget, og hvorefter udvalget kan afgive beretning – som kan offentliggøres – til Folketinget om sin virksomhed, herunder om hvilke emner der har været under behandling i udvalget.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at det vil kunne medføre afgørende skade for efterretningstjenesternes virksomhed, hvis oplysninger om tjenesternes konkrete indsats, arbejdsmetoder, kapaciteter mv. bliver udbredt, ligesom det er en vigtig forudsætning for udveksling af klassificerede oplysninger mellem efterretningstjenester, at det system, der er bygget op omkring kontrol og indsigt, er tilstrækkeligt betryggende for udenlandske tjenester. En tilsidesættelse af hensynet til samarbejdspartnere og kilder, fra hvem efterretningstjenesterne i vidt omfang modtager oplysninger, kan generelt være forbundet med den konsekvens, at tjenesterne ikke fremover modtager relevante oplysninger. Det er derfor et vigtigt hensyn, at indsigten med efterretningstjenesternes arbejde begrænses. Således er indsigt i klassificerede informationer eller andre oplysninger af sensitiv karakter begrænset til tilfælde, hvor en sådan indsigt er tjenstlig nødvendig («need to know»-princippet).

Det er på den baggrund Justitsministeriets vurdering, at de klassificerede informationer eller andre oplysninger af sensitiv karakter, der i medfør af den foreslåede ordning deles med Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne for at sikre den parlamentariske indseende med efterretningstjenesternes virksomhed, ikke bør kunne videreformidles. Der er således ikke lagt op til at ændre den allerede gældende bestemmelse i UET-lovens § 5, hvorefter udvalgets medlemmer er forpligtede til at bevare tavshed om, hvad de erfarer i udvalget.

Det bemærkes i øvrigt, at der lægges op til, at Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne ikke længere vil udgøres af et bestemt antal medlemmer, men at udvalget i stedet vil udgøres af et folketingsmedlem fra hver af de folketingsgrupper, der er repræsenteret i Folketinget med mindst ti mandater, dog således at udvalget altid vil bestå af mindst fem medlemmer. Med den aktuelle mandatsammensætning i Folketinget medfører det, at Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne vil udgøres af syv medlemmer mod fem i dag.

2.2.6. Tilsynet med Efterretningstjenesternes deltagelse ved møder i Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne

Kira Vrist Rønn, lektor, og Melanie Sofie Hartvigsen, Ph.d.-studerende, Center for War Studies, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, bemærker, at det med afsæt i den gængse litteratur om parlamentarisk tilsyn med efterretningstjenesterne er deres vurdering, at det kan kompromittere både Tilsynet med Efterretningstjenesternes og Udvalget vedrørende Efterretningstjenesternes uafhængighed af regeringen, at det er op til henholdsvis justitsministeren og forsvarsministeren, om vedkommende ønsker at deltage i møder i udvalget, hvor tilsynet deltager, og at hverken udvalget eller tilsynet har beslutningskompetence i forhold til, hvorvidt de to ministre bør deltage eller ej.

Justitsministeriet bemærker, at lovforslaget på en række områder udvider samspillet mellem Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne og Tilsynet med Efterretningstjenesterne. Det foreslås bl.a., at tilsynet forud for offentliggørelsen af de årlige redegørelser, som tilsynet afgiver om sin virksomhed, mundtligt skal forelægge disse for Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne. Redegørelserne forelægges i dag af regeringen. Det foreslås i tillæg hertil at etablere en ordning, hvorefter tilsynet i særlige tilfælde kan deltage i møder, herunder dele af møder, i udvalget. Tilsynets

deltagelse i et møde vil eventuelt kunne ske på baggrund af et ønske herom fra tilsynet, idet det dog fortsat er udvalget, der tilrettelægger sit arbejde.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at det forudsættes, at justitsministeren og forsvarsministeren får mulighed for at deltage i møder i Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 2, nr. 7.

Justitsministeriet finder det naturligt, at justitsministeren og forsvarsministeren vil få mulighed for at deltage i møderne. Det bemærkes i den forbindelse, at tilsynets virksomhed vedrører myndigheder, der hører under justitsministerens og forsvarsministerens ansvarsområder, og at ministrene efter omstændighederne vil kunne bidrage med oplysninger om konteksten for de sager eller eventuelle problemstillinger, der drøftes, samt eventuelt opfølgning på dialogen, herunder ved at give instrukser til efterretningstjenesterne.

2.2.7. Udpegningen af formanden for Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne

Kira Vrist Rønn, lektor, og Melanie Sofie Hartvigsen, Ph.d.-studerende, Center for War Studies, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, bemærker, at det på baggrund af den internationale litteratur om parlamentariske tilsynsorganer, er deres vurdering, at Udvalget vedrørende Efterretningstjenesternes uafhængighed og demokratiske legitimitet vil styrkes, hvis formandskabet er besat af et medlem af et oppositionsparti, eller at formandsposten roterer mellem oppositionen og regeringspartiet eller -partierne. De bemærker videre, at set i lyset af forslaget styrkelse af formandens position i tilfælde af et lige antal medlemmer i udvalget, må det anses som afgørende, at formandskabet ikke altid besættes af en repræsentant fra et regeringsparti. Der bør derfor fremgå af loven, at formandsposten som udgangspunkt bør bestrides af et oppositionsmedlem.

Der er efter Justitsministeriets opfattelse et centralt hensyn at tage til, at Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne har en tilpas bred sammensætning set i forhold til antallet af partier i Folketinget, da det er et vigtigt element i at sikre den parlamentariske tillid til efterretningstjenesterne. Det har lovforslaget til formål at sikre.

Der lægges således med lovforslaget op til, at Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne ikke længere vil udgøres af et bestemt antal medlemmer, men at udvalget i stedet vil udgøres af et folketingsmedlem fra hver af de folketingsgrupper, der er repræsenteret i Folketinget med mindst ti mandater, dog således at udvalget altid vil bestå af mindst fem medlemmer. Udvalget træffer beslutning ved almindeligt flertal, dog således at hvor stemmerne står lige, er formandens stemme udslagsgivende.

Særligt hvad angår formanden for Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne lægges der med foreslåede ordning op til, at udvalget selv vælger formanden blandt sine medlemmer. Det svarer til, hvad der gælder i dag. Beslutningen om valg af formand vil efter lovforslaget skulle træffes ved almindeligt flertal, dog således at hvis stemmerne står lige, træffes beslutning til fordel for de medlemmer, der er udpeget af de folketingsgrupper, der sammenlagt er størst.

Det vil således efter den foreslåede ordning være overladt til Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne selv – blandt samtlige udvalgets medlemmer - at vælge den formand, der har udvalgets opbakning.

2.2.8. Forholdet til menneskerettighederne

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har en veludviklet praksis, når det gælder krav til efterretningstjenesters hemmelige overvågning, og at der tillige gælder en række krav til udformningen af kontrolsystemerne med efterretningstjenesters virksomhed. Instituttet anbefaler, at Justitsministeriet vurderer lovforslagets forhold til Danmarks internationale forpligtelser, navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Justitsministeriet bemærker, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne er oprettet med hjemmel i PET-loven. PET-loven bygger på betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE, som blev afgivet af Udvalget vedrørende Politiets og Forsvarets Efterretningstjenester den 24. februar 2012. I betænkningens kapitel 13 er der redegjort nærmere for de krav, der efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) gælder for kontrolforanstaltninger for nationale efterretningstjenester.

Som det bl.a. fremgår heraf, indeholder EMRK ikke udtrykkelige krav om, at nationale efterretningstjenester skal være underlagt kontrolforanstaltninger. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har imidlertid i sin domspraksis vedrørende EMRK artikel 8 (om retten til

respekt for privat- og familielivet) og artikel 13 (om adgang til effektive retsmidler) flere gange behandlet sager om medlemsstaternes kontrol med deres efterretningstjenester.

Det fremgår af bemærkningerne til PET-loven, jf. Folketingstidende, 2012-2013, A, L 161, som fremsat den 27. februar 2013, side 52, at PET-lovens regulering af PET's behandling af personoplysninger vurderes at leve op til EMRK artikel 8's krav til lovgrundlag, herunder klarhed og præcision, samt kravet om nødvendighed og proportionalitet i forhold til at værne om rigets sikkerhed, forebyggelse af meget alvorlige forbrydelser og beskyttelse af danske borgers rettigheder og friheder.

Det fremgår endvidere, at retstilstanden med Tilsynet med Efterretningstjenesterne er i overensstemmelse med kravet om effektive retsmidler, som følger af EMRK artikel 13. Der peges i den forbindelse på, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne i forbindelse med den indirekte indsichtsordning, kan pålægge PET at slette oplysninger, samt de retsmidler, der i øvrigt står til rådighed for borgerne i forhold til PET.

Det er Justitsministeriets vurdering, at de ændringer i Tilsynet med Efterretningstjenesterne kompetence, der i lovforslaget lægges op til at indføre, ikke ændrer på denne vurdering. Justitsministeriet ser i det lys ikke behov for at beskrive lovforslagets forhold til EMRK nærmere i lovforslaget.

2.2.9. Implementeringen af de foreslåede ændringer vedrørende sammensætningen og sekretariatsbetjeningen af Tilsynet med Efterretningstjenesterne

Tilsynet med Efterretningstjenesterne bemærker, at det erfaringsmæssigt tager lang tid at udpege nye medlemmer af tilsynet, hvorfor ministeriet med fordel kan påbegynde processen allerede nu. Tilsynet bemærker videre, at da tilsynets arbejde vedrører fortrolige og komplekse forhold, som forudsætter indgående indsigt i PET's og FE's arbejdsopgaver, virksomhed, organisering, it-infrastruktur samt det retlige grundlag for tjenesterne, har det erfaringsmæssigt vist sig at være en omfattende og længerevarende proces for nye medlemmer at oparbejde indsigt i disse særlige og fortrolige forhold. Justitsministeriet kan ifølge tilsynet overveje, om det vil være hensigtsmæssigt at sikre en vidensoverdragelse fra de siddende medlemmer til de nye medlemmer med henblik på at understøtte det nye tilsyns arbejde i opstartsfasen.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne vurderer derudover, at det vil være afgørende for vidensoverdragelsen til et nyt tilsyn, at der kan ske fastholdelse af flest mulige medarbejdere i tilsynets sekretariat.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne bemærker, at tilsynets arbejde med efterretningsoplysninger stiller store krav til tilsynets tekniske og fysiske rammer. Tilsynet anfører, at PET og FE skal kunne godkende tilsynets fysiske placering og lokaler, ligesom de fysiske rammer skal muliggøre adskillelse af oplysninger vedrørende tilsynets almindelige kontrolarbejde og arbejdet efter den eksterne whistleblowerordning. En sikkerhedsmæssig fuldt forsvarlig implementering af whistleblowerordningen stiller efter tilsynets opfattelse yderligere og mere vidtgående krav til sikringen og opdelingen af tilsynets lokaler end hidtil. Det er på den baggrund tilsynets vurdering, at en fuldt implementeret omorganisering af de fysiske rammer for tilsynets arbejde vil tage mellem 12 til 18 måneder under forudsætning af, at Datatilsynet og Tilsynet med Efterretningstjenesterne kan finde egnede lokaler og indkøbe det fornødne udstyr.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne anser det derudover for positivt, at Justitsministeriet vil afsætte et merbeløb i forbindelse med den nye organisering af sekretariatsbetjeningen. Det er tilsynets vurdering, at en omorganisering af tilsynets fysiske rammer samt ansættelse af nye medarbejdere vil medføre betydelige enkeltstående meromkostninger for tilsynet samt en øget driftsbevilling.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne bemærker endvidere, at forudsætningerne i lovforslaget om, at et eller flere tilsynsmedlemmer deltager i inspektionsbesøg og kontroller af mere væsentlig betydning for tilsynet med PET samt det foreslåede tættere samspil mellem tilsynet og Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne, stiller krav til tilsynsmedlemmernes tidsforbrug. Det er tilsynets erfaring, at medlemmerne efter den nuværende ordning har begrænset tid til rådighed til praktisk kontrolarbejde, idet samtlige medlemmer besidder tidskrævende stillinger ved siden af deres tilsynsarbejde. Tilsynet anbefaler på den baggrund, at Justitsministeriet overvejer, om det forventede tidsforbrug for nye medlemmer af tilsynet, på samme måde som medlemmerne af det norske EOS-udvalg tidsforbrug, svarer til en 20 pct.-deltidsstilling for medlemmer og en 30 pct.-deltidsstilling for formanden.

Justitsministeriet bemærker for så vidt angår fastholdelsen af medarbejderne i Tilsynet med Efterretningstjenesterne sekretariat, at der

med lovforslaget lægges op til, at tilsynets sekretariatsbetjening organisatorisk og administrativt placeres i en særskilt enhed i Datatilsynets sekretariat (Datatilsynet), og at sekretariatsenheden refererer direkte til Tilsynet med Efterretningstjenesterne i faglige (dvs. tilsynsmæssige) spørgsmål. Den foreslåede ordning indebærer, at ansatte i det nuværende sekretariat for Tilsynet med Efterretningstjenesterne organisatorisk og administrativt vil overgå til Datatilsynet. I den udstrækning der – bl.a. i lyset af tilsynets nye kompetenceområde – findes anledning til at overveje medarbejdersammensætningen eller rekrutteringen af nye medarbejdere til sekretariatsenheden, vil en sådan ændring også kunne forbedre såvel rekrutteringsgrundlaget som muligheden for at rokere medarbejdere til eller fra tilsynets sekretariat.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at de nærmere rammer for sekretariatsenheden vil skulle afklares i samarbejde mellem Tilsynet med Efterretningstjenesterne og Datatilsynet. Det knytter sig bl.a. til, hvordan sekretariatsenheden bedst kan organiseres, herunder adskilles fra de øvrige dele af Datatilsynet, hvordan lokalerne rent praktisk bør indrettes for at bevare fortroligheden om de klassificerede informationer mv., som tilsynet har adgang til, samt hvilken it-understøttelse der er nødvendig til opgaven. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 2.

Justitsministeriet bemærker, at lovforslagets ikrafttrædelsesbestemmelse ikke er til hinder for, at processen med f.eks. en eventuel flytning til andre lokaler og de praktiske opgaver, der knytter sig dertil, sker på et senere tidspunkt end ved lovforslagets ikrafttræden, hvis det er mere hensigtsmæssigt.

Hvad angår de økonomiske konsekvenser af de foreslåede ændringer bemærker Justitsministeriet, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at den nye organisering af sekretariatsbetjeningen af Tilsynet med Efterretningstjenesterne forventes at indebære en administrativ og logistisk understøttelse af tilsynet, som vurderes i en vis udstrækning at kunne frigive ressourcer til tilsynets udførelse af sine kontroller. Endvidere vil der inden for Justitsministeriets eksisterende økonomiske ramme blive afsat et mindre merbeløb til Tilsynet med Efterretningstjenesterne.

Justitsministeriet har noteret sig Tilsynets med Efterretningstjenesternes anbefaling vedrørende opgørelsen af den forventede tidsforbrug for medlemmerne af tilsynet. Det bemærkes, at de nærmere vilkår, herunder det forventede tidsforbrug, for medlemmerne af Tilsynet med

Efterretningstjenesterne vil skulle overvejes i forbindelse med den praktiske implementering af lovforslaget.

3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

Der er i det fremsatte lovforslag i forhold til det udkast, der har været sendt i høring, foretaget justeringer af redaktionel og sproglig karakter. Herudover er der i lovforslaget i forhold til lovudkastet – i lyset af bemærkningerne fra Den Danske Dommerforening, Vestre Landsret og Østre Landsret – foretaget den justering, at der ikke fremhæves særlige faggrupper – herunder dommere – i lovbemærkningerne som eksempler på personer med juridiske kompetencer, der vil kunne udpeges til formand eller øvrigt medlem af Tilsynet med Efterretningstjenesterne.