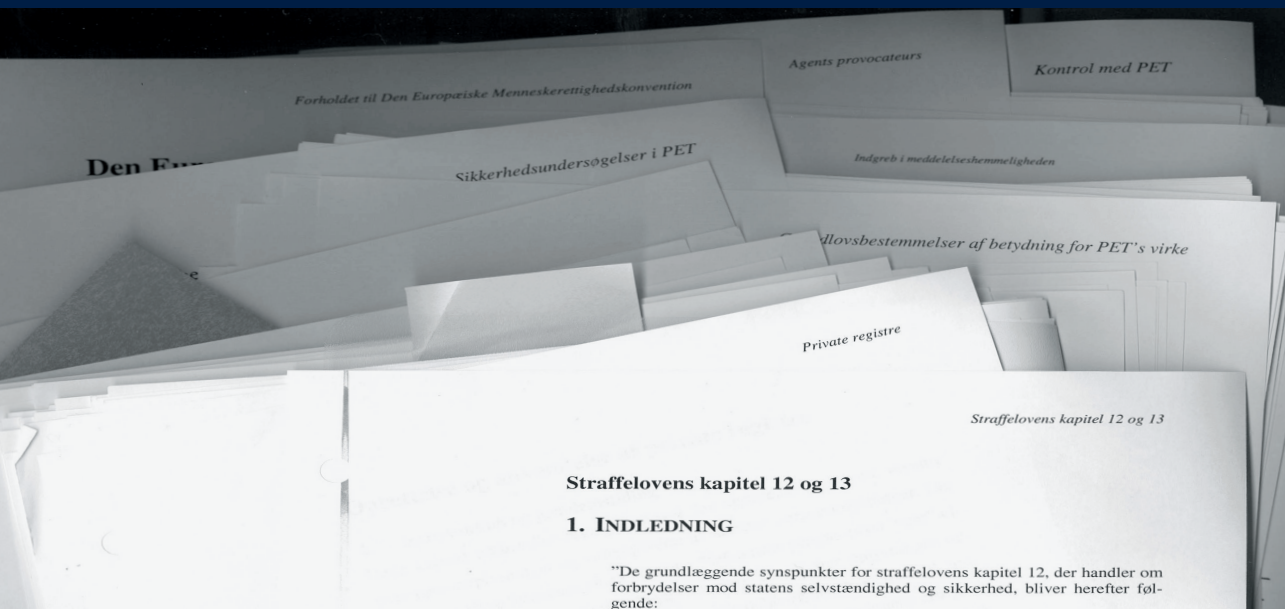


# MINDRETALSUDTALELSE OG JURIDISKE NOTATER



## Straffelovens kapitel 12 og 13

### 1. INDLEDNING

"De grundlæggende synspunkter for straffelovens kapitel 12, der handler om forbrudelser mod statens selvstændighed og sikkerhed, bliver herefter følgende:

## PET-KOMMISSIONENS BERETNING

### BIND 15

BIND 15

MINDRETALSUDTALELSE  
OG JURIDISKE NOTATER

FORFATTERE:

JENS VEDSTED-HANSEN, CAND.JUR.

Dr.jur. 1997. Ansat på Aarhus Universitet, siden 1999 som professor i retsvidenskab med særligt henblik på menneskerettigheder. Tidligere ansættelser på Aalborg Universitetscenter, Det Danske Center for Menneskerettigheder og Københavns Universitet. Undervisnings- og forskningsaktiviteter primært inden for områderne forvaltningsret, socialret, immigrations- og asylret samt menneskerettigheder.

NICOLINE NYHOLM MILLER, CAND.JUR.

Nicoline Nyholm Miller er valgkonsulent i Indenrigs- og Socialministeriet. Hun har tidligere været fuldmægtig i Udlændingestyrelsens Informationskontor og Internationalt Kontor, EU-fuldmægtig i Folketingets Administration og konsulent i Folketingets Administration, Lovsekretariatet. Hun har desuden været ekstern lektor på Københavns Universitet, hvor hun underviste i "International Protection of Refugees", og har publiceret flere videnskabelige artikler om juridiske emner. Hun var i perioden fra 2004 til 2006 udlånt til PET-kommissionen som juridisk konsulent.

# **MINDRETALSUDTALELSE OG JURIDISKE NOTATER**

**PET-KOMMISSIONENS BERETNING BIND 15**

**Forfattere:**

**Jens Vedsted-Hansen**

**Nicoline Nyholm Miller**

**Redaktører:**

**Leif Aamand**

**Michael Kistrup**

**Jens Vedsted-Hansen**

## MINDRETALSUDTALELSE OG JURIDISKE NOTATER

Publikationen kan bestilles  
via Justitsministeriets hjemmeside ([www.jm.dk](http://www.jm.dk))

eller hos

Schultz Distribution

Herstedvang 12

2620 Albertslund

Telefon: 43 22 73 00

Fax: 43 62 19 69

[schultz@schultz-grafisk.dk](mailto:schultz@schultz-grafisk.dk)

ISBN: 89-91851-64-5

ISBN: 89-91851-65-3 (internet)

Tryk: Schultz Grafisk

## Forord

Første del af dette bind indeholder Jens Vedsted-Hansens mindretalsudtalelse vedrørende retlig status, indhold og rækkevidde af regeringserklæringen af 30. september 1968.

Anden del af bindet indeholder en række juridiske notater. Notaterne er udarbejdet af cand.jur. Nicoline Nyholm Miller og er redigeret af Jens Vedsted-Hansen, Leif Aamand og Michael Kistrup. De udgør ikke en del af den vedtagne beretning.

Kommissionens flertal, Leif Aamand, Jens Vedsted-Hansen, Johnny Laursen og Regin Schmidt finder, at indholdet af notaterne kan være til hjælp for navnlig den ikke-juridisk uddannede læser med henblik på at sætte sig ind i juridiske problemstillinger, som har været af betydning for PET's arbejde. Notaterne er derfor i varierende omfang tillige indgået i Kommissionens overvejelser i forbindelse med beskrivelsen og vurderingen heraf.

Et medlem, Ditlev Tamm har ikke kunnet tilslutte sig, at notaterne udgives i tilknytning til Kommissionens beretning. Dette medlem ønsker at understrege, at notaterne har karakter af arbejdspapirer af foreløbig karakter udarbejdet til internt brug. En udgivelse i tilknytning til Kommissionens beretning er derfor egnet til at give et misvisende indtryk af grundlaget for Kommissionens overvejelser.

Johnny Laursen

Regin Schmidt

Ditlev Tamm

Jens Vedsted-Hansen

Leif Aamand  
formand



## **Del 1**

<b>Kapitel 1</b>	Mindretalsudtalelse fra Jens Vedsted-Hansen.....	7
------------------	--	---

## **Del 2**

<b>Kapitel 2</b>	Straffelovens kapitel 12 og 13.....	129
<b>Kapitel 3</b>	Indgreb i meddelelshemmeligheden.....	183
<b>Kapitel 4</b>	Kontrol med PET .....	229
<b>Kapitel 5</b>	Sikkerhedsundersøgelser.....	273
<b>Kapitel 6</b>	Agents Provocateurs .....	305
<b>Kapitel 7</b>	Private registre .....	347
<b>Kapitel 8</b>	Grundlovsmæssige bestemmelser for PET's virke.....	373
<b>Kapitel 9</b>	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention .....	401





# KAPITEL 1. MINDRETALSUDTALELSE FRA JENS VEDSTED-HANSEN

## INDHOLDSFORTEGNELSE:

1	OVERSIGT. REGERINGSERKLÆRINGENS INDHOLD .....	9
2.	REGERINGSERKLÆRINGENS STATUS: INTERNE OG EKSTERNE RETSVIRKNINGER.....	12
2.1	Interne retsvirkninger: Tjenestebefaling til chefen for PET .....	12
2.2	Eksterne retsvirkninger af regeringserklæringen .....	13
2.2.1	Nærmere om problemstillingen .....	13
2.2.2	Regeringserklæringer over for Folketinget .....	16
2.2.3	Regeringserklæringens baggrund og karakter.....	17
2.2.4	Officielle udtalelser vedrørende regeringserklæringens status	20
2.2.5	Konklusion vedrørende regeringserklæringens status .....	25
3.	REGERINGSERKLÆRINGENS INDHOLD OG RÆKKEVIDDE.....	27
3.1	Afgrænsningen til danske statsborgere.....	27
3.2	Betydningen af ordet ”alene” .....	29
3.3	Afgrænsningen af ”lovlig politisk virksomhed” .....	31
3.3.1	Formelle krav til den politiske virksomhed? .....	31
3.3.2	Særlige krav vedrørende politiske partier? .....	33
4.	REGISTRERINGSBEGREBET .....	35
4.1	Begrebet ”register” i anden lovgivning .....	36
4.2	Officielle tilkendegivelser om registreringsbegrebet.....	39
4.2.1	”Kartoteksdebatten” og tiden efter Wamberg-udvalgets nedsættelse i 1964 .....	40
4.2.2	Perioden frem til regeringserklæringen af 30. september 1968.....	46
5.	OFFICIELLE UDTALELSER OM REGERINGSERKLÆRINGENS INDHOLD OG RÆKKEVIDDE .....	51
5.1	Ministerudtalelser og andre tilkendegivelser i Folketinget.....	51
5.1.1	Perioden efter regeringserklæringens afgivelse .....	51
5.1.2	Debatten om Kejsergadesagen .....	55
5.1.3	Forslaget om rigsretstiltale mod justitsministeren.....	58
5.1.4	Kasper Neergaard-sagen og andre udtalelser i 1970’ernes begyndelse .....	64

5.1.5	Sammenfattende om tilkendegivelser i Folketinget angående regeringserklæringen .....	66
5.2	Drøftelser internt i regeringen .....	68
5.3	Tilkendegivelser inden for embedsværket .....	71
5.3.1	Interne divergenser i Justitsministeriet? .....	71
5.3.2	Justitsministeriets notat af 14. september 1968 .....	72
5.4	Wamberg-udvalgets drøftelser af regeringserklæringen 1968-77 .....	76
5.4.1	Regeringserklæringens betydning for Wamberg-udvalget .....	76
5.4.2	Wamberg-udvalgets reaktion på regeringserklæringen .....	77
5.4.3	Betydningen af ordet ”alene” .....	78
5.4.4	Wamberg-udvalgets registreringsbegreb .....	80
5.4.5	Ulovlig politisk virksomhed som registreringsgrundlag .....	84
5.4.6	”Forebyggende registreringer” – forbehold og forhandling .....	88
5.4.7	Udkast til ny instruks – fortsatte forhandlinger mellem udvalg og minister 1973-77 .....	92
5.4.8	Wamberg-udvalgets drøftelser vedrørende Kommissionsdomstolens beretning .....	97
6.	KOMMISSIONSDOMSTOLEN AF 13. JULI 1977 .....	100
6.1	Baggrund og relevans for Kommissionens undersøgelse .....	100
6.2	Regeringserklæringens betydning og gennemførelse .....	101
6.3	Registreringsbegrebet - regeringserklæringens anvendelsesområde .....	104
6.3.1	Personkartoteker uden for den officielle registratur .....	104
6.3.2	Registrering af organisationer .....	107
6.3.3	Personoptegnelser i organisationssager .....	109
6.4	Mistankegrundlaget for personregistrering .....	113
7.	FOLKETINGSDEBAT OM KOMMISSIONSDOMSTOLENS BERETNING. IMPLICIT ÆNDRING AF REGERINGSERKLÆRINGEN? .....	117
8.	Sammenfattende vurdering .....	127

# REGERINGSERKLÆRINGEN AF 30. SEPTEMBER 1968: RETLIG STATUS, INDHOLD OG RÆKKEVIDDE

## 1. OVERSIGT. REGERINGSERKLÆRINGENS INDHOLD

Som resultat af den politiske beslutningsproces, der er nærmere beskrevet i Kommissionens beretning, bind 3, kapitel 1 og 2, offentliggjorde justitsministeren en erklæring den 30. september 1968. Erklæringen havde følgende ordlyd:

“Regeringen har i dag besluttet, at registrering af danske statsborgere ikke længere må finde sted *alene* på grundlag af lovlig politisk virksomhed.

At sådanne registreringer hidtil har fundet sted har ofte givet anledning til debat både under den nuværende og tidligere regering.

Det beror naturligvis på et skøn, om registreringer af denne art er nødvendige. De sikkerhedsmæssige hensyn står her overfor hensynet til, at den enkelte borger frit kan udfolde sig.

Principielt må det erkendes, at en virksomhed, der holder sig inden for de grænser, der er afstukket ved lovgivningen, ikke bør give anledning til registrering hos politiet. Efter at have afvejet disse modstående hensyn har regeringen fundet det forsvarligt efter omstændighederne at opgive registrering *alene* på grundlag af lovlig politisk virksomhed.

Såfremt der fra tidligere tid måtte være registreret oplysninger af denne art, vil de blive tilintetgjort.”<sup>1</sup>

Justitsministerens erklæring bliver almindeligvis omtalt som *regeringserklæringen* af 30. september 1968.<sup>2</sup> Eftersom dette ikke er nogen juridisk veldefineret

1 Meddelelse til pressen, dateret 30. september 1968. Justitsministeriet, P.O.-sag.

2 Jf. således bemærkningerne til lovforslaget om undersøgelse af Politiets Efterretningstjeneste, FT

betegnelse, har det været nødvendigt indledningsvis at overveje erklæringens retlige status. Der vil i den forbindelse blive sondret mellem regeringserklæringens retsvirkninger internt i forhold til de berørte myndigheder (afsnit 2.1) og dens eksterne retsvirkninger, herunder spørgsmålet om mulige begrænsninger af justitsministerens og regeringens efterfølgende handlemuligheder i relation til de forhold, der var omfattet af erklæringen (afsnit 2.2).

Herefter drøftes i afsnit 3 og 4 regeringserklæringens indhold og rækkevidde, idet navnlig følgende elementer i erklæringen skal gøres til genstand for nærmere analyse:

- afgrænsningen til danske statsborgere (afsnit 3.1)
- betydningen af ordet ”alene” (afsnit 3.2)
- afgrænsningen af ”lovlig politisk virksomhed” (afsnit 3.3)
- begrebet ”registrering” (afsnit 4).

I tilknytning til disse overvejelser om regeringserklæringens fortolkning vil der i afsnit 5, 6 og 7 blive gjort rede for en række officielle udtalelser vedrørende erklæringens indhold og rækkevidde, som er fremkommet dels i umiddelbar tilslutning til regeringserklæringens afgivelse i 1968, dels ved senere lejligheder. I den forbindelse skal det søges afklaret, hvorvidt sådanne efterfølgende officielle udtalelser har indebåret præcisering eller mulig ændring af retstilstanden i forhold til, hvad der oprindeligt var indeholdt i regeringserklæringen.

Blandt de tidligere fortolkningsbidrag vedrørende regeringserklæringen skal særligt nævnes den beretning, som blev afgivet af Kommissionsdomstolen af 13. juli 1977 vedrørende forhold i Forsvarets Efterretningstjeneste. Mens det vil være nærliggende at tillægge den heri angivne fortolkning af regeringserklæringen betydelig vægt i Kommissionens overvejelser, kan Kommissionen principielt ikke anses for at være bundet af den fortolkning, som blev foretaget af Kommissionsdomstolen i 1977. Dette beror først og fremmest på, at Kommissionen ifølge sit lovgrundlag selvstændigt skal undersøge og belyse de faktiske og retlige forhold, der fremgår af PET-kommissionslovens § 3.

Fastlæggelse af regeringserklæringens indhold og rækkevidde er en nødvendig forudsætning for de retlige vurderinger, som skal foretages i henhold til lovens § 3, stk. 2. Der findes ikke holdepunkter for, at tidligere udtalelser om de for PET gældende regler og retningslinjer skal tillægges nogen særlig, endsige

---

1998-99, tillæg A, s.1765, 1. sp.

afgørende, betydning som fortolkningsbidrag ved Kommissionens retlige vurderinger. Det er derimod utvivlsomt, at officielle udtalelser herom efter omstændighederne kan spille en ganske central rolle ved vurderingen af, om en given aktivitet er foretaget af PET ud fra den opfattelse, at den lå inden for rammerne af de for tjenesten gældende regler. I den forbindelse må det navnlig fremhæves, at regeringen efterfølgende godkendte Kommissionsdomstolens beretning og over for Folketinget redegjorde herfor.

Fastlæggelsen af regeringserklæringens status, indhold og rækkevidde vil ske med udgangspunkt i erklæringens ordlyd og tilblivelseshistorie. Desuden skal de supplerende fortolkningsdata, som efter almindelige juridiske principper er relevante ved fortolkningen af en offentligretlig forskrift som denne, inddrages i den følgende fremstilling.

## 2. REGERINGSERKLÆRINGENS STATUS: INTERNE OG EKSTERNE RETSVIRKNINGER

### 2.1 Interne retsvirkninger: Tjenestebefaling til chefen for PET

Den umiddelbare retsvirkning af regeringserklæringen i forhold til PET giver ikke anledning til tvivl. Samtidig med regeringserklæringens offentliggørelse udstedte justitsministeren en tjenstlig ordre til PET med henblik på at få erklæringen udført i praksis. Den ministerielle ordre havde form af sålydende tillæg til pkt. 7 i Justitsministeriets instruks fra 1953 til chefen for PET:

“Registrering af danske statsborgere må ikke finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed.”<sup>3</sup>

I Justitsministeriets fremsendelsesskrivelse blev det endvidere tilkendegivet, at “Tidligere registrerede oplysninger af den i tillægget omhandlede art skal snarest muligt tilintetgøres”.<sup>4</sup>

Der har således været tale om en sædvanlig tjenestebefaling, der kunne udstedes af justitsministeren til PET's chef som led i ministerens generelle instruktionsadgang over for denne i medfør af det administrative hierarki. Det følger af såvel tillægsinstruksens ordlyd som den tjenstlige relation mellem Justitsmi-

---

3 Tillæg af 30. september 1968 til pkt. 7 i instruks af 30. november 1953 til chefen for PET. Justitsministeriet j.nr. P.O. 1968-20. Pkt. 7 i 1953-instruksen angiver følgende opgaver som led i PET's arbejdsområde: “Indsamling og bearbejdelse af oplysninger, der er eller kan være af betydning for løsningen af de under 1-6 nævnte opgaver og for bedømmelsen af de sikkerhedsforholdsregler, der kan være anledning til at tage. Registreringen må indskrænkes til det absolut påkrævede.”

4 Justitsministeriets skrivelse af 30. september 1968 til chefen for PET, j.nr. P.O. 1968-20.

nisteriet og PET, at ministeriet forudsatte denne instruks fulgt op internt i PET i form af foranstaltninger fra politimesterens side, som kunne sikre gennemførelsen af de i regeringserklæringen angivne regler i tjenestens praksis. Dette indebærer en negativ forpligtelse i den forstand, at PET fremover skulle undlade at foretage registrering i de i tillægget til pkt. 7 omhandlede tilfælde, samt en positiv forpligtelse til at foranstalte tilintetgørelse af sådanne oplysninger, som herefter ikke længere lovligt ville kunne registreres. Det bemærkes i øvrigt, at Justitsministeriet i fremsendelsesskrivelsen synes at have forudsat, at sådanne oplysninger faktisk eksisterede i PET's registre. Herved adskiller skrivelsen sig fra formuleringen af den offentliggjorte regeringserklæring, som lod dette spørgsmål stå åbent ("Såfremt der fra tidligere tid måtte være registreret oplysninger ...").

Det må antages, at det ikke alene var chefen for PET, der hermed blev forpligtet til på den foreskrevne måde at sikre efterlevelse af regeringserklæringen. Den meddelte instruks har tillige haft afledte retsvirkninger internt i Justitsministeriet, i det omfang departementets medarbejdere udførte opgaver med relation til de forhold, som blev berørt af instruksen. De embedsmænd i Justitsministeriet, som varetog den løbende kontakt til PET eller på anden vis udførte opgaver med forbindelse til efterretningstjenestens virkeområde, har på den baggrund været forpligtet til at medvirke til regeringserklæringens efterlevelse. Herunder har der for ministeriet og dets embedsmænd bestået en forpligtelse til at føre tilsyn med PET's effektive gennemførelse af bestemmelserne i regeringserklæringen og den samtidig hermed ændrede instruks for tjenesten.

## 2.2 Eksterne retsvirkninger af regeringserklæringen

### 2.2.1 Nærmere om problemstillingen<sup>5</sup>

Betegnelsen *regeringserklæring* refererer som tidligere anført ikke til noget veldefineret juridisk begreb. Den forfatningsretlige teori fra tiden før og efter 1968 indeholder ingen nærmere omtale af sådanne "regeringserklæringer", og nogen

5 I det følgende besvares spørgsmål nr. 223 og 224 fra Folketingets Retsudvalg til justitsministeren vedrørende forslaget til lov om undersøgelse af Politiets Efterretningstjeneste. Spørgsmål nr. 223: "Hvilken forfatningsretlig gyldighed status eller gyldighed har en erklæring af denne art?" Spørgsmål nr. 224: "Kan en regeringserklæring efter at være officielt fremsat helt eller delvist trækkes tilbage, uden at hverken offentligheden eller Folketinget orienteres herom?"

begrebsdefinition ses ikke foretaget.<sup>6</sup> Selvom begrebet således ikke synes at have et éntydigt og alment anerkendt juridisk indhold, kan det dog ikke heraf uden videre sluttes, at regeringserklæringer generelt skulle være uden retlig betydning. Deres status, indhold og rækkevidde må fastlægges ved konkret fortolkning af de minister- eller regeringstillkendelser, der fremtræder under betegnelsen regeringserklæring. På den baggrund redegøres i det følgende for, hvilke retsvirkninger der må antages at have været forbundet med den særlige reguleringsform, som justitsministeren anvendte ved sin offentliggørelse af erklæringen af 30. september 1968. Mens det forekommer utvivlsomt, at regeringserklæringen blev tillagt retlige virkninger i de *interne* relationer mellem justitsministeren og hans underordnede, jf. afsnit 2.1 ovenfor, kan dens *eksterne* retsvirkninger umiddelbart give anledning til nogen usikkerhed. Dette gælder i to forskellige, men indbyrdes forbundne henseender: dels erklæringens retsvirkninger i forhold til de enkelte borgere, dels spørgsmålet om dens retlige betydning for regeringen som sådan med hensyn til adgangen til efterfølgende at ændre den med erklæringen foretagne regulering. Det sidstnævnte aspekt kan mest naturligt henregnes til de eksterne retsvirkninger, idet spørgsmålet også her angår mulige forpligtelser som følge af regeringserklæringen for andre end de embedsmænd i PET, henholdsvis Justitsministeriet, som direkte og indirekte var adressater for justitsministerens samtidigt udstedte instruks. Det kunne på den ene side tænkes, at regeringserklæringen alene tilsigtede at give udtryk for den daværende regerings *politiske* program med hensyn til efterretningstjenestens – eller rettere: de to efterretningstjenesters – registreringsvirksomhed. Konsekvensen af en sådan opfattelse ville være, at erklæringen i det væsentlige måtte frakendes retlig betydning, og dens tidsmæssige rækkevidde ville i så fald muligvis være begrænset til den daværende regerings funktionsperiode. På den anden side kan det efter det ovenfor i afsnit 2.1 anførte om justitsministerens tillægsinstruks til chefen for PET konstateres, at det i hvert fald var tilsigtet at lade regeringserklæringen få retsvirkninger indadtil i administrationen, direkte i forhold til PET og – afledt heraf – indirekte for embedsmænd i Justitsministeriet. En opfattelse, hvorefter regeringserklæringen skulle have været uden enhver retlig betydning, må allerede som følge heraf forkastes.

---

6 Jf. hertil Poul Andersen, *Dansk Statsforfatningsret*, 1. udgave (København, 1954); Alf Ross, *Dansk Statsforfatningsret*, bind I-II, 1. udgave (København, 1959), 2. udgave, (1966), og 3. udgave (ved Ole Espersen, 1983); Max Sørensen, *Statsforfatningsret*, 1. udgave, (København, 1969) og 2. udgave (ved Peter Germer, 1973); Peter Germer: *Statsforfatningsret*, 2. udgave (København, 1995).



At regeringserklæringen af 30. september 1968 må anses for at have været retligt forpligtende – ud over dens interne retsvirkninger som omtalt ovenfor i afsnit 2.1 – blev da også forudsat ved vedtagelsen af PET-kommissionsloven. Regeringserklæringen er i forbindelse hermed angivet som et centralt led i grundlaget for Kommissionens vurdering af, om politiets efterretningsvirksomhed er blevet udøvet i overensstemmelse med de regler og retningslinjer, som har været fastsat af Folketinget eller regeringen.<sup>7</sup> Således anføres det i forarbejderne til PET-kommissionsloven, at

“[...] regeringserklæringens] forbud mod at registrere danske statsborgere alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed må anses for at have en principiel og grundlæggende karakter.”<sup>8</sup>

Regeringserklæringens betydning som led i det retlige bedømmelsesgrundlag gælder ikke alene for Kommissionens vurdering af PET's virksomhed, men tillige ved belysningen af justitsministerens og Justitsministeriets forhold.<sup>9</sup>

Også i forbindelse med den undersøgelse af forhold i Forsvarets Efterretningstjeneste, som blev foretaget af Kommissionsdomstolen af 13. juli 1977, var det forudsat, at regeringserklæringen af 30. september 1968 skulle indgå i det retlige grundlag for vurderingen af efterretningstjenestens virksomhed. Ifølge den kongelige resolution, hvorved undersøgelsen blev iværksat, skulle Kommis-

7 Jf. PET-kommissionslovens § 3, stk. 2, samt bemærkningerne til § 3 i forslaget til lov om undersøgelse af Politiets Efterretningstjeneste, FT 1998-99, tillæg A, s. 1771, 1. sp.

8 Pkt. 1 i de almindelige bemærkninger, jf. FT 1998-99, tillæg A, s. 1766, 2. sp. Se dog muligvis anderledes mindretalsudtalelsen i Folketingets Retsudvalgs betænkning af 20. maj 1999 over lovforslaget, FT 1998-99, tillæg B, s. 1163, hvor justitsministerens udtalelser om muligt brud på regeringserklæringen tilbagevises blandt andet med henvisning til, at denne er en “politisk erklæring”.

9 Jf. bemærkningerne til § 3, stk. 1 i forslaget til lov om undersøgelse af Politiets Efterretningstjeneste, FT 1998-99, tillæg A, s. 1772, 1. sp.: “Hovedformålet med undersøgelsen er at få klarlagt foreneligheden af Politiets Efterretningstjenestes virksomhed på de områder, der er angivet i kommissoriet, med de til enhver tid gældende regler og retningslinier. En undersøgelse med dette sigte vil også kunne belyse ministres forhold, herunder f.eks. om en minister har godkendt anvendelse af efterforskningskridt i strid med lovgivningens regler, eller om efterretningstjenesten med ministerens viden har fulgt andre retningslinier end oplyst af ministeren over for Folketinget.” Betydningen heraf i relation til regeringserklæringen kan ikke anses for afsvækket som følge af, at lovforslagets § 3, stk. 2 om ansvarsbedømmelse udgik i den vedtagne lov, jf. herved bemærkningerne til ændringsforslag nr. 4 i Folketingets Retsudvalgs betænkning af 20. maj 1999.

sionsdomstolen således foretage en undersøgelse med det formål at søge oplyst, om der ved kontakten mellem en medarbejder ved Forsvarets Efterretningstjeneste og redaktør Hans Hetler, ved benyttelse af en blanket betegnet som “E 1013”, eller ved registrering af personer var sket en overtrædelse af “de regler, der gælder for tjenesten, herunder regeringserklæringen af 30. september 1968.”<sup>10</sup> I sin beretning omtalte Kommissionsdomstolen regeringserklæringen som “den grundlæggende regel for så vidt angår registrering i efterretningstjenesterne af danske statsborgere.”<sup>11</sup>

Selvom der i PET-kommissionsloven er udtrykt klare forudsætninger fra lovgivningsmagtens side om, at regeringserklæringen har været bindende for justitsministeren og dermed for regeringen, betyder denne aktuelle forudsætning ikke nødvendigvis, at en sådan retsvirkning med sikkerhed kan antages at være indtrådt umiddelbart ved regeringserklæringens afgivelse i 1968. Dette følger heller ikke uden videre af de gengivne udtalelser i forbindelse med etableringen af Kommissionsdomstolen af 13. juli 1977 og i dennes beretning, der i øvrigt som tidligere anført ikke kan anses for at være bindende for Kommissionens fortolkning af regeringserklæringen. På den baggrund er det fundet nødvendigt at drøfte spørgsmålet om regeringserklæringens eksterne retsvirkninger nærmere.

### **2.2.2 Regeringserklæringer over for Folketinget**

Udtrykket *regeringserklæring* er anvendt i Folketingets Forretningsorden, hvis kapitel VIII har overskriften: “Regeringserklæringer, redegørelser, spørgsmål og forespørgsler”. Det første af disse udtryk genfindes ikke i kapitlets bestemmelser, dvs. Forretningsordenens §§ 19-21. Efter sammenhængen er der dog ikke tvivl om, at “regeringserklæringer” i kapitlets overskrift er anvendt som fællesbetegnelse for de ministerredegørelser til Folketinget, som er nærmere beskrevet i Forretningsordenens § 19, stk. 1-4, dvs. statsministerens redegørelse for rigets almindelige stilling og de af regeringen påtænkte foranstaltninger på det første møde i folketingsåret eller eventuelt uden forbindelse med åbningsdebatten (§ 19, stk. 1 og 2), statsministerens udtalelser af særlig karakter uden for Folke-

10 Kongelig resolution af 13. juli 1977, gengivet i Beretning afgivet af Kommissionsdomstolen af 13. juli 1977, s. 1.

11 Beretning afgivet af Kommissionsdomstolen af 13. juli 1977, s. 9.

tingets dagsorden (§ 19, stk. 3) samt andre ministres redegørelser for offentlige anliggender uden for Folketingets dagsorden (§ 19, stk. 4).

Justitsministerens erklæring af 30. september 1968 blev imidlertid ikke fremsat i Folketinget, og denne erklæring falder således allerede af den grund uden for de normative rammer, som Folketingets Forretningsorden opstiller, og som i øvrigt udelukkende er af processuel karakter.<sup>12</sup> Forretningsordenen kan derfor ikke bidrage til afklaring af den retlige betydning af den her drøftede regeringserklæring. Som det fremgår nedenfor, har forskellige ministre derimod senere gentagne gange i udtalelser over for Folketinget henvist til justitsministerens erklæring af 30. september 1968, hvilket på andet grundlag kan tænkes at have indflydelse på regeringserklæringens retlige betydning.

### **2.2.3 Regeringserklæringens baggrund og karakter**

Ved vurderingen af de eksterne retsvirkninger af regeringserklæringen af 30. september 1968 må det have væsentlig betydning, at erklæringen ifølge sin ordlyd og baggrund sigtede til at fastlægge retstilstanden på et område, der angår borgernes grundlæggende rettigheder over for offentlige myndigheder. Med regeringserklæringen blev der foretaget en ændring af reglerne for efterretningstjenesternes registrering i forhold til, hvad der tidligere – bortset fra de mulige virkninger af justitsministerens instruks fra 1947, indtil denne blev ændret<sup>13</sup> - synes at have været praksis i hvert fald hos PET. Der var hermed tale om regeringens officielle stillingtagen til et spørgsmål af principiel karakter, der havde påkaldt sig betydelig offentlig interesse. Dette understreger regeringserklæringens centrale placering som led i reguleringen af PET's virksomhed. Regeringserklæringens fremkomst må på den baggrund antages at have bidraget til at skabe en almindelig forventning i offentligheden om, at de heri fastsatte regler for registrering hos efterretningstjenesten skulle udgøre en normering af borgernes rettigheder, og at denne normering ville være forpligtende ikke alene

12 Jf. herved tillige bemærkningerne til § 19 i Betænkning og indstilling af 10. december 1953 fra Folketingets udvalg for forretningsordenen, FT 1953-54, tillæg B, sp. 164 og sp. 171. Det bemærkes, at disse bemærkninger har relevans for den i 1968 gældende formulering af § 19, idet ændringerne af Folketingets Forretningsorden i 1954, 1959, 1964, 1965 og 1966 ikke ses at have berørt denne bestemmelse.

13 1947-instruksen er nærmere omtalt i Kommissionens beretning, bind 2 og bind 6.

for PET, men tillige for udstederen, dvs. regeringen og særligt justitsministeren og Justitsministeriet.

Det kan heroverfor anføres, at tillægsinstruksen af 30. september 1968 til PET's chef efter den da herskende opfattelse af *tjenestebefalingers* retlige status ikke uden videre kunne danne grundlag for individuelle rettigheder for borgerne. Selvom vurderingen af regeringserklæringens retsvirkninger i tiden efter dens afgivelse må tage udgangspunkt i datidens retsopfattelse, kan den nævnte opfattelse af tjenestebefalingers status imidlertid ikke anses for at være dækkende for den problemstilling, der her skal tages stilling til angående de eksterne retsvirkninger af regeringserklæringen som sådan.

Det spørgsmål, der traditionelt har givet anledning til forbehold og en vis usikkerhed i den juridiske teori, drejer sig om den enkelte borgers adgang til at støtte ret på en generel tjenestebefaling gennem påberåbelse heraf ved domstolene.<sup>14</sup> I den for Kommissionen foreliggende sammenhæng skal regeringserklæringen imidlertid vurderes med henblik på spørgsmålet om adgang til *efterfølgende ændring* af den herved foretagne regulering, dvs. erklæringens muligt bindende virkninger for justitsministeren – og den samlede regering – ikke blot i forhold til borgerne, men tillige og især i forhold til Folketinget. Den problemstilling, der behandles i dette afsnit, angår altså ikke selve *instruksen* til PET's chef og justitsministerens almindelige adgang til at foretage ændringer heri, men det særlige spørgsmål om, hvorvidt denne adgang var blevet indskrænket som følge af *regeringserklæringens* afgivelse: Var justitsministeren – og dermed regeringen som helhed – bundet til enten at fastholde de regler for registrering hos efterretningstjenesten, som var blevet fastsat i tillægsinstruksen af 30. september 1968 til PET's chef og offentliggjort i regeringserklæringen af samme dato, eller til i hvert fald at følge en bestemt fremgangsmåde i tilfælde af, at man ønskede at ændre disse registreringsregler?

Den ovenfor nævnte juridiske usikkerhed angående *privates adgang til håndhævelse* af tjenestebefalinger knyttede sig altså principielt til en anden problemstilling end den, der her er genstand for overvejelse. Det kan dog herom bemærkes, at tillægsinstruksen også efter datidens opfattelse af tjenestebefalingers retlige status synes at have fastlagt borgernes individuelle rettigheder med bindende virkning i den forstand, at der i princippet kunne støttes ret på instruksen indtil den måtte blive ændret. Skulle man ud fra den samtidige opfattelse af

14 Jf. Poul Andersen, *Dansk Forvaltningsret*, 5. udgave (København, 1965), s. 56, og Claus Haagen Jensen, 'Forvaltningsrettens kilder' i *Forvaltningsret. Almindelige emner* (København, 1979), s. 109.

tjenestebefalinger foretage en vurdering af justitsministerens tillægsinstruks af 30. september 1968 til PET's chef, måtte der formentlig lægges ganske afgørende vægt på, at instruksens skulle sikre PET's faktiske gennemførelse af den regulering, som havde fundet *eksternt udtryk* i regeringserklæringen af samme dato. Tillægsinstruksen kan ikke vurderes isoleret fra den udadtil rettede erklæring fra justitsministeren, men må fortolkes på baggrund af denne og under hensyntagen til det heri liggende formål.<sup>15</sup> Det er da også nærliggende at se formuleringen af tillægsinstruksen som udtryk for, at denne tjenestebefaling tilsigtede at normere enkeltpersoners retsstilling i overensstemmelse med regeringserklæringens indhold, hvad angår grundlaget for registrering hos PET.

Mens *tillægsinstruksens* retsvirkninger således ikke i sig selv kan danne grundlag for at drage den slutning, at regeringserklæringen skulle have været uden eksternt forpligtende retsvirkninger, må det samtidig fastholdes, at overvejelserne om *regeringserklæringens* eksterne retsvirkninger som særlig reguleringsform rækker videre end til spørgsmålet om tjenestebefalingers retlige status. Som det fremgår af regeringserklæringens ordlyd, var denne erklæring resultatet af en principielt betonet politisk beslutningsproces, et resultat der fulgte efter længere tids offentlig debat. Herunder havde spørgsmålet om registrering hos efterretningstjenesterne på grund af politisk virksomhed fremstået som ganske kontroversielt, og et lovgivningsmæssigt eller andet initiativ fra Folketingets side kunne være blevet alternativet til den løsning, som regeringen valgte med offentliggørelsen af sin erklæring den 30. september 1968.<sup>16</sup>

Offentliggørelsen af denne regeringserklæring skete under betydelig politisk og presse-mæssig bevågenhed, og regeringserklæringen var kort tid efter offentliggørelsen og derpå igen ved en række senere lejligheder genstand for drøftelser i Folketinget.<sup>17</sup> Det blev da gentagne gange tilkendegivet fra regeringens side, at man anså sig for forpligtet til at efterleve de i regeringserklæringen angivne regler for PET's registreringsvirksomhed. I den forbindelse blev der ikke taget forbehold om, at den hermed gennemførte regulering udelukkende skulle være udtryk for

15 Jf. hertil Claus Haagen Jensen, *ibid.*, s. 115-16, samt Poul Andersen, *ibid.*, s. 47-48 og s. 56-57.

16 Se nedenfor afsnit 4.2 om de beslutningsforslag, som tidligere var blevet fremsat i Folketinget med henblik på regulering af efterretningstjenestens virksomhed.

17 Som nogle vigtige eksempler, der er nærmere omtalt nedenfor i afsnittene 2.2.4, 4.2 og 5.1, kan henvises til FT 1968-69, forh. sp. 222-23 (3. oktober 1968), sp. 235 (4. oktober 1968), sp. 397 (9. oktober 1968), sp. 402-03 (9. oktober 1968), sp. 1797-98 (15. november 1968), sp. 1942-43 (27. november 1968), sp. 1955-56 (27. november 1968), sp. 4049 (14. februar 1969) og sp. 7550 (4. juni 1969) samt FT 1969-70, forh. sp. 581 (22. oktober 1969).

en politisk forpligtelse og som sådan uden retsvirkninger for regeringen eller de berørte ministre, justitsministeren og forsvarsministeren. Det fremgik heller ikke af de fremkomne udtalelser, at regeringserklæringen alene skulle være tiltænkt tidsbegrænset gyldighed, f.eks. til den daværende regerings eller justitsministers embedsperiode, og af denne eller andre årsager have begrænset retlig betydning.

I betragtning af det ovenfor anførte om regeringserklæringens indhold og formål, såvel som de særlige omstændigheder ved dens tilblivelse og offentliggørelse, må de i erklæringen fastsatte regler vedrørende PET's registreringsvirksomhed anses for at have haft retligt bindende virkning. Den retlige forpligtelse har ikke alene været gældende internt i relation til PET og Justitsministeriets departement. Det må herudover antages, at de i regeringserklæringen angivne regler havde eksterne virkninger navnlig i forhold til Folketinget som en binding af regeringen til at opretholde disse regler, indtil de måtte blive ændret gennem en beslutning under tilsvarende former. Hertil kommer, at enkeltpersoner formentlig i princippet ville kunne støtte ret på de i regeringserklæringen fastsatte regler om registrering. Som det fremgår nedenfor, svarer dette i det væsentligste til den opfattelse, der blev udtrykt officielt fra regeringens side i tiden efter erklæringens afgivelse den 30. september 1968.

#### ***2.2.4 Officielle udtalelser vedrørende regeringserklæringens status***

Mens drøftelserne i Folketinget i tiden efter regeringserklæringens fremkomst hovedsagelig drejede sig om dens indhold og betydning i relation til registreringernes omfang (jf. afsnit 5.1 nedenfor), blev der også rejst spørgsmål vedrørende regeringserklæringens formelle status. Et folketingsmedlem henviste således i november 1968 til, at han ved at konsultere sine jurister havde fået oplyst, at regeringserklæringen var helt uforpligtende, og at der ikke fandtes nogen paragraf, efter hvilken efterretningsfolkene i givet fald kunne drages til ansvar hvis de fortsatte deres virksomhed, og bad derfor justitsministeren om at bekræfte, at PET uanset regeringens erklæring om det modsatte ville kunne fortsætte den politiske registrering af landets borgere, uden at nogen kunne drages strafferetligt til ansvar herfor. I sit kortfattede svar henviste ministeren til regeringserklæringen og oplyste, at der "selvsagt [er] foretaget det fornødne med henblik på, at bestemmelserne bliver efterlevet. ... en overtrædelse af det [vil jo] være en

overtrædelse af tjenesteplichter, og det vil altid kunne medføre ansvar”.<sup>18</sup> Det var således regeringens udtalte opfattelse, at regeringserklæringen var retligt forpligtende som instruktion til de berørte embedsmænd, og at manglende efterlevelse heraf ville kunne være ansvarspådragende, hvilket måtte forstås som en henvisning til de almindeligt gældende regler om straf- og disciplinærsanktioner over for tjenestemænd.

Kort tid forinden havde det samme folketingsmedlem spurgt, om medlemskabet af NATO forpligtede Danmark til at foretage en politisk registrering af danske borgere. Ved sin besvarelse heraf henviste justitsministeren til regeringserklæringen, idet han betonedede dennes principielle og bindende karakter:

“... den den 30. september 1968 af regeringen offentliggjorte beslutning, hvorefter registrering af danske statsborgere ikke længere må finde sted alene på grundlag af lovlige politisk virksomhed. Denne beslutning har ikke blot *gyldighed for politiets efterretningstjeneste*, men er udtryk for *regeringens principielle indstilling* til spørgsmålet om politisk registrering af danske statsborgere.”<sup>19</sup>

Den påståede usikkerhed om regeringserklæringens juridiske status førte i januar 1969 til fremsættelsen af et forslag om indsættelse af en ny § 108 a i straffeloven, hvorefter den som indsamler, opbevarer eller videregiver “fortegnelse over personer tilhørende lovlige politiske sammenslutninger med henblik på at benytte fortegnelsens oplysninger i efterretningsøjemed” skulle straffes med hæfte eller fængsel i indtil 2 år. Ifølge den foreslåede bestemmelses stk. 2 skulle den, som videregiver oplysning eller fortegnelse af den nævnte art til fremmede magter eller organisationer, straffes med fængsel i indtil 4 år, under skærpene omstændigheder indtil 6 år. Lovforslaget var begrundet i utilfredshed med, at regeringsbeslutningen ikke blev fulgt op med præcise lovbestemmelser, der utvetydigt ville forbyde registrering af medborgere i politiets kartoteker på grundlag af de pågældendes politiske virksomhed. Ifølge forslagsstillerne havde det end ikke i Folketinget kunnet oplyses, hvorvidt den omtalte regeringsbeslutning var fulgt op af noget cirkulære, der rummede et eksakt forbud mod politisk registrering, eller om regeringens beslutning havde givet anledning til ændring eller

18 Justitsminister Knud Thestrup den 27. november 1968, FT 1968-69, forh. sp. 1943.

19 Justitsminister Knud Thestrup i skriftlig besvarelse af 15. november 1968, FT 1968-69, forh. sp. 1797-98 (fremhævet her).

tilbagekaldelse af tidligere udstedte retningslinjer for registreringen.<sup>20</sup> I fremsættelsestalen anførte ordføreren for forslagsstillerne:

“Hovedtanken bag forslaget er et ønske om, at der tilvejebringes rimelige garantier for, at regeringsbeslutningen af 30. september 1968 ... ikke fortaber sig i en tåge af lovprisninger, men at den følges op af et effektivt straffeværn. Hvis nemlig regeringsbeslutningen blot kommer til at stå alene uden lovmæssige garantier for, at forbuddet mod politiske registreringer er effektivt, er der – tør jeg sige uden overdrivelse – en vis risiko for, at der ikke vil kunne placeres noget ansvar i anledning af, at en eller anden nidkær efterretningsmand fortsætter registreringen af medborgere, der giver sig af med bestemte – i praksis venstreorienterede – aktiviteter.”<sup>21</sup>

Under Folketingets førstebehandling af lovforslaget gjorde justitsministeren som begrundelse for regeringens afvisning af forslaget gældende, at det med den givne begrundelse byggede på en misforståelse. Ministeren anførte endvidere:

“Regeringens beslutning af 30. september 1968 har fundet udtryk i en instruks fra mig til chefen for politiets efterretningstjeneste, og chefen har meddelt dette videre til alle underordnede. Forholdet ligger herefter ganske klart. En overtrædelse som den, forslagsstillerne forestiller sig, vil foruden gennem forfølgning efter reglerne i tjenestemandsløven kunne rammes efter straffelovens § 156. Da lovforslaget således bygger på den fejltagelse, at en *fortsættelse af den omhandlede registrering ikke klart skulle være omfattet af allerede eksisterende straffebestemmelser*, er der ikke grund til at gå i enkeltheder med det. Jeg skal derfor indskrænke mig til yderligere at sige, at den *videregivelse af oplysninger til fremmede magter eller organisationer*, som er nævnt i den foreslåede bestemmelses stk. 2, vil falde ind under straffelovens spionagebestemmelser i §§ 107 og 108.”<sup>22</sup>

Heri ligger ikke alene en klar tilkendegivelse om, at regeringserklæringen var retligt bindende for PET, men tillige en implicit – og potentielt ganske vidtrækkende – fortolkning af erklæringens indhold, jf. hertil afsnit 5.1.1. Ved lovforslagets genfremsættelse i den følgende folketingssamling var det i bemærkningerne

---

20 Bemærkninger til lovforslag om ændring af borgerlig straffelov (Forbud mod registrering af politisk tilhørsforhold i efterretningsøjemed), fremsat den 14. januar 1969, FT 1968-69, tillæg A, sp. 3271-72.

21 MF Kjær Rasmussen den 14. januar 1969, FT 1968-69, forh. sp. 2670.

22 Justitsminister Knud Thestrup den 14. februar 1969, FT 1968-69, forh. sp. 4049 (fremhævet her).



– efter henvisning til justitsministerens udtalelser under førstebehandlingen af det tilsvarende forslag i den foregående samling – indføjet, at regeringserklæringen og den dermed forbundne instruks ville kunne ændres, uden at Folketinget fik mulighed for at behandle sagen, og uden at offentligheden ville blive informeret. Forslagsstillernes udlægning af den retstilstand, justitsministeren havde beskrevet, var følgelig denne: “Beskyttelsen består kun, så længe regeringen ønsker det.”<sup>23</sup>

Under førstebehandlingen af dette lovforslag i oktober 1969 kunne justitsministeren “helt henvise til det”, han havde sagt ved Folketingets behandling af det identiske lovforslag i februar samme år. Ministeren gentog derefter de ovenfor citerede synspunkter om, at eventuel registrering ”i strid med regeringsbeslutningen af 30. september 1968” ville kunne rammes både efter reglerne i tjenstemandsloven og efter straffelovens § 156, og at videregivelse af oplysninger til fremmede magter eller organisationer faldt ind under straffelovens §§ 107 og 108.<sup>24</sup> Det er i den forbindelse værd at notere, at ministeren ikke henviste til sin instruks til PET’s chef, men til regeringserklæringen som den normgivende regulering af adgangen til registrering.

En vis tvivl om rækkevidden heraf kunne måske opstå i kraft af en afsluttende ordveksling under førstebehandlingen mellem justitsministeren og ordføreren for forslagsstillerne. Denne havde spurgt, om ministeren ville benægte, at en regering kunne lave en instruks af nogenlunde samme indhold som den, ministeren havde afskaffet med regeringserklæringen af 30. september 1968.<sup>25</sup> Ministeren betegnede det som “et gammelt trick at stille et spørgsmål, der skal besvares med ja eller nej” og ville ikke “besvare et spørgsmål med ja eller nej efter ordre fra det ærede medlem”.<sup>26</sup> Ved ikke at svare benægtende kunne justitsministeren siges at have antydnet en mulighed for, at regeringserklæringen faktisk ville kunne ophæves uden orientering af Folketinget og offentligheden, således at registreringsreglerne ville blive ført tilbage til retstilstanden før 30. september 1968. Ud fra den sammenhæng, hvori ministerens udtalelse blev fremsat, synes der dog ikke at være grundlag for at drage en sådan konklusion. Der var efter alt

23 Bemærkninger til lovforslag om ændring af borgerlig straffelov (Forbud mod registrering af politisk tilhørsforhold i efterretningsøjemed), fremsat den 14. oktober 1969, FT 1969-70, tillæg A sp. 658.

24 Justitsminister Knud Thstrup den 22. oktober 1969, FT 1969-70, forh. sp. 581. Se tillige forh. sp. 587 med henvisning alene til straffelovens § 108.

25 MF Kjær Rasmussen den 22. oktober 1969, FT 1969-70, forh. sp. 588.

26 Justitsminister Knud Thstrup den 22. oktober 1969, FT 1969-70, forh. sp. 589.

at dømme tale om politisk polemik mellem justitsministeren og VS-ordføreren, og ministerens udtalelse havde ikke et indhold og en bestemthed, som kunne indebære nogen modifikation af hans tidligere nok så klare udtalelser om regeringserklæringens status og rækkevidde.

Regeringserklæringens bindende virkning synes ligeledes forudsat i justitsministerens svar i juni 1969 på et spørgsmål om planerne for lovgivningsinitiativer med henblik på at sikre borgernes frihed og fred.<sup>27</sup> Det pågældende folketingsspørgsmål lå i forlængelse af SF's beslutningsforslag fra februar 1968, som i foråret 1968 var blevet stillet i bero blandt andet under henvisning til de regeringsplaner, der mundede ud i erklæringen af 30. september 1968.<sup>28</sup>

Indtrykket af, at regeringserklæringen skulle være bindende også for fremtidige regeringer, blev i øvrigt bekræftet ved en udtalelse fremsat af den radikale ordfører under Folketingets førstebehandling af et beslutningsforslag om rigsretstiltale mod justitsministeren i januar 1970. Det blev her anført, at "[r] egistrering af lovlig politisk virksomhed er ophørt, og det vil ikke være muligt at genoptage den uden tilslutning fra folketinget ...."<sup>29</sup> Omend dette må betragtes som en politisk tilkendegivelse og derfor ikke i sig selv kan være afgørende for den retlige vurdering, må en sådan uimodsagt udtalelse af en ordfører fra et af regeringspartierne dog uundgåeligt have bidraget til at bestyrke den almindeligt udbredte opfattelse af, at regeringen havde tilsigtet at lade sig binde ved afgivelsen af justitsministerens erklæring af 30. september 1968.

Det kan endelig bemærkes, at daværende forsvarsminister og senere justitsminister Erik Ninn-Hansen over for Kommissionen har givet udtryk for, at han i hvert fald som udgangspunkt anså regeringserklæringen for at være bindende både for den udstedende regering og for senere regeringer, således at ændringer heri måtte kræve orientering af Folketinget. Ninn-Hansen udtrykte det på følgende måde:

Det er vidnets opfattelse, at senere regeringer skulle opfylde regeringserklæringen fra 1968, når henses til beslutningens fremkomst efter drøftelserne i Folketinget. Alle partier var vel involveret i arbejdet. Hvis noget gennemføres i Folketinget, og der er almindelig tilslutning hertil, kan man ikke uden videre ændre dette. Beslutningen binder også senere regeringer. Det er denne politiske binding, der skaber den retlige binding. Folketinget arbejder efter uskrevne

27 Justitsminister Knud Thestrup den 4. juni 1969, FT 1968-69, forh. sp. 7550.

28 Se nærmere herom i afsnit 4.2 in fine.

29 MF Svend Haugaard den 14. januar 1970, FT 1969-70, forh. sp. 2476.

regler, der er afgørende for hele tingets arbejde. Regeringserklæringer kan ikke angives som en absolut størrelse, men når der er bred støtte til en erklæring, vil den være bindende. En ændring af en erklæring kunne ske gennem en udtalelse i Folketinget. Fortolkningen af en regeringserklæring er noget andet end en ændring. Han vil dog ikke hermed sige, at man blot kan vælge en anden fortolkning af erklæringen. Som justitsminister arbejdede han inden for de rammer, som regeringserklæringen satte. Hvilke bindinger, erklæringen nærmere satte, er ikke nemt at udlede. Vidnet tør ikke sige, at en regeringserklæring til alle tider vil være gældende.<sup>30</sup>

### 2.2.5 Konklusion vedrørende regeringserklæringens status

Spørgsmålet om regeringserklæringens retlige betydning for regeringen som sådan, navnlig med hensyn til muligheden for senere ændring af reglerne om PET's registreringsvirksomhed, må besvares med udgangspunkt i det forhold, at justitsministeren havde kompetence til rent administrativt at ændre de ved tillægsinstruksen fastsatte tjenstlige regler for PET. Som følge af den snævre sammenhæng mellem tillægsinstruksen og regeringserklæringen må det dog – henset til regeringserklæringens særlige karakter, hvad angår både indhold, formål og tilblivelse – anses for at have været en forudsætning for udnyttelse af ministerens instruktionsbeføjelse, at der i tilfælde af ændring af dette punkt i PET's instruks samtidig ville blive givet underretning til Folketinget, eventuelt i form af offentliggørelse af de ændrede reglers indhold.

Det kan i den henseende være velbegrunderet at drage en parallel til *folketingsbeslutninger*, om hvis retlige status der ganske vist har hersket nogen uenighed, men som i hvert fald antages at kunne indebære en informationspligt for den pågældende minister i tilfælde af ikke-efterlevelse.<sup>31</sup> At erklæringen af 30. september 1968 ikke var vedtaget af Folketinget, men netop afgivet af regeringen, synes i betragtning af regeringserklæringens formål og kontekst ikke at indebære nogen afgørende forskel i henseende til dens retlige status. Justitsministeren havde

30 RB: Erik Ninn-Hansen, 6. december 2000.

31 Jf. Peter Germer, *Statsforfatningsret I*, (København, 1989), s. 82 med henvisning til ministeransvarlighedslovens § 5 i relation folketingsbeslutninger om fremsættelse af lovforslag, og Henrik Zahle, *Dansk forfatningsret 1. Institutioner og regulering* (København, 1989), s. 306-07 og s. 314-17 med yderligere henvisninger.

herved på regeringens vegne tilkendegivet at ville påtage sig en forpligtelse til at regulere efterretningstjenesternes registreringsvirksomhed på nærmere angivet måde, og et initiativ til lovgivning eller anden regulering fra Folketingets side fremstod som et ganske nærliggende alternativ til denne beslutning. Ud fra synspunkter svarende til dem, der gør sig gældende for folketingsbeslutninger, måtte en justitsminister, der måtte beslutte sig for at ændre den i overensstemmelse med regeringserklæringen fastsatte instruks for PET, således være forpligtet til at fremkomme med en tilkendegivelse herom over for Folketinget.

På baggrund af de ovenfor nævnte særlige omstændigheder ved regeringserklæringen synes retsstillingen efter dennes offentliggørelse den 30. september 1968 derfor at kunne beskrives på den måde, at også regeringen og dens ministre må antages at være blevet retligt forpligtet heraf. Forpligtelsen bestod først og fremmest i en *underretningspligt* i forhold til Folketinget, idet ændring af de i regeringserklæringen fastsatte regler for registrering af danske statsborgere uden justitsministerens, henholdsvis forsvarsministerens, samtidige underretning af Folketinget herom ville være retsstridig. Den ansvarlige ministers undladelse af at give Folketinget en sådan underretning ville muligvis efter omstændighederne kunne indebære en overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, ligesom urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget om registreringspraksis og reglerne herfor ville kunne være i strid med lovens § 5, stk. 2.<sup>32</sup>

Dette rejser i princippet det afledte spørgsmål, om en ændring af instruksen for PET, som måtte gøre den uforenelig med regeringserklæringen uden fornøden underretning til Folketinget, ville udgøre en *tjenestebefaling* af et så klart ulovligt indhold, at PET's chef og eventuelt andre embedsmænd i PET og Justitsministeriet ville være berettiget eller endog forpligtet til at undlade at efterleve instruksændringen. På det foreliggende grundlag er der imidlertid ikke anledning til at foretage nogen nærmere undersøgelse af denne problemstilling.

---

32 Jf. hertil Jens Peter Christensen, *Ministeransvar* (København, 1997), s. 359-70, særligt s. 366. Selvom specifikke forhold og særegne hensyn i sager vedrørende statens sikkerhed kan tilsige tavshed eller i hvert fald begrænset detaljeringsgrad i oplysninger til Folketinget, er der ikke retligt grundlag for at antage, at sådanne sager skulle være generelt undtaget fra sandhedsplichten efter ministeransvarlighedsloven.

### 3. REGERINGSERKLÆRINGENS INDHOLD OG RÆKKEVIDDE

#### 3.1 Afgrænsningen til danske statsborgere<sup>33</sup>

Den personelle afgrænsning af regeringserklæringens anvendelsesområde rummer kun få fortolkningsproblemer. Der kan dog være anledning til at overveje, hvorvidt afgrænsningen af erklæringens anvendelsesområde til danske statsborgere samtidig begrænser erklæringen til alene at gælde for *fysiske personer*. Spørgsmålet bliver i den forbindelse nærmere, om foreninger, selskaber og andre *juridiske personer* falder uden for anvendelsesområdet for den regulering af registreringsadgangen, som blev foretaget med justitsministerens erklæring af 30. september 1968 og den samtidige tillægsinstruks til PET's chef.

Henvisningen til *dansk statsborgerskab* som betingelse for at være omfattet af de fastsatte registreringsregler tyder umiddelbart på, at det har været tilsigtet at begrænse reglerens anvendelsesområde til fysiske personer med et sådant statsborgerskab. Dette understøttes vel umiddelbart af erklæringens tredje afsnit, der anfører hensynet til, at "den enkelte borger" frit kan udfolde sig. Udtrykket "lovlig politisk virksomhed" kunne ligeledes pege i retning af, at kun registrering af fysiske personer skulle være omfattet af regeringserklæringen.

Disse udtryks betydning for den personelle afgrænsning af regeringserklæ-

---

33 I det følgende besvares spørgsmål nr. 225 fra Folketingets Retsudvalg til justitsministeren vedrørende forslaget til lov om undersøgelse af Politiets Efterretningstjeneste. Spørgsmål nr. 225 lyder således: "Kan man med henvisning til, at regeringserklæringen af 1968 første afsnit vedrører registrering af borgere konkludere, at den så ikke gælder partier eller organisationer, til trods for, at tredje afsnit indeholder en langt bredere formulering, som efter sin ordlyd også må omfatte lovlige partier og organisationer?"

ringen giver dog anledning til en vis tvivl. Til støtte for den modsatte opfattelse kan det anføres, at en sådan udfoldelse fra borgernes side ofte vil ske gennem deltagelse i *foreningsaktiviteter*. Visse former for politisk virksomhed udføres således ikke alene af fysiske personer enkeltvis, men tillige som led i organiseret virksomhed inden for rammerne af foreninger eller andre juridiske personer. I praksis kan dette eksempelvis være tilfældet for møde- og oplysningsaktiviteter samt publiceringsvirksomhed, som i vidt omfang udføres af foreninger og andre politiske eller kulturelle organisationer. Da sådanne former for politisk virksomhed nyder beskyttelse efter grundloven, uanset om de udføres af fysiske eller juridiske personer, kunne dette tale for at også de sidstnævnte måtte falde inden for regeringserklæringens anvendelsesområde.

I henhold til den administrative anvendelse af udtrykket ”registrering” kunne såvel fysiske som juridiske personer være genstand for formel registrering hos PET. Dette kunne ligeledes støtte den opfattelse, at den sidstnævnte personkategori skulle være omfattet af de regler vedrørende registrering, som blev fastsat med regeringserklæringen. Da denne forståelse af registreringsbegrebet bygger på den interne administrative anvendelse af udtrykket i PET og Justitsministeriet, kan den dog næppe i sig selv være afgørende for spørgsmålet om regeringserklæringens afgrænsning med hensyn til registrering af juridiske personer.

Der er andre passager i regeringserklæringen, som kunne indicere, at den tillige skulle omfatte registrering af juridiske personer. Således omtaler erklæringens sidste afsnit eventuel tidligere registrering af ”oplysninger af denne art”. Dette angiver ikke nogen forudsætning om, at den bebudede tilintetgørelse udelukkende skulle omfatte registrering af fysiske personer, og at det derfor også kun var sådanne enkeltpersoner, der ville være omfattet af den med erklæringen foretagne regulering af registreringsadgangen i fremtiden. Udtrykket synes derimod at henvise til erklæringens fjerde afsnit, hvor det anføres at ”en virksomhed, der holder sig inden for de grænser, der er afstukket ved lovgivningen, ikke bør give anledning til registrering hos politiet”. En sådan *virksomhed* kan som ovenfor nævnt tænkes udført af såvel fysiske som juridiske personer.

Regeringserklæringens ordlyd er således ikke éntydig, og der kan næppe herudfra drages nogen sikker konklusion med hensyn til, om registrering af juridiske personer skulle være omfattet. Den historiske baggrund for regeringserklæringens afgivelse, hvor ’kartoteksdebatten’ først og fremmest havde omhandlet PET’s registre over *enkeltpersoner*, gør det dog nærliggende at antage, at erklæringen – i hvert fald som udgangspunkt – var ment at skulle regulere adgangen til registrering af fysiske personer. En sådan fortolkning af regeringserklæringen

er desuden i bedst overensstemmelse med den naturlige forståelse af udtrykket ”danske statsborgere”, jf. ovenfor. Som følge heraf må retlige vurderinger på grundlag af regeringserklæringen begrænses til at omfatte registrering af *fysiske personer med dansk statsborgerskab*.

Dette indebærer ikke, at juridiske personer såsom foreninger, selskaber og institutioner med politisk formål har befundet sig uden for enhver retlig regulering i forhold til PET’s overvågnings- og registreringsvirksomhed. Disse organisationer – såvel som enkeltpersoner uden dansk statsborgerskab – har i vidt omfang kunnet påberåbe sig borgerlige og politiske rettigheder i henhold til grundloven og internationale konventioner, ligesom de har været omfattet af de generelle regler i straffeloven og retsplejeloven.<sup>34</sup> Som følge heraf må retsstillingen for sådanne personer fastlægges på andet grundlag end regeringserklæringen, og tilsvarende må det være andre retsregler end denne erklæring, der danner grundlag for retlige vurderinger af PET’s virksomhed i forhold til politiske organisationer og udenlandske statsborgere. Hvad derimod angår den historiske undersøgelse, som Kommissionen har skullet foretage for perioden 1945-1989, er den personelle afgrænsning af regeringserklæringen uden betydning, hvilket da også fremgår af udtrykkene ”politiske partier” og ”politisk-ideologisk prægede grupperinger og bevægelser” i PET-kommissionslovens § 3, stk. 1, nr. 1.

### 3.2 Betydningen af ordet ”alene”

Ordet ”alene” må anses for at udgøre et centralt element i regeringserklæringen, hvorfor det som led i fastlæggelsen af erklæringens indhold er nødvendigt at overveje den nærmere forståelse af dette udtryk. Mens det er forholdsvis enkelt at fastslå ordets betydning, således som det fremstår i regeringserklæringens første afsnit, kan der rejses spørgsmål om muligt videre implikationer af udtrykket i sammenhæng med regeringserklæringens øvrige indhold.

Det er med anvendelsen af ordet ”alene” på den ene side klargjort, at udførelse af lovlig politisk virksomhed ikke *selvstændigt* vil kunne danne grundlag for registrering af danske statsborgere. På den anden side indebærer formuleringen, at det ikke er udelukket at registrere en dansk statsborgers lovlige politiske virksomhed, hvis der *i øvrigt* – dvs. bortset fra denne lovlige virksomhed – består et

---

34 Jf. således Max Sørensen, *Statsforfatningsret*, 2. udgave (ved Peter Germer), (København, 1973), s. 371-72 og s. 384.

retmæssigt grundlag for registrering af den pågældende. Den afgørende betingelse for registrering er efter regeringserklæringen, at en person har foretaget handlinger, der falder uden for kategorien ”lovlig politisk virksomhed”, jf. herom nedenfor i afsnit 3.3. Er denne betingelse til stede, vil den pågældende danske statsborger ikke være registreret *alene* på grundlag af sin lovlige politiske virksomhed, selvom oplysninger om en sådan lovlige virksomhed bliver medtaget i det materiale, der indgår i den pågældendes personsag hos PET.

Der kan dog være grund til at overveje, om forbudet mod registrering af *personer* alene på grundlag af lovlige politisk virksomhed tillige kan indebære begrænsninger i adgangen til overvågning og registrering af selve den politiske *virksomhed*, såfremt denne virksomhed er lovlige. Spørgsmålet er her ikke, om oplysninger af denne art kan tilføjes en på andet grundlag oprettet personsag vedrørende en bestemt person – som ovenfor anført følger det af ordet ”alene” at noget sådant vil være i overensstemmelse med regeringserklæringen. Der sigtes heller ikke til registrering af de *organisationer*, i hvis regi den politiske virksomhed bliver udført, men til den pågældende virksomhed eller aktivitet som politisk fænomen. Spørgsmålet er altså, om den *politiske virksomhed* som sådan uden begrænsninger kan gøres til genstand for politiets overvågning og eventuelle registrering, såfremt den holder sig inden for lovlige rammer.

En sådan overvågning og registrering kan naturligvis siges at være en forudsætning for gennemførelse af den tidligere nævnte form for registrering, hvor oplysninger om lovlige politisk virksomhed kan tilføjes en på andet grundlag oprettet personsag. Dette taler i sig selv for, at der må være mulighed for at foretage overvågning og registrering også af den lovlige politiske virksomhed som sådan. Imidlertid kan visse formuleringer i regeringserklæringen – navnlig i sidste afsnit, og til dels i næstsidste afsnit – bidrage til at skabe det indtryk, at der fremover ikke skulle være adgang for efterretningstjenesten til at registrere en sådan lovlige politisk virksomhed. Mens det således ved fortolkning af regeringserklæringen i princippet er relevant at fastholde sondringen mellem registrering af *enkeltpersoner* og *organisationer* på den ene side og overvågning og registrering af bestemte former for *politisk virksomhed* på den anden, skal det rejste spørgsmål dog ikke forfølges nærmere her. Dels kan der næppe angives nogen éntydig og sikker løsning på dette fortolkningsproblem, dels hænger spørgsmålet om, hvorvidt der med regeringserklæringen var foretaget indirekte begrænsning af PET’s adgang til at overvåge og registrere politisk virksomhed, snævert sammen med rækkevidden af begrebet ”registrering”, som vil blive drøftet nedenfor i afsnit 4.



### 3.3 Afgrænsningen af ”lovlig politisk virksomhed”

Eftersom registrering af danske statsborgere ifølge regeringserklæringen ikke må finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed, bliver det selvsagt afgørende for PET’s registreringsadgang at fastslå, hvor grænsen går mellem lovlig og ulovlig politisk virksomhed. Betingelsen for at registrere en dansk statsborger vil efter erklæringen være, at den pågældende har begået handlinger, der falder uden for området for ”lovlig politisk virksomhed”. Som baggrund for vurdering af registreringsadgangen skal der derfor foretages en negativ afgrænsning mod de former for lovlig virksomhed, der herefter *ikke* i sig selv kan danne grundlag for registrering af enkeltpersoner.

#### 3.3.1 Formelle krav til den politiske virksomhed? <sup>35</sup>

Udtrykket ”lovlig politisk virksomhed” refererer til en indholdsmæssig eller *funktionel* afgrænsning af de aktivitetsformer, der er omfattet af regeringserklæringen. Ved vurderingen af, om en given politisk virksomhed må anses for lovlig, kan det derfor ikke have selvstændigt afgørende betydning, om den pågældende aktivitet udføres i bestemte *organisatoriske* former. Da regeringserklæringen ikke nærmere præciserer begrebet politisk virksomhed, må dette begreb i overensstemmelse med almindelig sprogbrug forstås i sin brede betydning, hvorefter det omfatter enhver form for aktivitet, der retter sig mod – eller på anden måde omhandler, berører eller tager stilling til – anliggender af samfundsmæssig betydning eller interesse.

Uden holdepunkter i regeringserklæringens ordlyd kan der således ikke opstilles særlige begrænsende eller kvalificerende *formelle kriterier* for, hvilke typer af politisk virksomhed der må anses for at falde ind under begrebet ”politisk virksomhed”. Denne fortolkning understøttes af de formuleringer, der er benyttet i regeringserklæringens tredje og fjerde afsnit: ”hensynet til, at den enkelte

---

35 I det følgende besvares spørgsmål nr. 229 fra Folketingets Retsudvalg til justitsministeren vedrørende forslaget til lov om undersøgelse af Politiets Efterretningstjeneste. Spørgsmål nr. 229 lyder således: ”Med hvilken ret kan PET yderligere udhule regeringserklæringen ved at hævde, at der med lovlig politisk virksomhed kun er tænkt på medlemskab af ”egentlige politiske partier, som efter godkendelsen af indenrigsministeren opstiller til folketingsvalgene” (PET redegørelsen af side 83), når regeringserklæringen ikke indeholder noget som helst til støtte for en sådan indsnævring?”

borger frit kan udfolde sig” og ”en virksomhed, der holder sig inden for de grænser, der er afstukket ved lovgivningen”. Den udfoldelse, henholdsvis virksomhed, der her angives som forhold der ikke bør give anledning til registrering hos politiet, ses på ingen måde at være betinget af at den udøves i bestemte organisatoriske former. Havde noget sådant været tilsigtet, ville det have været forholdsvis enkelt at give det sprogligt udtryk i regeringserklæringens ordlyd.

Det spiller i den forbindelse tillige en væsentlig rolle, at den grundlovmæssige beskyttelse af borgernes rettigheder omfatter ganske forskelligartede aktiviteter, der kan henføres til begrebet politisk virksomhed, uden at der i den forbindelse stilles formelle krav til disse aktiviteters organisering eller ydre fremtoning. Dette gælder i relation til centrale politiske rettigheder som ytringsfrihed, foreningsfrihed og forsamlingsfrihed, jf. grundlovens §§ 77, 78 og 79. At der eksisterer en særlig beskyttelse af den materielle foreningsfrihed for politiske partier efter bestemmelsen i grundlovens § 78,<sup>36</sup> kan ikke omvendt antages at medføre, at selve *lovligheden* af en foreningsdannelse skulle bero på, at den lader sig karakterisere som et politisk parti. Der er heller ikke i den almindelige lovgivning grundlag for at stille formelle krav til organiseringen af en given aktivitet, for at den isoleret set vil opfylde betingelserne for at udgøre lovlig politisk virksomhed, og sådanne lovgivningsmæssige krav ses ej heller at have bestået på tidspunktet for regeringserklæringens afgivelse i 1968.

Begrebet ”lovlig politisk virksomhed” kan således ikke anses for at være afgrænset til medlemskab af *politiske partier* eller aktiviteter inden for sådanne partiers organisatoriske rammer. Tilsvarende kan det ikke betragtes som en forudsætning, at den pågældende virksomhed i *indholdsmæssig* henseende drejer sig om eller er forbundet med de typer af problemstillinger, som almindeligvis er genstand for de politiske partiers interesse og aktivitet, herunder i form af parlamentarisk virksomhed. Også aktiviteter, der tager sigte på andre samfundsmæssige anliggender end dem, der på et givet tidspunkt optager de politiske partier, eller som udføres i andre organisatoriske former end sædvanligt for disse partier, vil derfor kunne betragtes som ”politisk virksomhed” i regeringserklæringens forstand.

Eksempelvis kan det ikke gøres til en forudsætning for at anse en bestemt

---

36 Jf. hertil Max Sørensen, *Statsforfatningsret*, 2. udgave (ved Peter Germer), s. 383 og s. 387-89, Henrik Zahle, *Dansk Forfatningsret 3. Menneskerettigheder* (København, 1989), s. 93 og s. 98-99, samt Jørgen Albæk Jensen, ”De politiske partier og den materielle foreningsfrihed”, *Juristen*, 1996, s. 1-15, særligt s. 11-15.

virksomhed for at falde inden for regeringserklæringens anvendelsesområde, at den pågældende aktivitet er afgrænset til eller tager sigte på emner, som er eller har været under officiel behandling i Folketinget eller andre folkevalgte organer såsom by- eller amtsråd. Spørgsmålet om virksomhedens *lovlighed* – og dermed om, hvorvidt den falder inden for den begrænsning af registreringsadgangen, som blev fastsat i regeringserklæringen – må med andre ord afgøres efter ganske de samme kriterier uanset mulige forskelle med hensyn til, hvilke politiske problemstillinger og hvilken organisatorisk ramme der kendetegner den pågældende aktivitet.

### 3.3.2 Særlige krav vedrørende politiske partier?<sup>37</sup>

Når der efter det ovenfor anførte ikke kan stilles særlige krav af formel, organisatorisk art til politisk virksomhed, for at den kan anses for omfattet af regeringserklæringen, følger det umiddelbart heraf, at der heller ikke kan opstilles formelle kriterier med hensyn til karakteren af sådanne aktiviteter, når de finder sted *inden for* de organisationer, der betegner sig som politiske partier. Hvis en bestemt politisk virksomhed udøves inden for rammerne af et sådant politisk parti, har det altså ikke i sig selv afgørende betydning for vurderingen af, om denne virksomhed skal anses for at ligge inden for regeringserklæringens anvendelsesområde, hvordan partiet nærmere er opbygget rent organisatorisk, eller hvorvidt og på hvilken måde det deltager i parlamentarisk eller anden offentlig virksomhed.

I praksis indebærer dette, at der ikke kan antages at gælde særlige organisatoriske eller andre formelle betingelser for, at virksomhed inden for et politisk parti vil være omfattet af regeringserklæringens regulering af adgangen til registrering. For eksempel er det ikke nogen betingelse, at det pågældende politiske parti er *opstillingsberettiget* til valg til Folketinget, eller at partiet allerede er *repræsenteret* i Folketinget, kommunale råd eller andre folkevalgte organer.

Noget andet er, at det forhold, at et politisk parti har opnået – og fortsat nyder

37 I det følgende gives ligeledes bidrag til besvarelse af spørgsmål nr. 229 fra Folketingets Retsudvalg til justitsministeren vedrørende forslaget til lov om undersøgelse af Politiets Efterretningstjeneste. Spørgsmål nr. 229 lyder således: ”Med hvilken ret kan PET yderligere udhule regeringserklæringen ved at hævde, at der med lovlig politisk virksomhed kun er tænkt på medlemskab af ”egentlige politiske partier, som efter godkendelsen af indenrigsministeren opstiller til folketingsvalgene” (PET redegørelsen af side 83), når regeringserklæringen ikke indeholder noget som helst til støtte for en sådan indsnævring?”

– status som repræsenteret eller opstillingsberettiget, typisk vil være indicium for, at partiets virksomhed som sådan ikke med rette kan betragtes som ulovlig. Når en politisk organisation er blevet anerkendt som opstillingsberettiget til Folketinget eller har opnået repræsentation i Folketinget eller i et andet folkevalgt organ, vil dens program og virksomhed være offentligt kendt på en sådan måde, at der må formodes at have været mulighed for og anledning til at gribe ind fra myndighedernes side, såfremt partiets officielle virksomhed måtte blive anset for ulovlig.<sup>38</sup> I betragtning heraf må borgerne antagelig normalt kunne gå ud fra, at myndighederne i givet fald ville have taget initiativ til organisationens opløsning. Er dette ikke sket, må der bestå i hvert fald en vis formodning for, at partiets virksomhed ikke kan anses for ulovlig, og at deltagelse heri ifølge regeringserklæringen derfor ikke uden videre vil kunne danne grundlag for registrering hos efterretningstjenesten. En sådan formodning kan dog selvsagt udelukkende bestå i relation til den *officielle partivirksomhed*, som har kunnet erkendes og om fornødent overvåges af efterretningstjenesten og andre offentlige myndigheder.

---

38 Se nærmere om Grundlovens § 78, stk. 2 i Kommissionens beretning, bind 15, 2. del, kapitel 8.

## 4. REGISTRERINGSBEGREBET

Regeringserklæringen angiver ikke nærmere de former for eller typer af registre, hvorpå dens regulering af registreringsadgangen skal finde anvendelse. Heller ikke i andre offentliggjorte kilder i tilknytning til regeringserklæringen ses der at være foretaget nogen afgrænsning af det *registreringsbegreb*, som denne erklæring skulle tage sigte på. Da det imidlertid er af afgørende betydning for vurderingen af, om PET har udøvet sin virksomhed i overensstemmelse med regeringserklæringen og andre regler om adgangen til registrering, at der er fastlagt et forholdsvis nøjagtigt registreringsbegreb, skal dette udtryk i regeringserklæringen søges defineret i det følgende med henblik på nærmere afgrænsning af regeringserklæringens anvendelsesområde.<sup>39</sup>

Definitionen skal foretages på grundlag af den naturlige sproglige forståelse af udtrykkene ”register” og ”registrering”, således som denne kan fastlægges under hensyntagen til den samtidige anvendelse af begreberne i retligt relevante sammenhænge. Der ses først på begrebet ”register” i anden lovgivning, dernæst på den forståelse af registreringsbegrebet, som kom til udtryk i officielle tilkendegivelser i tiden omkring regeringserklæringens fremkomst, herunder ministerudtalelser i forbindelse med de politiske drøftelser af denne erklærings indhold og betydning.

---

39 I det følgende gives der bidrag til besvarelse af spørgsmål nr. 227 fra Folketingets Retsudvalg til justitsministeren vedrørende forslaget til lov om undersøgelse af Politiets Efterretningstjeneste. Spørgsmål nr. 227 lyder således: ”Hvordan kan man på grundlag af regeringserklæringen af 1968 hævde, at det kun er ulovligt at registrere danske statsborgere alene på grund af lovlig politisk virksomhed, hvis der oprettes en personfil på dette grundlag, men ikke hvis personerne ”kun” registreres i den pågældende, lovlige organisations fil?”

## 4.1 Begrebet ”register” i anden lovgivning

Lov om offentlige myndigheders registre blev vedtaget i 1978<sup>40</sup> på baggrund af et omfattende betækningsarbejde,<sup>41</sup> som indeholder væsentlige bidrag til forståelse af det registerbegreb, denne lovgivning var baseret på. Eftersom registerloven blev til i årene umiddelbart efter regeringserklæringens fremkomst, må denne lov og ikke mindst lovens forarbejder betragtes som en både relevant og central kilde til belysning af datidens opfattelse af register- og registreringsbegreberne. Dette gælder uanset det forhold, at loven ikke omfattede efterretningstjenesternes registre, jf. straks nedenfor.

Registerloven gjaldt ifølge § 1, stk. 1 for edb-registre, der førtes for den offentlige forvaltning, og som indeholdt personoplysninger. Udtrykket ”edb-registre” omfattede registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, jf. lovens § 1, stk. 2. Ved ”personoplysninger” skulle forstås oplysninger, som kan henføres til bestemte personer, selvom det forudsætter kendskab til personnummer, registreringsnummer eller lignende særlige identifikationer, jf. § 1, stk. 3. Ifølge § 31 gjaldt loven ikke for registre, der føres for politiets og forsvarrets efterretningstjenester. I betragtning af den sidstnævnte bestemmelse må registerloven således antages at være baseret på den forudsætning, at efterretningstjenesterne havde oprettet registre, som ellers ville være blevet omfattet af loven.

I den betænkning, der dannede baggrund for vedtagelsen af lov om offentlige myndigheders registre, er de netop citerede legaldefinitioner nærmere uddybet. Registerbegrebet må her ses i sammenhæng med den foretagne afgrænsning af begrebet *personoplysninger*. Ved det sidstnævnte skulle ifølge Registerudvalget forstås oplysninger, som kan henføres til bestemte personer, jf. § 1, stk. 3 i den vedtagne lov. Dette udtryk blev nærmere forklaret på denne måde:

“Registeret må altså bl.a. indeholde oplysninger, som kan identificere en bestemt person. Det vil først og fremmest sige oplysninger om navn og adresse eller personnummer. Efter udvalgets opfattelse bør det imidlertid ikke være en betingelse for at registeret omfattes af kontrolordningen m.v. at identifikationsoplysningen er alment kendt eller umiddelbart tilgængelig. Også registre, der indeholder identi-

40 Lov nr. 294 af 8. juni 1978 om offentlige myndigheders registre. Loven blev med virkning fra 1. juli 2000 ophævet og erstattet af lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger.

41 Delbetænkning om offentlige registre, afgivet af det af Justitsministeriet den 9. september 1970 nedsatte registerudvalg, Betænkning nr. 767/1976.

fikationer, som kun gør det muligt for den indviede at forstå, hvem en oplysning vedrører, bør være omfattet af reglerne. Dette vil således være tilfældet, hvis der i registeret findes et løbenummer eller lignende, f.eks. medlemsnummer eller journalnummer. Hvis f.eks. navn og adresse erstattes af en speciel nummerering, der kan føres tilbage til den oprindelige individuelle oplysning, bør dette ikke være tilstrækkeligt til at undtage registeret fra loven, uanset identifikationen kun kan ske manuelt....

Sammenfattende kan udvalgets afgrænsning af begrebet personoplysninger beskrives således, at man herved forstår *oplysninger, som kan henføres til bestemte personer, selvom dette forudsætter kendskab til særlige identifikationer som f.eks. løbenummer eller lignende.*<sup>42</sup>

Om selve *registerbegrebet* anførte udvalget i lighed med lovens § 1, stk. 2, at edb-registre måtte defineres som registre eller andre systematiserede fortegnelser, hvor der gøres brug af elektronisk databehandling.<sup>43</sup> Registerudvalget anførte om dette begreb nærmere:

“Begrebet edb-register er ikke en datateknisk definition i den forstand, at det er identisk med registerbegrebet i et edb-system, f.eks. et magnetbånd. Det vil således ofte være hensigtsmæssigt at anse hele systemet – f.eks. CPR-registeret – bestående af flere datafiler eller delregistre og de til disse hørende programmer m.v. som ét edb-register, såfremt systemet teknisk og administrativt fungerer som en enhed.”<sup>44</sup>

Når bortses fra forudsætningen om elektronisk behandling af de pågældende registerdata – en forudsætning, som udvalget i øvrigt ikke ville fastholde generelt, idet man foreslog visse manuelle systemer omfattet af den kommende registerlov<sup>45</sup> – bygger denne lovgivning således på et ganske bredt registerbegreb, der omfatter enhver form for *systematiserede fortegnelser*. Dette synes at have afspejlet den samtidige administrative anvendelse af registerbegrebet, idet Registerudvalget havde foretaget en kortlægning af myndighedernes praksis i så henseende. Udvalget oplyser i sin betænkning følgende om resultatet af denne undersøgelse:

42 Ibid., s. 155-56 (original fremhævelse).

43 Ibid., s. 156.

44 Ibid., s. 156-57.

45 Ibid., s. 157.

”Udvalget har ved indledningen af sin gennemgang af registrene i den offentlige sektor udsendt korte spørgeskemaer til samtlige statsmyndigheder og et udsnit af kommunale myndigheder. Registerbegrebet blev ikke nærmere defineret i den forbindelse, men besvarelsene bygger stort set på den opfattelse, at begrebet *personregister* omfatter *enhver systematiseret opbevaring af oplysninger om enkeltpersoner*, hvad enten der er tale om maskinelle opbevaringsformer (magnetbånd, magnetplader m.v.) eller om manuelle kartoteker eller lignende.”<sup>46</sup>

Endelig indeholder udvalgsbetænkningen en redegørelse for Registerudvalgets overvejelser vedrørende de af efterretningstjenesterne oprettede registre. Det var ikke udvalgets hensigt at lade de personregistre, der føres af politiets eller forsvarrets efterretningstjenester, blive inddraget under den foreslåede kontrolordning. Disse registre burde efter udvalgets opfattelse ikke kontrolleres af den foreslåede tilsynsmyndighed (det senere Registertilsyn), og heller ikke af de registrerede selv gennem egen-access. Dette beroede på, at disse efterretningsregistre allerede var “underkastet en særlig kontrol i overensstemmelse med folketingets beslutninger herom.”<sup>47</sup> Registerudvalget henviste i den forbindelse til det i juni 1964 nedsatte Wamberg-udvalg samt til, at regeringen i september 1968 havde udsendt “en erklæring, hvis hovedindhold er, at registrering af danske statsborgere ikke må finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed.”<sup>48</sup>

Det lovforberedende arbejde, der blev iværksat i 1970 og i 1978 resulterede i vedtagelsen af lov om offentlige myndigheders registre, viser således for det første, at man i årene efter regeringserklæringens afgivelse både i den offentlige administration og i forbindelse med relevant lovgivningsarbejde anvendte et ganske bredt registerbegreb. Eftersom registerloven med de ovenfor gengivne begrundelser udtrykkeligt undtog registre, der føres for politiets og forsvarrets efterretningstjenester, fra lovens anvendelsesområde, er der for det andet ikke grundlag for at antage, at efterretningstjenesterne skulle have afvejet væsentligt fra andre offentlige myndigheder, hvad angår definitionen af ”registre” og det korresponderende udtryk ”registrering”. Tværtimod synes det ud fra de senest citerede dele af registerlovens forarbejder nærliggende at gå ud fra, at det ved gennemførelsen af denne lovgivning er blevet officielt forudsat, at de to efterretningstjenester anvendte et stort set tilsvarende registreringsbegreb.

Selvom disse forarbejder til registerloven ikke udgør nogen primær kilde

<sup>46</sup> Ibid., s. 61 (originale fremhævelser).

<sup>47</sup> Ibid., s. 158.

<sup>48</sup> Ibid., s. 158.



til fortolkning af regeringserklæringen fra 1968, indgår de med betydelig vægt blandt de supplerende kilder, som man i mangel af direkte fortolkningsbidrag må basere fortolkningen heraf på i det omfang, regeringserklæringens ordlyd efterlader åbne spørgsmål. Hvor uklarheden vedrører retlige begreber som register eller registrering, vil der være en formodning for, at begrebsindholdet må fastlægges i overensstemmelse med den almindelige juridiske anvendelse af disse udtryk i samtiden. I så henseende synes registerlovens forarbejder ikke alene at afspejle den faktiske anvendelse af begrebet registrering også i PET's praksis, men tillige at bygge på en forudsætning om, at et tilsvarende bredt registreringsbegreb fortsat ville finde anvendelse. Denne forudsætning må anses for tiltrådt af lovgivningsmagten ved registerlovens vedtagelse, og den har derfor haft en sådan retlig relevans, at regeringserklæringen som udgangspunkt måtte fortolkes og anvendes under hensyn hertil.

#### 4.2 Officielle tilkendegivelser om registreringsbegrebet

Som det er fremgået, har det ved fastlæggelsen af regeringserklæringens rækkevidde afgørende betydning, hvad der nærmere menes med udtrykket ”registrering” i relation til efterretningstjenesternes virksomhed. I tilslutning til det ovenfor anførte om begreberne register og registrering i anden lovgivning kan den forståelse af udtrykket, som var fremherskende i 1960'erne og 1970'erne, illustreres gennem en række udtalelser fremsat af ministre og øvrige politikere i Folketinget i tiden fra 1964, hvor den relevante del af ’kartoteksdebatten’ tog sin begyndelse. Navnlig ministerudtalelserne må tillægges en vis vægt som kilde til fastlæggelse af registreringsbegrebet, idet disse udtalelser må formodes at have afspejlet det registreringsbegreb, som blev anvendt – eller i hvert fald forudsattes anvendt – i PET's og Justitsministeriets praksis.

Først skal der dog henvises til en tidligere kilde, som kan tjene til belysning af de forudsætninger om registreringsbegrebets indhold, som debatten i 1960'erne byggede på. I Justitsministeriets cirkulære af 31. maj 1947 hedder det blandt andet:

“De indkomne oplysninger vil – for saa vidt der kan tillægges dem Betydning – være at registrere på sædvanlig Maade. Saadan Registrering maa ikke finde Sted alene paa Grundlag af en Persons lovlige politiske Virksomhed; saafremt der fra tidligere tid maatte findes *Kartoteker eller lignende, hvori Registrering er sket* alene

paa Grundlag af vedkommendes lovlige politiske Virksomhed, vil *saadanne Oplysninger* være at tilintetgøre.”<sup>49</sup>

#### 4.2.1 ‘Kartoteksdebatten’ og tiden efter Wamberg-udvalgets nedsættelse i 1964

I januar 1964 blev justitsministeren af MF Gustav Holmberg spurgt, om han anså retningslinjerne for udarbejdelse af efterretningstjenesternes hemmelige kartoteker for så betryggende, at der ikke skete diskriminering af borgere, der måtte være opført i disse kartoteker. Ministeren udtrykte forståelse for, at offentligheden interesserede sig for efterretningstjenestens arbejde og “særlig for spørgsmålet om registrering af de oplysninger, der tilgår efterretningstjenesten”.<sup>50</sup> Han ville derfor gøre rede for de almindelige retningslinjer for efterretningstjenestens virksomhed, som fandtes i instruksen for PET fra november 1953, uanset dennes fortrolige karakter. I denne redegørelse oplyste justitsministeren blandt andet følgende:

“Med hensyn til spørgsmålet om *registrering af oplysninger* er det i instruksens fastsat, at det er en af efterretningstjenestens opgaver at indsamle og bearbejde *oplysninger*, der er eller kan være af betydning for løsningen af de opgaver, jeg nævnte, og for bedømmelsen af de sikkerhedsforholdsregler, der kan være anledning til at tage. Det understreges i instruksens, at registreringen skal indskrænkes til det absolut påkrævede. Ved anvendelsen af det tilvejebragte materiale skal der ... udvises stor forsigtighed; *oplysningernes rigtighed* skal, så vidt det er muligt, efterprøves.... *Oplysninger om enkeltpersoner* på grundlag af det af politiets efterretningstjeneste indsamlede materiale gives ikke under nogen form, officielt eller underhånden, til private, men alene til statslige myndigheder.”<sup>51</sup>

De anvendte formuleringer synes at vise, at justitsministeren med udtrykket ”registrering” sigtede til enhver form for systematisk optegnelse af oplysninger i PET’s registre. Denne forståelse af registreringsbegrebet synes ligeledes at være blevet lagt til grund ved MF Gustav Holmbergs efterfølgende ønske om at modtage lidt mere konkret orientering om, “efter hvilke retningslinjer personer op-

49 Justitsministeriets cirkulære af 31. maj 1947 (fremhævet her).

50 Justitsminister Hans Hækkerup den 29. januar 1964, FT 1963-64, forh. sp. 2405-06.

51 Ibid., sp. 2406 (fremhævet her).

tages i disse kartoteker”.<sup>52</sup> Hermed blev registreringen af *personer* tilsyneladende udsondret fra den bredere registrering af indsamlede *oplysninger*, som ministeren først havde gjort rede for.

Da Folketinget nogle uger senere førstebehandlede et beslutningsforslag om en undersøgelse af PET’s virksomhed, talte justitsministeren med henvisning til den nævnte redegørelse påny om “registrering af oplysninger” og “[o]plysninger om enkeltpersoner”.<sup>53</sup> På baggrund af indlæg i dagspressen oplyste han, at der ikke skete “registrering af personer alene på grundlag af medlemskab af organisationer som Aldrig mere Krig, Kvindernes internationale Liga for Fred og Frihed, Atomkampagnen og Komiteen mod Romunionen, ligesom der selvsagt heller ikke i efterretningstjenesten sker registrering af militærnægtere, deltagere i atomprotestmarch eller homoseksuelle.”<sup>54</sup> Ministeren nævnte desuden, at det var under overvejelse i regeringen at oprette et kontrolorgan, der kunne følge “politiets efterretningstjenestes arbejde med hensyn til registrering af oplysninger og navnlig videregivelse af disse”.<sup>55</sup>

Beslutningsforslaget henviste til presseoplysninger om “politiets efterretningstjenestes hemmelige kartoteker og politiets arbejdsmetoder i forbindelse med registreringen af borgere i kartotekerne m.v.”.<sup>56</sup> Ved fremsættelsen talte ordføreren for forslagsstillerne om den seneste tids eksempler på “registrering af danske borgere i politiets efterretningstjenestes hemmelige kartoteker”, idet han anførte, at “meget af det, der i dag gives udtryk for både i skrift og i tale, registreres af politiet til brug ved senere lejligheder”.<sup>57</sup>

Den socialdemokratiske ordfører, K. Axel Nielsen, sagde ved Folketingets førstebehandling af beslutningsforslaget blandt andet:

“Der siges og skrives mange slemme ting om kartotekerne i denne tid - og når man taler om kartotekerne, så er det jo i virkeligheden efterretningstjenesten, man sigter efter - men kartoteker, der blot er en praktisk måde at opsamle og bevare oplysninger på, er et aldeles nødvendigt redskab for efterretningstjenesten.... man

52 FT 1963-64, forh. sp. 2407.

53 Justitsminister Hans Hækkerup den 27. februar 1964, FT 1963-64, forh. sp. 3272.

54 Ibid., sp. 3273.

55 Ibid., sp. 3275.

56 Forslag til folketingsbeslutning om en undersøgelse af politiets efterretningstjenestes virksomhed, fremsat den 5. februar 1964, FT 1963-64, tillæg A, sp. 945.

57 MF Skræppenborg-Nielsens fremsættelse af ovennævnte beslutningsforslag, FT 1963-64, forh. sp. 2578 og 2579.

kan uden større risiko give efterretningstjenesten eller kartotekerne, som man nu foretrækker at benævne skydeskiven, skylden for en række fortrædeligheder. Ingen kan modbevise, at de påstande, der udslynges, er rigtige, for efterretningsvæsenet er og skal være tavst. Det kan ikke dementere en påstand om, at man figurerer i efterretningstjenestens materiale.”<sup>58</sup>

Også udtalelser fra den radikale ordfører, Else-Merete Ross, har interesse til illustration af de forestillinger, man på den tid gjorde sig om PET's kartoteker og registreringsvirksomhed:

“Jeg går ud fra som givet, at det er ministrenes opfattelse, at efterretningstjenestens virksomhed under ingen omstændigheder må kunne have den virkning, at landets borgere ikke frit kan udtale sig i skrift og tale om udenrigspolitiske og militære spørgsmål. Det ville jo gøre ytringsfriheden ganske illusorisk, hvis folk risikerede, at deres udtalelser blev samlet og lagt i kartoteksmapper. Retten til frit at tænke, tro og tale er et af demokratiets vigtigste frihedsgoder. Dette gode må ikke beskæres hverken direkte eller indirekte via kartoteker ved en utilbørlig politisk kortlægning af borgerne.... Desuden håber jeg, at ministeren vil redegøre for antallet af personer, som kartotekerne indeholder...”<sup>59</sup>

Af betænkningen fra det Folketingsudvalg, som behandlede beslutningsforslaget, fremgår det, at justitsministeren over for udvalget havde redegjort for den virksomhed, der udøves af Politiets Efterretningstjeneste, herunder for “efterretningstjenestens registrering og videregivelse af oplysninger til andre statsmyndigheder”.<sup>60</sup> Udvalgets flertal oplyste endvidere, at regeringen havde til hensigt at nedsætte et udvalg til at føre tilsyn med “politiets efterretningstjenestes registrering og videregivelse af oplysninger”.<sup>61</sup>

Under Folketingets andenbehandling af beslutningsforslaget gentog den socialdemokratiske ordfører denne formulering af det kommende udvalgs

58 MF K. Axel Nielsen den 27. februar 1964, FT 1963-64, forh. sp. 3277.

59 MF Else-Merete Ross, *ibid.*, sp. 3285-86.

60 Betænkning over forslag til folketingsbeslutning om en undersøgelse af politiets efterretningstjenestes virksomhed, afgivet den 6. maj 1964, FT 1963-64, tillæg B, sp. 831.

61 *Ibid.*, sp. 832. I forlængelse heraf gengives i sp. 832-33 ministerens oplysninger om de påtænkte regler for det kommende tilsynsudvalgs sammensætning og beføjelser, se nærmere nedenfor i afsnit 5.4.1 samt Kommissionens beretning, bind 2 angående Wamberg-udvalgets nedsættelse og kommissorium af 8. juni 1964.

opgave,<sup>62</sup> og han betonedede, at en efterretningstjeneste næppe kunne fungere “uden et kartotek eller en anden form for registrering af oplysninger”.<sup>63</sup> Der fremkom under debatten flere andre udtalelser, der lå på linie med de ovenfor gengivne forestillinger om PET’s kartoteks- og registreringsvirksomhed. Den radikale ordfører talte både om *personer* som genstand for registrering<sup>64</sup> og om efterretningstjenestens *oplysninger* om den enkelte borger, idet hun mente, at uviljen mod kartotekerne var udsprunget af en uro for, at urigtige og uvedkommende oplysninger blev indsamlet, uden at vedkommende kunne få lejlighed til at korrigere dem.<sup>65</sup> Hun gik derfor ud fra, at justitsministeren ville indskærpe sine politimestre at være overordentlig nøjeregnende med den fremgangsmåde, der fulgtes ved registrering.

Justitsministeren gjorde under andenbehandlingen af beslutningsforslaget følgende bemærkninger om selve kartoteksbegrebet:

“... det er en misforståelse, hvis man tror, at efterretningstjenestens materiale består af kartotekskort, som man næsten mekanisk kan affotografere eller afskrive. Så let og så let tilgængeligt er det ikke. I virkeligheden er det, man kalder kartotekerne, en *navnejournal*, som man vel i øvrigt fører den i alle større og mindre institutioner, men altså en *navnejournal*, som henviser til bestemte sager. Der skal altså, når *oplysninger* skal afgives, foretages et kritisk aktuddrag.”<sup>66</sup>

I det her citerede anvendes betegnelsen ”kartoteker” snævert eller formelt-teknisk om PET’s *navnejournal*, mens ministeren samtidig påpegede, at efterretningstjenestens materiale tillige omfattede de underliggende sagsakter, hvortil *journalen* henviste, og hvori de registrerede oplysninger om enkeltpersoner mv. ville være at finde. Genstanden for registrering hos PET kunne således være såvel *personnavne* som *oplysninger* af anden art. Justitsministerens udtalelser kan for så vidt siges at være udtryk for en let udvidende tendens i begrebsanvendelsen, modsat den indsnævring af registreringsbegrebet der senere blev fremherskende, jf. herom nedenfor.

62 MF K. Axel Nielsen den 21. maj 1964, FT 1963-64, forh. sp. 5273.

63 Ibid., sp. 5274.

64 MF Else-Merete Ross den 21. maj 1964, *ibid.*, sp. 5277: “andre end de personer ... bliver genstand for efterretningstjenestens registrering” og sp. 5278: “hvor mange, hvem eller hvorfor folk registreres.”

65 Ibid., sp. 5279.

66 Justitsminister Hans Hækkerup den 21. maj 1964, *ibid.*, sp. 5294 (fremhævet her).

Om kriterierne for registreringen af personer anførte justitsministeren, at “denne registrering omfatter personer, der har manifesteret et tilhørsforhold til ideologier, der er vor samfundsopfattelse fremmed, ja, måske fjendtligt indstillet over for den, og som fremtræder med en sådan styrke, at det bringer sine tilhængeres loyalitet over for den danske stat i fare.... der er ikke grundlag for fremsatte påstande om, at den borgerne ved grundloven tilsikrede ytringsfrihed er krænket ved politiets virksomhed på dette område.... Ej heller fremsættelse af yderliggående politiske udtalelser er tilstrækkeligt til at blive registreret i de såkaldte hemmelige kartoteker.”<sup>67</sup> Efterretningstjenestens registreringsvirksomhed angik altså her enkeltpersoner. Andre af ministerens udtalelser ved samme lejlighed var derimod baseret på en bredere anvendelse af begrebet, hvorefter registrering kunne omfatte såvel *personer* som *oplysninger* vedrørende disse personer.<sup>68</sup>

Godt et halvt år efter denne debat i Folketinget blev der stillet spørgsmål til justitsministeren om de opnåede resultater i det kontroludvalg, der som bebudet af regeringen var blevet nedsat i juni 1964. Ministeren gjorde i sit svar rede for Wamberg-udvalgets opgaver som fastlagt i kommissoriet og anførte herunder, at udvalget skulle holdes underrettet om de til enhver tid af efterretningstjenesten fulgte retningslinjer for registrering. Dette indebar, at “spørgsmålet om retningslinjerne for *registrering af oplysninger*” kunne gøres til genstand for drøftelse i udvalget.<sup>69</sup> Desuden skulle udvalget godkende det, hvis efterretningstjenesten påtænkte at “videregive *oplysninger om enkeltpersoner*” til en styrelse, og udvalget kunne “stikprøvevis søge *oplysning fra personregistret og arkivet*”, ligesom udvalget kunne få lejlighed til at blive orienteret af en repræsentant for Politimesterforeningen om, “hvordan personregistrets materiale indsamles”.<sup>70</sup>

I besvarelsen oplyste justitsministeren endvidere, at han såvel med Wamberg-udvalget som med PET havde drøftet spørgsmålet om “begrænsning i omfanget af den registrering af oplysninger, som foretages i efterretningstjenesten”, og at han med de vigtigste af de styrelser, der kan rette forespørgsel til efterretningstjenesten om oplysninger, havde drøftet mulighederne for en begrænsning af det antal sager, hvori der rejses spørgsmål om videregivelse af oplysninger fra efter-

67 Ibid., sp. 5292.

68 Se ibid., sp. 5296: “fjernelsen af nu eller fremover betydningsløse oplysninger i efterretningstjenestens arkiver ... betydningsløse oplysninger, som måtte være indgået tidligere”.

69 Justitsminister K. Axel Nielsen den 20. januar 1965, FT 1964-65, forh. sp. 1909 (fremhævet her). Se tilsvarende udtalelse i svar af 2. juni 1965, ibid., sp. 6049.

70 Justitsminister K. Axel Nielsen den 20. januar 1965, FT 1964-65, forh. sp. 1910 (fremhævet her).

retningstjenesten.<sup>71</sup> Justitsministeriet havde herefter givet nye regler for PET.<sup>72</sup> Herom kunne ministeren generelt oplyse følgende:

“... personregistreringen er begrænset i så høj grad, som det er muligt under hensyn til de formål, som nu engang forfølges med efterretningstjenesten. Den nu gennemførte begrænsning i registreringens omfang vil blive fulgt op af en omfattende udrensning og tilintetgørelse af oplysninger, som er forældede, eller som efter de ændrede retningslinjer ikke længere skal registreres.

... efterretningstjenestens arkivmateriale [kan] næppe længere betegnes som et kartotek, snarere som en *personregisternøgle*, der i en katastrofesituation kan tilintetgøres på meget kort tid. Derudover findes der naturligvis en *aktsamling*.<sup>73</sup>

Samme dag besvarede justitsministeren et spørgsmål om efterretningstjenestens kontrol af danske statsborgeres rejser til Østeuropa. I den forbindelse anførte han, at den omstændighed, at politiet sikrede sig en del af de rejsendes identitet, “på ingen måde [var] ensbetydende med registrering i efterretningstjenesten eller opbevaring af de tilvejebragte oplysninger.”<sup>74</sup> Den sondring mellem registrering og opbevaring af oplysninger, der hermed blev anlagt, kan tænkes at have sammenhæng med den i ovenstående citat foretagne opdeling mellem PET’s personregisternøgle – tidligere omtalt som en ”navnejournal” – og aktsamlingen, dvs. det egentlige arkiv. Endvidere synes sondringen at modsvare den senere mere skarpe opdeling, hvorefter kun tilførsler til selve registernøglen faldt ind under betegnelsen ”registrering” i formel-teknisk forstand. Sondringen ændrer imidlertid ikke indtrykket af, at begrebet registrering på den tid blev anvendt bredt, og at det kunne referere til begge former for materiale hos efterretningstjenesten – såvel tilførsler til navnejournalen som andre former for systematisk optegnelse af oplysninger.

Oplysningerne om begrænsning i registreringens omfang og om nye regler for PET blev i februar 1966 suppleret på denne måde i et ministersvar i Folketinget:

71 Ibid., sp. 1911.

72 Der sigtes hermed formentlig til de ændrede retningslinjer for personregistrering, som var blevet fastsat af justitsministeren i forbindelse med drøftelser med Wamberg-udvalget, se nærmere herom i Kommissionens beretning, bind 2.

73 Justitsminister K. Axel Nielsen den 20. januar 1965, FT 1964-65, forh. sp. 1911 (fremhævet her).

74 Justitsminister K. Axel Nielsen den 20. januar 1965, FT 1964-65, forh. sp. 1919. Udtalelsen blev gentaget af ministeren den 17. maj 1967, se FT 1966-67, 2. samling, forh. sp. 4277.

“De nye retningslinjer for registrering er indført efter forhandling med [Wamberg-]udvalget og til dels på dettes initiativ. Det *registrerede materiale* er på grundlag heraf blevet gjort til genstand for en fuldstændig revision, som vil være tilendebragt om ganske kort tid. Ved revisionen udgår samtlige *registreringer*, som ikke er i overensstemmelse med de nu gældende retningslinjer, og alt *materiale*, der vedrører sådanne registreringer, destrueres.”<sup>75</sup>

De gengivne ministerudtalelser fra 1965-66 illustrerer, at man i denne periode opererede med et ganske bredt registreringsbegreb. Ministeren forklarede ved flere lejligheder, at PET's sagsmateriale bestod dels af en navnejournal eller personregisternøgle, dels af et arkiv eller en aktsamling, hvortil der fandtes henvisninger i journalen eller registernøglen. Heri kan på den ene side have ligget en indikation af, at tilførsel af et personnavn til denne journal eller registernøgle var det, der udgjorde registrering af den pågældende *person* i ”kartoteket”. På den anden side fremgår det tillige af udtalelserne, at udtrykket ”registrering” refererede til optegnelse af *oplysninger* navnlig vedrørende enkeltpersoner, og at sådanne oplysninger kunne forefindes både i personregistret – forstået som personregisternøglen eller navnejournalen – og i selve arkivet, dvs. den samling af sagsakter, som udgjorde det underliggende, substantielle efterretningsmateriale hos PET. Registreringsbegrebet synes dermed at have haft en dobbelt betydning, idet begrebet blev anvendt både *formelt-teknisk* om tilførsel af personnavne til registernøglen og tillige i en mere *substantiel* betydning, hvor det sigtede til optegnelse af oplysninger i sagsakterne og eventuelt dertil svarende tilførsel i registernøglen.

#### **4.2.2 Perioden frem til regeringserklæringen af 30. september 1968**

Den vide brug af registreringsbegrebet synes at være fortsat i tiden frem til afgivelsen af regeringserklæringen i 1968. I maj 1967 besvarede justitsministeren et spørgsmål om PET's fremgangsmåde og om Wamberg-udvalgets kontrol med “efterretningstjenestens indicier ved registrering af danske borgere”. Ministeren henviste til sin tidligere redegørelse herfor og anførte påny, at udvalget havde til opgave at føre “tilsyn med efterretningstjenestens registrering og videregivelse af oplysninger”, at det med henblik på løsning af tilsynsopgaven blev holdt under-

---

75 Justitsminister K. Axel Nielsen den 16. februar 1966, FT 1965-66, forh. sp. 3463 (fremhævet her).



rettet om de til enhver tid fulgte retningslinjer for registrering, og at det siden sin nedsættelse i 1964 ofte indgående havde drøftet disse retningslinjer og over for ministeren havde stillet forslag om “begrænsninger i registreringens omfang”. Blandt andet som følge af udvalgets initiativ var antallet af registreringer mere end halveret gennem de seneste 3 år.<sup>76</sup> Udvalget havde således ifølge ministeren gjort brug af sin kompetence til at føre tilsyn med efterretningstjenestens “registrering af oplysninger”, og det havde haft mulighed for effektivt at kontrollere efterretningstjenestens arbejde på dette område. Den omstændighed, at der var foretaget begrænsninger i antallet af registreringer, indebar efter justitsministerens opfattelse dog ikke, at der tidligere var foretaget uretmæssige registreringer, blot var tiden nu inde til, at nogle af de “tidligere førte registreringer” kunne slettes.<sup>77</sup>

En uge senere blev justitsministeren spurgt, om efterretningstjenesten også indsamlede materiale om medlemmer af Folketinget, og om dette blev registreret i de hemmelige kartoteker. Ministeren oplyste i sit svar, at PET som led i opfyldelsen af sit formål efter nærmere fastsatte retningslinjer registrerede “oplysninger vedrørende enkeltpersoner”. Han tilføjede, at tilsyn med “retningslinjerne for registrering og dermed registreringernes omfang” førtes af det udvalg, der førte tilsyn med efterretningstjenestens registrering og videregivelse af oplysninger.<sup>78</sup>

Ved Folketingets førstebehandling af et radikalt forslag til folketingsbeslutning om sikring af privatlivets fred og den enkelte borgers demokratiske rettigheder i efteråret 1967 kom justitsministeren påny ind på PET’s registreringsvirksomhed. Offentlige myndigheder skulle ifølge forslaget punkt 1 ikke være berettiget til at føre fortegnelse over enkelte borgers politiske synspunkter eller politiske tilhørsforhold, når borgerne holdt sig inden for de i Grundloven indeholdte og forudsatte rammer, ligesom myndighederne ikke skulle være berettiget til at registrere deltagelse i politiske møder eller føre fortegnelse over abonnement på aviser og tidsskrifter, udtalelser ved møder, i presse og lignende.<sup>79</sup>

Justitsministeren bemærkede, at dette punkt i forslaget vedrørte den “personregistrering”, som Politiets Efterretningstjeneste foretog som led i sin virksomhed, og PET ville ikke kunne udføre sin virksomhed uden en “registrering af de

76 Justitsminister K. Axel Nielsen den 17. maj 1967, FT 1966-67, 2. samling, forh. sp. 4280.

77 Ibid., sp. 4281-82.

78 Justitsminister K. Axel Nielsen den 24. maj 1967, FT 1966-67, 2. samling, forh. sp. 4521.

79 Forslag til folketingsbeslutning om sikring af privatlivets fred og den enkelte borgers demokratiske rettigheder, fremsat den 31. oktober 1967, FT 1967-68, 1. samling, tillæg A, sp. 1361.

oplysninger af sikkerhedsmæssig betydning” der blev indsamlet. Med henvisning til Wamberg-udvalget og dets interesse for muligheden for at begrænse “registreringernes omfang” gentog ministeren, at antallet af registreringer siden 1964 var mere end halveret.<sup>80</sup> Han fandt, at en begrænsning til, hvad der var absolut nødvendigt under hensyn til landets sikkerhed og vores forpligtelser som medlem af NATO, og en stadig vågen kontrol med “efterretningstjenestens registreringsvirksomhed” allerede var opnået ved nedsættelsen af dette kontroludvalg i 1964. Særligt om kontrollen med danske statsborgeres rejser til østblok-landene, som beslutningsforslagets punkt 2 tilsigtede at bringe til ophør, anførte justitsministeren, at denne kontrol “medfører ingenlunde automatisk, at oplysninger registreres og opbevares i efterretningstjenesten, tværtimod destrueres i langt de fleste tilfælde oplysningerne, fordi de skønnes at være uden sikkerhedsmæssig interesse.”<sup>81</sup>

Efter VKR-regeringens tiltræden fremsatte medlemmer af SF et beslutningsforslag om foranstaltninger til sikring af borgernes frihed og fred, som ligeledes blandt andet tog sigte på offentlige myndigheders indsamling af oplysninger om borgerne.<sup>82</sup> Justitsministeren oplyste ved Folketingets førstebehandling af forslaget i marts 1968, at regeringen straks efter sin tiltræden havde taget spørgsmålet om efterretningstjenestens registreringsvirksomhed op til overvejelse, og at han havde haft et møde med det udvalg, der fører tilsyn med efterretningstjenestens “registreringer og videregivelse af oplysninger”. Overvejelserne var ikke afsluttet, men ministeren erklærede sig indstillet på i det omfang, det af sikkerhedshensyn var forsvarligt, at redegøre for drøftelserne med kontroludvalget og resultatet af regeringens overvejelser over for det folketingsudvalg, der skulle behandle beslutningsforslaget.<sup>83</sup> Den radikale ordfører bemærkede i øvrigt under behandlingen af beslutningsforslaget, at der var grund til at ophøre med “den politiske registrering af borgere, der holder sig inden for grundlovens rammer”.<sup>84</sup> I beretningen fra det nedsatte folketingsudvalg blev det oplyst, at regeringen på forskellige af de områder, som berørtes i beslutningsforslaget, forberedte lovfor-slag til forelæggelse i det kommende folketingsår, hvorfor udvalget havde ment

80 Justitsminister K. Axel Nielsen den 15. november 1967, FT 1967-68, 1. samling, forh. sp. 1277-78.

81 Ibid., sp. 1279.

82 Forslag til folketingsbeslutning om foranstaltninger til sikring af borgernes frihed og fred, fremsat den 29. februar 1968, FT 1967-68, 2. samling, tillæg A, sp. 1207.

83 Justitsminister Knud Thestrup den 22. marts 1968, FT 1967-68, 2. samling, forh. sp. 1548.

84 MF Arne Stinus den 22. marts 1968, *ibid.*, sp. 1557.

at kunne stille arbejdet med beslutningsforslaget i bero.<sup>85</sup> Hermed var det regeringsinitiativ og den beslutningsproces, der førte til regeringserklæringen af 30. september 1968, officielt indvarslet.

Som baggrund herfor – og som indirekte belysning af de politiske forudsætninger vedrørende PET's overvågnings- og registreringsvirksomhed – skal yderligere nævnes justitsministerens svar på et spørgsmål, der blev stillet af den radikale MF Svend Haugaard i marts 1968 i anledning af påstået politisk udspionering af elever på Gjedved Seminarium. Der kunne efter ministerens opfattelse have været rimelig grund til efterforskning i sagen, men han ville erkende, at det faldt helt uden for Politiets Efterretningstjenestes opgave at rette henvendelse til seminarier eller andre læresteder om elevernes politiske tilhørsforhold, ligesom det i det hele taget faldt “uden for politiets efterretningstjenestes opgave at beskæftige sig med generelle undersøgelser om politisk tilhørsforhold både på seminarier og andre steder”.<sup>86</sup> På foranledning af det supplerende spørgsmål, om ministeren var indstillet på overalt at standse “registrering af synspunkter”, lovede justitsministeren at ville gøre, hvad han kunne, for at man ikke gik videre end det formål, der var angivet for efterretningstjenesten, og at man ikke ville foretage “registreringer af den art – ja, der var jo ikke sket nogen registrering, men undersøgelser af den art, som her er omtalt.”<sup>87</sup> Selvom begrebsbrugen ikke virker éntydig, anvendte justitsministeren her muligvis et mere snævert registreringsbegreb end i spørgsmålet, hvor der var sigtet bredt til registrering af oplysninger om enkeltpersoners synspunkter.

Mens der frem til regeringserklæringen af 30. september 1968 således gennemgående blev benyttet et ganske bredt registreringsbegreb i forbindelse med efterretningstjenesternes virksomhed – i god overensstemmelse med den terminologi, der få år senere blev anvendt under registerlovens tilblivelse, jf. ovenfor afsnit 4.1 – skete der i tiden efter regeringserklæringens afgivelse en forholdsvis klar forskydning i retning af et formelt-teknisk registreringsbegreb. Som det vil fremgå af afsnit 5.1, sigtede officielle udtalelser om PET's adgang til registrering efter regeringserklæringen i overvejende grad til den formelle registrering af *personer* i form af tilførsel af personnavne til den personregisternøgle, som i daglig tale blev kaldt ”tromlen”. Hermed kunne den løbende optegnelse af *oplysninger*

85 Beretning fra udvalget angående forslag til folketingsbeslutning om foranstaltninger til sikring af borgernes frihed og fred, afgivet den 29. maj 1968, FT 1967-68, 2. samling, tillæg B, sp. 1045.

86 Justitsminister Knud Thestrup den 27. marts 1968, FT 1967-68, 2. samling, sp. 1655.

87 Ibid., sp. 1656.

om enkeltpersoners politiske aktivitet – svarende til den mere substantielle betydning af udtrykket ”registrering” som anført ovenfor – i hvert fald som udgangspunkt synes at falde uden for det officielle registreringsbegreb.

## 5. OFFICIELLE UDTALELSER OM REGERINGS- ERKLÆRINGENS INDHOLD OG RÆKKEVIDDE

### 5.1 Ministerudtalelser og andre tilkendegivelser i Folketinget

Den nærmere betydning af regeringserklæringen er blevet drøftet i Folketinget ved flere lejligheder, ikke mindst i tiden umiddelbart efter erklæringens afgivelse den 30. september 1968. Et gennemgående tema i forbindelse med drøftelserne har været, om regeringserklæringen indebar fuldstændig afskaffelse af de ”politiske kartoteker” og dermed ophør af al ”politisk registrering”, forstået som registrering af borgernes politiske tilhørsforhold. Dette tema kan siges at have afspejlet spørgsmålet om, hvilken betydning ordet ”alene” i regeringserklæringen skulle tillægges. Drøftelserne viste, at der blandt Folketingets medlemmer gjorde sig divergerende forestillinger gældende i så henseende. I hvert fald blev der under de politiske drøftelser af regeringserklæringen anvendt udtryk, som var egnet til at give noget forskelligartede opfattelser i offentligheden af, hvad der ville blive virkningen af den beslutning, regeringen havde truffet.

#### 5.1.1 *Perioden efter regeringserklæringens afgivelse*

Under Folketingets åbningsdebat den 3. oktober 1968 fremkom den radikale ordfører Svend Haugaard med nogle bemærkninger ”i anledning af beslutningen om de politiske kartotekers afskaffelse”. Han betragtede denne beslutning som ”meget afgørende og meget glædelig” og udtalte, at den ”politiske registrering” havde været en sort plet på demokratiet.<sup>88</sup> Da der havde været rejst tvivl

---

88 MF Svend Haugaard den 3. oktober 1968, FT 1968-69, forh. sp. 222.

om, hvorvidt den skete ændring havde været radikal nok, ville han gerne benytte anledningen til at få beslutningens omfang bekræftet, og han bad derfor justitsministeren om at bekræfte, om det var rigtigt, når han opfattede det sådan, at den trufne beslutning gav "sikkerhed for, at al politisk registrering nu ophører, at det indsamlede materiale tilintetgøres, og at der i fremtiden kun bliver tale om registrering af personer, der sigtes for ulovlig virksomhed."<sup>89</sup> Haugaard betragtede det desuden som "meget afgørende, at politiets hidtidige arbejde med de politiske kartoteker ikke i nogen form overgår til nogen militær instans."<sup>90</sup> Den ønskede bekræftelse kom bemærkelsesværdigt nok ikke fra justitsministeren, men fra statsministeren, som under den følgende dags fortsatte debat udtalte:

"Over for hr. Svend Haugaard vil jeg gerne bekræfte, at hans opfattelse af det, der er besluttet vedrørende de såkaldte politiske kartoteker, er rigtig. Der kan herefter *ikke finde registrering sted på grund af nogen form for legal politisk virksomhed*, og jeg vil gerne benytte lejligheden til at sige, at vi i regeringen deler hr. Svend Haugaards glæde over at være nået til denne fælles erkendelse."<sup>91</sup>

Kort tid senere skulle justitsministeren svare på, om han i forbindelse med den nye instruks til PET ville foranledige, at heller ikke homofile registreres alene på grund af deres seksuelle indstilling. I begrundelsen for spørgsmålet var der henvist til, at retningslinjerne for Politiets Efterretningstjeneste for fremtiden skulle være, at "adfærd inden for lovgivningens rammer ikke skal give anledning til registrering", og spørgeren udtalte supplerende, at "[p]olitiets registrering af menneskers politiske tilhørsforhold skal nu til min store glæde ophøre, og kort over dem, der kun er registreret i kartoteket af politiske grunde, skal destrueres."<sup>92</sup> Ifølge justitsministerens svar var der "ikke tale om, at homofile registreres af efterretningstjenesten alene på grund af deres seksuelle indstilling."<sup>93</sup> Dette udlagde spørgeren på den måde, at der "i centralkartoteket ikke findes en registrering",<sup>94</sup> hvorfor hun spurgte, om der muligvis fandt en registrering sted i enkelte politikredse. Ministeren bemærkede hertil, at han ikke turde sige, om

---

89 Ibid., sp. 223.

90 Ibid., sp. 223.

91 Statsminister Hilmar Baunsgaard den 4. oktober 1968, FT 1968-69, forh. sp. 235 (fremhævet her).

92 MF Else-Merete Ross den 9. oktober 1968, FT 1968-69, forh. sp. 402-403.

93 Justitsminister Knud Thestrup, *ibid.*, sp. 403.

94 MF Else-Merete Ross, *ibid.*, sp. 403.

man nogen steder i enkelte politikredse “foretager en registrering af – det kan man måske dårlig kalde det – men i alt fald skriver op, hvem der er homofile.... Det er klart, at det naturligvis bør være sådan, at man ikke under nogen form registrerer de homofile alene på grund af deres seksuelle indstilling.”<sup>95</sup>

Ved samme lejlighed besvarede forsvarsministeren et spørgsmål, som han opfattede som sigtende til, om Forsvarets Efterretningstjeneste skulle overtage “den kartoteksvirksomhed, som politiets efterretningstjeneste nu har opgivet.” Dette var ifølge ministeren “selvfølgelig ikke tilfældet. Forsvarets efterretnings-tjeneste vil heller ikke i fremtiden foretage politisk registrering.”<sup>96</sup>

Forsvarets Efterretningstjenestes eventuelle registrering af politiske forhold blev kort tid senere påny taget op i Folketingets spørgetid. Forsvarsministeren blev spurgt, om FE foretog sikkerhedsmæssige undersøgelser i relation til besættelse af stillinger, der medførte kendskab til hemmelige dokumenter og lignende, og om det i så fald ved undersøgelserne indsamlede materiale indeholdt oplysninger om politisk tilhørsforhold. Spørgeren ønskede hermed at “få fjernet den tvivl, der er opstået vedrørende registrering i hemmelige kartoteker, efter at regeringen har givet meddelelse om, at en sådan registrering er ophørt”. Han ud-dybede sit ønske ved at henvise til den nylige meddelelse om, at “man er ophørt med personregistreringer, der er politisk begrundede, og som har med politiets efterretningstjeneste at gøre”.<sup>97</sup> Ministeren svarede bekræftende med hensyn til sikkerhedsmæssige undersøgelser af det personel, der skal behandle klassificeret materiale, men benægtende på spørgsmålet “om det indsamlede materiale in-deholder oplysninger om politisk tilhørsforhold”. Endvidere oplyste han, at FE fulgte “samme retningslinjer som angivet af justitsministeriet”.<sup>98</sup>

Interessen fra Folketingets side drejede sig ikke alene om regeringserklæringens betydning for PET’s fremtidige registreringsvirksomhed, men også om den *destruktion af tidligere registrerede oplysninger*, som var bebudet i regeringserklæringens sidste afsnit. I oktober 1968 blev justitsministeren således spurgt, om han ville drage omsorg for, at det udsorterede materiale fra “de såkaldte hem-melige kartoteker” ville blive tilsendt de registrerede.<sup>99</sup> Ministeren kunne ikke imødekomme spørgerens forslag, men henviste i stedet til den samtidig med

95 Justitsminister Knud Thestrup, *ibid.*, sp. 404.

96 Forsvarsminister Erik Ninn-Hansen, *ibid.*, sp. 397.

97 MF Kjeld Olesen den 27. november 1968, FT 1968-69, forh. sp. 1955.

98 Forsvarsminister Erik Ninn-Hansen, *ibid.*, sp. 1956.

99 MF Kurt Brauer den 23. oktober 1968, FT 1968-69, forh. sp. 757.

regeringserklæringen givne instruktion til PET om snarest muligt at tilintetgøre “eventuelle tidligere registrerede oplysninger af denne art”. Dette arbejde var i gang, og justitsministeren tilføjede, at Wamberg-udvalget ville blive holdt underrettet om arbejdet, og at det udskilte materiale ville blive tilintetgjort i en papirmølle.<sup>100</sup>

Under Folketingets behandling af et lovforslag, hvorefter det ved en ny bestemmelse i straffeloven skulle kriminaliseres at indsamle, opbevare eller videregive fortegnelse over personer tilhørende lovlige politiske sammenslutninger med henblik på at benytte sådanne oplysninger i efterretningsøjemed,<sup>101</sup> gav justitsministeren udtryk for, at registreringsvirksomhed af denne art i forvejen var omfattet af straffeloven. Med henvisning til regeringserklæringen og den samtidige instruks til PET’s chef gjorde ministeren gældende, at lovforslaget byggede på en misforståelse, nemlig “den fejltagelse, at en fortsættelse af den omhandlede registrering ikke klart skulle være omfattet af allerede eksisterende straffebestemmelser”.<sup>102</sup> Endvidere var justitsministeren af den opfattelse, at videregivelse til fremmede magter eller organisationer af oplysning om eller fortegnelse over personer tilhørende lovlige politiske sammenslutninger – hvilket ifølge lovforslaget ligeledes skulle kriminaliseres særskilt – ville falde ind under de allerede eksisterende spionagebestemmelser i straffelovens §§ 107 og 108.<sup>103</sup>

Uanset om disse ministerudtalelser muligvis skulle forstås med visse forbehold for graden af juridisk præcision, har de formentlig bidraget til at skabe eller fastholde det indtryk i Folketinget og i offentligheden, at regeringserklæringen havde medført ophøret af al registrering af borgernes politiske tilhørsforhold, blot der var tale om lovlig politisk virksomhed. At dette var en sandsynlig virkning af justitsministerens udsagn beror på, at lovforslaget ville gøre selve indsamlingen og opbevaringen af oplysninger om personer tilhørende lovlige politiske sammenslutninger strafbar, såfremt den skete med henblik på efterretningsmæssig anvendelse, og at lovforslagets angivne formål var at skabe større sikkerhed for regeringserklæringens efterlevelse i praksis.<sup>104</sup> Ved at betegne fortsættelse af “den

100 Justitsminister Knud Thestrup, *ibid.*, sp. 757-58.

101 Forslag til lov om ændring af borgerlig straffelov (Forbud mod registrering af politisk tilhørsforhold i efterretningsøjemed), fremsat den 14. januar 1969, FT 1968-69, tillæg A sp. 3271.

102 Justitsminister Knud Thestrup den 14. februar 1969, FT 1968-69, forh. sp. 4049. Udtalelsen er gengivet i sin helhed ovenfor under 2.2.4. Jf. tillige justitsministerens udtalelser af tilsvarende indhold den 22. oktober 1969, FT 1969-70, forh. sp. 581.

103 *Ibid.*, sp. 4049, henholdsvis sp. 581 og sp. 587.

104 Jf. bemærkningerne til forslag til lov om ændring af borgerlig straffelov (Forbud mod registrering



omhandlede registrering” som omfattet af de eksisterende straffebestemmelser kunne justitsministeren næppe undgå at give næring til den opfattelse, at enhver form for registrering af personers tilhørsforhold til lovlige politiske sammenslutninger skulle ophøre i henhold til regeringserklæringen. Som beskrevet ovenfor havde en sådan opfattelse i forvejen en ikke ubetydelig udbredelse blandt deltagerne i den politiske debat om disse registreringsspørgsmål, hvilket dog ikke kan ændre ved det forhold, at der i juridisk henseende var tale om en misforståelse af regeringserklæringens indhold.<sup>105</sup>

### 5.1.2 *Debatten om Kejsergade-sagen*

Den forespørgselsdebat, der fandt sted i Folketinget i november 1969 på baggrund af Kejsergade-sagen og de ransagninger og beslaglæggelser af tidsskrifter mv., som var blevet foretaget på grund af de pågældende mediers offentliggørelse af oplysninger om militære installationer kort efter afsløringen af FE's aflytningscentral i Københavns Universitets bygning i Kejsergade, kom ligeledes til at berøre efterretningstjenesternes registreringsvirksomhed. I den forbindelse fremkom der udtalelser, der kunne belyse regeringserklæringens rækkevidde og ikke mindst den forskelligartede opfattelse heraf blandt politikerne. I sin indledende besvarelse af forespørgselen understregede statsministeren, at efterretningstjenesterne under deres arbejde i de aktuelle sager havde fulgt deres instrukser, for politiets vedkommende instruksen af 30. november 1953, som ikke var blevet ændret “bortset fra beslutningen i september 1968 om at undlade registrering af politiske grunde”.<sup>106</sup> Det indtryk, der herved måtte være skabt af, at sådan registrering i det hele skulle undlades, kunne blive bekræftet gennem statsministerens senere bemærkning om, at de danske efterretningstjenesters virksomhed “er ikke rettet mod danske borgere”.<sup>107</sup>

Senere i debatten blev den mulige divergens internt i regeringen og mellem regeringspartierne fremdraget af oppositionen. Den socialdemokratiske ordfører talte om “de såkaldte hemmelige kartoteker, som den nuværende regering

---

af politisk tilhørsforhold i efterretningsojemed), fremsat den 14. januar 1969, FT 1968-69, tillæg A, sp. 3271-72.

105 Jf. ovenfor i afsnit 3,2 om betydningen af det i erklæringen anvendte ord ”alene”.

106 Statsminister Hilmar Baunsgaard den 20. november 1969, FT 1969-70, forh. sp. 1345.

107 Ibid., sp. 1346.

efter sigende under pres fra det radikale venstre fik afskaffet sidste år” og erindrede, at dette “under megen jubel af de radikale blev opfattet sådan, at nu fandt der i realiteten ikke registreringer sted mere”.<sup>108</sup> Han hævdede, at udtalelser fra forsvarsministeren havde underbygget denne forståelse, men at justitsministeren for nylig havde udtalt sig på en helt anden måde, idet han i et avisinterview var citeret for at have sagt, at han gik ud fra, at “alle, der er ude på overdrevet, bliver registreret”.<sup>109</sup> Heroverfor fandt ordføreren fra regeringspartiet Venstre, at justitsministerens udtalelse kunne give anledning til misforståelser, som dog senere var blevet berigtiget fra justitsministerens side, således at der var overensstemmelse mellem ministerens opfattelse og det, som regeringen og også justitsministeren selv ved tidligere lejligheder havde givet udtryk for.<sup>110</sup> SF’s ordfører gav udtryk for at have troet, at “vi havde en aftale om, at politisk registrering ophørte”, og at man havde fået at vide, at “kartotekerne for så vidt var ophørt, at der ikke mere kunne registreres alene på basis af lovlig politisk virksomhed”.<sup>111</sup> På den baggrund stillede han spørgsmålet, om det var med velberådet hu, at regeringen rejste tvivl om, hvorvidt dens erklæringer gentagne gange vedrørende registreringen kunne stå til troende.<sup>112</sup>

Justitsministeren afviste kritikken af de udtalelser, han var fremkommet med vedrørende principperne for registrering, med følgende betragtninger:

“Det bebrejdes mig, at jeg har sagt, at de, der er ude på overdrevet, registreres. Jeg kan ikke se, at der er noget urigtigt heri. Min mening med det er, at kun de, der er *under rimelig mistanke for ulovlig politisk virksomhed*, herunder naturligvis først og fremmest voldelig omstyrtelse af forfatningen el. lign., registreres.

Jeg kan for at forebygge enhver misforståelse sige, at siden erklæringen af 30. september 1968 finder registrering af danske statsborgere ikke længere sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed. Det er klart, at *vurderingen af, hvad der er rimelig mistanke for ulovlig politisk virksomhed*, i første omgang træffes af selve den registrerende myndighed, nemlig efterretningstjenesten. Men denne registrering er jo efter bestemmelse af dette høje ting undergivet kontrol af et udvalg med amtmand Wamberg som formand...”<sup>113</sup>

108 MF Kjeld Olesen, *ibid.*, sp. 1349.

109 *Information* den 8. november 1969, citeret af MF Kjeld Olesen, *ibid.*

110 MF Ib Thyregod den 20. november 1969, FT 1969-70, forh. sp. 1364-65.

111 MF Poul Dam, *ibid.*, sp.1370.

112 *Ibid.*, sp. 1372.

113 Justitsminister Knud Thestrup, *ibid.*, sp. 1396 (fremhævet her).

De muligt divergerende udlægninger af regeringserklæringens betydning blev påny taget op af den socialdemokratiske ordfører, som ud fra debattens samlede forløb mente, at de, som havde påstået, at Det Radikale Venstre ikke fik opfyldt det, de ellers proklamerede, havde ret.<sup>114</sup> Dette blev modsagt af statsministeren, som ikke syntes, der var noget grundlag for at drage i tvivl, hvad regeringens erklæring af september 1968 stod for:

“Det, den dækker over, er, at *ingen registreres på grundlag af lovligt politisk arbejde*, og *ingen registreres på grundlag af nogen politisk bekendelse*, uanset hvor i det politiske spektrum vedkommende måtte befinde sig.”<sup>115</sup>

Under slutningen af forespørgselsdebatten kom navnlig spørgsmål vedrørende grundlaget for den rimelige mistanke, der kunne føre til registrering hos PET, i fokus. Som begrundelse for, at vurderingen af mistankegrundlaget måtte foretages af den registrerende myndighed – altså PET – anførte justitsministeren, at hvis efterretningstjenestens virksomhed overhovedet skulle kunne opfylde sit formål, kunne man ikke nøjes med at påbegynde sager, der straks på forhånd var så oplagte, at man kunne rejse tiltale.<sup>116</sup> Andre var af den opfattelse, at det skel mellem lovlig og ulovlig politisk virksomhed, som regeringserklæringen byggede på, burde sættes af domstolene,<sup>117</sup> og at det var i modstrid med de afgivne erklæringer, når der stadig foregik registrering af borgere på grundlag af en politisk virksomhed, som ikke af en domstol var blevet erklæret ulovlig.<sup>118</sup>

Ordføreren for VS, som havde anmeldt forespørgselen til statsministeren, fremsatte et dagsordenforslag om Folketingets konstatering af, at regeringserklæringen af 30. september 1968 om efterretningstjenesternes registrering på grundlag af politisk virksomhed måtte anses for vildledende.<sup>119</sup> Heroverfor stillede den konservative ordfører på vegne af de tre regeringspartier et dagsordenforslag om, at Folketinget skulle tage statsministerens redegørelse til efterretning, herunder at regeringen, når de aktuelle sagers retlige behandling var afsluttet, ville overveje, om der var anledning til at revidere de instrukser, der lå

114 MF Kjeld Olesen, *ibid.*, sp. 1415.

115 Statsminister Hilmar Baunsgaard, *ibid.*, sp. 1420 (fremhævet her).

116 Justitsminister Knud Thstrup, *ibid.*, sp. 1422.

117 MF Kjær Rasmussen, *ibid.*, sp. 1409.

118 MF Poul Dam, *ibid.*, sp. 1431.

119 MF Kjær Rasmussen, *ibid.*, sp. 1411.

til grund for efterretningsvæsenets virksomhed.<sup>120</sup> På den baggrund gav SF's ordfører udtryk for, at vedtagelsen af den af regeringspartierne foreslåede dagsorden ville vise et parlamentarisk flertal for at fortsætte registreringerne, omend med en "s sofistisk begrænsning".<sup>121</sup> Hverken afvisningen af de to af oppositionen fremsatte dagsordenforslag eller vedtagelsen af regeringspartiernes forslag kan dog i sig selv antages at have indebåret nogen modifikation af regeringserklæringens indhold og rækkevidde.

### **5.1.3 Forslaget om rigsretstiltale mod justitsministeren**

De samme spørgsmål vedrørende PET's registreringsvirksomhed, som var kommet i forgrunden under forespørgselsdebatten om Kejsergade-sagen – om rækkevidden af regeringserklæringen og ikke mindst om det krævede grundlag for mistanke om ulovlig politisk virksomhed – blev påny genstand for diskussion i Folketinget i forbindelse med behandlingen af et beslutningsforslag om rigsretstiltale mod justitsministeren, som blev fremsat af VS i december 1969. Ifølge forslaget skulle ministeren tiltales for Rigsretten efter ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2 for at have givet Folketinget vildledende oplysninger om, i hvilket omfang der blev foretaget registrering af personer som følge af deres politiske virksomhed. Tiltalen skulle omfatte fem af de udtalelser, som justitsministeren var fremkommet med i Folketinget om, i hvilket omfang der blev foretaget registrering af personer som følge af deres politiske virksomhed.<sup>122</sup> Beslutningsforslaget var begrundet med, at det efter regeringserklæringens hele indhold var tydeligt, at det hermed blev tilkendegivet, at registreringspraksis ændredes afgørende i forhold til, hvad der hidtil skulle være gældende. Forslagsstillerne medgav, at erklæringen kunne tydes på flere måder, men hævdede, at den blandt Folketingets medlemmer var blevet opfattet som en tilkendegivelse om, at der ikke længere fandt nogen politisk registrering sted i Politiets Efterretningstjeneste. Med citater af udtalelser fra to ordførere i tinget blev det af forslagsstillerne illustreret, at

120 MF Langkilde, *ibid.*, sp. 1429.

121 MF Poul Dam, *ibid.*, sp. 1433. Denne havde tillige selv fremsat forslag om motiveret dagsorden, *ibid.*, sp. 1423.

122 Forslag til folketingsbeslutning om rigsretstiltale mod justitsminister Knud Thestrup, fremsat den 16. december 1969, FT 1969-70, tillæg A sp. 1507-08.

“... den regeringserklæring, som i Folketinget er viderebragt af justitsministeren, er blevet opfattet derhen – således som dens ordlyd fuldt ud berettiger til – at et menneskes politiske overbevisning ikke udgør noget tilstrækkeligt registreringsgrundlag.

Baggrunden for det foreliggende forslag er, at denne fortolkning er i strid med efterretningstjenestens praksis, idet det gennem justitsministerens offentlige udtalelse i november måned d.å. har vist sig, at efterretningstjenestens parlamentarisk ansvarlige øverste chef mener, at “alle, der er ude på overdrevet, bliver registreret”<sup>123</sup>

Under Folketingets førstebehandling af beslutningsforslaget bekræftede justitsministeren den i bemærkningerne til forslaget angivne opfattelse af regeringserklæringen som udtryk for, at et menneskes *politiske overbevisning* ikke udgør tilstrækkeligt registreringsgrundlag. Hvad angår udtalelsen om registrering af dem, der er “ude på overdrevet”, henviste ministeren til sin uddybning fra forespørgselsdebatten den 20. november 1969, hvorefter “kun de, der er under rimelig mistanke for ulovlig politisk virksomhed, herunder naturligvis først og fremmest voldelig omstyrtelse af forfatningen el. lign., registreres.” Justitsministeren gentog, at “et menneskes politiske overbevisning ikke udgør noget tilstrækkeligt registreringsgrundlag” og fandt det derfor ikke rigtigt, at han skulle have givet Folketinget vildledende oplysninger.<sup>124</sup>

Denne opfattelse synes i vidt omfang at have vundet tilslutning fra ordførerne for Folketingets partier, omend der blev taget visse forbehold fra oppositionspartiernes side. Den socialdemokratiske ordfører hæftede sig ved, at justitsministeren havde indrømmet, at registrering finder sted af folk, der ikke har overtrådt straffeloven, men blot er “ude på overdrevet” eller under rimelig mistanke for at ville en voldelig omstyrtelse af forfatningen. På den baggrund anså han den radikale fortolkning af regeringserklæringen for at være forkert.<sup>125</sup>

Heroverfor hævdede den radikale ordfører, at der var en del, der søgte at opretholde en myte om, at der intet var sket i kartoteksspørgsmålet. Han fandt imidlertid den anklage, der var rejst med beslutningsforslaget om rigsretstiltale, helt uberettiget, idet regeringen havde givet klar besked med hensyn til “de politiske kartotekers ophør”. Med henvisning til ordlyden af regeringserklæringen

123 Ibid., sp. 1508. De fem udtalelser, som i henhold til beslutningsforslaget skulle være omfattet af tiltalen, er gengivet i uddrag ovenfor i afsnit 2.2.4 og 5.1.1.

124 Justitsminister Knud Thestrup den 14. januar 1970, FT 1969-70, forh. sp. 2468-69.

125 MF Kjeld Olesen, *ibid.*, sp. 2469.

og til statsministerens udlægning heraf fremhævede han, at det var *legal politisk virksomhed*, der ikke længere kunne danne grundlag for registrering. Der var ikke noget modsætningsforhold hertil i justitsministerens udtalelse om personer "ude på overdrevet", da disse ikke drev legal politisk virksomhed. Der var ifølge ordføreren aldrig fra regeringens side givet noget løfte om, at man ikke ville føre "fortegnelse over folk, der handler ulovligt, altså dem, der er ude på overdrevet, uanset om det har politisk eller ikke-politisk karakter", og det var ikke blevet sagt af noget radikalt folketingsmedlem, at denne "registrering af kriminelle handlinger" skulle være ophørt. Han fandt således, at det var "en meget stor forbedring af den hidtidige ordning, at der nu skelnes mellem lovlig og kriminel handling, og at kun de sidste bliver registreret".<sup>126</sup> Den radikale ordførers indlæg sluttede med følgende bemærkninger:

"Registrering af lovlig politisk virksomhed er ophørt, og det vil ikke være muligt at genoptage den uden tilslutning fra folketinget .... det radikale venstre har absolut tillid til den minister, under hvem de kartoteker, der drejede sig om lovlig politisk virksomhed, er afskaffet, og under hvem man standsede denne registrering."<sup>127</sup>

Samtidig med forsvaret for justitsministerens udtalelser om registrering af personer "ude på overdrevet" fastholdt man med disse bemærkninger tilsyneladende den opfattelse, at regeringserklæringen skulle indebære ophør af registrering af enhver form for *lovlig virksomhed*. Ganske vist afspejler de citerede udtalelser muligvis en forestilling om, at der havde bestået særlige kartoteker med oplysninger om lovlig politisk virksomhed, hvilket kunne siges at holde den mulighed åben, at kartoteker over personers kriminelle aktiviteter også fremover kunne indeholde oplysninger om de pågældendes lovlige virksomhed. Registreringsadgangen blev imidlertid beskrevet i helt generelle vendinger, som mest nærliggende kunne forstås på den måde, at enhver form for registrering af lovlig politisk virksomhed – uanset dens eventuelle sammenhæng med ulovlig aktivitet – nu var udelukket. Forekomsten af ordet "alene" synes således ikke at have spillet nogen selvstændig rolle i denne udlægning af regeringserklæringen.

Der fremkom dog under samme folketingsdebat en anden udlægning af regeringserklæringen, som påpegede muligheden for fortsat registrering af visse former for lovlig politisk virksomhed og samtidig medgav, at justitsministeren

<sup>126</sup> MF Svend Haugaard, *ibid.*, sp. 2474-75.

<sup>127</sup> *Ibid.*, sp. 2476.

reelt havde forklaret på linie hermed. På den baggrund var ordføreren for SF afvisende over for VS's forslag om rigsretstiltale mod justitsministeren, idet han intet juridisk fandt at bebrejde ministeren eller regeringen. Der var ifølge denne ordfører "strengt juridisk ikke nogen modstrid" mellem det, justitsministeren havde sagt under forespørgselsdebatten i Folketinget den 20. november 1969, og selve regeringserklæringen.<sup>128</sup> Denne vurdering byggede på, at ordføreren anså regeringserklæringen for at have opretholdt adgangen til registrering i de tilfælde, hvor lovlig politisk virksomhed "går sammen med andre handlinger, som måske strengt taget i sig selv også er lovlige". Han henviste til, at justitsministeren havde betonet, at man stadig registrerede mennesker som var "under rimelig mistanke for ulovlig politisk virksomhed", og det var derfor "i hvert fald helt klart, at der foregår en registrering – ikke bare ... af kriminelle".<sup>129</sup>

Som baggrund for sin politiske vurdering af registreringsadgangen anførte SF's ordfører følgende betragtninger, som ligeledes bygger på den antagelse, at regeringserklæringen kun havde haft begrænset virkning:

"... regeringserklæringen sagde intet andet, end at *alene* det at udøve politisk lovlig virksomhed *i sig selv* ikke mere berettigede til registrering; dermed var det i øvrigt sagt, det havde det altså gjort tidligere .... men med den tynde formulering, regeringserklæringen faktisk havde, er disse tilstande nu ikke blevet meget bedre. Det står uimodsigeligt fast ved nærlæsning af regeringserklæringen suppleret med de af justitsministeren den 20. november 1969 fremsatte udtalelser, at politiets hemmelige kartoteker ikke er afskaffet, de er reorganiseret ... de er indsnævret."<sup>130</sup>

Regeringserklæringen af 30. september 1968 var således efter denne ordførers opfattelse ikke det brud med hidtidig praksis, som visse politikere – hvorved han udtrykkeligt sigtede til radikale politikere, ikke til justitsministeren – havde givet det udseende af. Hvis man ville disse registreringer til livs, måtte det ske ad politisk vej, hvorimod han ikke fandt noget grundlag for den af VS foreslåede rigsretssag mod justitsministeren.<sup>131</sup>

Henimod slutningen af Folketingets førstebehandling af forslaget om rigs-

128 MF Gert Petersen, *ibid.*, sp. 2477.

129 *Ibid.*, sp. 2476-77. Om begrebet "rimelig mistanke for ulovlig politisk virksomhed" bemærkede denne ordfører senere, at det var en udbredt opfattelse, at dette begreb defineres endda særdeles bredt, sp. 2480.

130 *Ibid.*, sp. 2477-78 (fremhævet her).

131 *Ibid.*, sp. 2479.

retstiltale mod justitsministeren blev den mulige divergens mellem ministerens og de radikales udlægning af regeringserklæringen påny fremdraget. Den socialdemokratiske ordfører erklærede sig enig i, at der ikke var nogen uoverensstemmelse mellem regeringserklæringen og justitsministerens udtalelser herom, men fandt derimod "helt øjensynligt efterhånden" en uoverensstemmelse mellem ministerens og den radikale ordførers udtalelser.<sup>132</sup> Mens sidstnævnte havde henvist til, at der kun foregik registrering, når der var tale om kriminelle handlinger i betydningen "decideret ulovlig virksomhed", forstod den socialdemokratiske ordfører justitsministerens udtalelser på den måde, at det var "i intervallet imellem grænsen for politisk virksomhed og overskridelse af straffeloven", at der foregik registreringer, hvilket ville sige registreringer, hvor der ikke var tale om "direkte kriminelle handlinger eller direkte ulovligheder".<sup>133</sup> Det kunne derfor efter hans opfattelse ikke være rigtigt, når man påstod, at kun ulovlig virksomhed og kun kriminelle handlinger blev registreret.<sup>134</sup>

Divergensen drejede sig tilsyneladende om to indbyrdes forbundne spørgsmål, som også havde været drøftet ved tidligere lejligheder: dels hvilken form for – eller grad af – *ulovlig virksomhed* der skulle foreligge som grundlag for registrering, dels hvilket *faktuelt beslutningsgrundlag* der måtte kræves til konstatering af, at der forelå en sådan illegal politisk virksomhed som kunne føre til registrering af den mistænkte person. Dette illustrerer samtidig, at man under denne debat overvejende sigtede til registrering i formel-teknisk forstand, dvs. tilførsel af personnavne til efterretningstjenestens personregisternøgle – på den tid også kaldet "tromlen".

Det udvalg, hvortil beslutningsforslaget blev henvist efter førstebehandlingen, havde samråd med justitsministeren, som gav udvalget en orientering om efterretningstjenestens virksomhed og besvarede "forskellige spørgsmål". Udvalgets betænkning er ganske kortfattet, idet udvalget efter de førte drøftelser intet grundlag fandt for rigsretstiltale mod justitsministeren og derfor indstillede forslaget herom til forkastelse. Dog anføres det i betænkningen, at justitsministeren havde oplyst, at efterretningstjenesten havde afsluttet revisionen af registrene i henhold til tillægsinstruksen af 30. september 1968, og at det udskilte materiale var destrueret. Ministeren havde desuden på et spørgsmål fra udvalget oplyst, at PET ikke i de *sikkerhedsundersøgelser*, som på begæring foretoges for f.eks.

132 MF Kjeld Olesen, *ibid.*, sp. 2490.

133 *Ibid.*, sp. 2490-91.

134 *Ibid.*, sp. 2491.



Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, meddelte oplysninger, som var udelukket fra registrering i medfør af tillægget til instruksens.<sup>135</sup> Dette måtte forstås således, at selvom der i forbindelse med en sikkerhedsundersøgelse måtte fremkomme oplysninger om *lovlig politisk virksomhed*, ville disse oplysninger ikke blive videregivet til den rekvirerende myndighed, hvis der ikke tillige forelå oplysninger om (mistanke om) ulovlig aktivitet fra den undersøgte persons side.

Under Folketingets andenbehandling af beslutningsforslaget i april 1970 blev de synspunkter, der var gjort gældende under førstebehandlingen i januar 1970, i et vist omfang gentaget. Således anførte den socialdemokratiske ordfører, at der stadig blev foretaget registrering efter skøn "i det interval, der ligger mellem den egentlige kriminelle handling og lovlig politisk virksomhed".<sup>136</sup> Heroverfor fastholdt den radikale ordfører, at det var et meget betydeligt fremskridt, at der ikke længere skete "registrering på grund af lovlig politisk virksomhed".<sup>137</sup> Dog havde han en fornemmelse af, at der kunne være en uklarhed tilbage med hensyn til dem, der var *mistænkt* for ulovlig virksomhed, et spørgsmål som han gerne ved anden lejlighed ville være med til at forfølge. Dette uddybede han senere i debatten på denne måde:

"... der er noget tilbage, inden vi er helt færdige, nemlig for det første, at der fastlægges retningslinjer fra regeringens side for, hvornår man kan registrere på grundlag af *mistanke om ulovlig handling*, for det andet at *registreret materiale* indsamlet på grund af mistanke skal *tilintetgøres*, når det viser sig, at mistanken er uholdbar, og for det tredje at et *kontrolorgan* sættes ind til at følge, at den retningslinje, der er lagt af regeringen, bliver fulgt, og at det *omtalte materiale*, når mistanken er ubegrundet, bliver tilintetgjort.... det er et meget stort fremskridt, at registrering af lovlig politisk virksomhed er ophørt..."<sup>138</sup>

Den radikale ordfører anså altså registrering af, henholdsvis på grund af, lovlig politisk virksomhed for udelukket efter regeringserklæringen. De gentagne udsagn af dette indhold kunne tages som udtryk for en tilbøjelighed til at overse eller bortfortolke ordet "alene", og betydningen heraf synes at være blevet øget gennem anvendelse af et bredt registreringsbegreb i den citerede udtalelse. Her

135 Betænkning over forslag til folketingsbeslutning om rigsretstiltale mod justitsminister Knud Thestrup, afgivet den 2. april 1970, FT 1969-70, tillæg B. sp. 851-52.

136 MF Kjeld Olesen den 10. april 1970, FT 1969-70, forh. sp. 4893.

137 MF Svend Haugaard, *ibid.*, sp. 4894.

138 *Ibid.*, sp. 4910 (fremhævet her).

sigtede ordføreren tydeligvis ikke kun til formel personregistrering – dvs. tilførsel af personnavne til efterretningstjenestens personregisternøgle – men tillige til *registrering af oplysninger* i bredere, substantiel forstand. Dette fremgår af, at der i relation til spørgsmålet om senere tilintetgørelse i tilfælde, hvor mistanken måtte vise sig ubegrundet, refereres til ”registreret materiale”, altså ikke alene tilførsler til personregisternøglen. Endvidere tales der i citatets sidste sætning om registrering af ”lovlig politisk virksomhed”, hvilket tilsvarende bygger på et bredt registreringsbegreb, der omfatter registrering af enhver form for oplysninger om enkeltpersoners og organisationers politiske virksomhed. Med dette udsagn om, at registrering af lovlig politisk virksomhed var ophørt, blev det angivet, at registrering heraf heller ikke ville kunne finde sted i sammenhæng med oplysninger om ulovlig virksomhed.

Den resterende del af Folketingets andenbehandling af beslutningsforslaget føjede ikke noget væsentligt til forståelsen af regeringserklæringens indhold. Debatten kom til primært at omhandle de stillede dagsordensforslag, som tog udgangspunkt i de særlige problemstillinger i forbindelse med FE's aflytningscentral i Kejsergade. Denne debat mandede ud i nedsættelse af et Folketingsudvalg, som skulle behandle det mere generelle spørgsmål om, hvorvidt der i forbindelse med efterretningstjenesternes virksomhed måtte være grundlag for at rejse rigsretssag mod nogen tidligere eller nuværende minister.<sup>139</sup>

#### **5.1.4 Kasper Neergaard-sagen og andre udtalelser i 1970'ernes begyndelse**

Den tendens til at underbetone det forbehold, der følger af ordet ”alene”, der som ovenfor beskrevet prægede dele af den politiske debat om regeringserklæringen, synes at være fortsat i første halvdel af 1970'erne. Regeringserklæringen blev da kun sjældnere omtalt i Folketinget, hovedsagelig i forbindelse med besvarelsen af spørgsmål til ministrene. I december 1970 blev et spørgsmål til justitsministeren om politiets fotografering af demonstranter således begrundet med, at ”vi har justitsminister Thestrups ord for, at lovlig politisk aktivitet ikke bliver registreret”.<sup>140</sup> Ministeren lagde ikke afstand til denne udlægning, men redegjorde for de af politiet foretagne prøveoptagelser og anførte, at hvis ordningen blev

<sup>139</sup> Jf. udvalgets beretning, afgivet den 2. juni 1970, FT 1969-70, tillæg B sp. 2551-58.

<sup>140</sup> MF Uhrskov den 16. december 1970, FT 1970-71, forh. sp. 2573.

gennemført, ville eventuelle optagelser derfra ikke blive benyttet til “registrering af personer til brug for efterretningstjenestens arkiver”.<sup>141</sup> Omend rækkevidden af ministerens udtalelse næppe var ganske klar, kan den formentlig ses som udtryk for et formelt-teknisk registreringsbegreb, idet udtalelsen ikke nødvendigvis udelukkede at oplysninger fra disse fotooptagelser ville blive registreret på anden vis end som tilførsel af personnavne i PET’s navnejournal (“tromlen”).

Regeringserklæringen blev igen omtalt i marts 1971 under behandlingen af forslaget til finanslov, hvor spørgsmålet om udgifterne til PET’s virksomhed var blevet rejst. Justitsministeren tilføjede da, at der ingen ændringer var sket med hensyn til, at “ingen registreres alene på grund af lovlig politisk virksomhed”.<sup>142</sup> Bortset fra, at begrænsningen af dens anvendelsesområde til danske statsborgere her var udeladt, var der reelt blot tale om gengivelse af den centrale passus i regeringserklæringen, og justitsministeren angav ikke med denne udtalelse noget nærmere om, hvilket registreringsbegreb der var sigtet til med regeringserklæringens begrænsning af registreringsadgangen.

På baggrund af den offentlige afsløring af PET’s kontakt med trotskisten Kasper Neergaard<sup>143</sup> blev der i november 1971 stillet en række spørgsmål til justitsministeren, hvoriblandt et lød således: “Kan ministeren bekræfte, at standpunkter, der ikke er i overensstemmelse med regeringens markedspolitik, kan give anledning til en efterforskning fra PET’s side?” Ministerens svar herpå var følgende:

“Kasper Neergaard har ifølge oplysningerne i dagspressen sagt, at politifolkene under samtalerne med ham bl.a. interesserede sig for oplysninger om de politiske partier og politiske grupperinger, som er modstandere af Danmarks tilslutning til de Europæiske Fællesskaber.

Politifolkene har herom oplyst, at man som led i en almindelig konversation med Kasper Neergaard drøftede samtlige politiske partiers synspunkter og chancer ved det forestående folketingsvalg. Der var ikke tale om nogen form for udfritning af Kasper Neergaard om hans kendskab til og syn på bestemte politiske partier.

Det er en selvfølge, at enkeltpersoners synspunkter og meninger med hensyn til Danmarks eventuelle tilslutning til det europæiske fællesmarked *ikke kan give grundlag for efterforskning eller nogen form for registrering* i politiets efterretningstjeneste. Den tidligere regerings erklæring fra 1968 om, at *registrering af danske*

141 Justitsminister Knud Thestrup, *ibid.*, sp. 2573.

142 Justitsminister Knud Thestrup den 30. marts 1971, FT 1970-71, forh. sp. 5311. Se endvidere ministerens besvarelse den 28. april 1971, FT 1970-71, forh. sp. 6043-45, her dog tillige med omtale af Wamberg-udvalgets tilsyn med efterretningstjenestens “registrering og videregivelse af oplysninger”.

143 Se herom nærmere i Kommissionens beretning, bind 9.

*statsborgere ikke må ske alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed, gælder naturligvis også venstreorienterede, selv de mest yderligtgående, forudsat at de søger at vinde gehør for deres synspunkter på lovlig måde.*<sup>144</sup>

I det sidst citerede afsnit synes justitsministeren at anvende et bredt registreringsbegreb med den virkning, at der ikke skulle kunne ske nogen form for registrering hos PET i anledning af lovlig politisk aktivitet, her vedrørende Danmarks eventuelle EF-medlemskab. Dog gengives herefter regeringserklæringen, der som tidligere omtalt i kraft af ordet ”alene” kunne forstås på den måde, at lovlig politisk virksomhed nok var udelukket som eneste grundlag for personregistrering i formel-teknisk forstand, men ikke som genstand for indsamling og registrering af oplysninger vedrørende personer, som allerede var blevet tilført PET’s navnejournal (”tromlen”) på andet grundlag. For så vidt kan ministersvaret forekomme at rumme en vis tvetydighed med hensyn til, hvilken form for registrering der var blevet udelukket ved regeringserklæringen. Der kunne navnlig herske uklarhed vedrørende PET’s overvågning og indsamling af oplysninger om lovlig politisk virksomhed med henblik på registrering af sådanne oplysninger *uden* relation til personer, hvis navn i forvejen var registreret på ”tromlen”.

### **5.1.5 Sammenfattende om tilkendegivelser i Folketinget angående regeringserklæringen**

Efter de ovenfor gengivne folketingsdebatter om Politiets Efterretningstjeneste i almindelighed og om regeringserklæringen i særdeleshed i perioden fra dennes afgivelse den 30. september 1968 indtil slutningen af 1971 blev der forholdsvis stille i Folketinget med hensyn til spørgsmål vedrørende PET. I årene 1972-77 var der kun begrænset parlamentarisk interesse for regeringserklæringen og den hermed foretagne regulering af efterretningstjenesternes registreringsadgang. Interessen fra Folketingets side samlede sig i denne periode hovedsageligt omkring spørgsmålet om nedsættelse af et udvalg vedrørende efterretningstjenesterne,<sup>145</sup>

144 Redegørelse af 4. november 1971 fra justitsministeren om Politiets Efterretningstjenestes kontakt med Kasper Neergaard og besvarelse af spørgsmål stillet af SF’s folketingsgruppe i skrivelse af 2. november 1971, s. 6-7 (spørgsmål nr. 7), PET: personsag (fremhævet her).

145 Forslag til lov om nedsættelse af et udvalg vedrørende forsvarets og politiets efterretningstjenester, fremsat af justitsministeren den 11. februar 1972, FT 1971-72, tillæg A sp. 2179, henholdsvis Forslag

afsløringen af en privat gruppes hemmelige aflytning af et kommunistisk folketingsmedlems bopæl i Vester Søgade,<sup>146</sup> enkelte spørgsmål om fotografering af demonstrationsdeltagere samt endelig sagen om FE's samarbejde med Hans Hetler, der førte til nedsættelse af Kommissionsdomstolen af 13. juli 1977 (omtalt nærmere nedenfor i afsnit 6).

De udtalelser i Folketinget, som er gengivet ovenfor i afsnit 5.1.1-5.1.4, efterlader på den ene side det tydelige indtryk, at både regeringen selv og folketingsmedlemmerne opfattede regeringserklæringen som *bindende for regeringen*. Selvom man ikke eksplicit tog stilling til regeringserklæringens retlige status, bekræfter de officielle udtalelser gennem denne periode den konklusion i så henseende, som blev draget ovenfor i afsnit 2.2.5. På den anden side afspejlede debatterne om regeringserklæringen ikke nogen modsvarende præcis forståelse af dennes *indhold og rækkevidde*. Man må navnlig hæfte sig ved, at der hos nogle folketingsmedlemmer var en tilbøjelighed til at udelade eller underbetone det forbehold, der lå i ordet "alene" i regeringserklæringens tekst. Den udlægning af registreringsadgangen, der byggede på en sådan opfattelse af regeringserklæringen, førte i gentagne udtalelser til, at man overbetonede den begrænsning i efterretningstjenesternes registreringsadgang, som regeringserklæringen havde medført. Disse udtalelser gav udtryk for den opfattelse, at efterretningstjenesterne ikke under nogen omstændigheder måtte foretage registrering af danske statsborgeres lovlige politiske virksomhed. Som det fremgår ovenfor, særligt i afsnit 3.2, er det ud fra en sædvanlig juridisk fortolkning utvivlsomt, at denne opfattelse ikke var i overensstemmelse med regeringserklæringens ordlyd.

Et andet spørgsmål, som der herskede uklarhed om i officielle udtalelser om regeringserklæringen, var, hvilken form for registrering denne tog sigte på, eller med andre ord hvilket *registreringsbegreb* der var omfattet af den hermed skete begrænsning i adgangen til registrering af politisk virksomhed. Selvom begrebsbrugen næppe var fuldstændig konsekvent i de forskellige udtalelser om regeringserklæringen, er det helhedsindtrykket, at man efter denne erklæringsafgivelse i 1968 i stadig højere grad anvendte et formelt-teknisk registreringsbegreb. Med denne begrebsbrug var det udelukkende tilførsel af personnavne

---

til lov om nedsættelse af et udvalg vedrørende forsvarrets og politiets efterretningstjenester, fremsat af Gert Petersen m.fl. den 10. februar 1976, FT 1975-76, tillæg A sp. 3789.

<sup>146</sup> Se herom nærmere i Kommissionens beretning, bind 5. I Folketinget gav afsløringen af denne aflytning navnlig anledning til en forespørgsel til justitsministeren med påfølgende debat den 18. februar 1976, FT 1975-76, forh. sp. 6127-6223.

til PET's navnejournal eller personregisternøgle ("tromlen"), der ikke længere kunne ske alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed. Andre former for indsamling og registrering af oplysninger om sådan virksomhed blev derimod opfattet som en efterretningsaktivitet, der faldt uden for regeringserklæringens anvendelsesområde.

Som følge heraf blev fokus i de officielle tilkendegivelser om regeringserklæringen og dens betydning – ikke mindst i politiske debatter herom – gradvist og måske næsten umærkeligt flyttet bort fra kriterierne for efterretningstjenestens overvågning, indsamling og registrering af oplysninger om politisk virksomhed og hen imod de mere *formelle kriterier* for, hvornår enkeltpersoner kunne blive registreret herfor gennem tilførsel af navnedata i personregisternøglen. Den terminologiske forskydning synes at have haft ganske væsentlig betydning for opfattelsen af regeringserklæringens indhold og rækkevidde. Det er på den ene side utvivlsomt, at forskydningen i det anvendte registreringsbegreb kunne begrunde en vis indsnævring af regeringserklæringens anvendelsesområde, navnlig således at der gennem PET's løbende overvågning kunne foretages indsamling og registrering af oplysninger om lovlig politisk virksomhed *uden* nogen relation til ulovlige aktiviteter, som i forvejen havde ført til personregistrering i formel-teknisk forstand på "tromlen". På den anden side må det stå klart, at en sådan *registrering af lovlige aktiviteter* ikke måtte antage form af systematiserede navnefortegnelser, idet sådanne fortegnelser under alle omstændigheder måtte betragtes som *registre* – og dermed ville være omfattet af regeringserklæringens begrænsning af adgangen til registrering alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed – uanset om de rent praktisk måtte blive oprettet og ajourført uden for "tromlen", som i formel forstand udgjorde PET's navnejournal.

Disse implikationer af det registreringsbegreb, som blev anvendt ved afgrænsning af regeringserklæringens anvendelsesområde, vil blive belyst nedenfor gennem omtale af den beretning, som blev afgivet af Kommissionsdomstolen af 13. juli 1977 (afsnit 6), og den politiske opfølgning på denne beretning (afsnit 7). Først skal dog gennemgås nogle udtalelser fra politisk og administrativt hold, som kan bidrage til belysning af, hvordan man i samtiden vurderede regeringserklæringens indhold og tog stilling til dens rækkevidde.

## 5.2 Drøftelser internt i regeringen

Under en afhøring, der blev foretaget som led i auditørundersøgelsen af visse forhold vedrørende Forsvarets Efterretningstjeneste i perioden 1970-78, forkla-

rede den tidligere chef for FE, oberst Erik Fournais, at regeringserklæringen gav anledning til megen bekymring hos efterretningstjenesterne, idet den betragtedes som ret vidtgående. Chefen for PET, Arne Nielsen, og han selv var dog enige om, at den skulle overholdes til punkt og prikke. Oberst Fournais forklarede videre om regeringserklæringen:

“Det var imidlertid ikke muligt at få foresatte myndigheder til at præcisere dens indhold.

Ved et møde i sommeren 1970 i Justitsministeriet havde forsvarsministeren oven i købet vedrørende regeringserklæringen udtalt: “Vi gør, som vi altid har gjort, uanset hvad der bliver sagt udadtil”.

Bagefter havde embedsmændene fra Justits- og Forsvarsministeriet samt efterretningstjenesterne drøftet situationen. Der var enighed om, at regeringserklæringen måtte følges bogstaveligt. Ved senere møder mellem embedsmændene havde man også drøftet de farer, der kunne opstå, såfremt registreringspraksis ikke blev holdt inden for rammerne af regeringserklæringen.”<sup>147</sup>

Over for PET-Kommissionen har oberst Fournais forklaret følgende om denne hændelse:

“Regeringserklæringen blev drøftet med Arne Nielsen ved flere lejligheder. Vidnet og Arne Nielsen var begge meget utilfredse med formuleringen af erklæringen, som de tidligt blev bekendt med. Vidnet er sikker på, at regeringserklæringen også er blevet drøftet i Sikkerhedsudvalgene. Det ville have været et naturligt samtaleemne.... Vidnet mener at huske, at de havde nogle intense diskussioner om, hvor galt det kunne gå. Det, der dog beroligede dem lidt, var ordet ”alene”. Det blev ikke gjort til genstand for en egentlig sagsbehandling i FE.

Da regeringserklæringen var en kendsgerning, var der et møde i Regeringens Sikkerhedsudvalg. Efter mødet bad justitsminister Thestrup Ninn-Hansen, Arne Nielsen, Niels Madsen, Langseth samt vidnet og muligvis også Fischer om et møde, som foregik på Thestrups kontor. Vidnet husker dette møde meget tydeligt. Det var en meget varm dag i slutningen af september eller begyndelsen af oktober. Thestrup var den eneste minister, der var tilstede i begyndelsen. Senere kom Ninn-Hansen og beklagede sig over varmen, smed jakken og smøgede ærmerne op og sagde: ”Nu skal I høre, hvad det drejer sig om. Vi fortsætter, som vi hele tiden har gjort, og siger udadtil, at vi nøje overholder regeringserklæringen”. Vidnet og Arne

---

147 Rapport af 16. august 1999 i anledning af undersøgelsen ved auditor af visse forhold vedrørende Forsvarets Efterretningstjeneste og Militærnægterforeningen mv. i perioden 1970-1978, afgivet til Forsvarsministeriet af vicegeneralauditor Niels Christiansen, s. 16.

Nielsen brummede over dette og sagde senere til departementscheferne, at de mellem sig havde drøftet visse politikeres uheldige evne til skubbe embedsmændene foran, og at de kunne komme i knibe ved at følge Ninn-Hansens ”forslag”. De agtede derfor at følge regeringserklæringen. Niels Madsen var meget positiv over for at følge regeringserklæringen. Langseth sagde ikke noget, men vidnet tror ikke, at han sympatiserede med Ninn-Hansens forslag. Reaktionen mellem de øvrige deltagere var en brummen. Vidnet tror, at Thestrup også har haft en fornemmelse af, at sikkerheden kunne blive udvandet, og at han derfor ville give dem lidt rygstød gennem mødet...

Under gennemførelsen af regeringserklæringen i FE blev der stor glæde over den udrensning, der blev gennemført, og efterhånden blev man tilfreds med ordet ”alene”, og at erklæringen var til at leve med. Under alle omstændigheder blev erklæringen nøje overholdt. Vidnet og Ninn-Hansen var efterhånden ikke rigtig på talefod længere, og vidnet har ingen erindring om, at Ninn-Hansen skulle have pålagt ham at dyrke den linje, som han gav udtryk for på mødet hos Thestrup. Vidnet ville kunne huske det, hvis det var tilfældet.

... [Vidnet] forklarede, at han ikke ved, om Ninn-Hansen efterfølgende er blev[et] orienteret om vidnet og Arne Nielsens reaktioner. Ninn-Hansen var efter vidnets erindring ikke mere inde i billedet med hensyn til regeringserklæringen efter det nævnte møde.”<sup>148</sup>

Foreholdt oberst Fournais’ forklaring vedrørende daværende forsvarsminister Erik Ninn-Hansens udtalelse under mødet på justitsminister Thestrups kontor har Ninn-Hansen forklaret følgende til Kommissionen:

”Vidnet forklarede, at han ikke husker det omhandlede møde på Thestrups kontor, og han tvivler på, at det har været afholdt. Vidnet kan ikke genkende sig selv i beskrivelsen i forhold til andre møder fra den gang. Vidnet har mødtes med de nævnte personer, men erindrer ikke et møde, hvor de alle har været samlet på én gang. Vidnet tror ikke, at han kan have udtalt sig på den måde, som Fournais har forklaret. Det var vel end ikke vidnets sag, fordi regeringserklæringen mere angik PET end FE. FE havde jo ikke som PET store arkiver med personer udenfor forsvarets personel.

...

Vidnet ved, at han ikke i nærvær af 5-6 andre personer, som vidnet dårligt kendte, ville have sagt til Thestrup, hvordan han skulle administrere.”<sup>149</sup>

148 RB: Erik Fournais, 16. januar 2001.

149 RB: Erik Ninn-Hansen, 28. januar 2003.



Da der ikke foreligger oplysninger om, at de i citaterne ovenfor gengivne udtalelser fra forsvarsministeren – hvis fremsættelse han som angivet ikke selv har nogen erindring om – skal være blevet fulgt op i PET's praksis, eller at de i øvrigt skal have ført til beslutninger i efterretningstjenesterne om en sådan udmøntning af regeringserklæringen, er der ikke anledning til at foretage nogen nærmere vurdering af disse udtalelser, deres baggrund eller den sammenhæng, hvori de måtte være blevet fremsat.

## 5.3 Tilkendigelser inden for embedsværket

### 5.3.1 *Interne divergenser i Justitsministeriet?*

Det er offentligt kendt, at daværende kontorchef Frank Poulsen i sommeren 1968 fik en uoverensstemmelse med Justitsministeriets departementschef Boas. Baggrunden herfor har ikke kunnet fastslås med nøjagtighed, men uoverensstemmelsen kan nærliggende antages at have haft forbindelse til spørgsmål vedrørende regeringserklæringen og dennes rækkevidde. I en journalistisk portrætbog gengives Frank Poulsens udlægning således:

“Det var nu blevet hans tur til at få et opgør med departementschefen. Der udspandt sig en diskussion mellem de to om omfanget af efterretningstjenestens kartoteker efter de nye regler, der var under gennemførelse, og om, på hvilken måde Justitsministeriet og PET skulle administrere dem. Frank Poulsen forfægtede et standpunkt om fortolkning og overholdelse af de nye regler, som medførte, at dette blev hans sidste diskussion som embedsmand i Justitsministeriet.

Frank Poulsen ønsker ikke at fortælle, hvad uoverensstemmelsen nøjagtig gik ud på.... Men den drejede sig om, hvilket spillerum efterretningstjenesten skulle have med hensyn til registreringer.”<sup>150</sup>

Kort tid efter, at Frank Poulsen som følge af denne uoverensstemmelse blev konstitueret dommer i Østre Landsret, gik Boas på grund af alder af som departementschef i Justitsministeriet. Hans efterfølger i stillingen blev Niels Madsen, som efter de foreliggende oplysninger havde en noget mere forsonlig indstilling til de da aktuelle bestræbelser på at begrænse efterretningstjenesternes re-

<sup>150</sup> Stig Andersen, *Retspræsidenten - en bog om Frank Poulsen* (Børsens Forlag, 1998), s. 124. Se om konflikten mellem Poulsen og Boas tillige s. 109.

gistreringsadgang, såvel som til samarbejdet med det fire år tidligere oprettede Wamberg-udvalg. Betydningen af departementschefskiftet i sommeren 1968 for regeringserklæringens tilblivelse og dens senere gennemførelse og overholdelse i praksis kan selvsagt ikke vurderes med nogen rimelig grad af sikkerhed.<sup>151</sup> Det skal i øvrigt bemærkes, at Frank Poulsens ændrede ansættelsesmæssige tilhørsforhold ikke bevirkede, at han helt mistede forbindelsen med PET's virksomhed, idet han samtidig med sit dommerembede virkede som sekretær for Wamberg-udvalget frem til sommeren 1970.

### ***5.3.2 Justitsministeriets notat af 14. september 1968***

Hvad der imidlertid lader sig fastslå med sikkerhed er, at der i Justitsministeriet allerede inden regeringserklæringens afgivelse den 30. september 1968 foregik overvejelser med henblik på at udstikke nærmere retningslinjer for, hvordan den kommende regulering af PET's adgang til registrering på grundlag af politisk aktivitet skulle udmøntes i praksis. Disse overvejelser førte til udarbejdelsen af et notat, som senere blev tiltrådt af Regeringens Sikkerhedsudvalg, og som blev overgivet til chefen for PET og dermed antog karakter af en præciserende tjenestebefaling til denne.<sup>152</sup>

Notatet havde følgende ordlyd:

”Notat om politiets efterretningstjenestes registreringer og videregivelse af oplysninger om danske statsborgere.

A. Såfremt regeringen træffer bestemmelse om, at ingen danske statsborgere læn- gere må registreres udelukkende på grund af deres politiske tilhørsforhold, kan beslutningen meddeles chefen for politiets efterretningstjeneste ved et tillæg til den gældende instruks f.eks. sålydende:

”Efterretningstjenestens registrering af danske statsborgere må indskrænkes til det absolut påkrævede, og registrering må ikke finde sted alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed.”

<sup>151</sup> Se herom tillige Kommissionens beretning, bind 3, kapitel 1.

<sup>152</sup> Se om notatet og dets betydning for PET's efterfølgende praksis nærmere i Kommissionens beretning, bind 3, kapitel 2.

B. Registrering af danske statsborgere vil herefter finde sted i følgende tilfælde:

1. personer, der har forbindelse med en efterforsknings sag, hvori der er spørgsmål om eventuel overtrædelse af straffelovens bestemmelser om forbrydelser mod rigets selvstændighed og sikkerhed og den lovlige samfundsorden, herunder i første række de i straffelovens kapitler 12 og 13 omhandlede forbrydelser.
2. personer, der har forbindelse til de under pkt. 1 nævnte personer, til udlændinge, der formodes at udøve virksomhed som nævnt under pkt. 1, eller til områder, hvorfra sådan virksomhed erfaringsmæssigt udøves.
3. personer, der enkeltvis eller som medlemmer af grupper eller organisationer udøver virksomhed, der har til formål eller er egnet til at forårsage uroligheder eller at omstyrte eller undergrave den lovlige samfundsorden.
4. personer, hvis forhold i anledning af forespørgsler fra andre myndigheder har været gjort til genstand for nærmere undersøgelse i efterretningstjenesten, og hvorom disse myndigheder er blevet underrettet.
5. De under pkt. 2-4 nævnte registreringer slettes, hvis der ikke i en periode af 10 år har foreligget registreringsværdige oplysninger.

C. Konsekvenserne af ændringen.

1. De myndigheder, politiets efterretningstjeneste hidtil har ydet bistand vedrørende undersøgelse af personer, om hvem der er spørgsmål om sikkerhedsgodkendelse, bør gøres bekendt med de skete indskrænkninger i registreringen og med, at politiets efterretningstjenestes bistand i sikkerhedsundersøgelsessager fremtidig indskrænkes således:

a. Baggrundsundersøgelser vil kun blive foretaget i tilfælde af påtænkt godkendelse til Yderst Hemmeligt og Hemmeligt: (eller de inden for NATO gældende tilsvarende klassifikationer).

Baggrundsundersøgelsen vil principielt ikke medtage en undersøgelse af vedkommendes lovlige politiske virksomhed, og eventuelt under undersøgelsen herom fremkomne oplysninger må ikke videregives til den forespørgende styrelse, medmindre der samtidig foreligger oplysning om registreringsværdig virksomhed efter B pkt. 1-3.

b. Såfremt en styrelse ønsker undersøgelse i anledning af påtænkt godkendelse til FORTROLIGT, vil ingen baggrundsundersøgelse blive foretaget, medmindre der foreligger konkret anledning hertil. Svaret til den forespørgende styrelse vil i de tilfælde hvor baggrundsundersøgelse ikke er foretaget, alene indeholde oplysning om, hvorvidt der i politiets efterretningstjenestes registratur foreligger oplysninger, som må anses for relevante ved styrelsens afgørelse af spørgsmålet om sikkerhedsgodkendelse.

2. Såfremt der fra tidligere tid måtte være registreret oplysninger alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed, må sådanne oplysninger tilintetgøres.”<sup>153</sup>

I den abstrakte form, hvori retningslinjerne for registrering er formuleret i notatets afsnit B, kan disse retningslinjers forenelighed med den kort tid senere afgivne regeringserklæring af 30. september 1968 næppe fastlægges éntydigt. Dog synes visse af de i notatet angivne kriterier vanskelige at forene med regeringserklæringens grundlæggende krav om, at registrering af danske statsborgere – og af deres eventuelle lovlige politiske virksomhed – kun må finde sted, såfremt den pågældende har foretaget handlinger, der falder uden for kategorien ”lovlig politisk virksomhed”. Dette bliver særlig klart, når regeringserklæringens ordlyd sammenholdes med den fortolkning heraf, som blev officielt tilkendegivet navnlig gennem justitsministerens udtalelser i Folketinget.<sup>154</sup>

Således er kriterierne ”forbindelse med” en efterforskningssag (pkt. 1) og ”forbindelse til” nærmere angivne personer eller områder (pkt. 2) næppe på linie med den af justitsministeren angivne forudsætning om, at der som betingelse for registrering må foreligge *rimelig mistanke* for ulovlig politisk virksomhed – en forudsætning, der i sig selv kan hævdes at være forholdsvis vagt formuleret i sammenligning med regeringserklæringens tilsyneladende krav om ulovlig aktivitet som grundlag for registrering af danske statsborgere. Vagheden i disse på den blotte ”forbindelse” baserede kriterier øges ved den efterfølgende henvisning til personer der ”formodes at udøve virksomhed som nævnt under pkt. 1”, henholdsvis områder ”hvorfra sådan virksomhed erfaringsmæssigt udøves”. Også kriteriet ”virksomhed, der har til formål eller er egnet til at forårsage” uroligheder eller undergravning af den lovlige samfundsorden (pkt. 3) må forekomme ganske rummeligt i forhold til regeringserklæringens ordlyd og den af justitsministeren angivne forudsætning om rimelig mistanke.

Mens det næppe er muligt at foretage en éntydig abstrakt vurdering af notatets overensstemmelse med regeringserklæringen, kan det konstateres, at notatets generelle retningslinjer internt i PET blev udlagt på en sådan måde, at registreringspraksis formentlig ville kunne blive mere omfattende end regeringserklæringen gav mulighed for. De konkrete anvisninger på, hvilke persongrup-

153 Notat om politiets efterretningstjenestes registreringer og videregivelse af oplysninger om danske statsborgere. Justitsministeriet, 14. september 1968. Notatet er i håndskrift påført klassifikationen ”Fortroligt”.

154 Disse udtalelser er gengivet ovenfor i afsnit 5.1, særligt under 5.1.2.

per der fremtidig ville kunne registreres i forbindelse med udøvelse af politisk virksomhed, var baseret på kriterier og begreber, som var egnet til at bevirke – og i hvert fald potentielt ville kunne give mulighed for – registrering hos efterretningstjenesten af personer, som *ikke* eller kun vanskeligt kunne siges at være under nogen, endsige nogen rimelig, mistanke for ulovlig virksomhed.<sup>155</sup> Den registreringspraksis, der udviklede sig i tiden efter 30. september 1968, rummer da også eksempler på personregistrering, som var enten i klar uoverensstemmelse eller i tvivlsom overensstemmelse med regeringserklæringen.<sup>156</sup>

På den baggrund er der anledning til at overveje, hvorvidt notatet af 14. september 1968 kunne danne tilstrækkeligt grundlag for registreringer, som ikke var i overensstemmelse med regeringserklæringen. Ud fra den opfattelse af regeringserklæringens retlige status, som der er redegjort for ovenfor i afsnit 2.2, kan dette ikke antages at have været tilfældet. Omend der på et senere tidspunkt kan tænkes at være opstået fornødent retsgrundlag for en sådan afvigelse fra regeringserklæringen – enten på baggrund af beretningen fra Kommissionsdomstolen af 13. juli 1977 eller eventuelt som følge af Wamberg-udvalgets praksis for godkendelse af registreringer eller (se herom nedenfor i afsnit 6 og 7, henholdsvis afsnit 5.4) – har det i perioden efter regeringserklæringens afgivelse været retligt uholdbart at foretage registrering af danske statsborgere på grundlag af politisk virksomhed efter kriterier, som afveg fra de ved regeringserklæringen fastsatte rammer for registreringsadgangen.

I det omfang, sådanne registreringer i strid med regeringserklæringen er blevet foretaget i overensstemmelse med de retningslinjer, der var fastsat ved notatet af 14. september 1968, kan der ikke rettes kritik mod PET herfor. De generelle retningslinjer i notatet synes ikke i sig selv at have været så åbenbart uforenelige med regeringserklæringen, at der har været tale om en klart ulovlig tjenestebefaling fra Justitsministeriet, som PET's chef og eventuelt andre medarbejdere i efterretningstjenesten har været forpligtet til ikke at efterkomme. Den kritik, som konkrete registreringer eller visse dele af registreringspraksis kan give anledning til, må derimod rettes dels mod Justitsministeriet som udsteder af disse – og eventuelt andre supplerende – retningslinjer, dels mod de justitsministre som har undladt i fornødent omfang at orientere Folketinget om de hermed foretagne afvigelser fra regeringserklæringen.

Det må endvidere bemærkes, at intet tyder på, at notatet af 14. september

155 Se nærmere herom Kommissionens beretning, bind 3, kapitel 2.

156 Se nærmere herom Kommissionens beretning, bind 3, kapitel 3 og 4.

1968 blev forelagt for Wamberg-udvalget, eller at dette udvalg på anden måde blev gjort bekendt med notatets eksistens.<sup>157</sup> Undladelsen heraf kan muligvis ses som indicium på, at notatets retningslinjer af Justitsministeriet selv blev anset for kontroversielle, enten fordi de som ovenfor anført kunne føre til registreringer i manglende eller dog tvivlsom overensstemmelse med regeringserklæringen, eller fordi ministeriet i det mindste har kunnet forudse den mulighed, at Wamberg-udvalget ville drage notatets overensstemmelse med regeringserklæringen i tvivl. Hertil kommer, at Justitsministeriet ved ikke at gøre udvalget bekendt med notatet synes at have handlet i strid med Wamberg-udvalgets kommissorium, ifølge hvilket udvalget skulle holdes underrettet om de til enhver tid fulgte retningslinjer for registrering hos PET (jf. straks nedenfor).

## 5.4 Wamberg-udvalgets drøftelser af regeringserklæringen 1968-77

### 5.4.1 Regeringserklæringens betydning for Wamberg-udvalget

Ifølge sit kommissorium havde Wamberg-udvalget til opgave at føre tilsyn med PET's "registrering og videregivelse af oplysninger", og udvalget skulle "holdes underrettet om de til enhver tid fulgte retningslinjer for registrering".<sup>158</sup> Det var på den baggrund naturligt, at regeringserklæringen af 30. september 1968 allerede kort tid efter sin afgivelse blev genstand for drøftelser i Wamberg-udvalget. Drøftelserne måtte ses i lyset af, at regeringserklæringen i nogen grad kunne betragtes som et udtryk for – og i hvert fald lå ganske godt på linie med – Wamberg-udvalgets hidtidige bestræbelser på at få gennemført begrænsninger af omfanget af PET's personregistreringer.

Regeringserklæringen og den samtidige ændring af Justitsministeriets instruks for PET var blandt de retningslinjer for efterretningstjenestens registrering af oplysninger, som Wamberg-udvalget ifølge kommissoriet skulle holdes underrettet om, og som udgjorde en væsentlig del af grundlaget for udvalgets tilsyn med PET's registrering og videregivelse af oplysninger. I den

<sup>157</sup> Jf. hertil afsnit 5.4 nedenfor samt Kommissionens beretning, bind 3, kapitel 2.

<sup>158</sup> Justitsministeriets regler af 8. juni 1964 for udvalget, som skal føre tilsyn med politiets efterretningstjenestes registrering og videregivelse af oplysninger, pkt. 2 og 3. Udtrykket "registrering og videregivelse af oplysninger" viser, at Wamberg-udvalgets kommissorium var baseret på en ganske bred anvendelse af registreringsbegrebet.

forbindelse må det antages, at regeringserklæringen var bindende for Wamberg-udvalget, for så vidt som udvalget var forpligtet til i sin tilsynsvirksomhed at påse, at denne erklæring blev overholdt af efterretningstjenesten. En sådan kontrolforpligtelse måtte følge af, at Wamberg-udvalget var nedsat af regeringen med den opgave at føre tilsyn med politiets efterretningstjenestes registrering og videregivelse af oplysninger. Udvalget havde desuden udtrykkeligt fået adgang til at forelægge justitsministeren ethvert spørgsmål vedrørende dels retningslinjerne for registrering, dels konkrete tilfælde af videregivelse af oplysninger.<sup>159</sup>

Da det således var Wamberg-udvalgets opgave at føre tilsyn på regeringens og særligt justitsministerens vegne med PET's registrering af oplysninger, har det været et hovedelement i udvalgets tilsynsvirksomhed at overvåge, om de gældende retningslinjer for PET's registreringer blev overholdt, og i modsat fald at underrette justitsministeren herom. Regeringserklæringen havde som nævnt fundet udtryk i en ændring af instruksen for PET, og begge sæt retningslinjer måtte herefter indgå i det retsgrundlag, hvis løbende overholdelse i PET's praksis skulle kontrolleres af Wamberg-udvalget. Som et led i denne tilsynsvirksomhed har det været nødvendigt for Wamberg-udvalget at fortolke de af ministeren fastsatte retningslinjer i det omfang, dette var nødvendigt for udførelsen af de løbende kontrolopgaver. Udvalgets adgang til at træffe beslutninger, som indebar fortolkning og eventuel udfyldning af de ministerielt fastsatte retningslinjer, har selvsagt været begrænset af almindelige juridiske principper for en sådan fortolknings- og udfyldningsvirksomhed. Dette kan siges at have været tydeliggjort derved, at udvalget havde direkte adgang til at forelægge alle spørgsmål vedrørende retningslinjernes rækkevidde for justitsministeren.

#### ***5.4.2 Wamberg-udvalgets reaktion på regeringserklæringen***

Wamberg-udvalgets første møde efter regeringserklæringens fremkomst blev indledt med deltagelse af justitsministeren. Efter ministerens redegørelse for regeringens beslutning af 30. september 1968 gav udvalgets formand udtryk for tilfredshed med den trufne beslutning, som "imødekommer det ønskemål, ud-

---

<sup>159</sup> Ibid., pkt. 6, jf. pkt. 3 og 4.

valget havde sat sig”.<sup>160</sup> Samtidig ville Wamberg gerne vide, hvilke konsekvenser de nye regler indebar med hensyn til registrering af rejser til østlande og med hensyn til omfanget af baggrundsundersøgelser i personundersøgelsessager, herunder om disse måtte omfatte spørgsmål om politisk virksomhed eller tilhørsforhold. Til det førstnævnte spørgsmål oplyste departementschef Niels Madsen, at det afgørende kriterium ville være, om der forelå mistanke om, at en rejse havde efterretningsmæssig interesse.<sup>161</sup>

Hvad angår *baggrundsundersøgelserne* oplyste departementschefen og politi-assessor Toft-Nielsen, PET, at disse kunne forventes foretaget i samme omfang som hidtil, dvs. som hovedregel kun i sager om godkendelse til ”hemmeligt” eller højere klassifikationsgrad. Om regeringserklæringens betydning for sådanne baggrundsundersøgelser oplyste de videre:

“Der må fremtidig ikke spørges om undersøgelsespersonens lovlige politiske virksomhed eller tilhørsforhold. Oplysninger herom må – hvis de alligevel fremkommer – ikke registreres, ligesom de ikke må videregives, d.v.s. at de omspurgte personer for så vidt må meldes ubekendte. Det betonedes i den forbindelse, at virksomhed for D.K.P. må betragtes som lovlig politisk virksomhed.”<sup>162</sup>

Endvidere blev afgrænsningen af det i regeringserklæringen anvendte begreb ”lovlig politisk virksomhed” berørt på mødet med justitsministeren. Til et spørgsmål om, hvad der kunne anses for *ulovlig* og dermed registreringsværdig virksomhed, henviste justitsministeren til virksomhed, der kan antages at falde ind under straffelovens kap. 12 og 13, og han tilføjede: “Mere eksakt kan det næppe udtrykkes.”<sup>163</sup>

### 5.4.3 Betydningen af ordet ”alene”

Betydningen af, at regeringserklæringen forbyder registrering med lovlig politisk virksomhed som  *eneste* grundlag, blev drøftet af Wamberg-udvalget gen-

160 WU: Referat af udvalgets 38. møde den 17. oktober 1968, s. 2.

161 Ibid. Niels Madsen henviste herved til de retningslinjer, der var angivet i referatet af Wamberg-udvalgets 35. møde den 24. april 1968, s. 2.

162 Ibid., s. 3 (Niels Madsen og Toft-Nielsen).

163 Ibid., s. 3. Til illustration af spørgsmålet var der blevet henvist til eksemplerne ”maoister” og ”trozkister”.



tagne gange. På det første møde efter den ovenfor omtalte drøftelse med justitsministeren spurgte Wamberg, hvorledes PET under saneringen af sine arkiver forholdt sig med sager, der indeholdt såvel politisk som andet materiale. Hertil svarede Arne Nielsen, at *alt* blev bevaret i disse sager, idet han henviste til de nye retningslinjer, hvorefter registrering "ikke længere må finde sted *alene* på grundlag af lovlig politisk virksomhed."<sup>164</sup>

Wamberg-udvalget vendte tilbage til dette centrale spørgsmål på sit møde i maj 1969, da man i forbindelse med gennemgangen af udvalgte personregistrerings-sager drøftede, i hvilket omfang oplysninger, som ikke isoleret betragtet begrundede registrering, dog kunne registreres, når den person, oplysningerne vedrørte, i forvejen med rette var registreret. Arne Nielsen oplyste, at efterretningstjenesten anså sig for berettiget hertil, også når der var tale om politiske oplysninger, som ikke i øvrigt måtte registreres.<sup>165</sup> Samme opfattelse af regeringserklæringens rækkevidde i den henseende er kommet til udtryk ved flere senere lejligheder.<sup>166</sup>

Spørgsmålet har ikke mindst været aktuelt i forbindelse med diskussionen om, hvorvidt rejser til østlande og andre former for *østkontakt* kunne danne selvstændigt grundlag for registrering hos PET. I sine overvejelser herom har Wamberg-udvalget haft betænkeligheder ved disse registreringers summariske og tilfældige karakter, mens man samtidig netop har måttet lægge til grund, at en registrering foretaget på grundlag af en østrejse principielt kunne retfærdiggøre bevaring af *alt* nyere materiale om den registrerede person, herunder oplysninger om lovlig politisk virksomhed.<sup>167</sup>

På Wamberg-udvalgets møde med justitsministeren i september 1972 kom problemstillingen op igen, idet udvalgets formand anførte, at der fandtes mange oplysninger om *lovlig politisk virksomhed*, der holdtes i live af registreringsværdige oplysninger, som i mange tilfælde var ganske ubelastende oplysninger f.eks. om uskyldige østrejser eller kulturelle kontakter med østambassader. PET's praksis forekom formanden meget rimelig, men han fandt det svært at få den til at rime med regeringserklæringen af 1968. Efter departementschefens henvisning til regeringserklæringens "alene"-passus anførte Wamberg yderligere, at det

164 WU, referat af udvalgets 39. møde den 3. december 1968, s. 3.

165 WU, referat af udvalgets 43. møde den 27. maj 1969, s. 3.

166 Jf. således referat af udvalgets 53. møde den 13. august 1970, s. 3, samt de nedenfor nævnte referater af 68. møde den 20. september 1972 og af 71. møde den 19. marts 1974.

167 Jf. WU, referat af udvalgets 54. møde den 14. oktober 1970, s. 4. I tilslutning til sin bekræftelse af den principielle mulighed for at bevare sådanne oplysninger anførte pi. Arne Nielsen dog, at dette ikke skete i praksis.

i forbindelse med regeringserklæringen var blevet udtalt, at tidligere registrerede oplysninger af den omhandlede art skulle tilintetgøres. Justitsministeren gjorde hertil den – givetvis korrekte – iagttagelse, at der vedrørende dette punkt var spørgsmål om at ændre praksis eller meddele Folketinget, hvilken praksis der blev fulgt. Med hensyn til dette kunne der “i hvert fald her kun være tale om at give oplysning til folketingsudvalget.”<sup>168</sup> Justitsministeren udtalte afslutningsvist herom, at han ville orientere Regeringens Sikkerhedsudvalg om problemet.

Igen på mødet mellem Wamberg-udvalget og justitsministeren i marts 1974 berørtes spørgsmålet om registrering af oplysninger om lovlig politisk virksomhed i forbindelse med registreringsværdige oplysninger. Synspunkterne var i det væsentlige de samme, som tidligere var blevet fremført.<sup>169</sup> Det kan dog noteres, at PET ifølge pi. Skat-Rørdam var ret tilbageholdende med at lade oplysninger om lovlig politisk virksomhed indgå i allerede registrerede personsager, og han fandt derfor, at regeringserklæringen faktisk virkede “noget videre, end dens nøjagtige ordlyd kræver”. Wamberg bemærkede, at orientering af Regeringens Sikkerhedsudvalg efter udvalgets opfattelse ikke var tilstrækkeligt, idet spørgsmålet om politiske registreringer var startet i *Folketinget*, og den anvendte fortolkning burde være *mere almindeligt kendt* og “i hvert fald stiltiende godkendt af folketinget”.<sup>170</sup>

#### 5.4.4 Wamberg-udvalgets registreringsbegreb

Allerede i januar 1969 drøftede Wamberg-udvalget i forbindelse med gennemgang af nogle personregistreringssager det registreringsbegreb, der var anvendt i regeringserklæringen. Udvalget ønskede PET’s redegørelse for, om de pågældende personer – hvis sager udvalget tidligere havde set eller ønsket at gøre sig bekendt med – fortsat skulle være registreret efter de nu fastsatte retningslinjer. På baggrund heraf drøftedes det, om indsamling og opbevaring på en personakt af *avisudklip*, indeholdende den pågældendes udtalelser, kunne betegnes som registrering. Det var den overvejende opfattelse i udvalget, at en sådan opbevaring var udtryk for “en registrering i den heromhandlede forstand og således undergivet udvalgets kontrol.”<sup>171</sup> Ud fra sammenhængen må dette opfattes således, at

168 WU, referat af udvalgets 68. møde den 20. september 1972, s. 3.

169 Jf. WU, referat af udvalgets 71. møde den 19. marts 1974, s. 4-5.

170 Ibid., s. 5.

171 WU, referat af udvalgets 40. møde den 24. januar 1969, s. 2.

Wamberg-udvalget hermed ikke alene tog stilling til sin egen kompetence, men tillige til rækkevidden af begrebet registrering i regeringserklæringens forstand. Der var i den forbindelse tydeligvis tale om en ganske *bred afgrænsning* af registreringsbegrebet, på linie med hvad der på den tid synes at have været den almindelige forståelse af dette begreb.

En tilsvarende bred forståelse af det i regeringserklæringen anvendte registreringsbegreb synes lagt til grund ved Wamberg-udvalgets drøftelse af det spørgsmål, om der i sager vedrørende kollektiver kunne anføres navne på samtlige disses medlemmer, uanset at de fleste af dem var ukendt i efterretningstjenesten og ikke kunne anses for registreringsværdige. Efter at udvalget havde rejst spørgsmålet, meddelte Arne Nielsen at han ville overveje om nævnelse af navn på de personer, der ikke skulle registreres, kunne undgås, og om der kunne gives almindelige retningslinjer for, hvornår navne måtte oplyses i sagerne. Han var således enig i, at den blotte omstændighed, at en person boede i et såkaldt "kollektiv", ikke gjorde det rimeligt, at hans navn blev inddraget i sagen.<sup>172</sup> Denne drøftelse, såvel som den implicitte stillingtagen fra Wamberg-udvalgets side, synes at have haft som forudsætning, at der ved tilførsel af sådanne personnavne i sager, der omhandlede registrerede medbeboere i kollektivet, ville blive tale om en *registrering* også af disse bipersoner – ganske vist ikke i form af oprettelse af selvstændige personsager på disse i PET's navnejournal ("tromlen"), men i og med selve angivelsen af disse yderligere personnavne i de sager, der allerede var oprettet på de registreringsværdige hovedpersoner.

Registreringsbegrebet blev senere berørt i relation til spørgsmålet om sanering af PET's arkiver. I foråret 1970 ønskede Wamberg-udvalget på et kommende møde med justitsministeren at drøfte spørgsmålet om efterretningstjenestens *opbevaring* i 10 år af sager, hvori der på grundlag af baggrundsundersøgelse var videregivet oplysninger – hvad enten disse var belastende eller ej – og af registerundersøgelsessager, hvori der var videregivet belastende oplysninger. Baggrunden herfor var, at blandt andre formanden fandt denne praksis betænkelig og stridende mod regeringserklæringen, i det omfang de videregivne oplysninger ikke længere var registreringsværdige.<sup>173</sup>

I samme anledning bad Wamberg-udvalget Justitsministeriet og PET om at

172 WU, referat af udvalgets 45. møde den 1. september 1969, s. 2, jf. referat af 4. møde den 4. juli 1969, s. 2 angående baggrunden for det drøftede spørgsmål.

173 Ibid., s. 3. Se nedenfor samt i afsnit 5.4.6 om udvalgets drøftelser med justitsministeren, navnlig på mødet den 20. september 1972.

overveje, om registrering af østrejser og af sager, hvori der på grundlag af baggrundsundersøgelse var videregivet belastende oplysninger som ikke længere var registreringsværdige, ville kunne ske på en særlig måde, således at disse sagsområder blev holdt uden for PET's sædvanlige registratur. Et af udvalgsmedlemmerne gav udtryk for, at de sidstnævnte sager nok "af kontormæssige grunde" måtte opbevares i nogle år, selvom det formelt var i strid med regeringserklæringen af 30. september 1968.<sup>174</sup> Den måde, hvorpå spørgsmålet blev rejst over for justitsministeren, indikerer at man i Wamberg-udvalget opfattede opbevaringen af de nævnte sager om østrejser, henholdsvis sikkerhedsgodkendelse som udtryk for *registrering*, omend der synes at have været en vis åbning med hensyn til begrebsbrugen i forhold til fortegnelser, der måtte blive holdt uden for efterretningstjenestens sædvanlige navnejournal.

Tanken om at holde visse registreringer uden for denne navnejournal ("tromlen") blev fremsat igen et par år senere, ligeledes i forbindelse med spørgsmålet om sanering af PET's arkiver. Mens Wamberg-udvalget afventede et udspil fra Justitsministeriet vedrørende *forældelsesreglerne* – dvs. de tidsmæssige kriterier for, hvor længe registrerede oplysninger skulle opbevares og personregistreringer opretholdes – nævnte formanden muligheden af at opdele PET's register i to afdelinger, den ene indeholdende de belastende registreringer og den anden som en "ikke-belastet afdeling", der navnlig skulle omfatte sikkerhedsundersøgelser samt rene "journal-registreringer".<sup>175</sup> Dette forslag var tydeligt nok baseret på det formelt-tekniske registreringsbegreb, der sigtede til PET's "tromle" som indeholdt navnejournalen over registrerede personsager.

Ved sin behandling på samme møde af to sager om videregivelse af oplysninger om enkeltpersoner til Udenrigsministeriet foretog Wamberg-udvalget en indholdsmæssig vurdering af karakteren af de oplysninger, som der var tale om at videregive. Sagerne indeholdt oplysninger om politisk virksomhed og politisk observans, som ikke selvstændigt kunne danne grundlag for registrering hos PET, men som udvalgets flertal – omend med "nogen betænkelighed" – godkendte videregivelse af under henvisning til, at disse oplysninger supplerede de i øvrigt foreliggende oplysninger om de pågældende.<sup>176</sup> I denne sammenhæng lagde Wamberg-udvalget altså ikke vægt på, at oplysningerne angik personer som allerede på andet grundlag var registreret, men på oplysningernes indholds-

174 WU, referat af udvalgets 49. møde den 2. marts 1970, s. 2.

175 WU, referat af udvalgets 64. møde den 17. februar 1972, s. 3.

176 Ibid., s. 4.

mæssige *karakter* og videregivelsens saglige *relevans*. Med en sådan stillingtagen til spørgsmålet om videregivelse synes udvalget at have været ganske ubundet af det formelt-tekniske registreringsbegreb, idet man altså vurderede disse oplysninger som et selvstændigt registrerings- og videregivelsesspørgsmål uanset at de pågældende personer allerede var formelt registreret gennem tilførsel af deres navne til PET's navnejournal.<sup>177</sup>

På mødet mellem Wamberg-udvalget og justitsministeren i februar 1971 – udvalgets sidste møde med den formelt ansvarlige for regeringserklæringen, Knud Thestrup, i dennes ministertid – drøftedes udvalgets ønske om løbende at se *alle nyregistreringer*. Det fremgår tydeligt af referatet, at denne drøftelse tog sigte på registreringssager i form af oprettelse af yderligere selvstændige sager med tilførsel af de pågældendes personnavne til PET's navnejournal.<sup>178</sup> Umiddelbart synes Wamberg-udvalget her at have baseret sig på den formelt-tekniske definition af registreringsbegrebet. Eftersom drøftelsen omhandlede udvalgets indsigt i de pågældende registreringer og således tog udgangspunkt i den kompetenceafgrænsning, der var fastsat i Justitsministeriets instruks fra 1964 for Wamberg-udvalget, kan der dog næppe herfra drages nogen slutninger med hensyn til udvalgets stillingtagen til, hvilket registreringsbegreb der var relevant i forhold til regeringserklæringen. Det forhold, at der reelt var tale om en slags forhandlingssituation mellem Wamberg-udvalget på den ene side og justitsministeren, Justitsministeriet og PET på den anden, synes i det hele taget at tilsige forsigtighed med hensyn til at slutte noget om udvalgets mere principielle opfattelse af registreringsbegrebet. I øvrigt er det værd at bemærke, at det fra udvalgets side samtidig blev gjort gældende, at "instruksen naturligt må fortolkes som omfattende alle registreringer".<sup>179</sup>

Et bredere registreringsbegreb blev da også lagt til grund ved andre drøftelser i Wamberg-udvalget. Da Justitsministeriets repræsentant på et møde i august 1973 orienterede udvalget om planerne vedrørende en ny instruks for PET, hed det således, at instruksen skulle indeholde afsnit om "PET's registrering og arkivering af indsamlede oplysninger" og om videregivelse af sådanne oplysninger til andre myndigheder.<sup>180</sup> Denne beskrivelse, som må have bidraget til at skabe Wamberg-udvalgets indtryk af det registreringsbegreb der blev anvendt af Ju-

177 Se tilsvarende WU, referat af udvalgets 65. møde den 22. marts 1972, s. 5, og referat af 66. møde den 2. maj 1972, s. 2-3.

178 WU, referat af udvalgets 56. møde den 1. februar 1971, s. 3-4.

179 Ibid., s. 4.

180 WU, referat af udvalgets 69. møde den 29. august 1973, s. 2. Se herom tillige nedenfor afsnit 2.4.

stitsministeriet – og dermed også præsumptivt lagt til grund i PET's praksis – var udtryk for et substantielt registreringsbegreb, omfattende enhver form for *systematisk optegnelse af oplysninger* i efterretningstjenestens sagsakter.

#### 5.4.5 Ulovlig politisk virksomhed som registreringsgrundlag

Med hensyn til begrebet ulovlig virksomhed, som ifølge regeringserklæringen ville være det afgørende registreringskriterium, havde Wamberg-udvalget på baggrund af PET's redegørelse om et antal tidligere foretagne personregistreringer i januar 1969 en drøftelse af, om *opfordring til ulovligheder* i form af vold og hærværk ved demonstrationer kunne begrunde registrering, når der ikke blev rejst tiltale i anledning heraf. Den overvejende opfattelse i udvalget var, at en sådan virksomhed kunne begrunde registrering, hvad enten myndighederne rejste sag mod den pågældende eller ej.<sup>181</sup> I fraværet af tiltalerejsning og domfældelse for den pågældende adfærd kunne dette umiddelbart fremstå som en noget hastig konklusion på det ganske sammensatte problem, dels om en sådan form for adfærd kunne antages at udgøre strafbar *medvirken*, og dels om der i de konkrete tilfælde kunne siges at foreligge tilstrækkeligt sikre *beviser* for, at den indberettede person havde udført en sådan muligt strafbar handling.

Af et internt PET-notat vedrørende Wamberg-udvalgets møde den 4. juli 1969 fremgår, at der også på dette møde fandt en drøftelse sted, som – dog uden at dette fremstod som noget selvstændigt punkt på dagsordenen eller i det officielle mødereferat – vedrørte udstrækningen af begrebet ulovlig virksomhed som registreringsgrundlag i henhold til regeringserklæringen. I forbindelse med en drøftelse af berettigelsen af registrering inden for "uroområdet" skulle Wamberg og Engberg-Pedersen have beskæftiget sig med spørgsmål om, hvilke handlinger der efter deres natur mere eller mindre kunne siges at henfalde under "ulovlig politisk virksomhed", og de to udvalgsmedlemmer var her inde på "en meget snæver fortolkning gående ud på, at alene handlinger, der efter deres art og omfang med en vis rimelighed kunne henføres som forberedelses- eller iværksættelsehandlinger ad straffelovens kapitler 12 og 13, kunne danne basis for registreringer". Den "mere almindelige ballade" – dvs. ballade der ikke kan karakteriseres som

<sup>181</sup> WU, referat af udvalgets 40. møde den 24. januar 1969, s. 2. Det fremgår af referatet, at alle Wamberg-udvalgets medlemmer med undtagelse af Engberg-Pedersen tilsluttede sig denne opfattelse af registreringsadgangen.

*statsfarlig* – måtte derfor efter disse udvalgsmedlemmers opfattelse, som gengivet i notatet, ligge uden for PET's arbejdsområde. Argumenter om, at der ikke kunne drages noget skel mellem ordenspoliti-, kriminalpoliti- og PET-opgaver på dette felt, idet ordenspolitiet uden støtte fra PET ville være ude af stand til at løse sine opgaver over for organiserede, skolede og militante aktionsgrupperinger, syntes dog "omend tøvende" at blive accepteret af Wamberg-udvalget.<sup>182</sup>

Det kan umiddelbart forekomme bemærkelsesværdigt, at de to udvalgsmedlemmers opfattelse af "ulovlig politisk virksomhed" har vakt så stor modstand, som notatet giver indtryk af, når henses til at deres afgrænsning af begrebet lå helt på linie med den retsopfattelse, som justitsministeren havde givet udtryk for på mødet med Wamberg-udvalget den 17. oktober 1968. Selvom diskussionen muligvis har taget skiftende sigte på ulovlig politisk virksomhed som *registreringsgrundlag* henholdsvis som afgrænsning af PET's samlede arbejdsområde, og selvom modargumentationen fra Justitsministeriets og PET's side måtte have været knyttet til det øvrige politis behov for oplysninger fra PET – og dermed formelt relateret til PET's almindelige *overvågning* snarere end den mere specifikke registrering – synes den gengivne drøftelse at vise, at Justitsministeriet og PET anlagde markant videre grænser for dette begreb også som registreringskriterium, end det der var fremgået af justitsministerens udtalelser over for Wamberg-udvalget året forinden. Dermed bliver det nok så afgørende, hvorvidt den tilsyneladende divergens i begrebsbrugen blev søgt afklaret dels mellem embedsmændene og justitsministeren, dels i Wamberg-udvalgets efterfølgende beslutninger. Som det fremgår nedenfor i afsnit 5.4.6, skulle denne afklaringsproces vise sig at blive ganske langvarig.

I forbindelse med behandlingen af spørgsmål vedrørende registrering af *rejser til østlande* kom Wamberg-udvalget i vinteren 1969-70 indirekte til påny at drøfte afgrænsningen af "ulovlig politisk virksomhed". Engberg-Pedersen fandt, at der med justitsministerens udtalelser i Folketinget den 20. november 1969 – hvorefter kun de, der var under rimelig mistanke for ulovlig politisk virksomhed, herunder først og fremmest voldelig omstyrtelse af forfatningen eller

---

182 Politiassessor Jørn Bro, Notater af 7. juli 1969 fra møde i Wamberg-udvalget den 4. juli 1969 kl. 14-17. Dokumentet er stemplet "Hemmeligt". Det fremgår heraf, at den ovenfor gengivne argumentation var blevet fremført ikke alene af Jørn Bro og departementschef Niels Madsen, men tillige af mødereferenten, kst. landsdommer Frank Poulsen.

lignende, blev registreret<sup>183</sup> – var foretaget en *positiv* afgrænsning af registreringens omfang, som Folketinget og befolkningen måtte forstå som udtømmende, og denne udtalelse dækkede ikke registrering af rejser. Hertil bemærkede departementschef Niels Madsen, at ministerens udtalelse var fremsat under debat om den *politiske* registrering og udelukkende refererede hertil. Derfor var det efter departementschefens mening helt naturligt, at udtalelsen ikke omfattede registrering af blandt andet rejser.<sup>184</sup>

I forlængelse heraf blev det på Wamberg-udvalgets følgende møde drøftet, hvem der skulle skønne over, hvad der som ulovlig politisk virksomhed kunne begrunde registrering. Det bemærkedes her, at justitsministeren i Folketinget klart havde givet udtryk for, at efterretningstjenesten skulle udøve dette skøn, og at “dette standpunkt må anses som godkendt politisk”. Dette var tilsyneladende den herskende opfattelse blandt Wamberg-udvalgets medlemmer. Dog udtalte Engberg-Pedersen heroverfor, at han var tilbøjelig til at mene, at et dommerskøn burde være afgørende, men at spørgsmålet ville have mindre betydning, hvis udvalget fik indsigt i nyregistreringer af danske statsborgere, som der tidligere under mødet var blevet udtrykt ønske om.<sup>185</sup>

Også konkrete sager kunne give Wamberg-udvalget anledning til drøftelse af, hvad der faldt ind under begrebet ulovlig virksomhed. Efter at det i sommeren 1971 var kommet frem i udvalget, at PET havde foretaget registrering af oplysninger om deltagerne i besættelsen af Hjørdemål kirke, drøftede man holdbarheden af dette registreringsgrundlag. Udvalget synes at have betragtet det som hovedproblemet, at der alene var sket domfældelse af besættelsesdeltagerne for husfredskrænkelser, hvorimod de var blevet frifundet for de øvrige punkter i tiltalen. Justitsministeriets departementschef fandt, at der var grundlag for registrering alene på de i dommen indeholdte oplysninger, da det heraf klart fremgik at der var tale om en omhyggeligt planlagt aktion, hvilket i sig selv måtte kunne give grundlag for registrering. Pi. Skat-Rørdam tilføjede, at der ud over oplysningerne om planlægning fandtes “forskellige ting, som pegede frem mod en fremtidig risiko: filmmateriale, våben omend primitive, radiomateriel o.s.v.”<sup>186</sup> Et af Wamberg-udvalgets medlemmer efterlyste en særlig begrundelse for regi-

183 Den udtalelse af justitsministeren, som der henvises til, er gengivet i sin helhed ovenfor i afsnit 5.1.2 med omtale af Folketingets debat den 20. november 1969 om Kejsergade-sagen.

184 WU, referat af udvalgets 47. møde den 12. december 1969, s. 3.

185 WU, referat af udvalgets 48. møde den 21. januar 1970, s. 2.

186 WU, referat af udvalgets 63. møde den 18. januar 1972, s. 3.



streringen, idet han betvivlede at husfredskrænkelse i sig selv kunne være registreringsgrundlag. Et andet udvalgsmedlem erklærede sig i og for sig enig i, at der var et registreringsgrundlag, men havde dog visse betænkeligheder “af mere formel karakter”, da det var vanskeligt at forklare, at der trods frifindelsen for andre tiltalepunkter end husfredskrænkelse kunne ske registrering. Udvalgets to øvrige medlemmer var i det væsentlige enige i disse betragtninger og kunne godkende, at der forelå registreringsgrundlag.<sup>187</sup> Ser man bort fra den mulighed, at den tilsyneladende svage sammenhæng mellem præmisser og konklusion i dette ræsonnement kan bero på unøjagtigheder i referatet, kan godkendelsen af disse personregistreringer betragtes som udslag af en nok så pragmatisk holdning hos Wamberg-udvalgets flertal, hvad angår *karakteren* af de ulovlige handlinger, der her kunne begrunde registrering. Samtidig må man dog hæfte sig ved, at der faktisk var sket *domfældelse* af de tiltalte, som på grundlag af denne aktion blev registreret hos PET.

Også Wamberg-udvalgets drøftelse af PET's *forældelsesregler* – dvs. fastlæggelse af tidsmæssige kriterier for, hvor længe registrerede oplysninger skulle opbevares og personregistreringer opretholdes hos efterretningstjenesten – indebar undertiden implicit stillingtagen til spørgsmål vedrørende de forskellige typer af *registreringsgrundlag*, herunder afgrænsningen af ”ulovlig politisk virksomhed”. I den redegørelse for forældelsesreglerne, som pi. Skat-Rørdam gav udvalget i efteråret 1971, var der eksempelvis talt om registreringer vedrørende “personer, der har forbindelse med en efterforskningssag, hvori der er spørgsmål om eventuel overtrædelse” af navnlig straffelovens kapitler 12 og 13.<sup>188</sup> Under fremhævelse af sammenhængen med registreringsgrundlaget fandt et af Wamberg-udvalgets medlemmer denne formulering meget vag, idet han fandt at det burde kræves at mistanken var *begrundet*. Med henvisning til en kategori omfattende registreringer vedrørende personer, der enkeltvis eller som organisationsmedlemmer udøver virksomhed, der har til formål eller er “egnet til at forårsage uroligheder”, fandt Wamberg-udvalget at sidstnævnte udtryk burde strammes lidt, således at helt *upolitiske uroligheder* faldt udenfor.<sup>189</sup>

---

187 Ibid., s. 4.

188 WU, referat af udvalgets 61. møde den 20. oktober 1971, s. 2. Det bemærkes, at det her angivne registreringsgrundlag svarer til formuleringen i pkt. B.1 i Justitsministeriets notat af 14. september 1968, gengivet ovenfor i afsnit 5.3.2.

189 WU, referat af udvalgets 62. møde den 24. november 1971, s. 2-3. Dette registreringsgrundlag svarer delvist til det, der er angivet i pkt. B.3 i Justitsministeriets notat af 14. september 1968.

### 5.4.6 ”Forebyggende registreringer” – forbehold og forhandling

I foråret 1972 fremdrog Wamberg-udvalget – formodentlig under indtryk af de politiske overvejelser om at oprette et parlamentarisk kontroludvalg og deraf følgende drøftelser i Folketinget af forhold vedrørende efterretningstjenesterne – en række punkter, hvorom der var ”meningsforskelle, indvendinger eller tvivls-spørgsmål” i forholdet mellem udvalget og PET, og som man derfor ønskede at drøfte med justitsministeren.<sup>190</sup> Disse punkter angik i vidt omfang betydningen af begrebet ”ulovlig politisk virksomhed” som grundlag for PET’s registreringer. Med henvisning til ”den ’forebyggende’ registrering, som sker uden at der er tale om egentlig mistanke om ulovlig virksomhed” anførte udvalgets formand, at Folketinget ved lejlighed burde orienteres om, at en del registreringer skete uden at det var begrundet i ulovlig politisk virksomhed.<sup>191</sup>

Følgende spørgsmål vedrørende registrerings- og videregivelsespraksis blev i den forbindelse særligt fremhævet af Wamberg-udvalget:

- Den summariske registrering af *østrejser*.
- At der stadig i registret fandtes mange oplysninger om *lovlig politisk virksomhed*, som holdtes i live af registreringsværdige oplysninger. I hvert fald for nogen af udvalgsmedlemmerne følte dette som et problem, navnlig under hensyn til at *østrejserregistreringerne* skete på så summarisk et grundlag. Hvis dette kunne ændres, kunne udvalgsmedlemmerne måske bedre acceptere, at registret indeholdt disse oplysninger.<sup>192</sup>
- Spørgsmålet om *videregivelse* af oplysninger om lovlig politisk virksomhed, som var fremkommet spontant under en *sikkerhedsundersøgelse*, eller som var indgået i akterne for i øvrigt registreringsværdige personer, dvs. oplysninger som ikke selvstændigt kunne danne grundlag for registrering hos PET. Videregivelse heraf var efter Wamberg-udvalgets opfattelse formelt stridende imod justitsministerens udtalelse i Folketingets ’rigsretsudvalg’ i april 1970. Ikke mindst på dette punkt var det for udvalgsmedlemmerne afgørende at få en tilkendegivelse fra ministeren over for Folketinget af, hvad der var efterretningstjenestens praksis, idet ”vanskelighederne for udvalget

190 WU, referat af udvalgets 65. møde den 22. marts 1972, s. 1-3.

191 Ibid., s. 1 og s. 2.

192 Jf. hertil ovenfor i afsnit 5.4.3, hvor drøftelsen af spørgsmålet om betydningen af ordet ”alene” på Wamberg-udvalgets møde med justitsministeren den 20. september 1972 er gengivet. Se tillige straks nedenfor.

ligger i den forskel, som man finder eksisterer mellem befolkningens opfattelse og hvad der faktisk sker”.<sup>193</sup>

På Wamberg-udvalgets møde med justitsministeren i september 1972 gentog formanden udvalgets ønske om, at Folketinget blev orienteret om, at en del registreringer skete uden at man kunne sige, at der var tale om ulovlig politisk virksomhed. Som eksempler nævnte han registreringer til *forebyggelse af spionage* og lignende, således som det skete ved registrering af østrejser og kontakter med østambassader. Udvalget mente, pointerede formanden, at det var en udbredt opfattelse, at det kun var *ulovlig politisk virksomhed*, der kunne give anledning til registrering. Justitsministeren svarede, at han ved forskellige lejligheder havde nævnt dette problem for blandt andet folketingsmedlemmerne Gert Petersen og Poul Dam (SF), der angiveligt var “helt klare over problematikken”.<sup>194</sup>

På baggrund af de spørgsmål, der var blevet rejst over for justitsministeren af Wamberg-udvalget, drøftedes på mødet PET’s registrering af østrejser og forældelsesfrister for disse personregistreringer, samt oplysninger vedrørende lovlig politisk virksomhed, som blev holdt i live i efterretningstjenestens registre af oplysninger om registreringsværdige forhold.<sup>195</sup> Endvidere nævnte udvalgets formand, at oplysninger om lovlig politisk virksomhed, som var fremkommet under en sikkerhedsundersøgelse, rent faktisk blev videregivet sammen med belastende oplysninger, hvis videregivelse udvalget havde tiltrådt. Der blev påny henvist til udtalelsen i betænkningen fra Folketingets ‘rigsretsudvalg’ fra april 1970, ifølge hvilken der ikke blev videregivet oplysninger, som var udelukket fra registrering i henhold til instruksen og regeringserklæringen af 30. september 1968. Heroverfor anførte justitsministeren, at der i de to tilfælde, som udvalget antagelig hentydede til, jo havde foreligget et registrerbart forhold i øvrigt, og han “troede ikke, at man kunne undvære en videregivelse som sket.

193 WU, referat af udvalgets 65. møde den 22. marts 1972, s. 3 (Hvidtfeldt). Tilsvarende fandt Buhl det principielt uheldigt, at udvalget godkendte videregivelse af oplysninger som formelt stred mod ministerens udtalelse, selvom han for sit vedkommende fandt det i og for sig naturligt, at der blev videregivet oplysninger om politisk opfattelse i sikkerhedsundersøgelsessager af den nævnte karakter. Den udtalelse af justitsministeren, som der her sigtes til, er gengivet ovenfor i afsnit 5.1.3 i forbindelse med omtale af Betænkning over forslag til folketingsbeslutning om rigsretstiltale mod justitsminister Knud Thstrup, afgivet den 2. april 1970, FT 1969-70, tillæg B. sp. 851-52.

194 WU, referat af udvalgets 68. møde den 20. september 1972, s. 4.

195 Ibid., s. 1-3. Se ovenfor i afsnit 5.4.3 om drøftelsen af det sidstnævnte punkt, der vedrørte betydningen af ordet “alene” i regeringserklæringen..

Oplysningerne kompletterede jo på en måde billedet af den, hvis forhold blev undersøgt.<sup>196</sup> Wamberg-udvalgets formand svarede, at hvis det blev *legaliseret*, at sådanne oplysninger om lovlig politisk virksomhed kunne "hæftes på", ville sagen naturligvis være i orden for udvalgets vedkommende. Et af de øvrige udvalgsmedlemmer understregede den formelle *modstrid* mellem betænkningssudtalelsen og praksis, ligesom han fandt at også hensynet til offentligheden talte for en klargøring.<sup>197</sup>

Det kan således konkluderes, at Wamberg-udvalget på dette møde over for justitsministeren havde taget ganske klare forbehold med hensyn til PET's praksis vedrørende registrering på grundlag af østrejser og med hensyn til det, man tidligere havde betegnet "forebyggende registreringer" uden grundlag i mistanke om ulovlig politisk virksomhed. Mest tydeligt havde udvalget nok lagt afstand til den netop nævnte videregivelsespraksis vedrørende "påhæftede" oplysninger om lovlig politisk virksomhed i forbindelse med *sikkerhedsundersøgelser*. Endelig havde Wamberg-udvalget udtrykt betænkelighed i anledning af et tilfælde, hvor medlemskab af en venskabsforening i sig selv havde dannet grundlag for registrering. Et udvalgsmedlem rejste spørgsmål om, hvorvidt det overhovedet kunne være berettiget at registrere i et sådant tilfælde. Justitsministeren ville se nærmere på dette spørgsmål.<sup>198</sup>

Hverken justitsministeren eller Justitsministeriet reagerede umiddelbart på disse tilkendegivelser fra Wamberg-udvalgets side. Nogle mere tilfældige forhold kan tænkes at have været medvirkende til, at der kom til at forløbe en rum tid før ministeren tog stilling til de fremsatte indsigelser og henstillinger. For det første verserede der på dette tidspunkt planer om nedsættelse af et *parlamentarisk kontroludvalg*, hvilket kan have været en anledning for justitsministeren til at udskyde sin stillingtagen til Wamberg-udvalgets synspunkter.<sup>199</sup> For det andet besluttede Wamberg-udvalget i 1972 at ændre sin mødeform, således at kun hvert andet møde skulle være et plenummøde med drøftelse af *principielle spørgsmål*, mens der i de øvrige møder alene skulle foretages gennemgang af sagsakter og tages stilling til spørgsmål om videregivelse af oplysninger. I plenummøderne

---

196 Ibid., s. 4.

197 Ibid., s. 5.

198 Ibid., s. 6.

199 Først på mødet med justitsministeren den 19. marts 1974 synes Wamberg-udvalget at være blevet officielt underrettet om, at forslaget om et politisk kontroludvalg med efterretningstjenesterne ikke kunne ventes genfremsat af regeringen. Jf. WU, referat af udvalgets 71. møde den 19. marts 1974, s. 6.

skulle fremdeles deltage repræsentanter for Justitsministeriet, Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet, hvorimod det udelukkende var Wamberg-udvalgets stemmeberettigede medlemmer – eller blot nogle af disse – som sammen med en PET-repræsentant skulle afholde møderne om konkrete nyregistreringer og videregivelsessager. Da det var en forudsætning for den ændrede mødeform, at principielle spørgsmål ikke blev drøftet i de ”reducerede” møder, var opfølgning af de over for justitsministeren fremsatte synspunkter således i praksis udelukket på en del af de efterfølgende udvalgsmøder.<sup>200</sup>

Det indtryk står dog tilbage, at der hos justitsministeren og Justitsministeriets embedsværk ikke var nogen udpræget trang til hurtig afklaring af de spørgsmål, som Wamberg-udvalget havde rejst over for ministeren.<sup>201</sup> På Wamberg-udvalgets møde den 29. august 1973 – som var udvalgets første plenummøde efter mødet med justitsministeren 20. september 1972 – oplyste departementschef Niels Madsen således, at man i Justitsministeriet var gået i gang med at udforme en *ny instruks* for PET, men at dette arbejde endnu ikke var afsluttet. Udvalgets medlemmer fremhævede i den sammenhæng, at man meget gerne ville have de spørgsmål, der var rejst over for justitsministeren i september 1972, løst snarest og gerne i forbindelse med instruksens. Specielt fremførtes ønsket om at få *østrejseregistreringerne* nævnt direkte, hvortil Udenrigsministeriets repræsentant bemærkede at en direkte omtale af disse registreringer i en offentlig instruks også af udenrigspolitiske grunde kunne være betænkelig. Wamberg-udvalgets medlemmer henstillede dog, at instruksens så vidt muligt kom til at indeholde nogle generelle bemærkninger om registreringsgrundlaget, som ville dække østrejseregistreringerne. Justitsministeriets departementschef oplyste, at en skitse til ny instruks formentlig kunne foreligge i løbet af oktober måned. Han anførte imidlertid, at det nok ville være vanskeligt samtidig at have en løsning på alle de spørgsmål, der var rejst af Wamberg-udvalget, da Regeringens Sikkerhedsudvalg skulle tage stilling dertil.<sup>202</sup>

Ifølge de foreløbige planer for den påtænkte revision af instruksens, som blev

200 WU, referat af udvalgets 67. møde den 31. maj 1972, s. 2-3. Selvom det oprindeligt var tanken, at hvert andet udvalgsmøde skulle være et plenummøde, blev det dog snart således, at der jævnligt afholdtes et antal møder om konkrete registrerings- og videregivelsessager mellem hvert af de mere principielle plenummøder.

201 Dette indtryk kan umiddelbart synes bestyrket ved det forhold, at et af PET udarbejdet notat vedrørende Wamberg-udvalgets henvendelse til justitsministeren – med henvisning til referat af mødet den 20. september 1972 – er dateret så sent som den 4. juni 1973.

202 WU, referat af udvalgets 69. møde den 29. august 1973, s. 2-3.

omtalt for Wamberg-udvalget på dette møde, skulle instruksen indledes med “en ret detaljeret angivelse af PET’s opgaver i relation til efterforskning af formodede lovovertrædelser af ’politisk’ karakter og af de mere præventive opgaver, herunder bl.a. sikkerhedsundersøgelser.” Endvidere skulle instruksen indeholde afsnit om “PET’s registrering og arkivering af indsamlede oplysninger, om videregivelse af sådanne oplysninger til andre myndigheder, herunder forholdet til dette udvalg, samt om PET’s pligter i forhold til Justitsministeriet. Særlig med hensyn til spørgsmålet om registrering og arkivering af indsamlede oplysninger fremhævedes, at både diskretionsmæssige og praktiske hensyn formentlig [ville] udelukke mere detaljerede regler i en offentlig instruks.”<sup>203</sup> Det kunne derfor ifølge Justitsministeriets repræsentant være nødvendigt på dette punkt at nøjes med en henvisning til interne PET-forskrifter, som skulle være godkendt af Justitsministeriet, og det var under overvejelse, hvorvidt der i forbindelse med eventuel *offentliggørelse af instruks* kunne gives yderligere oplysninger f.eks. i form af en pressemeddelelse eller ved at ministeren nærmere informerede Folketingsudvalget.<sup>204</sup>

#### **5.4.7 Udkast til ny instruks – fortsatte forhandlinger mellem udvalg og minister 1973-77**

På det efterfølgende plenummøde i Wamberg-udvalget i oktober 1973 blev et udkast til ny instruks for PET drøftet. Justitsministeriets repræsentanter præciserede, at udkastet endnu ikke havde været drøftet med justitsministeren, at der ikke var taget stilling til spørgsmålet om *offentliggørelse* af den nye instruks, samt at det ikke var afklaret hvorledes *orientering af Folketinget* eller et udvalg herunder skulle ske.<sup>205</sup>

Af særlig interesse var, som det blev fremhævet af udvalgets formand, udkastets pkt. IV, der omhandlede efterretningstjenestens *registrering, arkivering og videregivelse af oplysninger*. De foreslåede retningslinjer herfor havde følgende ordlyd:

---

203 Ibid., s. 2.

204 Ibid., s. 3.

205 WU, referat af udvalgets 70. møde den 30. oktober 1973, s. 1.

“Ved tilrettelæggelsen af Politiets Efterretningstjenestes journal- og arkivsystem skal der drages omsorg for, at *registrering og arkivering af oplysninger om personer* indskrænkes til det nødvendige for løsningen af efterretningstjenestens opgaver. *Registrering af danske statsborgere* må ikke finde sted alene på grund af lovlig politisk virksomhed.

De interne retningslinier for

- a) *nyregistrering af danske statsborgere*,
  - b) varigheden af de perioder, i hvilke registrering af personer og arkivering af sager opretholdes,
  - c) hurtig destruktion af register m.v. i nødsituationer
- forelægges justitsministeriet til godkendelse.

Ved anvendelse af det tilvejebragte materiale skal der udvises den fornødne forsigtighed. Oplysningernes rigtighed skal, så vidt det er muligt, efterprøves. Hvis en sådan efterprøvning ikke har kunnet ske, men det dog i det enkelte tilfælde findes rigtigst at meddele oplysningerne til rette vedkommende, må denne udtrykkelig gøres bekendt hermed, med mindre det tilstrækkeligt fremgår af omstændighederne.

Videregivelse af oplysninger vedrørende enkeltpersoner, der skal godkendes eller er godkendt til behandling af klassificerede sager, skal godkendes af det ved justitsministeriets skrivelse af 8. juni 1964 nedsatte tilsynsudvalg.”<sup>206</sup>

Med disse formuleringer, som indeholdt den til regeringserklæringen svarende del af PET-instruksen, var udkastets *registreringsbegreb* næppe helt entydigt. Umiddelbart synes udkastet at have været baseret på et substantielt registreringsbegreb, der knyttede registrering til “oplysninger om personer” og dermed omfattede enhver systematisk optegnelse af oplysninger, som ville kunne henføres til enkeltpersoner, i efterretningstjenestens sagsakter. Samtidig var der med udtrykkene “registrering af danske statsborgere” – en gentagelse af den formulering, der var anvendt i regeringserklæringen fra 1968 – henholdsvis “nyregistrering af danske statsborgere” muligvis anvendt et formelt-teknisk registreringsbegreb, som alene omfattede tilførsel af personnavne til PET’s navnejournal (“tromlen”). Den særlige betegnelse “nyregistrering” omfattede formentlig oprettelse af en ny personsag i navnejournalen ved angivelse af personnavnet på “tromlen”. Man havde med instruksudkastet tilsyneladende taget udgangspunkt i et bredt registreringsbegreb, som omfattede enhver form for *systematisk optegnelse af personrelaterede oplysninger*, altså også optegnelser som måtte finde sted

<sup>206</sup> Udkast af 29. oktober 1973 til Instruks til chefen for Politiets Efterretningstjeneste, bilag til det i foregående note omtalte referat (fremhævet her).

i sagsakter uden for PET's formelle navnejournal – således som det var kommet til udtryk i den generelle indledende formulering om "registrering og arkivering af oplysninger om personer". Om der med de efterfølgende udtryk "registrering" og "nyregistrering" var tilsigtet en snævrere afgrænsning af anvendelsesområdet for disse led i retningslinjerne, henstår i det uvisse.

Wamberg-udvalget foretog ikke nogen nærmere behandling af dette udkast til ny PET-instruks og tog dermed heller ikke stilling til det heri anvendte registreringsbegreb. Det kan således noteres, at Wamberg-udvalget ikke gennem forelæggelsen af instruksudkastet udtrykkeligt eller stiltiende havde accepteret en begrebsbrug, der af Justitsministeriet og PET kunne udlægges på den måde, at alene tilførsel af personnavne til navnejournalen ("tromlen") skulle kunne udgøre en registrering i instruksens – og dermed eventuelt tillige i regeringserklæringens – forstand. En sådan indsnævring af registreringsbegrebet synes i realiteten aldrig at være blevet vedtaget eller blot implicit godkendt af Wamberg-udvalget i den periode, som her er undersøgt.

Perioden fra 1974 til 1977 kendetegnes ved fortsatte forhandlinger mellem Wamberg-udvalget og justitsministeren. Disse forhandlinger drejede sig i meget høj grad om de samme problemstillinger, som udvalget havde rejst over for ministeren allerede i 1972:

- Registreringen af østrejser.
- Fortsat registrering af oplysninger om lovlig politisk virksomhed i forbindelse med registreringsværdige oplysninger.
- Registrering af aktiviteter, der ikke kan siges at udgøre ulovlig politisk virksomhed.
- Videregivelse af oplysninger om lovlig politisk virksomhed, som var fremkommet under en sikkerhedsundersøgelse.<sup>207</sup>

Om flere af disse forhold fremhævede Wamberg-udvalgets medlemmer flere gange, at man ville lægge vægt på, at den praksis hos efterretningstjenesten, som udvalget fandt mindre vel stemmende med – eller direkte stridende mod – tidligere officielle tilkendegivelser fra justitsministeren, blev således beskrevet over for Folketinget, at dette kunne siges i hvert fald stiltiende at have godkendt disse former for PET-praksis.<sup>208</sup> Begrundelsen for dette ønske – og dermed for, at udvalget ikke på alle punkter ville anse orientering af Regeringens Sikkerhedsud-

<sup>207</sup> Jf. WU, referat af udvalgets 71. møde den 19. marts 1974, s. 2-6.

<sup>208</sup> Ibid., s. 3 og s. 5-6.



valg for tilstrækkelig – blev af Wamberg forklaret på denne måde: “Spørgsmålet om politiske registreringer startede i folketinget, og den anvendte fortolkning bør være mere almindelig kendt og i hvert fald stiltiende godkendt af folketinget.”<sup>209</sup>

Justitsministeren var fremdeles ikke helt afvisende heroverfor, men ville tydeligvis foretrække at afklare disse spørgsmål *internt* i Regeringens Sikkerhedsudvalg. Således skulle *orientering af Folketinget* alene finde sted, når og hvis der måtte komme “en naturlig anledning dertil” eller “når lejlighed bydes”, og ministeren var ikke indstillet på at forpligte sig over Wamberg-udvalget med hensyn til, hvordan og hvornår orientering af Folketinget ville kunne ske.<sup>210</sup>

Wamberg-udvalgets drøftelser med den efterfølgende justitsminister ændrede ikke væsentligt ved dette billede, omend de to parter forhandlingspositioner efter referatet at dømme nok blev en smule tydeligere markeret. Ministeren erklærede sig villig til påny at forelægge de af udvalget rejste problemer i Regeringens Sikkerhedsudvalg, men troede ikke at den nytiltrådte (socialdemokratiske) regering ville have en anden holdning end den foregående (Venstre-) regering.<sup>211</sup> Wamberg påpegede “visse forhold i forbindelse med politiets efterretningstjenestens registreringer der forekommer kritisable i den forstand, at de ikke rigtig harmonerer med de kriterier, der offentligt blev angivet i 1968.” Der var ifølge Wamberg enighed i udvalget om at pege på disse forhold, omend vægten heraf bedømtes forskelligt af udvalgets medlemmer. Det drejede sig som ved tidligere møder med justitsministrene blandt andet om registrering af oplysninger om *lovlig politisk virksomhed* i forbindelse med registreringsværdige oplysninger, f.eks. om *østrejser*, om hurtigere forældelse af østrejseregistreringerne, og om at disse i øvrigt skete på en “meget tilfældig og summarisk måde.” Disse forhold burde Folketinget eller i hvert fald et *folketingsudvalg* efter Wamberg-udvalgets opfattelse orienteres om.<sup>212</sup>

209 Ibid., s. 5 (vedrørende registrering af oplysninger om lovlig politisk virksomhed i forbindelse med registreringsværdige oplysninger).

210 Ibid., s. 3 og s. 6-7. Se ligeledes Justitsministeriets notat om spørgsmål rejst af Wamberg-udvalget vedrørende politiets efterretningstjenestens registreringer, 21. juni 1974.

211 WU, referat af udvalgets 72. møde den 24. juni 1975, s. 1.

212 Ibid., s. 2. Wamberg fremhævede senere under mødet, at han og to af de øvrige udvalgsmedlemmer principielt ikke fandt uoverensstemmelse med regeringserklæringen med hensyn til østrejseregistreringerne, men at de dog måtte pege på disses meget summariske karakter. Det væsentligste problem var dog, at der i registrene stadig fandtes bevaret – og stadig tilgik – oplysninger om lovlig politisk virksomhed, holdt i live af f.eks. en østrejseregistrering, *ibid.*, s. 4.

Et andet udvalgsmedlem erklærede sig enig i det af formanden anførte og fremhævede, at der var en divergens i vurderingen, idet han nok var den i udvalget, der så med størst betænkelighed på disse problemer. Han fandt, at forhenværende justitsminister Thestrups udtalelser i Folketinget under debatterne i 1969-70 lå "temmelig langt fra virkeligheden", og på den baggrund havde både Folketinget og offentligheden fået et forkert indtryk af, hvad der faktisk foregik. Under disse omstændigheder fandt dette medlem det meget vanskeligt at fortsætte i udvalget, medmindre der mere detaljeret blev givet en orientering som anført af Wamberg.<sup>213</sup> Justitsministeriets departementschef erklærede heroverfor, at Justitsministeriet "naturligvis" mente, at PET's registreringer *ikke* stred mod reglerne og de oplysninger, der var givet Folketinget herom. Ved fortolkningen af regeringserklæringen måtte der "selvfølgelig lægges vægt på ordene i erklæringen", og Justitsministeriet mente, at virkeligheden var i overensstemmelse hermed.<sup>214</sup>

For at undgå en uønskværdig uro ville justitsministeren nødig love at give en orientering til Folketingets Retsudvalg, men ville i stedet foretrække at fortsætte debatten med Wamberg-udvalget og at forelægge problemerne i Regeringens Sikkerhedsudvalg med kommunikation tilbage til Wamberg-udvalget.<sup>215</sup> Ved slutningen af mødet erklærede Wamberg-udvalgets medlemmer sig enige i justitsministerens tanke om en dybtgående debat i udvalget efter drøftelse af spørgsmålene i Regeringens Sikkerhedsudvalg. Ét af udvalgets medlemmer tog dog forbehold, men ville vente med at gøre sin stilling op, til han så resultatet af denne debat. Ministeren udtrykte herefter håb om, at et nyt møde ville kunne holdes inden årets udgang.<sup>216</sup>

På det næste møde mellem Wamberg-udvalget og justitsministeren oplyste ministeren indledningsvis, at de i det forrige møde omtalte spørgsmål endnu ikke havde været drøftet i Regeringens Sikkerhedsudvalg, men han håbede at dette snart kunne ske.<sup>217</sup> Forestående drøftelser i Folketinget i anledning af en forespørgsel og et lovforslag blev under dette møde diskuteret som mulig anledning til at orientere Folketinget om de problemer, udvalget tidligere havde påpeget. En *offentlig debat* herom i Folketinget fandt justitsministeren dog ikke

---

213 Ibid., s. 3 (Engberg-Pedersen).

214 Ibid., s. 3 (Niels Madsen).

215 Ibid., s. 5.

216 Ibid., s. 7-8.

217 WU, referat af udvalgets 73. møde den 30. januar 1976, s. 1.

hensigtsmæssig, hvorfor en *egentlig orientering* i Folketinget om de forskellige problemer med hensyn til registreringspraksis også ville være uhensigtsmæssig.<sup>218</sup> I stedet nævntes den mulighed, at det i ministerens forelæggelsestale skulle forsøges “mere generelt at komme ind på de forhold, udvalget lagde vægt på, men uden at nævne tingene direkte ved navn.”<sup>219</sup>

Om den *revision af instruksen* for PET, der som omtalt tidligere var indgået i forhandlingerne mellem Wamberg-udvalget og justitsministeren som en mulig ramme for afklaring af nogle af de spørgsmål, udvalget havde rejst, oplyste departementschefen på samme møde i januar 1976, at dette arbejde ikke var standset i Justitsministeriet. Han tilsluttede sig dog Wambergs opfattelse, hvorefter “tiden ikke var inde netop nu til at udsende ny instruks.”<sup>220</sup>

Herefter skete der ingen udvikling i forhandlingerne mellem Wamberg-udvalget og justitsministeren, før denne i sommeren 1977 nedsatte Kommissionsdomstolen til undersøgelse af visse forhold vedrørende FE’s overvågnings- og registreringsvirksomhed.

#### **5.4.8 Wamberg-udvalgets drøftelser vedrørende Kommissionsdomstolens beretning**

Allerede inden Kommissionsdomstolens nedsættelse ved kongelig resolution af 13. juli 1977 blev spørgsmålet om det samarbejde mellem FE og Hans Hetler, som var blevet fremdraget i en række artikler i dagspressen, omtalt i Wamberg-udvalget. På udvalgets møde den 17. juni 1977 redegjorde PET-chefen for sagen vedrørende FE’s “registrering og brug af private registre” og anførte herom, at “[e]n del af problemerne skyldes, at der i Ekstrabladet anvendes en anden fortolkning af begrebet registrering end den af myndighederne anvendte.”<sup>221</sup>

Wamberg-udvalget ønskede i anledning af sagen at få lejlighed til at gennemgå en bestemt personsag, ligesom man ønskede at få indsigt i justitsministerens besvarelser af nogle spørgsmål rejst af MF Gert Petersen.

Da Wamberg-udvalget i august 1977 efterlyste løbende redegørelser for PET’s registrering af diverse foreninger mv., stillede PET-chefen sig positivt herover-

218 Ibid., s. 2-4.

219 Ibid., s. 4 (departementschef Niels Madsen, jf. Buhl s. 3).

220 Ibid., s. 3, jf. s. 2.

221 WU, referat af udvalgets møde den 17. juni 1977, s. 1-2.

for og udtalte samtidig, at spørgsmålet om registrering af foreninger nu blev undersøgt af "særdomstolen". Han var selv af den opfattelse, at der ikke fandtes nogen retningslinjer for, i hvilket omfang foreninger kan registreres, og at det eneste kriterium måtte være, om registreringen skønnes af betydning for PET's arbejde. Politimesteren mente endvidere, at oplysninger om medlemmer, bestyrelse m.m. kunne medtages i foreningens sag, uden at man kunne anse de pågældende for at være registreret, idet "en registrering måtte indebære, at man alene på baggrund af oplysning om den pågældende persons navn eller generalia kunne finde frem til andre oplysninger om den pågældende". Både han og Wamberg-udvalget var dog af den opfattelse, at en *systematisering af navnene i en foreningssag* måtte betragtes som en omgåelse af regeringserklæringen. Udvalgets formand og Engberg-Pedersen udtalte bekymring over, at der overhovedet blev medtaget navne, idet man i en eventuel krisesituation ville kunne skaffe sig oplysninger om foreningens medlemmer ved at undersøge de registrerede foreningers sager.<sup>222</sup>

På Wamberg-udvalgets møde i januar 1978 blev Kommissionsdomstolens beretning drøftet. Mødereferatet oplyser intet om, hvad drøftelsen nærmere omhandlede, og hvad den mandede ud i. Dog synes "spørgsmålet om 'arbejdskartoteker'" at have stået centralt under dette punkt på dagsordenen, idet referatet heraf som eneste substantielle indhold angiver, at PET-chefen bemærkede, at han den 10. januar 1978 havde afholdt et møde med afdelingslederne for regionerne, hvorunder arbejdskartotekerne var blevet nævnt. Herefter gengives følgende passus fra referatet af dette møde:

"Derimod vil det efter politimesterens opfattelse være en omgåelse af bestemmelserne fra 1968 at opbygge de såkaldte arbejdskartoteker som et centralkartotek for den enkelte regionsafdeling. En sådan fremgangsmåde vil givetvis ikke kunne holde ved en domstol. Hovedsynspunktet må være, at den enkelte medarbejder til støtte for sin hukommelse i den løbende efterforskning må have et 'kartotek' eller en liste med navne. Efterforskningen må herefter bl.a. – efter kortere eller længere tid – føre til en afgørelse af, hvorvidt en person kan registreres eller ej."<sup>223</sup>

Det fremgår således ikke af referatet af Wamberg-udvalgets møde i januar 1978, hvorvidt udvalget tog stilling til retningslinjerne for PET's anvendelse af arbejdskartoteker eller til andre spørgsmål, som Kommissionsdomstolens beretning

222 WU, referat af udvalgets møde den 11. august 1977, s. 1-2.

223 WU, referat af udvalgets møde den 24. januar 1978, s. 1.

måtte kunne give anledning til i relation til fortolkningen og anvendelsen af regeringserklæringen eller andre regler for PET's virksomhed. I løbet af foråret og sommeren 1978 synes det aspekt af FE-sagen, som optog Wamberg-udvalget, ikke så meget at have været selve Kommissionsdomstolens undersøgelse heraf – og de mulige konsekvenser af dennes beretning for PET – som den afledede virkning af sagen: at regeringen påtænkte at udvide *Wamberg-udvalgets tilsynsopgave* til yderligere at omfatte FE. Dog gav Wamberg-udvalget på et møde i april 1978 udtryk for, at man ønskede at mødes med justitsministeren inden sommerferien.<sup>224</sup> Dette møde synes ikke at være blevet afholdt, og det fremgår ikke umiddelbart af referatmaterialet, hvad udvalget havde ønsket at drøfte på et sådant snarligt møde med ministeren.

---

224 WU, referat af udvalgets møde den 14. april 1978, s. 1. Samme sted fremgår det, at udvalget ønskede fortryk af debatten i Folketinget om afskaffelse af Wamberg-udvalget, hvilket naturligvis kan tænkes at have været det spørgsmål, der gav (hoved)anledning til udvalgets ønske om et møde med ministeren.

## 6. KOMMISSIONSDOMSTOLEN AF 13. JULI 1977

### 6.1 Baggrund og relevans for Kommissionens undersøgelse

På baggrund af nogle dagbladsartikler, hvorefter Forsvarets Efterretningstjeneste angiveligt havde foretaget politisk overvågning og registrering i strid med regeringserklæringen af 30. september 1968 og andre for FE gældende regler, blev der i sommeren 1977 iværksat en undersøgelse vedrørende visse forhold i FE og dele af FE's virksomhed. I den forbindelse blev landsdommer Frank Poulsen i medfør af den dagældende bestemmelse i retsplejelovens § 21 beskikket til som kommissionsdommer at beklæde retten under en undersøgelse, der havde til formål at søge oplyst, om der ved kontakten mellem en medarbejder ved FE og redaktør Hans Hetler, ved benyttelse af en blanket betegnet som E 1013, eller ved registrering af personer var sket overtrædelse af de regler, der gjaldt for FE, herunder regeringserklæringen af 30. september 1968.<sup>225</sup>

Selvom Kommissionsdomstolens vurdering af de undersøgte forhold vedrørende FE er uden direkte betydning for Kommissionens aktuelle undersøgelse – og således uden bindende virkning for den i forbindelse hermed nødvendige fastlæggelse af regeringserklæringens indhold og rækkevidde, jf. ovenfor i afsnit 1 – påkalder Kommissionsdomstolens beretning sig naturlig interesse på grund af dens bidrag til fortolkning af regeringserklæringen på nogle punkter, der tillige var af betydning for Politiets Efterretningstjeneste. Det synes da også at have stået klart ved Kommissionsdomstolens etablering og virksomhed, at en

---

225 Kongelig resolution af 13. juli 1977, gengivet i Beretning afgivet af Kommissionsdomstolen af 13. juli 1977, s. 1. Som omtalt i Kommissionens beretning, bind 3, kapitel 10 var udpegningen af Frank Poulsen til posten som kommissionsdommer ikke nogen tilfældighed, men måtte ses i sammenhæng med hans tidligere beskæftigelse med PET-sager under ansættelse i Justitsministeriet og som sekretær for Wamberg-udvalget.

mere generel stillingtagen til de retlige rammer for overvågning og registrering af politisk virksomhed ville kunne få betydning for såvel Forsvarets som Politiets Efterretningstjeneste. Således fremgår det af Frank Poulsens vidneforklaring for Kommissionen, at han i forbindelse med undersøgelsen blev kontaktet af Justitsministeriets departementschef, Niels Madsen, som gav udtryk for at han gerne så, at der i Kommissionsdomstolens beretning kunne komme en fortolkning af regeringserklæringen af 1968, og at Frank Poulsen efterfølgende tog initiativ til en samtale med departementschefen for at afstemme sin fortolkning med denne.<sup>226</sup>

På den baggrund skal hovedtræk af Kommissionsdomstolens fortolkning af regeringserklæringen omtales i det følgende, dels for at belyse de dengang aktuelle fortolkningsspørgsmål og den af Kommissionsdomstolen angivne løsning, dels fordi regeringen efterfølgende i det væsentlige tiltrådte de fortolknin-ger, som var fremkommet i Kommissionsdomstolens beretning, således at den heri liggende retsopfattelse i hvert fald fra dette tidspunkt synes at måtte danne grundlag for den retlige vurdering af PET's aktiviteter.

## 6.2 Regeringserklæringens betydning og gennemførelse

Kommissionsdomstolen tog som nævnt de konkrete spørgsmål vedrørende FE som anledning til at foretage en mere generel fortolkning af regeringserklæringen. Det skete med udgangspunkt i den opfattelse, at regeringserklæringen af 30. september 1968 var “den *grundlæggende regel* for så vidt angår registrering i efterretningstjenesterne af danske statsborgere.”<sup>227</sup> Efter gengivelse af regeringserklæringens ordlyd anførte Kommissionsdomstolen herom videre:

“En *egentlig fortolkning* af rækkevidden af regeringserklæringen fra regeringsside foreligger ikke, men med hensyn til det centrale spørgsmål om tilladeligheden af politisk registrering må efter kommissionsdomstolens opfattelse en naturlig fortolkning af regeringserklæringens ordlyd, jfr. ordet “alene”, føre til, at registrering af oplysninger om lovlig politisk virksomhed er tilladelig i tilfælde, hvor registrering af den pågældende person måtte være hjemlet af andre grunde.”<sup>228</sup>

226 RB: Frank Poulsen, 25. januar 2001. Se tillige Kommissionens beretning, bind 3, kapitel 10 angående relationen mellem Kommissionsdomstolen og Justitsministeriet.

227 Beretning afgivet af Kommissionsdomstolen af 13. juli 1977, s. 9 (fremhævet her).

228 Ibid., s. 10 (fremhævet her).

Den hermed udtrykte opfattelse af betydningen af ordet ”alene” svarer til den ovenfor i afsnit 3.2 angivne fortolkning af regeringserklæringen. Bortset der fra selve fortolkningsresultatet, kan det forekomme uklart, hvad der blev sigtet til med Kommissionsdomstolens indledende bemærkning om, at der ikke forelå nogen ”egentlig fortolkning” af regeringserklæringens rækkevidde fra regerings-side. Netop fordi ordet ”alene” måtte fortolkes ud fra sin naturlige sproglige betydning i den sammenhæng, hvori det er anvendt i regeringserklæringen, og fordi denne betydning for så vidt kunne synes utvivlsom, kan det næppe have fremstået som nødvendigt for Kommissionsdomstolen at basere sig på supplerende fortolkningsbidrag fra regeringsside. Fraværet heraf kan derfor ikke have haft en sådan betydning, at det kunne tilsige noget forbehold i så henseende. En anden mulig forklaring på den indledende bemærkning kunne tænkes at være, at den blev medtaget for at angive, at Kommissionsdomstolens fortolkning ikke var baseret på de overvejelser, man i Justitsministeriet havde gjort sig ved regeringserklæringens udformning, særligt hvad angår den centrale betydning af ordet ”alene”. Hvad enten noget sådant har været tilsigtet eller ej, og uanset hvad formålet hermed i øvrigt kan have været, forekommer det at være lidt af en tilsnigelse, at der ikke skulle have foreligget nogen ”egentlig fortolkning af rækkevidden af regeringserklæringen” fra regeringsside, jf. ovenfor i afsnit 5.2-5.3 om de interne overvejelser om og fortolkninger af netop spørgsmål vedrørende regeringserklæringens rækkevidde og betydning for efterretningstjenesternes registreringspraksis.

Som det fremgår af bind 3 i Kommissionens beretning, gennemførte PET ret hurtigt efter regeringserklæringens fremkomst en revision af sine arkiver for at fjerne de registreringer i navnejournalen og at makulere de sagsakter, der måtte betragtes som uforenelige med regeringserklæringen. For Forsvarets Efterretningstjeneste synes denne saneringsproces at have været mere tidkrævende. Det blev for Kommissionsdomstolen oplyst, at FE allerede forud for regeringserklæringen i henhold til interne retningslinjer af 9. februar 1968 havde indledt en sanering af visse personoplysninger, som ikke længere ansås for tilstrækkeligt betydningsfulde til at danne grundlag for registrering. Denne sanering fortsatte efter regeringserklæringen af 30. september 1968, og den blev tilendebragt i 1970. I januar 1970, februar 1971 og maj 1972 blev der fastsat nye interne retningslinjer for registrering, hvorved blandt andet den personkreds, som FE skulle have adgang til at registrere, blev yderligere indskrænket. Disse retningslinjer gav anledning til en fornyet sanering af FE's registre, som først blev afsluttet medio 1974, efter at daværende forsvarsminister Erling Brøndum under et besøg i FE i begyndelsen af 1974 var blevet bekendt med, at saneringen endnu ikke var tilen-



debragt, og da havde beordret arbejdet fremskyndet mest muligt. Allerede i 1972 var der imidlertid blevet etableret en såkaldt ”sluse”, hvorigennem alle oplysninger fra FE’s kartotek skulle passere for at hindre, at ældre registreringer, som ikke længere ville kunne foretages efter de nye regler, i overgangsperioden skulle komme til at indgå i sagsbehandlingen.<sup>229</sup>

Kommissionsdomstolen fandt ikke holdepunkt for, at FE’s centrale personregistratur efter 1968 var blevet tilført personregistreringer i strid med regeringserklæringen af 30. september 1968 eller andre for FE gældende regler. Hvad angår den tidsmæssige udstrækning af *saneringen* af FE’s arkiver blev der heller ikke fundet grundlag for kritik, idet Kommissionsdomstolen udtalte følgende:

“Da det ved udformningen af regeringserklæringen må have stået klart, at den nødvendige kartotekssanering på grund af begrænsede personaleresourcer ville kunne blive tidskrævende, har retten ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at kritisere, at FE’s saneringsvirksomhed først var fuldstændigt tilendebragt i 1974. Det fremhæves i denne sammenhæng, at det efter det under sagen fremkomne er fundet berettiget at antage, at den del af saneringen, som var en nødvendig konsekvens af selve regeringserklæringen, i væsentligt omfang var tilendebragt i 1970, og at de følgende års sanering blandt andet har været rettet mod oplysninger, som skulle udrenses som følge af FE’s egne – i forhold til regeringserklæringen yderligere skærpede – interne retningslinier på området.”<sup>230</sup>

Når Kommissionsdomstolen accepterede, at FE først havde afsluttet saneringen i 1974, var det altså ud fra en kombineret konkret vurdering og generel tolkning af regeringserklæringen. I det konkrete tilfælde fandtes FE at have tilendebragt den ifølge selve regeringserklæringen nødvendige sanering i “væsentligt omfang” allerede i 1970. Heraf må følge, at også en del af den mellem 1970 og 1974 foretagne kartotekssanering – omend i et mindre væsentligt omfang – må have været en nødvendig konsekvens af regeringserklæringen. Saneringen i disse år omfattede ifølge Kommissionsdomstolen “blandt andet” oplysninger, som yderligere skulle slettes som følge af FE’s interne retningslinjer, hvilket ligeledes må indebære, at en del af saneringen i disse år har været nødvendig på grund af selve regeringserklæringen.

Samtidig var Kommissionsdomstolens vurdering af FE-saneringens varighed baseret på en mere generel antagelse om den saneringsproces, der havde været

---

229 Ibid., s. 10-11.

230 Ibid., s. 11.

tilsigtet i forbindelse med regeringserklæringen. Grundlaget for den antagelse, at kartotekssaneringen ved regeringserklæringens afgivelse måtte forventes at kunne blive tidkrævende, ses ikke specificeret i Kommissionsdomstolens beretning, og rækkevidden af denne antagelse kan forekomme mindre klar. En sådan antagelse kan under alle omstændigheder næppe gøres gældende i forhold til Politiets Efterretningstjeneste, idet Justitsministeriet ved sin fremsendelse af den til regeringserklæringen svarende instruksændring til chefen for PET havde tilkendegivet, at tidligere registrerede oplysninger af den i tillægget omhandlede art skulle tilintetgøres "snarest muligt".<sup>231</sup> Selvom den hermed givne tjenestebefaling naturligvis overlod et vist gennemførelsesskøn til PET-chefen, ville det næppe have været foreneligt med denne instruks at lade saneringen af PET's arkiver strække sig over hen imod seks år fra regeringserklæringens afgivelse. Der er da heller ikke holdepunkter for, at en sådan forsinkelse skulle være indtrådt i forbindelse med den saneringsproces, som PET gennemførte på baggrund af regeringserklæringen.

### **6.3 Registreringsbegrebet - regeringserklæringens anvendelsesområde**

#### **6.3.1 Personkartoteker uden for den officielle registratur**

På baggrund af de fremkomne oplysninger om, at der ved siden af FE's centrale personregistratur havde eksisteret visse personkartoteker, som havde befundet sig hos de enkelte sagsbehandlere i FE – herunder såkaldte "regionskartoteker" – søgte Kommissionsdomstolen at fastlægge, hvilke af efterretningstjenesternes kartoteker der skulle betragtes som *registre*. Derigennem kunne det belyses, hvilke former for tilførsel af personoplysninger til disse kartoteker der havde udgjort *registrering* og dermed ville falde inden for anvendelsesområdet for regeringserklæringen. Det registreringsbegreb, der herved blev fastlagt, ville selvsagt have betydning som normering også af PET's virksomhed inden for regeringserklæringens rammer.

Ved den indledende, generelle afgrænsning af registerbegrebet fremkom Kommissionsdomstolen med følgende principielle synspunkter:

---

<sup>231</sup> Justitsministeriets skrivelse af 30. september 1968 til chefen for PET, citeret ovenfor i afsnit 2.1.

“Det bemærkes herved, at Kommissionsdomstolen ikke deler det synspunkt, som fra flere sider er fremkommet under sagens behandling, hvorefter der ved bedømmelsen af lovligheden af en efterretningstjenestes registreringsvirksomhed skulle kunne ses bort fra personarkiver uden for den ’officielle’ registratur. Det er rettens opfattelse, at *ethvert egentligt personregister* må anses for omfattet af de regler, der er fastsat om begrænsning af adgangen til registrering. Af det anførte følger *mod-sætningsvis*, at de enkelte sagsbehandlere for at kunne løse deres arbejdsopgaver må anses for beføjet til at opnotere og opbevare personnavne m.v. som led i arbejdet med *verserende efterretningsmæssige sager*, således at det ved en sags afslutning påses, at navnene destrueres eller – hvis registrering er hjemlet efter gældende regler – overføres til den centrale registratur.”<sup>232</sup>

Den begrebsbrug, som søgtes fastlagt gennem de to første sætninger i det citerede, forekommer klar og svarer i det væsentlige til den afgrænsning af registreringsbegrebet, som er foretaget ovenfor i afsnit 4. Derimod er den modsætningslutning, som Kommissionsdomstolen angav at drage i den efterfølgende del af citatet, umiddelbart mindre indlysende. Det fremstår ikke ganske klart, fra hvilken del af den forudgående tekst der blev sluttet modsætningsvist, dvs. hvorfra i “det anførte” der skulle findes grundlag for at drage den slutning, der fremgår af citatets sidste del. Ud fra den sproglige kontekst synes den eneste mulighed i realiteten at være udtrykket “egentligt personregister”, som Kommissionsdomstolen anvendte ved sin positive afgrænsning af registreringsreglernes anvendelsesområde i citatets anden sætning. Hvis dette udtryk skulle danne grundlag for en modsætningslutning, måtte det formodentlig være gennem en negativ bestemmelse af de former for notering og opbevaring af oplysninger, der *ikke* ville kunne anses for at falde ind under begrebet ”egentligt personregister”. En sådan negativ begrebsbestemmelse blev imidlertid ikke foretaget i Kommissionsdomstolens beretning. Det bemærkes i den forbindelse, at den i givet fald ville have rejst vanskelige afgrænsningsspørgsmål med hensyn til opbevaringsformer, der muligt ville kunne betragtes som *uegentlige* personregistre.

Det retlige grundlag for Kommissionsdomstolens udtalelse om de enkelte sagsbehandlers adgang til “opnotering og opbevaring” af personnavne til brug for løsningen af arbejdsopgaver synes for så vidt at have været behæftet med nogen usikkerhed, og rækkevidden af denne fortolkning af regeringserklæringen blev ikke nærmere fastlagt i beretningen. Den angivne modsætningslutning førte således ikke Kommissionsdomstolen til – som led i den generelle fortolk-

---

232 Beretning afgivet af Kommissionsdomstolen af 13. juli 1977, s. 13 (fremhævet her).

ning af regeringserklæringen – at søge at opstille nærmere retningslinjer for anvendelsen af sådanne optegnelser af personnavne til brug for medarbejdernes løsning af arbejdsopgaver, herunder i hvilket omfang det ville være praktisk muligt og juridisk forsvarligt at opbevare personnavne uden at dette ville komme til at udgøre personnavnefortegnelser af en art, der ville være at betragte som *registre*. Den mere vage fastlæggelse af registreringsbegrebet, som Kommissionsdomstolen implicit foretog gennem ovenstående passus, blev imidlertid i ganske vidt omfang fulgt i forbindelse med udarbejdelsen af retningslinjer for PET's brug af *arbejdskartoteker* nogle år senere.<sup>233</sup>

Den mere generelle begrebsfastlæggelse i det ovenfor citerede synes ikke at have haft direkte betydning for Kommissionsdomstolens stillingtagen til de personkartoteker uden for FE's centrale personregistratur, som gav anledning til de gengivne overvejelser. Disse personkartotekers forenelighed med regeringserklæringen og andre regler om registrering blev genstand for en helt konkret vurdering, og spørgsmålet om enkelte FE-medarbejderes uformelle optegnelser ses ikke berørt i den forbindelse, jf. Kommissionsdomstolens udtalelser umiddelbart før og efter det ovenfor citerede:

“I det omfang, hvor personer er blevet registreret i det omtalte [regions]kartotek alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed, foreligger der en overtrædelse af regeringserklæringen af 30. september 1968.....

Efter de afgivne forklaringer anser retten det for tilstrækkeligt godtgjort, at der i et vist omfang er sket registrering af personer i strid med regeringserklæringen og med FE's interne retningslinier for registrering i det omhandlede Bornholmskartotek. Da kartoteket er destrueret i 1973, da de uhjemlede registreringer efter de afgivne forklaringer ikke har været af større omfang, og da det i hvert fald i årene umiddelbart efter 1968 kan have været undskyldeligt, at der forelå en opfattelse, hvorefter registre som det omhandlede ikke var omfattet af registreringsreglerne, finder retten imidlertid ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at rette alvorlig tjenstlig kritik mod [Jensen] og [Schmidt] på dette punkt. Det fremhæves i denne forbindelse, at det efter rettens opfattelse ville have været naturligt, at rækkevidden af regeringserklæringen på et tidligt tidspunkt efter erklæringens fremkomst var blevet klargjort overfor personalet i FE.”<sup>234</sup>

233 Se herom nærmere i Kommissionens beretning, bind 3, kapitel 14.

234 Beretning afgivet af Kommissionsdomstolen af 13. juli 1977, s. 13-14.

### 6.3.2 Registrering af organisationer

Der fremkom fra Kommissionsdomstolen endvidere et bidrag til fortolkning af regeringserklæringen med hensyn til behandlingen af organisationer dels som *selvstændig genstand* for registrering (jf. straks nedenfor), dels som ramme for *indirekte personregistreringer* (jf. 6.3.3).

Som baggrund herfor henviste Kommissionsdomstolen til de fremkomne forklaringer om, at den i kommissoriet omtalte blanket E 1013 havde været anvendt af FE til systematisering af de indsamlede oplysninger vedrørende organisationer og grupper, som man i efterretningstjenesten anså for at udøve nedbrydende virksomhed. Blanketten indeholdt på forsiden rubrikker til angivelse dels af organisationens navn og forkortelse, adresse, formål, medlemstal mv., dels af personrelaterede oplysninger vedrørende “formand el. leder”, “medlem af andre org.,” “ledelse el. bestyrelse” samt “andre betydende medlemmer”.<sup>235</sup> De udfyldte blanketter blev opbevaret i den pågældende FE-medarbejders pengeskab i alfabetisk orden efter organisationer, og der blev ifølge dennes forklaring til Kommissionsdomstolen ikke oprettet noget *personkartotek* i tilknytning til blanketterne, “men han anførte i marginen krydsreferencer vedrørende personer, der gik igen i flere organisationer, hvilket var typisk forekommende.” Der udgik fra denne FE-medarbejder “oplysninger om materialet i notitsform og indgik som led i almindelige informationer fra FE til regeringen og andre myndigheder.”<sup>236</sup>

Hvad angår den faktiske benyttelse af blanket E 1013 lagde Kommissionsdomstolen til grund, at blanketten var blevet taget i anvendelse som et officielt led i FE’s arbejde med den overordnede, kommandørkaptajn Harders, indforståelse, og at blanketten havde haft til formål at “systematisere oplysninger om organisationer, hvis virksomhed FE har fundet det af betydning at være orienteret om”.<sup>237</sup> Endvidere blev det lagt til grund, at blanketten indeholdt navne på “ledelse og andre betydende medlemmer” af de pågældende organisationer samt reference til deres eventuelle medlemskab af andre organisationer, hvis virksomhed faldt inden for FE’s interesseområde, men at navnene “ikke var suppleret med mere indgående oplysninger – f.eks. fødselsdata, personnummer eller adresse – til nøjagtig identifikation af personerne”, og at navnene ikke fra E 1013-blanketterne

---

<sup>235</sup> Ibid., s. 17.

<sup>236</sup> Ibid., s. 18.

<sup>237</sup> Ibid., s. 20.

var gået videre til eller registreret i “noget FE-kartotek over personer”.<sup>238</sup> Dette blev af Kommissionsdomstolen anset for bekræftet af en vidneforklaring om, at en bestemt i forsvaret tjenstgørende person, som havde røbet oplysninger i forbindelse med “Kejsergade-sagen”, var registreret som sikkerhedsgodkendt i FE’s personelregistratur “uagtet han var kendt i Ulrik Schmidt’s E 1013-blanketter som medlem af flere yderligtgående organisationer.”<sup>239</sup> Selvom det således kunne bekræftes, at der ikke var sket nogen overførsel af oplysninger fra blanketsamlingen til FE’s centrale registratur, illustrerer citatet samtidig, at optegningerne på disse blanketter kunne danne grundlag for, at en navngiven person blev anset for “kendt”, hvilket muligt kunne indicere en vis grad af systematisering ved blanketternes anvendelse.

Også på dette punkt fandt Kommissionsdomstolen anledning til at fremkomme med mere principielle synspunkter vedrørende regeringserklæringens indhold og rækkevidde:

“Regeringserklæringen af 30. september 1968 tager efter sit indhold sigte på afskaffelse af *registrering af danske statsborgere* alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed. Erklæringen er ikke senere, hverken ved tilkendegivelser fra regeringen eller folketinget eller ved administrative bestemmelser, uddybet eller udvidet på en sådan måde, at den naturligt har måttet forstås som omfattende andet end *personer*. Det kan herefter ikke antages, at FE har handlet i strid med regeringserklæringen ved at skaffe sig og ved en form for *systematisering eller registrering* at opbevare *oplysninger om organisationer*, hvis virksomhed efterretningstjenesten har anset det for væsentligt at være nærmere orienteret om. Dette gælder, selv om organisationerne ikke har som erklæret formål eller reelt tilsigter med ulovlige midler at undergrave eller omstyrte den bestående samfundsorden. Det falder udenfor kommissionsdomstolens opgave at tage stilling til, om efterretningstjenestens adgang til at skaffe sig og bevare oplysninger om *organisationer som sådanne* bør være undergivet begrænsninger. I det omfang, efterretningstjenestens virksomhed på dette område ikke giver sig udslag i en *personregistrering*, kan de synspunkter, der har begrundet de ved regeringserklæringen indførte væsentlige begrænsninger i adgangen til personregistrering, næppe tilstrækkeligt begrunde specielle – eventuelt til personregistreringsreglerne svarende – begrænsninger i adgangen til at indsamle og bevare oplysninger om organisationer af interesse for efterretningstjenestens virkeområde.”<sup>240</sup>

238 Ibid., s. 20-21.

239 Ibid., s. 21.

240 Ibid., s. 21-22 (fremhævet her).

Denne opfattelse af regeringserklæringens rækkevidde svarer i det væsentlige til den ovenfor i afsnit 3.1 angivne fortolkning, hvorefter regeringserklæringen alene angår registrering af *fysiske personer* med dansk statsborgerskab. Mens der her tillige er redegjort for synspunkter, som i og for sig kunne tale for et videre anvendelsesområde for regeringserklæringen, har der tilsyneladende ikke for Kommissionsdomstolen foreligget modhensyn eller usikkerhed om fortolkningsresultatet i så henseende.

Ovenstående uddrag af Kommissionsdomstolens beretning kan efterlade en vis tvivl om, hvorvidt Kommissionsdomstolen – i overensstemmelse med sin egen afgrænsning af kommissoriet – afstod fra enhver stillingtagen til spørgsmålet om organisationsregistrering. Selvom det blev anset for at falde *uden for* Kommissionsdomstolens opgave at tage stilling til, om efterretningstjenestens adgang til at registrere oplysninger om organisationer burde være undergivet begrænsninger, gav Kommissionsdomstolen i samme forbindelse udtryk for, at de bag regeringserklæringen liggende synspunkter vedrørende personregistrering “næppe tilstrækkeligt [kunne] begrunde specielle ... begrænsninger i adgangen til at indsamle og bevare oplysninger om organisationer af interesse for efterretningstjenestens virkeområde.”<sup>241</sup> Dette kan vanskeligt forstås på anden måde end som en vurdering af det retspolitiske spørgsmål, som Kommissionsdomstolens opfattelse af regeringserklæringens gældende rækkevidde kunne give anledning til at rejse.

### 6.3.3 *Personoptegnelser i organisationsager*

Mens det således blev fastslået i Kommissionsdomstolens beretning, at efterretningstjenesternes *registrering af organisationer* kunne foregå uden de retlige begrænsninger, der med hensyn til personregistrering var en følge af regeringserklæringen, blev der samtidig angivet en klar forudsætning for denne opfattelse: at registrering af organisationer ikke giver sig udslag i *personregistrering*. I modsat fald vil registreringsvirksomheden uden videre blive omfattet af rege-

---

<sup>241</sup> Ibid., s. 22. Jf. hertil Kommissionens beretning, bind 3, kapitel 10 med gengivelse af en bemærkning i udkastet til disposition for Kommissionsdomstolens beretning, hvori dennes sekretær gav udtryk for forventning om, at en konklusion på linie med den ovenfor citerede kunne føre til ny offentlig debat og muligvis politisk krav om en ny regeringserklæring med henblik på at forbyde også organisationsregistrering.

ringserklæringen og de heraf følgende begrænsninger, jf. ovenfor i afsnit 6.3.1. Det er dog et spørgsmål, om denne forudsætning i nogen grad blev modificeret gennem følgende udtalelse fra Kommissionsdomstolen:

“Selv om det herefter må være udgangspunktet, at anvendelse af en blanket som E 1013 ikke i sig selv kan anses for stridende mod regeringserklæringen, bliver imidlertid for kommissionsdomstolen tilbage at tage stilling til, om der ved det forhold, at E 1013 har indeholdt oplysninger om ledende organisationsmedlemmer, reelt er sket en omgåelse af personregistreringsreglerne. I denne henseende må det fastslås, at *materiale om organisationer vil være uden reel mening, hvis navne på ledende medlemmer ikke kan indgå deri*. Da en *egentlig systematisering og individualisering* af det begrænsede antal navne ikke har fundet sted, finder kommissionsdomstolen ikke, at en overtrædelse af registreringsreglerne er sket, selv om det er *åbenbart* og – således som regeringserklæringen er affattet – *ikke uden betænkelse*, at anførelse af selv ufyldstgørende personoplysninger i tilknytning til organisationsskemaer i hvert fald i et vist omfang konkretiserer de risici, som man må antages at have ønsket at imødegå ved begrænsningerne af adgangen til *egentlige personregistreringer*.<sup>242</sup>

Der kan være anledning til nærmere overvejelse af såvel grundlaget for denne fortolkning som dens retlige og praktiske konsekvenser. For det første må det noteres, at Kommissionsdomstolens accept af, at der optegnes personnavne i organisationssager, udelukkende var baseret på det synspunkt, at indsamling og registrering af *organisationsmaterialet* ellers ville være “uden reel mening”. Synspunktet blev ikke nærmere begrundet eller uddybet, og der ses ikke at foreligge nogen tidligere fortolkning af regeringserklæringen eller andre skriftlige kilder som grundlag for denne opfattelse af de tilladelige implikationer af adgangen til organisationsregistrering. Udtalelsen om, hvad dennes ”reelle mening” måtte tilsige eller tillade i form af optegnelse af personoplysninger, har reelt nærmest karakter af hensigtsmæssighedsbetragtning.

For det andet foretog Kommissionsdomstolen ikke nogen afvejning af det formål, der må formodes at ligge bag denne betragtning, over for det grundlæggende formål med regeringserklæringen. Dette kan virke bemærkelsesværdigt, for så vidt som Kommissionsdomstolen afslutningsvist i det ovenfor citerede netop medgav, at der var – endog åbenbar og ikke ubetænkelig – risiko for at modvirke de bag regeringserklæringen liggende hensyn ved efterretningstjenestens anførelse af “selv ufyldstgørende personoplysninger i til-

---

<sup>242</sup> Ibid., s. 22 (frømhævet her).



knytning til organisationsskemaer” som den blanket, FE i denne forbindelse havde anvendt.

For det tredje forekommer betydningen af det angivne forbehold med hensyn til “systematisering og individualisering” ikke ganske klar. Kommissionsdomstolen begrænsede selv forbeholdets rækkevidde ved sin bemærkning om, at en *egentlig* systematisering og individualisering af de af FE optegnede personnavne ikke havde fundet sted. Dette rejser uundgåeligt spørgsmål om tilladeligheden af eventuel *uegentlig* eller *indirekte* systematisering eller individualisering af personnavne fra organisationsagerne. Uklarheden herom synes at blive forstærket af det faktum, at der ifølge Kommissionsdomstolen kun var tale om et begrænset antal navne, hvilket alt andet lige må have mindsket behovet for systematisering og individualisering af disse navne med henblik på at fastholde overblikket og identifikationsmuligheden for det tilfælde, at man måtte ønske at (gen)finde bestemte personer i dette organisationsmateriale. Der kunne formodentlig lettere opnås – eller blot mere tilfældigt opstå – en form for indirekte eller uegentlig systematisering, som rent funktionelt ville muliggøre identifikation af de pågældende personer, når der alene var tale om et begrænset antal navne.

Hertil kommer i øvrigt, at der kvalitativt kunne synes at være en vis uklarhed om afgrænsningen af den personkreds, som det ifølge Kommissionsdomstolen skulle være tilladt efterretningstjenesterne at notere på organisationsblanketter. I det ovenfor citerede angav Kommissionsdomstolen denne personkreds som *ledende* medlemmer af organisationen, hvorimod der ifølge den forklaring om FE-blanketterne, som Kommissionsdomstolen havde lagt til grund, faktisk havde været tale om optegnelser vedrørende både ledelse og andre *betydende* organisationsmedlemmer.<sup>243</sup>

For det fjerde undlod Kommissionsdomstolen at tage stilling til betydningen af de *krydsreferencer*, som ifølge den ovenfor gengivne forklaring blev anført i marginen på E 1013-blanketterne vedrørende personer, der gik igen i flere organisationer, hvilket skulle have været typisk forekommende.<sup>244</sup> Dette må ses i sammenhæng med den ovenfor omtalte mulighed for indirekte eller uegentlig systematisering af de personoplysninger, der var blevet noteret på blanketterne. Anførsel af krydshenvisninger må formodes yderligere at have lettet *efterfølgende individualisering* af de på organisationsblanketterne anførte personnavne, og dermed at have øget muligheden – eller risikoen – for omgåelse af regerings-

<sup>243</sup> Ibid., s. 17 (citeret ovenfor i afsnit 6.3.2) og s. 20.

<sup>244</sup> Ibid., s. 18.

erklæringen i relation til personregistrering. I anden forbindelse var Kommissionsdomstolen netop opmærksom på, at identifikation af enkeltpersoner kan være så simpel at gennemføre, at den foretagne systematisering af oplysninger “reelt har betydelig lighed med en personregistrering.”<sup>245</sup>

Det kan have interesse at konstatere, at der blev foretaget ikke uvæsentlige omformuleringer af teksten under udarbejdelsen af det pågældende afsnit af Kommissionsdomstolens beretning.<sup>246</sup> Dels havde Kommissionsdomstolens sekretær i sit udkast til afsnittet medtaget overvejelse af, hvorvidt anførsel af personnavne på FE-blanket E 1013 i det omfang, hvori de pågældende personer ikke efter de gældende regler var registreringsværdige, måtte anses for “stridende mod forudsætningerne for personregistreringsbegrænsningerne og dermed en art omgåelse af reglerne herom”, en problemstilling som i Kommissionsdomstolens beretning blev formuleret noget mere forsigtigt. Dels blev de personoptegnelser, der var foretaget på blanketterne, i udkastet beskrevet på den måde, at “de pågældende personer ... kun er sparsomt identificerede”, hvilket muligvis kunne give et anderledes indtryk af *identifikationsmuligheden* end beretningens formulering, hvorefter der ikke havde fundet nogen “egentlig systematisering og individualisering” sted, jf. ovenfor. Endelig blev der i Kommissionsdomstolens beretning udeladt en væsentligt begrænsende passus, som Kommissionsdomstolens sekretær havde tilføjet til slut i dette afsnit af beretningsudkastet:

”Det må derfor anses for bedst stemmende med intentionerne bag regeringserklæringen af 1968, at efterretningstjenesten, såfremt den skaffer sig og opbevarer oplysninger over virksomheden i organisationer og grupper, der ikke som personer ville være registreringsværdige, ikke på en blanket eller lignende anfører navne på personer, som det ikke efter de gældende regler er tilladt at føre i en personregistratur.”<sup>247</sup>

---

<sup>245</sup> Ibid., s. 15 (citeret nedenfor i afsnit 6.4).

<sup>246</sup> Se herom nærmere i Kommissionens beretning, bind 3, kapitel 10.

<sup>247</sup> Udkastet til dette afsnit af Kommissionsdomstolens beretning er gengivet i sin helhed i Kommissionens beretning, bind 3, kapitel 10.

## 6.4 Mistankegrundlaget for personregistrering

Det blev som led i Kommissionsdomstolens undersøgelse af FE's registreringspraksis forklaret af den pågældende sagsbehandler, at man i sommeren 1977 forsøgsvis havde påbegyndt en "systematisering af oplysninger om personel" i forsvaret, som måtte befrygtes at have til hensigt at medvirke ved nedbrydning af forsvaret indefra. Der var indtil videre tale om oplysninger vedrørende ganske få personer og overvejende om forhold fra de pågældendes side, som måtte anses for retsstridige over for forsvaret. I "enkelstående tilfælde" forelå der kun oplysning om aktiviteter, som "i det mindste isoleret bedømt må betegnes som lovlig politisk virksomhed" – f.eks. ansøgninger om tilladelse til uddeling af propagandamateriale – men som ville kunne begrunde en mistanke om en senere mere vidtgående aktivitet rettet mod forsvaret.<sup>248</sup> Sagsbehandleren forklarede over for Kommissionsdomstolen, at denne opgave blev udført til brug ved analyser af tendenserne inden for de bevægelser, som var rettet mod forsvaret, og at selve de implicerede personers *identitet* var uden interesse i denne sammenhæng. Disses personnavne, cpr-numre og lignende blev ikke anført, hvorimod det var muligt ved hjælp af et journalnummer at konstatere de pågældende personers identitet gennem FE's centrale personregistratur.

Efter Kommissionsdomstolens opfattelse kunne spørgsmålet om lovligheden af denne FE-aktivitet umiddelbart give anledning til en vis tvivl, idet *identifikation af enkeltpersoner* var "så simpel at gennemføre, at den systematisering af oplysninger, der foregår, reelt har betydelig lighed med en personregistrering."<sup>249</sup> I det omfang, der var tale om *ulovlig* virksomhed, var en sådan personregistrering "åbenbart retmæssig efter regeringserklæringen."<sup>250</sup> Med sigte på de tilfælde, hvor en sådan ulovlighed ikke umiddelbart kunne fastslås eller eventuelt slet ikke forelå, anførte Kommissionsdomstolen herefter:

"Erklæringen må endvidere forstås således, at den berettiger til registrering på grundlag af *rimeligt begrundet mistanke* om ulovlig virksomhed eller medvirken hertil eller om virksomhed, der *efter almindelige erfaringsætninger må ventes at ville udarte til ulovligheder*, herunder også pligtstridige tjenstlige forhold. Som eksempler på forhold, der åbenbart må henregnes herunder, kan nævnes den nedbrydning af forsvaret indefra gennem *konsekvent misbrug* af samarbejds- og tals-

248 Beretning afgivet af Kommissionsdomstolen af 13. juli 1977, s. 15.

249 Ibid., s. 15.

250 Ibid., s. 15.

mandsordningerne og de værnepligtiges øvrige rettigheder, som foreslås realiseret i pjecen 'Bliv politisk soldat', udgivet i 1976 af en 'Antimilitaristisk Arbejdsgruppe, hvis medlemmer 'på grund af sikkerhedsmæssige hensyn ..... indtil videre har valgt at være anonyme'.

Kommissionsdomstolen har ikke ved sine undersøgelser på det her omtalte område konstateret forhold, der strider mod de foran anførte principper for personregistrering, og der er derfor på dette punkt intet grundlag for kritik mod FE.<sup>251</sup>

Eksemplificeringen af forhold, som "åbenbart må henregnes" under de typer af virksomhed, som efter det anførte skulle kunne begrunde registrering i henhold til regeringserklæringen, havde således tilknytning til militæret og dermed til FE's efterretningsvirksomhed, som var genstand for Kommissionsdomstolens undersøgelse. Som det fremgår af første sætning i citatet ovenfor, foretog Kommissionsdomstolen imidlertid også på dette punkt en fortolkning af regeringserklæringen med vidererækkende sigte end selve undersøgelsen af FE. Ifølge denne fortolkning skulle der bestå en adgang til registrering af politisk virksomhed på to forskellige typer af grundlag: dels ved *rimeligt begrundet mistanke* om ulovlig virksomhed eller medvirken hertil, dels ved virksomhed som efter "almindelige erfaringssætninger" måtte ventes at ville "udarte til ulovligheder". Den førstnævnte type registreringsgrundlag var i det væsentlige sammenfaldende med det, der var blevet beskrevet af justitsministeren under Folketingets forespørgselsdebat om Kejsegadesagen i november 1969. Herefter skulle regeringserklæringen forstås således, at kun de der er under "rimelig mistanke for ulovlig politisk virksomhed" ville blive registreret af PET.<sup>252</sup>

Mens det førstnævnte registreringsgrundlag må betragtes som ukontroversielt, kan den anden type af virksomhed, som efter Kommissionsdomstolens opfattelse skulle kunne danne grundlag for registrering, forekomme at være udtryk for en nydannelse i fortolkningen af regeringserklæringen. Der er hermed tale om et registreringsgrundlag, som bygger på en prognose over den registrerede persons *fremtidige adfærd*, hvilket umiddelbart synes vanskeligt foreneligt med ordlyden af regeringserklæringen. Dennes forbud mod registrering af danske statsborgere "alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed" må indebære en adgang for efterretningsstjenesten til at registrere på grundlag af *ulovlig* politisk virksomhed, jf. ovenfor i afsnit 3.2 og 3.3. Med denne formulering synes det at

251 Ibid., s. 15-16 (fremhævet her).

252 FT 1969-70, forh. sp. 1396. Justitsministerens udtalelse er gengivet i sin helhed ovenfor i afsnit 5.1.2.

være givet, at registrering skal være baseret på den registrerede persons *faktisk foretagne* handlinger, og at disse skal kunne kvalificeres som ulovlige. Når justitsministeren som ovenfor gengivet havde henvist til ”rimelig mistanke for ulovlig politisk virksomhed”, synes det da også ved denne fortolkning af regeringserklæringen at have været forudsat, at den pågældende virksomhed allerede er udøvet, eller at der i det mindste foreligger et rimeligt grundlag for mistanke herom. Mistanke må nødvendigvis bygge på en antagelse om handlinger, der faktisk er blevet begået, og for at mistanken skal kunne betegnes som rimelig, må antagelsen være baseret på visse, omend ikke nødvendigvis konklusive, *bevismæssige holdepunkter* for de begåede handlinger.

Er der tale om ulovligheder, som aktuelt er under udførelse, eller om *forberedelse* af ulovlig virksomhed, vil bevis herfor kunne være tilstrækkeligt som registreringsgrundlag, idet sådanne handlinger kan være omfattet af straffeloven, enten ved at gerningsindholdet allerede er delvist realiseret eller eventuelt som forsøgshandlinger i henhold til straffelovens § 21. Endvidere kan *forventningen* om fremtidige ulovligheder tænkes at indgå i vurderingen af, om der er grundlag for registrering hos efterretningstjenesten, i tilfælde af at en person påviseligt allerede har udøvet ulovlig virksomhed, og der er nærliggende risiko for at denne virksomhed vil udvikle sig til mere alvorlige strafbare forhold af en art, som det påhviler efterretningstjenesten at forebygge ved overvågning eller på anden vis. Her vil der i og for sig være tale om registrering ud fra en erfaringsbaseret prognose over *fremtidige aktiviteter*, men prognosen bygger da på allerede *konstateret* ulovlig virksomhed. Såfremt denne virksomhed har indholdsmæssig sammenhæng med den forventede strafbare aktivitet, vil risikoen for en sådan udvikling kunne tænkes at være betydelig og nærliggende. I så fald kan efterretningstjenesten efter omstændighederne have etableret et sådant bevisgrundlag for registrering, at denne vil være i overensstemmelse med regeringserklæringen.

Derimod kan det forudsatte krav om rimelig mistanke for ulovlig virksomhed ikke betragtes som opfyldt, såfremt efterretningstjenesten foretager registrering udelukkende på grundlag af en *forventning om fremtidige handlinger*. Det tvivlsomme i et sådant registreringsgrundlag bliver navnlig klart, i det omfang *grundlaget* for selve prognosen er usikkert. En prognose, der bygges på ikke nærmere specificerede ”almindelige erfaringsætninger”, og hvis sandsynlighedsgrad for den fremtidige indtræden af ulovligheder er formuleret så forholdsvis vagt som ”må ventes at ville udarte”, kan vanskeligt siges at rumme nogen antagelse om reelt og aktuelt forestående udførelse af ulovlige handlinger, som ligger over eller blot i nærheden af tærskelen for ”rimelig mistanke”.

Denne problemstilling illustrerer en væsentlig forskel på, hvad der må kræves som grundlag for egentlig personregistrering og for de mere uformelle optegnelser, som kan være nødvendige for at holde en potentielt ulovlig virksomhed under efterretningstjenestens opsyn. Mens det som ovenfor anført må betragtes som uforeneligt med regeringserklæringen at foretage registrering af danske statsborgere alene på grundlag af en *formodning* om fremtidige ulovligheder, kan en sådan formodning uden tvivl begrunde, at de forventede fremtidige gerningsmænd bliver gjort til genstand for overvågning fra efterretningstjenestens side. Dette er netop en følge af, at det primære formål med efterretningstjenestens virksomhed er præventivt og proaktivt. I den forbindelse bliver sondringen mellem egentlig personregistrering og uformelle optegnelser i arbejdskartoteker og lignende uden for den officielle registratur af central betydning for vurderingen af, om efterretningstjenesten har handlet i overensstemmelse med regeringserklæringen. Selvom også den sidstnævnte form for optegnelser i visse situationer kan udgøre *registrering* af de omtalte personer, er det i denne forbindelse tilstrækkeligt at overveje grundlaget for formelle personregistreringer, som netop var hvad Kommissionsdomstolen udtalte sig om i den ovenfor citerede passus fra beretningen vedrørende undersøgelsen af FE's virksomhed. Om sådanne personregistreringer må det efter det ovenfor anførte konkluderes, at den blotte *formodning* om en persons fremtidige ulovlige virksomhed ikke kan være tilstrækkeligt grundlag for registrering hos efterretningstjenesten inden for de ved regeringserklæringen givne rammer.

## 7. FOLKETINGSDEBAT OM KOMMISSIONSDOMSTOLENS BERETNING. IMPLICIT ÆNDRING AF REGERINGSERKLÆRINGEN?

Kort tid efter, at Kommissionsdomstolen havde afgivet sin beretning den 1. december 1977, blev den genstand for drøftelse i Folketinget på baggrund af nogle spørgsmål til forsvarsministeren (og et til justitsministeren) om både konkrete og mere generelle forhold, der var omtalt i beretningen. Desuden blev der den 14. december 1977 anmeldt en forespørgsel til forsvarsministeren med følgende ordlyd: ”Hvilke konsekvenser agter regeringen at drage af de oplysninger om forswarets efterretningstjeneste, der er fremdraget i forbindelse med beretningen fra kommissionsdomstolen af 13. juli 1977?”<sup>253</sup> Forespørgselen blev sat til forhandling i Folketinget den 19. januar 1978.

Der fremkom under Folketingets drøftelser forskelligartede vurderinger af Kommissionsdomstolens beretning, hvad angår både dens indhold og dens betydning for efterretningstjenesternes fremtidige virksomhed og den politiske stillingtagen hertil. Der var nogen uenighed om, i hvilket omfang beretningens faktuelle konklusioner havde bekræftet indholdet af de dagbladsartikler vedrørende FE's virksomhed, som havde været baggrund for iværksættelsen af Kommissionsdomstolens undersøgelse. Ligeledes var der forskellige opfattelser af, hvorvidt Kommissionsdomstolens retlige konklusioner og generelle fortolkningsbidrag – og ikke alene dens afklaring af faktiske forhold – skulle lægges til grund ved den politiske vurdering.<sup>254</sup>

253 FT 1977-78, forh. sp. 4791.

254 Se således forsvarsminister Poul Søgaards udtalelse under forespørgselsdebatten om, at Kommissionsdomstolen var ”fremkommet med en del værdifulde fortolkninger af bestemmelserne, og disse vil naturligvis indgå i overvejelserne sammen med de løbende indhøstede erfaringer”, FT 1977-78, forh. sp. 4795. Tilsvarende opfattelser hos nogle af partiernes ordførere er gengivet nedenfor. MF Gert Petersen udtrykte derimod uenighed i ”nogle af de vurderinger”, som var fremkommet i Kommissionsdomstolens beretning, hvormed han sigtede til om det var ”de rimelige tolkninger

På dette sted skal kun de udtalelser i Folketinget, der vedrører generelle spørgsmål i relation til regeringserklæringen og dens fortolkning, omtales nærmere. Forespørgselsdebatten den 19. januar 1978 mandede ud i, at Folketinget vedtog et forslag om motiveret dagsorden med denne ordlyd: ”Idet Folketinget tager forsvarsministerens redegørelse til efterretning, går tinget over til næste punkt på dagsordenen.”<sup>255</sup> På den baggrund knytter interessen sig her i særlig grad til de udtalelser vedrørende *regeringserklæringens fortolkning*, som forsvarsministeren havde fremsat, herunder henvisninger med ministerens tilslutning til den af Kommissionsdomstolen angivne fortolkning. Disse udtalelser må ses i sammenhæng med visse udsagn fra folketingsmedlemmer, som medvirkede til dagsordenforslagets vedtagelse, samt med forsvarsministerens udtalelser i relation til nogle af de forudgående folketings spørgsmål vedrørende Kommissionsdomstolens beretning.

Et centralt eksempel på det sidste er forsvarsministerens svar på et spørgsmål om, hvilke lovlige politiske organisationer der havde været registreret af FE under anvendelse af skema E 1013. Ministeren indledte sin besvarelse med – under tydelig inspiration fra Kommissionsdomstolens beretning – at anføre, at regeringserklæringen af 30. september 1968 ”efter sit indhold jo tager sigte på afskaffelse af registrering af danske statsborgere alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed. Erklæringen er ikke senere uddybet eller udvidet på en sådan måde, at den naturligt har måttet forstås som omfattende andet end personer.”<sup>256</sup> Heroverfor stod spørgerens opfattelse, hvorefter regeringserklæringen ”både efter sin ordlyd og efter den opfattelse, som enhver kan overbevise sig om ved at gennemgå den offentlige debat, der fandt sted dengang, ikke bare drejede sig om registrering af personer”. Til støtte herfor henviste han til passager af regeringserklæringen, hvori der ”ikke [er] nævnt personer..., det er en virksomhed, altså også politiske organisationer. Der nævnes heller ikke personer i selve

---

at drage retsligt af de beslutninger, der er taget her i folketinget” og bemærkede: ”Det skal vel ikke være sådan, at man helt overlod til de retslige myndigheder at afgøre, hvilken politik der skal føres i dette land”, *ibid.*, sp. 4851. MF Preben Wilhjelms fandt ”ingen grund til at tro på denne domstols upartiskhed eller vilje til at trænge til bunds”, da det måtte forudsætte en undersøgelsesdommer der repræsenterede dem, som FE’s samarbejde med Hans Hetler og registreringen var vendt imod, nemlig venstrefløjen, og i det mindste en advokat for ofrene, som havde ret til at udspørge vidnerne, *ibid.*, sp. 4837-38.

255 FT 1977-78, forh. sp. 4853, jf. sp. 4880.

256 Forsvarsminister Poul Søgaard den 11. januar 1978, FT 1977-78, forh. sp. 4225.



konklusionen på den erklæring.”<sup>257</sup> Forsvarsministeren betegnede dette som en mistolkning og mente derfor, at han måtte fortælle spørgeren ”hvad regeringserklæringen egentlig går ud på”. Efter at have citeret erklæringen i dens fulde ordlyd anførte ministeren, at den ”taler alene om det, der går på personer, og således har jeg også forstået at kommissionsdomstolen har opfattet det”, hvorved han henviste til de relevante dele af Kommissionsdomstolens beretning.<sup>258</sup> Heroverfor fastholdt spørgeren, at regeringserklæringen handlede både om registrering af danske statsborgere og om registrering af lovlig politisk virksomhed, idet han henviste til at ”i konklusionen i den erklæring er personer eller statsborgere ikke nævnt, og der er tale om politisk virksomhed i bred almindelighed.”<sup>259</sup>

Ved besvarelsen af et spørgsmål i Folketinget dagen før forespørgselsdebatten fremkom der på ny udtalelser fra forsvarsministeren om regeringserklæringens fortolkning og generelle betydning. På et spørgsmål, om han fandt det i god overensstemmelse med regeringserklæringen at værnepligtige – som oplyst i Kommissionsdomstolens beretning – registreres alene for at ansøge om tilladelse til uddeling af propagandamateriale, oplyste forsvarsministeren, at ”ingen er optaget i forsvarrets efterretningstjenestes centrale personregistratur alene for at have ansøgt om tilladelse til uddeling af propagandamateriale.”<sup>260</sup> Oplysningen blev uddybet ved ministerens senere forklaring om, at det ikke var ethvert navn, som nåede frem til FE, der blev registreret, idet der ville være nævnt navne i forbindelse med ”hændelser og begivenheder” uden at disse navne af den grund indgik i tjenestens centrale personregistratur.<sup>261</sup> Hertil bemærkede spørgeren, at der i regeringserklæringen ikke stod noget om ”centralregistratur”, og at dér ”er det ikke et spørgsmål om, hvad det er for en registratur, de er registreret i.”<sup>262</sup>

I samme forbindelse fremstod der i øvrigt en uenighed mellem spørgeren og forsvarsministeren om rækkevidden af regeringserklæringens registreringsforbud. Ministeren anførte herom, at man ifølge erklæringen ikke kunne registreres ”alene på politisk overbevisning eller andet”, men ”hvis folk derudover foretager

257 MF Preben Wilhjelm den 11. januar 1978, *ibid.*, sp. 4226.

258 Forsvarsminister Poul Søgaard den 11. januar 1978, *ibid.*, sp. 4227 med henvisning til Beretning afgivet af Kommissionsdomstolen af 13. juli 1977, s. 21 og s. 23.

259 MF Preben Wilhjelm den 11. januar 1978, *ibid.*, sp. 4228.

260 Forsvarsminister Poul Søgaard den 18. januar 1978, *ibid.*, sp. 4700.

261 *Ibid.*, sp. 4701. I forlængelse heraf henviste ministeren til Beretning afgivet af Kommissionsdomstolen af 13. juli 1977, s. 13 angående de enkelte sagsbehandlers adgang til at notere og opbevare personnavne som led i arbejdet, jf. hertil ovenfor afsnit 6.3.1.

262 MF Preben Wilhjelm den 18. januar 1978, *ibid.*, sp. 4703.

sig handlinger, som ikke er i overensstemmelse med landets love, eller hvis det er soldater, som er undergivet den militære straffelov, så er disse naturligvis det, man kalder mulige registreringsemner.”<sup>263</sup> Dette foranledigede spørgeren til at påpege regeringserklæringens formulering ”politisk virksomhed”, som han fandt bredere end det af ministeren anvendte udtryk ”politisk overbevisning”.<sup>264</sup> Hvis ministeren ville tydeliggøre tingene ved at tale om ”politisk overbevisning”, var der efter spørgerens opfattelse med en sådan tydeliggørelse tale om ”en forvriddning og en omfortolkning af, hvad man forsøgte at bilde befolkningen, pressen og folketinget ind i 1968, da man lavede denne regeringserklæring.”<sup>265</sup>

Under Folketingets forespørgselsdebat om Kommissionsdomstolens beretning kom spørgsmålet om *kontrol med efterretningstjenesterne* til at stå relativt centralt, formodentlig som følge af at forsvarsministeren i sin indledende redegørelse betonedede, at modstykket til at give FE de nødvendige arbejdsmuligheder måtte være, at der er en behørig kontrol med efterretningstjenestens arbejde. Han understregede, at FE ”naturligvis må arbejde og arbejder efter den lovgivning, som er vedtaget af dette folketing, og med de yderligere præciseringer, som gennem tiderne er fastsat af skiftende ministre og regeringer.”<sup>266</sup> Som det andet vigtige element i ”kontrolsystemet” nævnte ministeren tjenestemandsansvaret, dels i form af det interne kontrolsystem i forholdet mellem overordnede og underordnede medarbejdere, dels det ”mere kontante krav om loyalitet over for arbejdet og den herom gældende lovgivning.” I den forbindelse pegede han på den kontrol med FE, som udøves af andre, af forsvaret uafhængige statsorganer, særligt ombudsmandsinstitutionen og domstolene. Hertil kom den kontrol, som den til enhver tid siddende forsvarsminister har pligt til at udøve, og ministeren agtede at føre ”en dybtgående kontrol med det arbejde, som tjenesten foretager” og ville holde sig jævnligt orienteret om arbejdet.<sup>267</sup> Med henvisning til det siden 1964 eksisterende Wamberg-udvalg, der havde til opgave at føre tilsyn med PET’s registrering, oplyste ministeren at regeringen var indstillet på at iværksætte en kontrol af lignende art af FE’s registreringsvirksomhed, og man ville undersøge de praktiske muligheder herfor.<sup>268</sup>

263 Forsvarsminister Poul Søgaard den 18. januar 1978, *ibid.*, sp. 4701.

264 MF Preben Wilhjelm den 18. januar 1978, *ibid.*, sp. 4702.

265 *Ibid.*, sp. 4702-03.

266 Forsvarsminister Poul Søgaard den 19. januar 1978, *ibid.*, sp. 4794.

267 *Ibid.*, sp. 4794.

268 *Ibid.*, sp. 4795-96.

Enkelte spørgsmål vedrørende *regeringserklæringens fortolkning* blev ligeledes berørt under forespørgselsdebatten. Forsvarsministeren erklærede det som sin agt at iværksætte en nærmere gennemgang af gældende bestemmelser mv. for FE's virksomhed, ”naturligvis med henblik på at tydeliggøre og supplere disse i overensstemmelse med beretningens forslag og kommentarer. Domstolen er jo selv fremkommet med en del værdifulde fortolkninger af bestemmelserne, og disse vil naturligvis indgå i overvejelserne sammen med de løbende indhøstede erfaringer.”<sup>269</sup> Senere fremhævede ministeren, at registreringer i FE ville blive foretaget inden for de grænser, som regeringserklæringen af 1968 fastlagde, hvorpå han udtalte: ”I overensstemmelse med den forståelse af erklæringen, som er kommet til udtryk i særdomstolens beretning med hensyn til egentlig efterforskning, vil retningslinjerne være, at en sådan kun kan foretages, når hensynet til statens sikkerhed eller forholdet til fremmede magter gør det nødvendigt.”<sup>270</sup>

Mens rækkevidden af den sidste udtalelse kan forekomme mindre klar, bidrager den til at skabe det generelle indtryk, at man fra regeringens side i det væsentlige kunne tilslutte sig de fortolkninger af regeringserklæringen, som var fremkommet i Kommissionsdomstolens beretning. Samtidig synes det dog klart, at forsvarsministeren på den ene side forbeholdt sig adgang til at foretage andre fortolkninger og justeringer af regelsættet end de i beretningen angivne. På den anden side fremstillede ministeren ikke Kommissionsdomstolens fortolkningsbidrag eller regeringens egen opfattelse heraf som udtryk for nogen ændring af reglerne om efterretningstjenesternes registreringsadgang i forhold til, hvad der hidtil havde været anset for gældende.

Dette indtryk bekræftes ved udtalelser, der blev fremsat af ordførere for nogle af de partier, der stod bag vedtagelsen af den foreslåede dagsorden. Således betegnede den konservative ordfører, at efterretningstjenestens arbejdsopgave skulle løses ”inden for de rammer, som regering og folketing fastlægger, herunder også den berømte regeringserklæring fra 1968. Kommissionsdomstolen forsyner os her med en nyttig fortolkning af regeringserklæringen.”<sup>271</sup> Med henvisning til fremførte angreb på Kommissionsdomstolens fortolkning talte ordføreren om

269 Ibid., sp. 4794-95.

270 Ibid., sp. 4796.

271 MF Palle Simonsen den 19. januar 1978, *ibid.*, sp. 4812. Denne ordfører havde især hæftet sig ved to ting fra Kommissionsdomstolens beretning, dels betydningen af ordet ”alene” i regeringserklæringen, dels materiale om organisationer, jf. herom nedenfor. Dette betegnede han som ”to meget vigtige fortolkningsbidrag.”

”denne uvildige retsafgørelse, som vi har fået her fra folketinget”, og han fandt at kritikken måske hang sammen med, at det alligevel ikke var så meget, de stærke kritikere havde at hænge sig i.<sup>272</sup> På linie hermed havde Venstres ordfører noteret sig, at forsvarsministeren ville ”se nærmere på registreringsdirektivet, ikke med henblik på indskrænkning, men på supplerung og tydeliggørelse.... Folketinget skal heller ikke underkende en særdomstol. Tiden er ikke til at så mistillid til særdomstolen, som i sin beretning af den 1. december klart har taget stilling både til de fejl, der er begået, og til de mange uhyrlige påstande, der er bragt til torvs.”<sup>273</sup>

Blandt de mere konkrete fortolkningsspørgsmål, som blev drøftet under Folketingets debat, var dels registreringsbegrebet og herunder de enkelte sagsbehandlers adgang til at notere og opbevare personnavne som led i efterretningsarbejdet, dels spørgsmål om registrering af organisationer og om personoptegnelser som led heri, og dels mistankegrundlaget for personregistrering.

Hvad angår selve *registreringsbegrebet* mente Venstres ordfører, at ordene ”kartotek” og ”registrering” var misbrugt til ukendelighed, hvorfor han fandt det rimeligt at fastslå, at ”en registrering vil sige, at navn, CPR-nummer mv. er opført, så det kan hentes frem på en EDB-skærm. Hovedparten af disse navne vil ifølge sagens natur være de mange, der er godkendt til at omgås fortrolige og hemmelige sager; de, der ikke er det, vil stå der, til deres tjenesteforhold ophører.”<sup>274</sup> Han understregede, at de nødvendige undersøgelser blev foretaget af PET og kontrolleret af Wamberg-udvalget, så her var Folketingets krav om kontrol allerede tilgodeset. Der kunne ”aldrig blive tale om registrering ... fordi pjecer, artikler o. lign., hvor personer selv navngiver sig, læses og bevares af en efterretningstjeneste. Det kan enhver borger i dette land gøre. Det er ikke i strid med nogen lov.”<sup>275</sup> Både han og den konservative ordfører pegede i relation til efterretningstjenesternes registreringer på nødvendigheden af sikkerhedsundersøgelser af forsvarrets personel for at sikre, at kun dertil godkendt personel fik adgang til klassificerede oplysninger.<sup>276</sup>

Navnlig spørgsmålene om *registrering af organisationer* og hermed eventuelt sammenhængende *personregistrering* gav anledning til divergerende opfat-

272 Ibid., sp. 4813. Se også sp. 4856-57.

273 MF Arne Christiansen den 19. januar 1978, *ibid.*, sp. 4810.

274 Ibid., sp. 4809.

275 MF Arne Christiansen den 19. januar 1978, *ibid.*, sp. 4809-10.

276 MF Palle Simonsen den 19. januar 1978, *ibid.*, sp. 4812, samt MF Arne Christiansen, *ibid.*, sp. 4809.

telser under forespørgselsdebatten. Den konservative ordfører tilsluttede sig Kommissionsdomstolens opfattelse, hvorefter materiale om organisationer ville være ”uden reel mening, hvis navne på ledende medlemmer ikke kan indgå deri. Ved registrering må naturligvis forstås en egentlig systematisering i form af et navnekartotek”.<sup>277</sup> En ganske anderledes opfattelse blev udtrykt af ordførere på venstrefløjen, der ikke fandt den af Kommissionsdomstolen foretagne sondring mellem organisationsregistrering og personoptegnelser som led heri holdbar. Den formular E 1013, som FE havde benyttet til systematisering af de indsamlede oplysninger om organisationer, var ifølge SF’s ordfører ”imidtild især indrettet på registrering af personer – hvilket jo ikke er overraskende, for organisationer består som bekendt af personer – og dermed havde man genetableret den politiske personregistrering”.<sup>278</sup> Ud fra den betragtning, at deltagere i lovlige organisationer ”selvsagt også [udøver] lovlig politisk virksomhed” og at registrering af personer på grund af deltagelse i et sådant organisationsliv derfor måtte være klart ulovlig, undrede han sig over Kommissionsdomstolens vurdering på dette punkt.<sup>279</sup>

Efter den radikale ordførers opfattelse måtte der på dette punkt være tale om ”en klar overtrædelse af regeringserklæringen.” Han måtte her konstatere, at Kommissionsdomstolen ”i for høj grad forsøger at fortolke. Jeg er ikke enig i betragtningen, og grundloven er ikke enig i, at det kan lade sig gøre.”<sup>280</sup> Denne ordfører gik ud fra, at når forsvarsministeren havde talt om opstramning af instruksen for FE, var det netop på dette punkt, det ville blive fastslået at man i fremtiden ikke kunne registrere organisationer.<sup>281</sup>

Ordføreren for VS beskyldte regeringen for at frikende FE ved at ”påstå, at regeringserklæringen kun gælder registrering af personer, ikke af lovlige organisationer, og så bringer man i øvrigt personregistreringen ind ad bagdøren.”<sup>282</sup> Han betegnede dette – og dermed ligeledes Kommissionsdomstolens vurdering heraf – som en ”kortslutning”:

277 MF Palle Simonsen den 19. januar 1978, *ibid.*, sp. 4812. Med den sidste del af udtalelsen sluttede han sig til MF Arne Christiansens opfattelse, refereret ovenfor.

278 MF Gert Petersen den 19. januar 1978, *ibid.*, sp. 4799.

279 *Ibid.*, sp. 4799-4800.

280 MF Bernhard Baunsgaard den 19. januar 1978, *ibid.*, sp. 4827.

281 *Ibid.*, sp. 4827.

282 MF Preben Wilhjelm den 19. januar 1978, *ibid.*, sp. 4835.

”Man laver den kortslutning, at man siger: det gælder ikke organisationer, altså må man registrere organisationer. Man kan ikke registrere organisationer uden at have personer med i det, altså må det også være lovligt. Hvor det selvfølgelig har været den modsatte vej. Man kan ikke registrere organisationer uden at have personer med i det, og når man ikke må registrere personer for lovlig politisk virksomhed, må man selvfølgelig heller ikke registrere lovlige organisationer. ... regeringserklæringen ... talte om registrering for lovlig politisk virksomhed, og det uanset om der var tale om personer eller grupper eller organisationer.”<sup>283</sup>

*Mistankegrundlaget for personregistrering* blev også drøftet under forespørgselsdebatten. På dette punkt var det især SF's ordfører, der lagde afstand til Kommissionsdomstolens fortolkning af regeringserklæringen. Med henvisning til beretningens angivelse af registreringsgrundlaget udtalte han, at ”hvis efterretningstjenesten har en rimeligt begrundet mistanke om ulovlig virksomhed eller medvirken hertil eller – og det synes jeg nok er temmelig himmelråbende – om virksomhed, der efter almindelige erfaringsætninger må ventes at ville udarte til ulovligheder, ja, så er det altså ikke i strid med regeringserklæringen at registrere personer for udøvelse af lovlig politisk virksomhed.” Af disse grunde, sammenholdt med at ingen person eller organisation i de sidste mange år havde kunnet anklages ved retten for ulovlig politisk virksomhed, mente ordføreren at måtte konstatere, at regeringserklæringen af 1968 var blevet ”bøjet til ukendelighed og tolket om til sin egen modsætning.”<sup>284</sup> Han syntes derfor, at den havde ”ganske samme værdi som daværende justitsminister Elmquists ord i 1947 om, at ingen i dette land bliver registreret af politiet på grund af politisk virksomhed, dvs. ingen som helst værdi.”<sup>285</sup> Som eksempler nævnte ordføreren modstand mod EF eller NATO og generel modstand mod militært forsvar af Danmark og spurgte, om dette – hvis det var lovligt i øjeblikket – da var noget som efter ”almindelige erfaringsætninger” måtte ventes at ville udarte til ulovligheder.<sup>286</sup>

Med tilsyneladende adresse til den radikale ordførers bemærkninger om Kommissionsdomstolens afsnit om registrering hos FE på baggrund af værnepligtiges ansøgning om tilladelse til uddeling af tryksager<sup>287</sup> udtalte forsvarsmini-

283 Ibid., sp. 4835. Til forskel fra Kommissionsdomstolen mente denne ordfører, at der fandtes ”stribetvis af præciseringer” af regeringserklæringen fremsat af de ansvarlige ministre i årene 1968-70.

284 MF Gert Petersen den 19. januar 1978, *ibid.*, sp. 4800.

285 Ibid., sp. 4800.

286 Ibid., sp. 4802.

287 MF Bernhard Baunsgaard den 19. januar 1978, *ibid.*, sp. 4826-27.

steren, at disse personer ikke blev registreret hos FE. Hvis de samme mennesker på anden vis deltog i virksomhed, som havde med ”egentlig undergravning – det er det, vi kalder hændelsesløb omkring forsvaret – at gøre, vil[le] de komme til at eksistere i en sagsmappe, som har navnet for hændelsen.”<sup>288</sup> En sådan sag ville ligge i efterretningstjenesten til undersøgelse, men man havde ”ingen interesse i specielt navne” på dette område:

”Vi har én interesse, og [det] er at sikre os, at disse hændelsesløb ikke udvikler sig til egentlig undergravende virksomhed over for forsvaret. Naturligvis kan man vende og dreje spørgsmålet om registrering, men det ligger ikke anderledes, end at almindelig registrering af personer alene omfatter dem, som arbejder i forsvarets tjeneste plus dem, som har givet anledning til mistanke om, at de udøver det, jeg kalder virkelig undergravende virksomhed, herunder spionage, sabotage osv.”<sup>289</sup>

I forsvarsministerens beskrivelse fremstår det ikke ganske éntydigt, hvilke personer i forsvarets tjeneste der blev formelt registreret, og hvem der alene ville få deres personnavn optegnet i emne- eller eventuelt organisationssager. På den ene side ville deltagelse i ”egentlig undergravning” – hvortil uddeling af tryksager efter sammenhængen ikke skulle regnes – kun føre til optegnelse i en emnesag (”en sagsmappe, som har navnet for hændelsen”), mens der på den anden side foregik ”almindelig registrering” af personer som arbejdede i forsvarets tjeneste samt dem, som gav anledning til mistanke om udøvelse af ”virkelig undergravende virksomhed”. Med henvisningen til personer i forsvarets tjeneste må der formodes at have været tænkt på registreringen af sikkerhedsgodkendt personel. Formel personregistrering alene på baggrund af uddeling af tryksager – eller anmodning om tilladelse hertil – syntes derimod ifølge ministeren at have været udelukket.

Forsvarsministerens udtalelser kan således vanskeligt opfattes som accept af den forholdsvis vidtgående registreringsadgang, som anvendelse af det af Kommissionsdomstolen angivne registreringsgrundlag ”almindelige erfaringsætninger” formentlig ville kunne føre til. Dette registreringsgrundlag var blevet introduceret netop i forbindelse med Kommissionsdomstolens bemærkninger om overvågning af personel i forsvaret, som var under mistanke for medvir-

<sup>288</sup> Forsvarsminister Poul Søgaard den 19. januar 1978, *ibid.*, sp. 4848.

<sup>289</sup> *Ibid.*, sp. 4848.

ken til nedbrydning af forsvaret indefra.<sup>290</sup> Selvom Kommissionsdomstolen selv ikke eksplicit benyttede dette kriterium til godkendelse af registrering af værnepligtige på baggrund af uddeling af tryksager, havde det i kraft af sin vaghed et potentiale som registreringsgrundlag, som forsvarsministeren med de gengivne udtalelser synes at lagt distance til og i hvert fald ikke kan siges at have tilsluttet sig.

Resultatet af forespørgselsdebatten kan herefter formentlig sammenfattes i følgende hovedpunkter:

- Både regeringen og Folketingets flertal tilsluttede sig i hovedsagen de fortolkninger af regeringserklæringen, som var fremkommet i Kommissionsdomstolens beretning.
- Forsvarsministeren – og dermed regeringen, herunder justitsministeren – forbeholdt sig adgang til at foretage justeringer og præciseringer af retningslinjerne for efterretningstjenesternes virksomhed, herunder registreringsadgangen.
- De af Kommissionsdomstolen angivne fortolkninger af regeringserklæringen såvel som regeringens tilslutning hertil blev ikke opfattet eller formuleret som udtryk for nogen ændring af reglerne om registreringsadgang i forhold til det hidtil gældende.
- På ét punkt blev der fra regeringens side givet udtryk for sådanne principper for registreringsadgangen, at det må anses for at have indebåret en modifikation af den potentielle rækkevidde af Kommissionsdomstolens fortolkning af regeringserklæringen, nemlig for så vidt angår angivelsen af ”almindelige erfaringsætninger” som tilstrækkeligt mistankegrundlag for personregistrering.

---

<sup>290</sup> Jf. Beretning afgivet af Kommissionsdomstolen af 13. juli 1977, s. 15-16. Se nærmere herom ovenfor under 6.4.



## 8. SAMMENFATTENDE VURDERING

Mens der i det væsentlige er enighed i Kommissionen om den historiske baggrund for regeringserklæringen af 30. september 1968, såvel som om vigtigheden af de politiske forhold i forbindelse hermed, kan mindretallet ikke tilslutte sig den opfattelse af regeringserklæringens retlige betydning og rækkevidde, som Kommissionens flertal har baseret herpå. Spørgsmålet om regeringserklæringens retlige status aktualiserer efter mindretallets opfattelse en række til dels komplekse juridiske problemstillinger, som der er redegjort for nærmere ovenfor i dette kapitel. På grundlag af den her foretagne analyse finder mindretallet, at regeringserklæringen – under hensyn til dennes indhold, de særlige omstændigheder ved dens tilblivelse og gennemførelse samt efterfølgende tilkendegivelser om dens betydning – var retligt bindende for regeringen og dens ministre, herunder justitsministeren. Som følge af denne retlige forpligtelse måtte efterfølgende ændring af de i erklæringen fastsatte regler om registrering af danske statsborgere hos efterretningstjenesten kræve underretning af Folketinget.

I det omfang, der umiddelbart efter regeringserklæringens afgivelse den 30. september 1968 måtte have været begrundet tvivl om dens retlige status, må en sådan tvivl betragtes som bortvejret i kraft af de gentagne officielle tilkendegivelser i den efterfølgende tid, ikke mindst ved beretningen fra Kommissionsdomstolen af 13. juli 1977, der anså regeringserklæringen for ”den *grundlæggende regel* for så vidt angår registrering i efterretningstjenesterne af danske statsborgere”.<sup>291</sup> Som det fremgår af afsnit 7 ovenfor, tilsluttede regeringen og Folketinget sig i det væsentlige de fortolkninger af regeringserklæringen, som var fremkommet i Kommissionsdomstolens beretning, herunder givetvis tillige dennes opfattelse af regeringserklæringens retlige betydning.

Ikke alle led i Kommissionsdomstolens fortolkning af det nærmere indhold af regeringserklæringen forekommer juridisk velunderbyggede, som det nærmere er anført i analysen ovenfor i afsnit 6. Som følge af regeringens tilslutning

---

<sup>291</sup> Ibid., s. 9 (fremhævet her).

til Kommissionsdomstolens beretning og redegørelse herfor over for Folketinget må det imidlertid antages, at den herved angivne opfattelse af retstilstanden i hvert fald fra dette tidspunkt blev udtryk for gældende ret i henseende til efterretningstjenesternes registreringsvirksomhed.

Mindretallets retlige vurdering af regeringserklæringen har som konsekvens, at administrative retningslinjer fra Justitsministeriet til PET angående registreringspraksis måtte holde sig inden for de rammer, som var blevet fastsat i regeringserklæringen og samtidig hermed tilkendegivet chefen for PET ved det enslydende tillæg til Justitsministeriets instruks fra 1953. Retningslinjer, som måtte gå uden for regeringserklæringens rammer, har således nødvendigvis *tillige* været uforenelige med instruksbestemmelsen af 30. september 1968. Havde tillægget til instruksen stået alene, ville der have været adgang for justitsministeren til at foretage sådanne yderligere ændringer heri. Som følge af den samtidigt afgivne regeringserklæring har adgangen til efterfølgende administrativ ændring af registreringskriterierne imidlertid efter mindretallets opfattelse været begrænset af de kriterier for registrering, der fulgte af regeringserklæringen. Dette har ikke mindst betydning for vurderingen af Justitsministeriets notat af 14. september 1968, jf. afsnit 5.3.2 ovenfor.

Mindretallets opfattelse af regeringserklæringens retlige status indebærer endvidere, at de øvrige af Justitsministeriet fastsatte retningslinjer for PET's registreringspraksis må betragtes som uholdbare, i det omfang de måtte afvige fra de registreringskriterier, der fulgte af regeringserklæringen. Som følge heraf finder mindretallet særlig anledning til at bemærke, at de registreringskriterier, som fremgår af notitsen af 19. december 1968 (omtalt i bind 3, kapitel 3), må anses for at have været i strid med regeringserklæringen af 30. september 1968. I det omfang, de i notitsen angivne registreringskriterier i praksis er blevet fulgt af PET, synes det herudover tvivlsomt, om de på dette summariske grundlag foretagne registreringer har været fuldt ud i overensstemmelse med Justitsministeriets notat af 14. september 1968. Endvidere må retningslinjerne af 7. februar 1983 vedrørende efterforskning på det politiske område forekomme uforenelige med regeringserklæringen, for så vidt som de synes at bygge på den forståelse af de i erklæringen fastsatte regler om registrering på grundlag af lovlig politisk virksomhed, at disse alene omfatter medlemskab af "egentlige politiske partier", som efter godkendelse af indenrigsministeren opstiller til folketingsvalg (pkt. II.A i retningslinjerne, omtalt i Kommissionens beretning, bind 3, kapitel 13 og optrykt som appendiks i kapitel 16.2). Som det fremgår af redegørelsen ovenfor i afsnit 3.3, er det mindretallets opfattelse, at regeringserklæringen tog sigte på *enhver* form for lovlig politisk virksomhed.

## KAPITEL 2. STRAFFELOVENS KAPITEL 12 OG 13

### INDHOLDSFORTEGNELSE:

1. INDLEDNING .....	131
Retsgrundlag for PET.....	133
2. FEMTEKOLONNEREGLERNES TILBLIVELSE	
– DET LOVFORBEREDENDE ARBEJDE.....	135
Stats- og sikkerhedsforbrydelserne til debat.....	135
Betænkning fra det ministerielle udvalg om ændring af straffelovens bestemmelser om statsforbrydelserne.....	138
Folketingsudvalget.....	140
Lovforslagets behandling i Folketinget og Landstinget.....	141
3. PET OG STRAFFELOVENS KAPITLER 12 OG 13 .....	160
4. STRAFFELOVENS KAPITEL 12 – STATENS YDRE SIKKERHED .....	160
5. STRAFFELOVENS KAPITEL 13 – STATENS INDRE SIKKERHED.....	173
6. SAMMENFATNING OG VURDERING .....	176



## 1. INDLEDNING

”De grundlæggende synspunkter for straffelovens kapitel 12, der handler om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed, bliver herefter følgende:

Der forlanges af den enkelte statsborger troskab over for den danske stat, således at han ikke foretager sig noget, der kan bringe statens selvstændighed, uafhængighed eller frie selvbestemmelsesret i fare, således at han ikke foretager sig noget, der sigter til at påføre den eller dens forbundsfæller krig eller besættelse, eller med krig, besættelse eller andre fjendtligheder for øje foretager nogen handling, hvormed bistand til fjenden forberedes. Derimod begrænser loven ikke de forfatningsmæssige myndigheders ret til på forfatningsmæssig måde at slutte traktater, hvorved vort land indtræder i sådanne større sammenslutninger, som NATO eller en europæisk sammenslutning, selvom vort lands selvbestemmelsesret på vigtige punkter begrænses derved.

De foreliggende forslag tillader enhver at have den politiske anskuelse, han vil, at give udtryk herfor og at arbejde for, at andre kan få den samme, og den forbyder ham ikke at sympatisere med en fremmed magt, men han må ikke heraf lade sig forlede til at søge denne fremmede magts hjælp til forandring af – eller indvirkning på – de politiske forhold her i landet eller opfordre den til at blande sig i vort lands forhold. (...)

De forbyder under krig eller besættelse ved råd eller dåd at bistå fjenden eller til fremme af fjendtlige interesser at svække den danske stats eller dens forbundsfællers kampdygtighed, og de giver en række eksempler på, hvad der må anses for bistand til fjenden, således at den enkelte herudfra kan afgøre, hvad han kan foretage sig, og hvad han ikke kan foretage sig.

De forbyder tillige økonomisk samarbejde med fjenden under krig eller besættelse, når dette sker på en utilbørlig måde, og de opregner, hvad der vil være at tage i betragtning, når det skal afgøres, om noget er utilbørligt.

De forbyder under besættelse at forsøge at få besættelsesmagten – eller nogen, der har forbindelse med denne – til at krænke danske myndigheders bestemmelsesfrihed eller på utilbørlig måde at udnytte sådan forbindelse til at skaffe sig eller andre særlige fordele.

Endelig straffer de naturligvis spionage af enhver art, ligesom de indeholder regler, der forbyder at lade forskellige oplysninger om statens og navnlig militærets hemmelige forhold komme frem.

Kapitel 13 indeholder bestemmelser om forbrydelse mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder. Grundlaget for disse bestemmelser er den betragtning,

at kun den vej, forfatningen anviser, er den lovlige vej til at bevirke politiske forandringer. Det vil sige, at der her i landet ingen anden lovlige vej er til at ændre vort nuværende politiske system, det vi betegner som demokrati, end at overbevise flertallet af befolkningen om andre opfattelser og få den til at stemme for disse.”<sup>1</sup>

Således udtalte Knud Thestrup (K) sig fra Folketingets talerstol den 21. marts 1952 om essensen af de ændringer i straffelovens kapitler 12 og 13, som Rigsdagen behandlede i årene 1949-1952 og som resulterede i det, der populært – om end delvis misvisende – kendes som ”femtekolonnenloven”.<sup>2</sup>

Dette kapitel omhandler reglerne om statsforbrydelser i straffelovens kap. 12 (§§ 98-110 f) om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og kap. 13 (§§ 111-118 a) om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder mv. Hvor reglerne i kapitel 12, ”forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed”, sigter til angreb, der truer staten *udefra*, vedrører de forbrydelser, der er opregnet i kapitel 13, angreb mod statens *indre sikkerhed*.<sup>3</sup>

De to kapitler hidrører fra 1866-straffeloven og blev med visse ændringer videreført i straffeloven af 1930. Lov nr. 225 af 7. juni 1952 ændrede flere af bestemmelserne, ligesom der blev indføjet en række nye bestemmelser i de to kapitler i straffeloven. De nye regler blev indført på baggrund af erfaringerne fra besættelsen og det efterfølgende retsopgør, hvor de bestående bestemmelser havde vist sig utilstrækkelige, bl.a. fordi de ikke tog højde for en besættelsessituation, men kun havde et egentligt krigsudbrud for øje. For at kunne gennemføre retsopgøret blev

1 RT 1951/52, Folketinget, sp. 3184-85.

2 Begrebet ”femtekolonne” stammer fra den spanske borgerkrig, hvor oprørsgeneralen Emilio Mola i efteråret 1936 offentligt erklærede at ville indtage hovedstaden Madrid med fem kolonner, hvoraf de fire var placeret uden for byen og den femte bag fjendens linjer. Ændringen af straffelovens kapitler 12 og 13 i 1952 blev i folkemunde kaldt for ”femtekolonnenloven”, men navnet er noget misvisende, idet lovændringen kun indeholdt én reel femtekolonnebestemmelse, nemlig den vedtagne lovs § 101 om forberedelse af bistand til fjenden med krig, besættelse eller andre fjendtligheder for øje. Når begrebet alligevel anvendes i denne udredning, er det i erkendelse af, at det har vundet almindeligt indpas og således synes egnet som referenceramme til de her omhandlede lovændringer.

3 Sondringen er dog ikke konsekvent, og nogle af bestemmelseernes gerningsindhold rummer således et sammenfald af de to typer; f.eks. § 111 (ændring af statsforfatningen ved udenlandsk bistand), og § 118 (hindring af offentlige myndigheders virksomhed under udnyttelse af frygt for fremmed magts indgriben mv.). Reglerne i kapitel 12 og 13 suppleres af en række bestemmelser i straffelovens kapitel 14 og 15, der vedrører forbrydelser mod den offentlige myndighed og den offentlige orden og fred.

der vedtaget et tillæg til straffeloven,<sup>4</sup> der med tilbagevirkende kraft kriminaliserede visse handlinger begået under besættelsen – en uheldig situation, man gerne ville gardere sig mod at komme til at stå i igen i fremtiden. Man ønskede dels at undgå præg af hævnlovgivning, dels at opnå en præventiv virkning, som kun er fremadskuende lovgivning forundt. Der blev dog allerede i samtiden spekuleret på, om lovændringerne tillige havde en mere skjult dagsorden vendt mod visse politiske ”dissidenter”, herunder navnlig kommunisterne, se nærmere nedenfor.

Reglerne om statsforbrydelser skal værne statens sikkerhed, uanset om gerningsmanden har en særlig troskabspligt over for landet eller ej. Udlændinge kan derfor også ifalde ansvar og blive straffet for overtrædelse af de nævnte regler. Reglerne er med ganske få og for Kommissionen ubetydelige undtagelser ikke blevet ændret i perioden 1952-2002.

## Retsgrundlag for PET

PET’s formål er at overvåge, forebygge og modvirke foretagender og handlinger, som må antages at rumme en fare for rigets selvstændighed og sikkerhed og den lovlige samfundsorden, herunder i første række de forbrydelser, der er omhandlet i straffelovens kapitler 12 og 13, jf. bl.a. PET-instruksen af 30. november 1953.<sup>5</sup> Reglerne i kap. 12-13 udgør således *kernen* i PET’s arbejde, hvorfor det er relevant at se nærmere på deres indhold og tilblivelse. Nedenfor redegøres der således først for det lovforberedende arbejde. Anden del af kapitlet indeholder en kort gennemgang af de bestemmelser, der særligt har haft betydning for PET’s efterforskning, herunder navnlig §§ 101 og 107-108 samt 114.

Tiltale efter kapitel 12 kræver altid justitsministerens samtykke, mens tiltale efter kapitel 13 i de fleste tilfælde kræver et sådant samtykke, jf. straffelovens §§ 110 f og 118 a. Denne særegne ordning går helt tilbage til 1871,<sup>6</sup> og i forbindelse med arbejdet med vedtagelsen af femtekolonnenloven er der også jævnligt blevet henvist hertil som en sikkerhedsventil. Flere medlemmer af Folketinget gav såle-

4 Lov nr. 259 af 1. juni 1945 om tillæg til borgerlig straffelov angående forræderi og anden landsskadelig virksomhed samt lov nr. 406 af 28. august 1945 om tillæg til førstnævnte lov (”værnemagerloven”).

5 Se om denne bl.a. i Kommissionens beretning bind 1. Den foregående instruks fra 1952 samt det tidlige cirkulære fra 1947 havde nogenlunde samme formålsbestemmelse.

6 Lov nr. 32 af 2. marts 1871 om ændring af straffeloven.

des under lovbehandlingen udtryk for, at der var regler, de alene kunne tilslutte sig på grund af bestemmelserne om justitsministerens påtalekompetence.<sup>7</sup>

---

7 Lovforslaget indeholdt oprindelig forslag om, at tiltalekompetencen i kapitel 12-sager efter kongelig forordning skulle kunne delegeres til rigsadvokaten, men det blev fjernet under 2. behandlingen, da man ønskede mulighed for en vis parlamentarisk kontrol med tiltalerejsningen i disse sager, se RT 1951/52, Folketinget, sp. 3170.



## 2. FEMTEKOLONNEREGLERNES TILBLIVELSE – DET LOVFORBEREDENDE ARBEJDE

Tilblivelsen af femtekolonnerreglerne (ændring af straffelovens kapitler 12 og 13) skete over en 4-årig periode. I 1950 fremsatte justitsminister Steincke det første lovforslag om den omtalte ændring af straffeloven på baggrund af en betænkning afgivet af et udvalg nedsat af justitsministeren i 1948 til at gennemgå og komme med forslag til ændringer af straffelovens regler om statsforbrydelser og statsikkerhed. Loven måtte genfremsættes tre gange, inden den endelig fik de foreskrevne tre behandlinger i Folketinget i rigsdagsåret 1951/52 og kunne overgå til behandling i Landstinget.

### Stats- og sikkerhedsforbrydelserne til debat

Den 9. april 1948 nedsatte justitsminister Busch-Jensen et udvalg bestående af en række fremtrædende jurister, der fik til opgave at ”overveje forslag til ændringer i borgerlig straffelov, navnlig kap. 12 og 13, som må anses begrundet i de siden straffelovens vedtagelse, i særdeleshed under besættelsen og i tiden derefter, indvundne erfaringer”.<sup>8</sup> Udvalget afgav betænkning den 31. marts 1949.<sup>9</sup>

Sideløbende hermed stillede Det konservative Folkeparti et forslag til en folketingsbeslutning om nedsættelse af et folketingsudvalg, der skulle undersøge, om den gældende lovgivning til værn mod forbrydelser imod statens selvstæn-

8 Udvalgets formand var højesteretsdommer Ernst Colov. Herudover var landsretssagfører Børge Harup, politiinspektør Troels Hoff, professor, dr. jur. Stephan Hurwitz, fuldmægtig i Justitsministeriet Chr. Ludvigsen og statsadvokat H. Olafsson repræsenteret i udvalget.

9 Betænkning afgivet af det af justitsministeriet nedsatte udvalg til overvejelse af forslag til ændringer i borgerlig straffelov, navnlig kapitlerne 12 og 13. København 1949, i det følgende omtalt som ”Bet. vedr. forslag til ændringer af straffelovens kapitler 12 og 13 (1949).”

dighed og sikkerhed mv., herunder spionage og femtekolonnevirksomhed, var tilstrækkelig effektiv.<sup>10</sup> Forslagsstillerne blev først under 1. behandlingen orienteret om, at Justitsministeriet allerede havde nedsat det tidligere omtalte juridiske udvalg, der i et stykke tid havde arbejdet med samme spørgsmål. Både udvalget og justitsministeren var dog indstillede på, at de to udvalg for så vidt kunne køre sideløbende og drage nytte af hinandens arbejde. Folketingsudvalget nåede imidlertid først at blive nedsat kort tid efter, at det sagkyndige udvalg havde afgivet sin betænkning.

Ordføreren for forslagsstillerne, Ole Bjørn Kraft, sagde under sin tale i Folketinget den 7. december 1948 i forbindelse med forslagets fremsættelse bl.a. følgende:

”Dette forslag til beslutning fremsættes for at give tinget en mulighed for at undersøge, om straffeloven af 1930 på de områder, beslutningen omfatter, svarer til de erfaringer, vi har gjort, og til den virkelighed, i hvilken vi lever. (...)

Lad mig nævne nogle eksempler på en virkelighed, vi har oplevet, som vi kan komme til at opleve igen, og som der i den udstrækning, det er muligt, må træffes forholdsregler imod, hvis vi har en ærlig vilje til at beskytte vort demokrati. Jeg tænker til eksempel på en stormagts bestræbelser for gennem et parti at inddrage landet i sin interessesfære eller et partis ønske om at komme til magten ved at benytte en stormagts interesse for dette formål. Vi har jo haft talrige eksempler herpå. Således virkede jo de tyske nazister i Østrig, inden det lykkedes at få gennemført Anschluss. Således arbejdede sudetertyskerne i Sudeterland i Tjekkosllovakiet med den virkning, at der blev givet den tyske statsmagt en mulighed for og et argument for at gribe ind over for den tjekkiske stat. Således virkede tyskerne i Polen, da de tilvejebragte den påstand, det argument, som Hitler havde brug for for at åbne verdenskrigen i 1939. Således arbejdede kommunisterne i Tjekkosllovakiet, da de ønskede at få en ændring i dette lands forfatningsmæssige forhold indført. Der er således mere end tilstrækkelige eksempler til at belyse for os de farer, der kan true.

Om de partier, som udfolder en sådan virksomhed, gælder det, at deres troskabspligt mod en anden stat eller mod et parti, der ikke føler sig bundet af landegrænser, eller mod en ideologi er større end deres troskabspligt over for deres eget land. Og det kan jo desværre ikke hævdes, at jeg her taler om forbigangen historie, om et spørgsmål, som nu er uden aktualitet. Det er tværtimod af den mest farlige og øjeblikkelige aktualitet i en række europæiske demokratier i dag. Der kan ikke være tvivl om, at vor lovgivning på dette område ikke svarer til virkeligheden.”<sup>11</sup>

<sup>10</sup> RT 1948/49, Tillæg A, sp. 2923.

<sup>11</sup> RT 1948/49, Folketinget, sp. 1774.

Dette faldt øjensynligt navnlig kommunisterne for brystet. Hertil svarede ordføreren for Danmarks Kommunistiske Parti, Mogens Fog:

”Min partigruppe har på forhånd sympati for den idé, der ligger bag det her fremførte forslag. Vi er enige i, at landet må beskytte sig mod en femtekolonnevirksomhed til fordel for en fremmed magt, der vil undertrykke landet og begrænse dets selvstændighed eller berøve det dets selvstændighed. (...)

For os står det også således som det ærede medlem hr. Ole Bjørn Kraft sagde, at det er ikke alene erfaringerne fra fortiden, men også visse helt aktuelle varsler, der gør en udvidet lovgivning på dette område ønskelig. Jeg skal fremdrage et enkelt eksempel, som viser, at der faktisk her i landet findes folk, som spionerer til fordel for en fremmed magt, selv i vore institutioner, i vore etater. I august måned vendte en ungdomsbrigade hjem fra Jugoslavien. Da den passerede toldstedet, blev den i strid med, hvad der tidligere havde fundet sted, afkrævet en fortegnelse over deltagerne, og ca. 6 uger senere kunne nogle af deltagerne konstatere, at denne liste nu beroede hos amerikanske myndigheder, som kunne påvise, at de havde fået oplysninger om samtlige deltagere i ungdomsbrigaden. (...)

Det har særlig interesse, at denne virksomhed var udøvet til fordel netop for USA, for skal vi se på de aktuelle problemer, der for øjeblikket berører vort lands suverænitet, er der i virkeligheden, så vidt jeg kan se, kun eet, og det er vort forhold til USA med hensyn til baserne på Grønland.<sup>12</sup>

Debatten om, hvem de fremtidige ændringer af straffeloven i virkeligheden eller i al fald til dels tilsigtede at ramme, var således skudt i gang og skulle med tiltagende heftighed komme til at præge behandlingen af lovforslaget i begge ting i de næste fire år.

Forhandlingen i Folketinget den 7. december 1948 om nedsættelse af et undersøgelsesudvalg blev imidlertid afbrudt, efter der blev stillet forslag om at henvise forslaget til et udvalg på 15 medlemmer. Kommunisterne ønskede, at udvalget skulle bestå af 16 medlemmer, hvorved de kunne blive repræsenteret i udvalget, hvilket deres mandater ellers ikke berettigede dem til i et 15-mands udvalg, men fik ikke opbakning hertil.<sup>13</sup> Folketingsudvalget afgav betænkning den 1. april 1949, hvorefter forhandlingen blev genoptaget den 5. april. I betænkningen, der kun fylder få linjer, anførtes det, at da det justitsministerielle udvalgs betænkning forventedes at foreligge snarest (den forelå som anført dagen før, den 31. marts 1949), indstillede udvalget det fremsatte forslag til beslutning til vedtagelse uforandret.

<sup>12</sup> RT 1948/49, Folketinget, sp. 1785.

<sup>13</sup> RT 1948/49, Folketinget, sp. 1797-98.

## Betænkning fra det ministerielle udvalg om ændring af straffelovens bestemmelser om statsforbrydelserne

Betænkningen fra det *ministerielle udvalg* består som andre lovforberedende udvalgsbetænkninger af et generelt afsnit, lovudkast samt bemærkninger til de enkelte bestemmelser. Som bilag er gengivet uddrag af den svenske straffelovsændring af 30. juni 1948 samt lov af s.d. om dødsstraf i krigstilfælde. Ifølge udvalget havde de svenske forarbejder været til stor støtte, og flere af de svenske bestemmelser var forbillede for udvalgets anbefalinger.<sup>14</sup>

Baggrunden for udvalgets arbejde er ifølge betænkningen bl.a. følgende:

”Borgerlig straffelov havde ikke haft en besættelsessituation for øje. Efter § 101, stk. 2, straffes bistand til fjenden ved råd eller dåd kun, når den er ydet under krig eller truende udsigt dertil. Medens det ikke hævdes, at Danmark indtil den 29. august 1943 var i krig med Tyskland, er det omtvistet, hvorvidt der i denne periode bestod en tilstand, der i straffelovens forstand må karakteriseres som truende udsigt til krig. Det er utvivlsomt, at besættelsen var påtvunget Danmark ved magtanvendelse eller trusel derom. Med hensyn til perioden efter det nævnte tidspunkt går den overvejende juridiske opfattelse ud på, at der i dette tidsrum må antages at have bestået krigstilstand mellem Danmark og Tyskland, ...”<sup>15</sup>

Udvalget drøftede nøje, om det ved udformningen af beskrivelsen af de strafbare handlinger var mest rigtigt at stille forslag om enkelte bredt formulerede bestemmelser med meget omfattende gerningsindhold og rummelige strafferammer, eller om det var at foretrække at give så detaljerede beskrivelser af de strafbare forhold som muligt. Udvalget valgte det sidste, idet man lagde afgørende vægt på, at borgerne i straffebestemmelserne fik mest mulig vejledning med hensyn til, hvilke handlemåder, der er strafbare efter de pågældende bestemmelser.<sup>16</sup> Det

14 Bet. vedr. forslag til ændringer af straffelovens kapitler 12 og 13 (1949), s. 10. Det blev senere kritiseret bl.a. af flere folketingsmedlemmer, at man i den grad havde søgt inspiration i Sverige, som ikke selv havde gennemlevet en besættelse under 2. verdenskrig. Folketingsudvalget lagde derfor vægt på at undersøge retstilstanden i en række andre lande, se nærmere nedenfor. Det ministerielle udvalg havde dog også skelet en del til Norge, men da Norge selv var midt i sit lovforberedende arbejde, kunne man ikke citere direkte fra de norske overvejelser.

15 Bet. vedr. forslag til ændringer af straffelovens kapitler 12 og 13 (1949), s. 9.

16 Bet. vedr. forslag til ændringer af straffelovens kapitler 12 og 13 (1949), s. 11-12. Alligevel er afgrænsningen for nogle af bestemmelserne temmelig uklar, se f.eks. diskussionen nedenfor om fortolkningen af lovens § 108 (forslagets § 109).

gav sig bl.a. udslag i, at nogle af udvalgets forslag i lovteksten indeholder en – i øvrigt ikke udtømmende – eksemplificering af gerningsindholdet.<sup>17</sup>

Udvalget forsøgte endvidere at finde en passende balance mellem på den ene side den høje værdi af de interesser, man søgte at beskytte, og som derfor efter udvalgets opfattelse gjorde det forsvarligt at gå ret vidt, og på den anden side hensynet til, at der ikke måtte foretages flere indgreb i den enkeltes handlefrihed end strengt påkrævet. Det var herunder særligt magtpåliggende for udvalget at undgå indskrænkninger i *ytringsfriheden*.<sup>18</sup>

For så vidt angår *strafniveaue*t anførte udvalget, at man i en del tilfælde havde forhøjet de foreskrevne maksima med henvisning til de indvundne erfaringer fra besættelsen og tiden herefter, der viste, at adskillige af stats- og sikkerhedsforbrydelserne kunne antage en karakter, der efter alles opfattelse nødvendiggjorde strengere straffe end forudsat i straffeloven af 1930. Et flertal af udvalgets medlemmer anså det endvidere for nødvendigt, at der for visse af de groveste forbrydelser blev givet mulighed for under ekstraordinære forhold at anvende *dødsstraf*, som ellers var blevet afskaffet i 1933. Udvalgsflertallet drøftede endvidere, om man som i Sverige skulle behandle dødsstraftilfældene i en særlig lov for derved at understrege, at dødsstraf kun bør anvendes ved handlinger, der er begået under ganske ekstraordinære forhold, men kom dog frem til, at hjemmelen naturligt hørte hjemme i straffeloven i sammenhæng med de øvrige bestemmelser i kap. 12-13.

Udvalgets betænkning blev efterfølgende drøftet på Dansk Kriminalistforenings årsmøde i København den 14. november 1949, hvor også justitsministeren og kolleger fra de øvrige nordiske lande deltog på baggrund af deres erfaringer med tilsvarende lovgivning og besættelsen generelt.<sup>19</sup> Stephan Hurwitz, som både var formand for foreningen og havde været medlem af det justitsministerielle udvalg, udtalte under sit indlæg på årsmødet bl.a. følgende om udvalgets betænkning:

17 Se udvalgets forslag til § 103, stk. 2 (lovens § 102): ”Som bistand til fjenden anses således følgende forhold:”... og § 105, stk. 3 (lovens § 104): ”Ved afgørelsen af, om og i hvilken grad forholdet må anses for utilbørligt, vil det navnlig være at tage i betragtning”...

18 Bet. vedr. forslag til ændringer af straffelovens kapitler 12 og 13 (1949), s. 12-13.

19 Her kunne den islandske højesteretsdommer Árni Tryggvason bl.a. bidrage med Islands lidt anderledes erfaringer, idet landet under 2. verdenskrig havde været besat af en i princippet venligtsindet magt: England okkuperede den 10. maj 1940 Island trods landets protester. Den 10. juli 1941 blev englænderne afløst af amerikanerne, som Island forinden havde sluttet overenskomst med om militær beskyttelse, så længe krigen varede.

”Formålet med den nye lovgivning kan måske kort udtrykkes således, at der søges fastsat et så vidtgående strafferetligt værn om demokratiet i forhold til dets ydre og indre fjender, som er foreneligt med bevarelsen af de retsstatsideer, som demokratiet bekender sig til. Skal dette formål opnås, uden at det på ny bliver nødvendigt at ty til en tilbagevirkende straffelovgivning, der er i strid med retsstatens idé, må nødvendigvis de gerningsindhold, der her er tale om at formulere, blive af en vis bredde, hvormed en lang række handleformer, der ikke lader sig opregne i en udførlig kasuistik eller med skarpe detaljer, til en vis grad generaliseres. (...) Man har i videst muligt omfang søgt at præcisere gerningsindholdene så skarpt og vejledende, som forholdene tillod. På den anden side har man ikke kunnet undgå i visse tilfælde at falde tilbage på almindelige karakteriseringer, der giver plads for et skøn over handlingens strafværdighed.”<sup>20</sup>

## Folketingsudvalget

Da forhandlingerne om de Konservatives forslag om nedsættelse af et undersøgelsesudvalg om straffelovens kap. 12 og 13 blev genoptaget den 5. april 1949, vedtog man med 84 stemmer for og 7 imod at nedsætte et 15-mandsudvalg med ovennævnte formål. Kommunisterne blev igen holdt udenfor, og Aksel Larsen (DKP) harcelerede mod forslaget bl.a. under henvisning til, at man ikke kunne have tillid til, at et flertal i Folketinget kunne lave en effektiv lovgivning til værn mod forbrydelser mod statens selvstændighed, når samme flertal netop havde prisgivet landets selvstændighed ved at tilslutte sig NATO.<sup>21</sup> Ole Bjørn Kraft (K) udtalte hertil under debatten i Folketinget bl.a.:

”Det, jeg har sagt, er, at det kommunistiske parti ved den holdning, det indtager, har sat sig udenfor demokratiet, og at det er min faste overbevisning, at det dermed har berøvet sig selv enhver parlamentarisk chance, enhver chance for at få en virkelig tilslutning i et folkestyret land. Det er, hvad jeg har sagt om denne sag, men jeg har hverken her i denne sal eller udenfor den på noget tidspunkt eller ved nogen lejlighed fremsat forslag om, at vi skulle vedtage en lov, der forbød det kommunistiske parti.”<sup>22</sup>

20 Nordisk Kriminalistisk Årsbog 1949-50: Forhandlingerne på Dansk Kriminalistforenings Årsmøde i København den 14. november 1949, s. 97-98.

21 RT 1948/49, Folketinget, sp. 4559-61.

22 Ibid., sp. 4562.

Den 6. april 1949 blev det 15 mand store folketingsudvalg nedsat med Ole Bjørn Kraft som formand, og den 8. november 1949 afgav det beretning. I beretningen, der kun fylder to sider, anføres det bl.a., at der var indhentet en række oplysninger om tilsvarende lovbestemmelser i Norge, Sverige, Storbritannien, Frankrig, USA, Schweiz og Tjekkosllovakiet.<sup>23</sup> Udvalget havde i det væsentlige kunnet henholde sig til det justitsministerielle udvalgs udkast, og det anføres, at man navnlig var enig med dette udvalg i, at beskrivelsen af de strafbare handlinger burde være så detaljeret som muligt for på den måde at give borgerne bedst mulig vejledning med hensyn til det strafbares område. Endvidere var man enig i, at det strafbares område burde udvides, og at strafmaksimum i en række tilfælde måtte forhøjes væsentligt.

For så vidt angik dødsstraffen var et flertal af udvalget medlemmer (samtlige undtagen det Radikale Venstres og Retsforbundets medlemmer) enig i, at denne strafart burde genindføres for de groveste forbrydelser, når disse blev begået under krig, truende udsigt dertil eller besættelse. Videre var udvalget – trods betænkeligheder – enig med det ministerielle udvalg i, at strafminimum i visse tilfælde burde nedsættes for at give domstolene adgang til at udøve det friest mulige skøn ved strafudmålingen, uden at dette dog skulle tages som udtryk for en mildere bedømmelse af de pågældende handlingers strafværdighed. Endelig var udvalget – modsat det justitsministerielle udvalgs anbefalinger – stemt for at indføre en konfiskationsbestemmelse.

## Lovforslagets behandling i Folketinget og Landstinget

Den 12. maj 1950 fremsatte justitsminister Steincke i Folketinget forslag til lov om ændringer i og tilføjelser til borgerlig straffelov af 1930.<sup>24</sup> Lovudkastet var i det væsentlige enslydende med det justitsministerielle udvalgs lovudkast, men havde dog undergået visse ændringer efter forhandlinger med det ovenfor omtalte folketingsudvalg, der bl.a. indebar en forhøjelse af en række af strafferammerne i forhold til det ministerielle udvalgs forslag.<sup>25</sup>

Ny var også affattelsen af lovforslagets § 101, som var udarbejdet efter svensk

23 Oplysningerne om Tjekkosllovakiet omhandlede retstilstanden før den kommunistiske magtovertagelse i 1948.

24 Fremsættelse: RT 1949/50, Folketinget, sp. 4326, forslag optrykt i RT 1949/50, Tillæg A, sp. 7177.

25 RT 1949/50, Folketinget, sp. 4328.

forbillede, og hvorefter udgivelse eller udbredelse af politisk skrift eller propaganda med økonomisk støtte fra fremmed magt mv. blev gjort strafbart, såfremt denne støtte ikke klart og tydeligt var oplyst for offentligheden.<sup>26</sup> Debatten om denne bestemmelse, der siden blev fjernet igen efter lovforslagets 2. behandling, fik en central placering under lovforslagets videre behandling.

Justitsministeriet og de forskellige ordførere var enige med det ministerielle udvalg i, at straffebestemmelserne burde formuleres således, at der, i det omfang det var muligt på grundlag af de foreliggende erfaringer, blev *givet borgerne retningslinjer* for det strafbares område og for konsekvenserne af at handle imod disse direktiver. Netop dette hensyn var, på linje med hensynet til at undgå igen at skulle lovgive med tilbagevirkende kraft i en fremtidig besættelsessituation, meget centrale for lovens udformning. I sin fremsættelsestale anførte justitsministeren endvidere, at de foreslåede ændringer i forhold til udkastet fra det ministerielle udvalg, sigtede til dels en tydeliggørelse, dels en skærpelse af straffene, dels endelig en udvidelse af det strafbares område, herunder indførelsen af nye bestemmelser, der skulle tjene som værn mod femtekolonnevirksomhed.<sup>27</sup>

Spørgsmålet om *genindførelse af dødsstraf* for visse særligt alvorlige statsforbrydelser fyldte ikke overraskende en del under forhandlingerne, men vil ikke blive behandlet nærmere her, da det ikke har nogen egentlig relevans for spørgsmålet om relationen mellem PET og straffelovens stats- og sikkerhedsforbrydelser.

Af større relevans er den meningsudveksling, der pågik mellem særligt Det Konservative Folkeparti, repræsenteret af Thestrup, og Socialdemokratiet, repræsenteret af Hans Hækkerup og senere også Lars M. Olsen på den ene side og Aksel Larsen på den anden side om lovens intenderede adressater. Tonen var allerede slået an af Thestrup under behandlingen af forslaget om nedsættelsen af et parlamentarisk undersøgelsesudvalg om kapitel 12 og 13, og han fortsatte nu

26 Oplysning om støtte skulle udtrykkeligt tilkendegives i hvert skrift og i øvrigt på tydelig måde i forbindelse med hvert enkelt propagandaforetagende. Det var således ikke nok at oplyse herom i f.eks. et årsregnskab, som efter Justitsministeriets udvalgs oprindelige udkast til bestemmelsen, der i øvrigt havde følgende ordlyd: ”Den, som, uden at det er kendeligt for almenheden, fra fremmed magt eller nogen, der handler i dens interesse, modtager økonomisk støtte til udgivelse af politisk skrift eller til politisk propagandavirksomhed, straffes med hæfte eller fængsel indtil 2 år.” Efter forhandling med folketingsudvalget blev fuldbyrdelsen af den strafbare handling flyttet fra modtagelsen af støtten til selve *udgivelsen* af det pågældende skrift mv.

27 RT 1949/50, Folketinget, sp. 4328.



under 1. behandlingen af lovforslaget om femtekolonnenloven i samme stil med bl.a. følgende bemærkning:

”Det, der er det karakteristiske ved de partier, der er opbygget på ideologierne, er, at de sætter hensynet til partiet over hensynet til staten. Derved kommer disse nye partier til at adskille sig væsentligt fra de partier, vi tidligere har kendt. De gamle politiske partier har altid begrundet deres tilværelse med, at netop deres politiske teori og praksis var den, der tjente det fælles fædreland bedst, og har derfor som en forudsætning for hele deres virksomhed haft troskaben mod landet. d.v.s. at der aldrig skulle kunne blive nogen konflikt for disse partier eller deres enkelte medlemmer mellem deres pligter overfor partiet og deres pligter overfor staten. Det var altid og i enhver situation staten, der burde adlydes.

For de på ideologierne opbyggede partier er pligterne mod partiet vigtigere end pligten mod staten. Det kommer frem de steder, hvor sådanne partier endnu ikke er kommet til magten, men kæmper for at opnå dette. (...)

I den demokratiske stat står vejen åben for ethvert parti til at forsøge at vinde flertallet og dermed magten af fredelig vej og, når dette er sket, at lade staten afslutte de aliancer og forbund, som flertallet beslutter. For disse bestemmelser må mindretallet bøje sig, men den demokratiske stat kræver ikke, at mindretallet skal ophøre med sine forsøg på at få flertal for sine anskuelser.

Det, straffeloven skal vende sig imod, bliver således det hjemlige partis brug af fremmed magt overfor sit eget land eller det hjemlige partis ”laden sig bruge” af den fremmede stat overfor sit eget land.”<sup>28</sup>

DKP blev ikke nævnt direkte, men var ved en tidligere lejlighed blevet nævnt af Ole Bjørn Kraft under en opremsning af de nye partier, som var stærkt forankret i en ideologi.<sup>29</sup>

DKP’s ordfører Mogens Fog gav under 1. behandlingen udtryk for sin bekymring for, at loven – trods de erklærede hensigter – var for vag og udflydende i sine afgrænsninger og ikke gav befolkningen nogen reel vejledning, men tværtimod gav magthaverne mulighed for at ramme deres politiske modstandere mere eller mindre vilkårligt. Han slog bl.a. ned på udtryk i lovforslaget som ”truende ud-sigt til krig eller besættelse” og begreberne ”fjende” og ”fjendtlig”, ”andre ulovlige midler” (forslagets § 111) og ”på anden ulovlig måde” (forslagets § 98).

Forslaget nåede ikke at blive vedtaget, inden Rigsdagen tog på sommerferie, men blev genfremsat den 20. oktober 1950 af justitsminister Steincke i uændret

28 RT 1949/50, Folketinget, sp. 4631-32.

29 RT 1948/49, Folketinget, sp. 1774.

udgave.<sup>30</sup> Kort herefter blev Helga Pedersen dog justitsminister, og hun kaldte den 8. marts 1951 forslaget tilbage og fremsatte samtidig et nyt forslag, der i hovedsagen var enslydende med det tilbagekaldte forslag, men med den ændring, at hjemmelen til dødsstraf for visse af forbrydelserne begået under krig, besættelse eller lignende blev flyttet til militær straffelov.<sup>31</sup>

Under den efterfølgende 1. behandling af det genfremsatte forslag markerede navnlig DKP sig som modstandere af lovforslaget. I mellemtiden havde Mogens Fog forladt Folketinget og var blevet afløst som ordfører af Aksel Larsen, der under det genfremsatte forslags 1. behandling den 14. marts 1951 bl.a. bemærkede:

”Femtekolonne, som vi lærte begrebet at kende, var den landsforræderiske og folkefjendtlige virksomhed, der foregik i Spanien under Francos oprør mod den lovlige regering under den krig, Franco med Hitlers og Mussolinis bistand førte mod Spaniens folk og Spaniens lovlige regering. Og femtekolonnevirksomhed er det, der blev udført af nazister og ligesindede i Danmark og andre europæiske lande forud for Hitlers overfald på de pågældende lande. *Femtekolonnevirksomhed er noget typisk reaktionært, fascistisk, nazistisk og kan kun tænkes udøvet af reaktionære, af fascistiske eller nazistiske elementer.* Dem vil vi bekæmpe, og enhver lov og foranstaltning, som tilsigtede at vanskeliggøre femtekolonnefolk arbejdet, ville vi med begejstring give tilslutning. Men det er jo ikke forslag til en sådan lov, vi behandler her. Det er en diktaturlov og ikke noget andet.” (fremhævet her).

Herefter gentog han bl.a. Mogens Fogs indvendinger om lovforslagets uklare formuleringer, der ifølge Aksel Larsen gav magthaverne mulighed for den ”yderste vilkårlighed”:

”Der er intet som helst til hinder for, at en regering – påtalemyndigheden påhviler jo regeringen under fredelige forhold – til hver en tid kan erklære: vi skønner, at der i den forløbne uge var udsigt til krig, derfor er den og den strejke strafbar, og derfor er de og de handlinger, som ellers ikke ville være strafbare, nu blevet strafbare. Det bliver fuldkommen vilkårligt, hvad der sker i så henseende, og derfor er det rigtigt, at denne lov er en lov, der angriber folkets demokratiske rettigheder på det groveste; det er en diktaturlov.”<sup>32</sup>

30 RT 1950/51, Folketinget, sp. 361.

31 Hermed ville forslaget komme på linje med den på det tidspunkt nyligt vedtagne tilsvarende norske lov. RT 1949/50, Folketinget, sp. 2664 og 2669.

32 RT 1950/51, Folketinget, sp. 2904.

Han nævnte endelig som en advarsel, at loven ”ikke, som visse folk tror, kun rammer kommunisterne”, men at det uklare ordvalg netop gjorde den egnet til at bekæmpe ethvert parti eller person, som de til enhver tid siddende magthavere måtte ønske at neutralisere.

Justitsminister Helga Pedersen tilbageviste bl.a. kritikken om de usikre begreber og henskød i øvrigt spørgsmålet til behandling i folketingsudvalget, hvor kommunisterne igen ikke fik sæde. Om de påtænkte adressater for loven udtalte justitsministeren bl.a.:

”Det ærede medlem hr. Aksel Larsen henholdt sig hovedsagelig til de betragtninger, som det tidligere medlem af tinget, professor Mogens Fog, havde fremsat. (...) Det ærede medlem bemærkede bl.a., at man kun kunne tænke sig disse forskellige handlinger udøvet af reaktionære, fascistiske og nazistiske elementer. *Jeg tror ikke, man kan give nogen afgrænsning af, hvorvidt der kan udøves en såkaldt femtekolonnevirksomhed*, og det har også mindre betydning, hvad det er for kredse, der udøver femtekolonnevirksomhed; det afgørende må være, om vi er i stand til på den ene eller den anden måde at beskytte den danske stat mod en sådan virksomhed.”<sup>33</sup>

Thestrup anførte som svar på Aksel Larsens ordførertale bl.a.:

”Til sidst gjorde det ærede medlem [Aksel Larsen] den besynderlige bemærkning, at der var vist nogen her, der havde den opfattelse, at man ved denne lov kunne ramme kommunisterne. Jeg synes, det er en lidt besynderlig betragtning med det erfaringsgrundlag, vi har her i landet, hvor opgøret med femtekolonnen dog var rettet mod nazisterne. Jeg ved ikke, om det ærede medlem er klar over, at denne bemærkning kan opfattes og fortolkes på en måde, som det ærede medlem og hans parti ikke kan være interesseret i.”<sup>34</sup>

Da lovforslaget endnu en gang ikke nåede at blive færdigbehandlet før Rigsdagen gik på sommerferie, blev det fremsat på ny af ministeren den 3. oktober 1951 i uændret form.<sup>35</sup> 1. behandlingen den 19. oktober 1951 blev overstået ganske hurtig, idet ingen bad om ordet, og forslaget overgik derefter på Hans Hækkerups forslag til behandling i et 15-mands udvalg, som afgav betænkning den 13. marts

33 Fremhævet her. RT 1950/51, Folketinget, sp. 2915ff.

34 RT 1950/51, Folketinget, sp. 2924

35 RT 1951/52, Folketinget, sp. 8.

1952.<sup>36</sup> Udvalget foreslog lovforslaget delt i to således, at spørgsmålet om dødsstraf overgik til et separat lovforslag.

Endvidere anbefalede udvalget, at den foreslåede § 101 om forbud mod hemmelig modtagelse af økonomisk støtte fra fremmed magt til udgivelse af politiske skrifter mv. udgik af forslaget, skønt flere af ordførerne havde tilsluttet sig dette forslag under den første 1. behandling den 19. maj 1950.<sup>37</sup> I betænkningen blev der givet den summariske forklaring, at bestemmelsen udgik, fordi den ”næppe ville være et effektivt værn overfor propaganda, og ... bestemmelsens virkninger ville være meget usikre.”<sup>38</sup> Oprindeligt havde udvalget i et brev til Justitsministeriet med angivelse af de ændringsforslag, som udvalget overvejede, dog angivet en anden begrundelse for ændringsforslaget, nemlig hensynet til den sydslesvigske presse, som modtog økonomisk støtte fra Danmark, og som man angiveligt frygtede utilsigtet ville blive ramt af bestemmelsen.<sup>39</sup> Dette argument blev dog afvist af justitsministeren i et svar til udvalget med bemærkninger om de påtænkte ændringsforslag.<sup>40</sup> Aksel Larsen havde en anden forklaring:

”Denne paragraf, som er ganske god, og som kunne blive bedre, skal nu pludselig slettes, efter udvalgets begrundelse fordi dens virkninger ville være meget usikre. Ja, det ville de, for de, der oprindelig konciperede paragraffen, havde tænkt sig, at de derigennem skulle kunne ramme kommunister, fredsvener o. lign. Og så viser det sig gennem deres praktiske erfaringer, at kommunisterne kan man ikke ramme, for det kommunistiske parti og den kommunistiske presse offentliggør sine regnskaber, fortæller, hvor vi har vore penge fra, og absolut ikke under nogen form modtager støtte udefra, hverken fra fremmed magt eller fra nogen, der kan tænkes at handle i fremmed magts interesse. Det er der derimod andre der gør, deriblandt det største parti her i salen, det danske socialdemokrati”<sup>41</sup>

36 RT 1951/52, Folketinget, sp. 291.

37 Bl.a. roste Hans Hækkerup forslaget med ordene: ”§101 kan jeg tiltræde, idet jeg synes, at den højtærede justitsminister har haft en meget heldig hånd med hensyn til at tydeliggøre denne bestemmelse”, RT 1950/51, Folketinget, sp. 4620.

38 RT 1951/52, Folketinget sp. 2507.

39 Brev fra Udvalget for Forslag til Lov om Ændringer og Tilføjelser til borgerlig Straffelov til justitsministeren, dateret den 17.1.1952, signeret 'Lorenzen', Kasse 0005 JM 6. ktr. 1947-1967 Journalsager 59 B, Rigsarkivet.

40 Udateret udkast til svar til Udvalget for Forslag til Lov om Ændringer og Tilføjelser til borgerlig Straffelov, øverst anført: ”De følgende bemærkninger gennemgår de fra udvalgets side anførte bemærkninger til forslaget”. Kasse 0005 JM 6. ktr. 1947-1967 Journalsager 59 B, Rigsarkivet

41 RT 1951/52, Folketinget sp. 3206. Eftertidens historiske forskning har dog siden dokumentet, at DKP fra 1950-51 modtog betydelig økonomisk støtte fra USSR til bl.a. propagandavirksomhed, se

hvorefter han opregnede forskellige publikationer, der angiveligt skulle være udgivet med støtte fra USA. Videre sagde han lidt efter:

”...det er jo typisk, at så snart flertalspartierne i denne sal opdager, at noget, de havde tænkt sig at fabrikere og ramme kommunisterne med, ikke kan bruges mod kommunisterne, men derimod mod det danske socialdemokrati, og at det vil være meget generende for det danske socialdemokrati, så sletter man paragraffen.”<sup>42</sup>

Aksel Larsen stod ikke alene med opfattelse af, at bestemmelsen kunne få utilsigtede virkninger for partier, der modtog økonomisk støtte fra amerikanerne til deres publikationer. I en artikel i Ugeskrift for Retsvæsen fra den 16. juni 1951 med gennemgang og kritik af forskellige dele af lovforslaget, altså før omtalte behandling i Folketinget, havde landsretssagfører Chr. Vilh. Hagens (der i øvrigt selv var kommunist) påpeget det samme forhold omkring § 101:

”Både nyttig og interessant er bestemmelsen i § 101, ifølge hvilken det er strafbart at udøve propaganda med økonomisk støtte fra fremmed magt uden at oplyse dette offentligt. (...) Efter denne bestemmelse ville man antagelig kunne straffe det meste af den propaganda, der drives med støtte fra de midler af Marshallhjælpen, som er afsat til propaganda.”<sup>43</sup>

I Landstinget godtog man heller ikke umiddelbart den officielle forklaring på folketingsudvalgets kovending i forhold til lovforslagets § 101. Steincke, som havde været justitsminister, da forslaget for første gang blev fremsat i Folketinget, bemærkede hertil, at han i det kommende landstingsudvalg gerne ville have en lidt fyldigere oplysning om den ”virkelige motivering” for forslaget om at lade bestemmelsen udgå og for justitsministerens vaklen.<sup>44</sup>

At frygten for, at bestemmelsen skulle få uheldige indvirkninger for den støtte, som Socialdemokratiet modtog til sin forlagsvirksomhed bl.a. via Marshallhjælpen, skulle være den virkelige grund til, at flertallet vendte om på en tal-

---

f.eks. Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS): *Danmark under den kolde krig. Den sikkerhedspolitiske situation 1945-1991* (København, 2005), bind 1 1945-1962, s. 383 ff samt bind 2, s. 344 ff. med yderligere henvisninger. Se også Morten Thing (red.), *Guldet fra Moskva. Finansieringen af de nordiske kommunistpartier 1917-1990* (Forum, 2001), s. 165 ff.

42 Ibid., sp. 3207 f.

43 Chr. Vilh. Hagens, *Udkastet til en ”5.-kolonne lov”*. U1951 B.190, s. 195.

44 RT 1951/52, Landstinget, sp. 796.

lerken under udvalgsbehandlingen og pludselig ønskede bestemmelsen fjernet, blev aldrig bekræftet af nogen af ordførerne under behandlingerne i Rigsdagen, ligesom der heller ikke foreligger nogen dokumentation herfor i Justitsministeriets sag om lovforslagets behandling. Dog antydes det i en senere skrivelse fra Justitsministeriet, at det kan have været den virkelige begrundelse. I et notat fra Justitsministeriet af 8. september 1981 om ulovlig efterretningsvirksomhed udarbejdet i forbindelse med Arne Herløv Petersen-sagen anføres vedrørende den udgåede § 101:

”I folketingsudvalgets betænkning af 13. marts 1952 anføres som begrundelse herfor, at den foreslåede § 101 næppe ville være et effektivt værn over for propaganda, og at bestemmelsens virkninger ville være meget usikre (R.T. 1951-52, tillæg B, spalte 259).

Af notater i justitsministeriets sag fremgår en anden og mere reel begrundelse: Man ville ikke skabe vanskeligheder for den danske finansiering af den dansksindede presse i Sydslesvig. *Herudover kan det måske ikke helt udelukkes – selv om det ikke finder støtte i lovsagen – at det har spillet en vis rolle, at den socialdemokratiske presse og forlaget Fremad af kommunisterne blev beskyldt for og måtte indrømme at have modtaget amerikansk støtte.*<sup>45</sup>

Under alle omstændigheder slap Socialdemokratiets medlemmer af Rigsdagen ikke for en længere polemik og adskillige stikpiller herom fra DKP's ordførere i både Folketing og Landsting. Faktum er, at Aksel Larsen havde ret i sine ”beskyldninger” om, at det socialdemokratiske forlag Fremad og andre dele af den socialdemokratiske forlagsvirksomhed modtog økonomisk støtte fra bl.a. organer under Marshall-organisationen til diverse publikationer og ikke altid lige tydeligt anførte ophavsmændene til denne støtte i de pågældende skrifter.<sup>46</sup> Fjernelsen af bestemmelsen faldt endvidere tidsmæssigt sammen med, at den amerikanske ambassade intensiverede sin skjulte informationsindsats i Danmark fra slutningen af 1951 og begyndelsen af 1952.<sup>47</sup> Under debatten i Folketinget måtte Lars M. Olsen, medlem af Folketinget for Socialdemokratiet og direktør for forlaget Fremad, bl.a. erkende, at forlaget have modtaget økonomisk støtte til udgivelsen af bogen ”Stalins Slavelejr” på dansk af en fond under Marshall-

45 Justitsministeriet: Notat om ulovlig efterretningsvirksomhed efter gældende dansk ret, dateret den 8. september 1981, s. 12, PET: emnesag.

46 Se hertil Kommissionens beretning, bind 8, afsnittet om AIC og den amerikanske forbindelse.

47 Poul Villaume, *Allieret med forbehold* (Eirene, 1995), s. 788.

organisationen, samt at dette forhold rigtig nok ikke var nærmere angivet nogen steder, men kunne i øvrigt ikke se noget fordækt eller forargeligt heri.<sup>48</sup>

På et andet område tog udvalget tilsyneladende kommunisternes kritik mere direkte til sig, da man i betænkningen foreslog at slette de ord og begreber fra lovforslaget, som kommunisterne havde angrebet under 1. behandlingerne for at være for vage og usikre. Herefter udgik ordene ”anden ulovlig måde”,<sup>49</sup> ”truende udsigt til krig”,<sup>50</sup> ”eller andre ulovlige midler”<sup>51</sup> og ”sabotage eller andre ulovlige midler”.<sup>52</sup> Til gengæld hævdede man strafferammerne yderligere for en del af disse bestemmelser.<sup>53</sup> De vage formuleringer havde i øvrigt også været genstand for skarp kritik i Hagens omtalte artikel, hvor han mente anvendelsen af sådanne udtryk bevirkede, at lovforslaget forbrød sig mod et af de mest fundamentale principper inden for strafferetten: *nullum crimen sine lege* (straf kan kun pålægges for et forhold, hvis strafbarhed er hjemlet ved lov), som er udtrykt i straffelovens § 1.<sup>54</sup>

Til debatten om de uklare formuleringer hørte også diskussionen af, hvem der i lovens forstand skulle betragtes som ”fjenden”. Problemet opstod navnlig i forhold til den foreslåede femtekolonnebestemmelse (§ 102, lovens § 101), som i sit udgangspunkt sigter til handlinger begået i *fredstid*, altså inden man officielt har erklæret nogen for landets fjende. Hans Hækkerup mente i den forbindelse, at fjenden var et rent subjektivt begreb, forstået på den måde, at den, der begik den pågældende handling, skulle have den opfattelse, at den magt, i hvis interesse handlingen blev begået, på sigt ville blive Danmarks fjende, og det var efter

48 Andre publikationer var ifølge Lars M. Olsen mere åbne omkring deres ophav, og han afviste, at forlaget havde nogen som helst trang til at skjule detaljen omkring eventuel modtaget økonomisk støtte udefra til sine publikationer. Han fremførte endvidere under debatten, at det efter hans overbevisning næppe ville lykkes Aksel Larsen ”at fremkalde forargelse eller noget lignende, hverken i eller uden for arbejderkredse” herom. RT 1951/52, Folketinget, sp. 3342 f.

49 Forslagets § 98, stk. 1.

50 Fjernet fra forslagets §§ 103, stk. 1, 108, stk. 2 og 109, stk. 2, men dog bevaret i § 104 (om erhvervs-mæssigt samarbejde med fjenden), da man mente, at ”kontrahentens opmærksomhed efter kontraktens beskaffenhed vil være henledt på forholdet”. RT 1951/52, Tillæg B, sp. 2507.

51 §§ 111 og 113, stk. 1.

52 § 114. Endvidere tilføjes ”væsentlig” mellem ordene ”anden” og ”støtte” i bestemmelsen.

53 F.eks. blev strafferammerne for ”spionagebestemmelserne” i forslagets §§ 108 og 109 (lovens §§ 107-108) forhøjet fra henholdsvis 12 til 16 år og fra 10 til 12 år og for femtekolonnebestemmelsen (§ 102, lovens § 101) blev strafferammen hævet fra 12 til 16 år.

54 ”Som nævnt betegner det foreliggende lovforslag et tilbageskridt fra de principper, som moderne strafferetteori har fundet rigtige, særlig kravet til nøjagtigt afgrænsede forbyrdselsbegreber”, Chr. Vilh. Hagens, *Udkastet til en ”5.-kolonne lov”*, s. 195 f.

Hækkerups mening strafbart uanset, om den pågældende stat nogensinde blev landets fjende eller ej. Den sidste del af betragtningen synes dog ikke overbevisende og fandt heller ikke støtte blandt andre talere.<sup>55</sup>

Bøgholm (K) fremsatte under 2. behandlingen et ganske anderledes standpunkt herom, nemlig at det kunne være svært i fredstid at tale om ”fjenden”, uanset hvor truende udsigterne til krig mv. måtte være. Han erkendte dog samtidig, at begrebet ”fjenden” i de pågældende strafferetlige bestemmelser skulle ses i relation til det juridiske krav om forsæt til en given strafbar handling, dvs., at den person, der foretog en inkriminerende handling, ”skal være klar over, at det han forbereder, er støtte til en magt, der på et givet tidspunkt vil være hans lands fjende.”<sup>56</sup>

Mod denne forudsætning indvendte han imidlertid, at femtekolonnefolk formentlig ikke anså det land, hvis politik de førte, for deres eget lands fjende. Bøgholm ville derfor foretrække udtrykket ”en med Danmark ikke-allieret magt” frem for det mere vage ”fjenden”. Han fandt dog ingen videre støtte for dette synspunkt.

Aksel Larsens hovedindvending mod begrebet var, at det gav loven en slags tilbagevirkende kraft, da man først ville kunne bedømme, hvem der var fjenden, efter en krig eller besættelse havde fundet sted:

»Bistand til fjenden«, - ja så længe der ikke er krig, eller så længe landet ikke er udsat for meget drastiske, med militærmagt underbyggede trusler om krig fra fremmed magt, kan man ikke vide, hvem der er fjenden. Det kan naturligvis tænkes, at statsborgere ved deres politiske og praktiske handlinger udfører noget, som man senere under en eventuel krig kan fortolke derhen, at det var til gavn for fjenden, man nu har i den krig, men det vil altså sige i bedste fald, at den paragraf kan anvendes med tilbagevirkende kraft. Lad os sætte, at der i øjeblikket, i dette år eller nu, bliver foretaget sådanne handlinger, som kan straffes efter dette forslag; man kan ikke vide, at de er strafbare, før man ved, hvem der er fjenden. Muligvis kan der gå 10 år før man kan straffe dem. Hvordan i alverden skal den almindelige borger finde sig til rette eller kunne have en chance for at undgå straf efter denne paragraf.”<sup>57</sup>

55 RT 1951/52, Folketinget, sp. 3229. Se hertil Stephan Hurwitz, *Den Danske Kriminalret – Speciel Del* (GAD, 1955), s. 17, hvor det tværtimod anføres, at hvem den pågældende anser for sit lands fjende for så vidt er ligegyldigt – det afgørende er, hvem der efter folkeflertallets opfattelse er fjenden.

56 RT 1951/52, Folketinget, sp. 3219.

57 Ibid., sp. 3211 samt 3234.



Justitsminister Helga Pedersen udtalte under 1. behandlingen den 14. marts 1951:

”Med hensyn til hvad man skal forstå ved ordene »fjenden« og »fjendtlig«, erkender jeg, at der kan råde en vis tvivl. Den kan efter min mening navnlig gøre sig gældende vedrørende § 102 [den vedtagne § 101], men jeg vil henskyde dette spørgsmål til behandling i udvalget.”<sup>58</sup>

Spørgsmålet blev dog øjensynligt ikke berørt af folketingsudvalget, som da heller ikke foreslog andre ændringer i bestemmelsen end forhøjelse af strafferammen fra 12 til 16 års fængsel.<sup>59</sup> Spørgsmålet fandt derfor ikke nogen endelig afklaring, inden loven blev endeligt vedtaget i juni 1952. Andre fortolkningsbidrag til begrebet ”fjenden” er behandlet nedenfor i afsnit 4 under gennemgangen af udvalgte bestemmelser i straffelovens kapitel 12.

En anden ændring, der kan nævnes, er fjernelsen under 2. behandlingen af forslaget om kriminalisering af ”aktiv deltagelse i parti- eller organisationsarbejde, der tilsigter på utilbørlig måde at samarbejde med den fjendtlige krigs- eller besættelsesmagt” (forslagets § 103, stk. 2, nr. 5). Bestemmelsen er øjensynligt gået foreningsfriheden for nær, og den blev efter en del diskussion om en mere præcis afgrænsning helt fjernet med den begrundelse, at den også ville ramme medlemmer, der havde meldt sig ind i partiet/organisationen, inden der forelå krig eller påtvungen besættelse, uden at have skænket det en tanke, at det senere kunne komme i konflikt med den danske stat. Man var bl.a. bekymret for, at sådanne personer, når krigen/besættelsen først var en realitet, kunne få svært ved at melde sig ud igen, uden at den pågældende krigs- eller besættelsesmagt ville anse det for en fjendtlig handling af og måske skride til repressalier mod den pågældende.<sup>60</sup>

I det hele taget kendetegner det lovforslagets behandling, at de bestemmelser, der på en eller anden måde gjorde indgreb i nogle af de centrale frihedsrettigheder som ytrings- og foreningsfriheden, blev fjernet igen under lovbehandlingen

58 RT 1950/51, Folketinget, sp. 2919.

59 Baggrunden for forhøjelsen var, at bestemmelsen kunne tænkes at komme til at omfatte handlinger af et farligere indhold i og med, at man i tre andre bestemmelser (de vedtagne §§ 102, 107 og 108) foreslog, at de ikke som affattet i lovforslaget kom til at omfatte en tilstand ”under truende udsigt til krig”, men alene tog sigte på krigs- eller besættelsessituationer. RT 1951/52, Folketinget, sp. 3167-68.

60 RT 1951/52, Folketinget, sp. 3168 f. Man havde i forvejen forsøgt at indsnævre bestemmelsens rækkevidde ved at tilføje ”aktiv” til forslaget fra det justitsministerielle udvalg, men mente ved nærmere overvejelse altså ikke dette kriterium i tilstrækkelig grad værnede mod at ramme de forkerte.

eller i det mindste modereret. Et andet eksempel herpå er § 129 a, der findes i straffelovens kapitel 14 og blev ændret ved samme lejlighed sammen med et par andre bestemmelser, der havde relation til stats- og sikkerhedsforbrydelserne. Bestemmelsen blev kaldt for ”presseparagraffen” og havde forinden været genstand for en del debat i dagbladene. Forslaget til ændringen lød oprindeligt som følger:

”§ 129 a, stk. 1. Med bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år straffes den, der offentliggør bevidst usande gengivelser eller falske citater af meddelelser om faktiske forhold fremsat til retsmøder eller givet i rigsdagens, kommunale eller offentlige råds eller myndigheders møder.

Stk. 2. På samme måde straffes den, der bevidst usandfærdigt offentligt tillægger regeringen eller nogen anden offentlig myndighed en handling, som den ikke har foretaget, eller bevidst usandfærdigt giver en vildledende fremstilling af de omstændigheder, hvorunder den har handlet.”

Hvor det afgørende efter den hidtidige bestemmelse fra 1939 var de pågældende usandfærdige udtalelsers egnethed til at skade landets interesser i forhold til udlandet,<sup>61</sup> blev vægten med den foreslåede ændring i stedet lagt på selve den *usandfærdige fremstilling* uanset eventuelle skadevirkninger.

Endvidere blev strafferammen med forslaget forhøjet fra fængsel indtil 6 måneder til ditto indtil 2 år.<sup>62</sup> Dette ”sandhedskrav” blev anset for vidtgående og bestemmelsen blev efter udvalgsbehandlingen ændret tilbage til noget, der mindede om den oprindelige bestemmelse, idet § 129 a, stk. 2, fik følgende ordlyd:

”Stk. 2. På samme måde straffes den, der ved bevidst usandfærdigt offentligt at tillægge regeringen eller nogen anden offentlig myndighed en handling, som den ikke har foretaget, *skader landets interesser i forhold til udlandet.*” (fremhævet her)

Ud over at have justeret formuleringerne lidt i begyndelsen af bestemmelsen, blev den bevidst vildledende fremstilling af de omstændigheder, hvorunder re-

61 Bestemmelsen lød som følger: ”§ 129 a, stk. 1. Med bøde, hæfte eller under skærpene omstændigheder med fængsel indtil 6 måneder straffes den, der offentliggør bevidst usande gengivelser eller falske citater af meddelelser om faktiske forhold fremsat i retsmøder eller givet i rigsdagens, kommunale eller offentlige råds eller myndigheders møder. Stk. 2. På samme måde straffes den, som bevidst usandfærdigt offentligt tillægger en offentlig myndighed handlinger, som den ikke har foretaget, når dette er egnet til at skade landets interesser i forhold til udlandet.”

62 RT 1949/50, Tillæg A, sp. 7203.

geringen/offentlige myndigheder har handlet, fjernet uden nærmere begrundelse. I stedet tilføjede man et krav om, at de usandfærdige oplysninger skulle skade landets interesser i forhold til udlandet. Vægten var altså igen lagt på oplysningernes skadevirkning. Endvidere var betingelserne skærpet i forhold til bestemmelsens oprindelige formulering ved, at en mere potentiel skadevirkning ikke længere var nok til at gøre forholdet strafværdigt (udtrykt ved ordene ”egnet til at skade”...), idet man nu krævede, at oplysningerne rent faktisk havde skadet landets interesser. Ændringen var blevet til efter forhandling med Danske Dagblades Fællesrepræsentation.<sup>63</sup>

Ved 2. behandlingen bemærkede Thestrup bl.a. om ændringen:

”Må jeg til slut som almindelig betragtning sige, at loven lader et vidt spillerum åbent for pressen. Fra alle sider i udvalget er vi enige om, at pressefriheden på engang er et af demokratiets bedste værn og største goder, og at man sjældent gør noget godt ved at forsøge på at indskrænke ytringsfriheden.”<sup>64</sup>

Johs. Christiansen (RV) var som gammel pressemand også svært tilfreds med denne ændring:

”Den [§ 129 a] var i hele sin form og indhold et så åbenbart anslag mod de frihedsrettigheder, et demokrati må og bør sikre pressen, at en ændring heri var nødvendig.”<sup>65</sup>

I øvrigt var 2. behandlingen kendetegnet ved en skærpelse af retorikken mellem særligt Thestrup og Hækkerup mod Aksel Larsen. Aksel Larsen sagde nu åbent, at loven sigtede til at ramme kommunisterne, og så hele lovforslaget som udtryk for en konspiration dikteret af USA og Atlantpagtlandene mod de kommunistiske partier i Europa:

63 RT 1951/52, Tillæg B, sp. 2509 og 2513. Selvom § 129 a altså fik en anden affattelse, kunne bevidst urigtige oplysninger i stedet rammes efter injurielovgivningen, herunder bagvaskelsesbestemmelsen i straffelovens § 268, der dengang lød som følger: ”Er en sigtelse fremsat eller udbredt mod bedre vidende, eller har gerningsmanden savnet rimelig grund til at anse den for sand, straffes gerningsmanden for bagvaskelse med hæfte eller fængsel indtil 2 år” – hvilket i øvrigt er samme strafferamme som for § 129 a.

64 RT 1951/52, Folketinget, sp. 3188.

65 RT 1951/52, Folketinget, sp. 3193.

”...loven er ikke en dansk lov, den er kommet til verden i Atlantpagtens skygge, dens virkelige formål er – om muligt – at betrygge den amerikanske krigspolitik herhjemme gennem vilkårlige og antidemokratiske drastiske undertrykkelsesforanstaltninger mod anderledes tænkende. Flertallet af dem, der her på rigsdagen vil stemme for loven, undertrykker formodentlig overfor sig selv deres viden om, at der er tale om et stykke amerikansk undtagelseslovgivning, og søger at berolige sig selv med, at hensigten kun er at ramme kommunisterne.”<sup>66</sup>

Han trak paralleller til bl.a. indgrebene mod kommunisterne i USA og bemærkede, at det var tydeligt, at loven ikke ville få virkning efter sin ordlyd, da regeringen ellers ville skulle stå til ansvar for at have opgivet Danmarks suverænitet og lagt den over i hænderne på amerikanerne med undertegnelsen af Atlantpagten og accepten af Marshall-hjælpen, med hvad den indebar af udenlandsk kontrol med de hjemlige finanser.<sup>67</sup> Lidt senere konstaterede han, at ”helt ideel ville loven naturligvis kun blive for disse partier (dvs. de partier, der stod bag tilslutningen til Atlantpagten), hvis der i loven udtrykkeligt blev anført: »hvad der ellers står i denne lov, kan den kun anvendes mod kommunister og ligesindede.«”<sup>68</sup>

Thestrup bemærkede hertil, at kommunisterne i kraft af deres ideologiske fundament udgjorde den største aktuelle fare for en femtekolonne:

[Kommentar til citat fremført af Aksel Larsen tidligere i forhandlingen:]

”...jeg i en artikel i ”Berlingske Tidende” for 24. april 1948 skulle have skrevet nogle ord, som .... lød noget i retning af, at kommunismen vil gennemhulle de enkelte menneskers troskabsfølelse mod deres stat... [Aksel Larsen udbryder: Nation!] ...mod deres nation. Jeg kan ganske vedkende mig dette. Jeg kan henvise til juristudvalgets betænkning, hvor der står...: »Som karakteristisk for den sidste verdenskrig kan også fremhæves ideologiernes voksende betydning. Mange satte hensynet til den ideologi, som de anså for den rette, over deres nationale pligt.« Det er min opfattelse, at kommunismen, der jo er en af disse ideologier, netop vil gennemhulle de enkelte menneskers troskabsfølelse mod deres nation, som nazismen gjorde det. Jeg mener i og for sig også, at vi har set adskillige eksempler på det i den senere tid.”<sup>69</sup>

66 RT 1951/52, Folketinget, sp. 3203.

67 RT 1951/52, Folketinget, sp. 3202 f.

68 RT 1951/52, Folketinget, sp. 3209.

69 RT 1951/52, Folketinget, sp. 3230.

Thestrup pointerede, at han ikke havde noget imod, at man forsøgte at ændre styreformen, så længe det skete ved demokratiske midler. Justitsminister Helga Pedersen afviste Aksel Larsens synspunkter således:

”Det ærede medlem berørte forslagens forbindelse med kommunistloven i USA. Jeg finder kun anledning til at sige, at dette forslag i hvert fald ikke fra min side er motiveret med, at der i USA er fremsat forslag om at kriminalisere visse former for politisk virksomhed. Motiveringen for det foreliggende lovforslag er, som jeg sagde før, at de gældende bestemmelser i kapitel 12 og 13 ikke er tidssvarende. Det er ikke forslagens hensigt at ramme lovlig politisk virksomhed; sådan virksomhed kan ikke kaldes bistand til fjenden, som § 102 [den vedtagne § 101] alene siger til.”<sup>70</sup>

Sideløbende med denne debat rejste Aksel Larsen spørgsmålet om, at De danske Skytte-, Gymnastik- og Idrætsforeninger havde indgået en aftale med kriminalpolitiet om at få sidstnævnte til at checke potentielle medlemmer for bl.a. medlemskab af DKP, hvilket han mente var udemokratisk:<sup>71</sup>

”...jeg har ved at drage sagen frem villet vise, hvor illusorisk foreningsfriheden er her i landet, når en overbestyrelse i al hemmelighed, uden at 220.000 medlemmer ved det, etablerer en sådan aftale, hvor illusorisk den er, når politiet er draget ind i sådanne aftaler, og når det skal censurere optagelse af medlemmer i den demokratiske og upartiske organisation. Jeg har draget det frem, fordi vi her endelig har en dokumentation for, at kriminalpolitiet fører politiske kartoteker over borgerne, og den, der ikke tager afstand fra den slags, skal ikke komme herefter og kalde sig for demokrat.”<sup>72</sup>

Spørgsmålet om skytteforeningens eventuelle samarbejde med politiet blev igen rejst under 3. behandlingen, hvor bl.a. Hans Hækkerup bemærkede, at han ikke så noget unaturligt i, at en forening med det formål, som skytteforeningerne havde, holdt sig fri af kommunisterne, da forskellige udtalelser fra bl.a. Aksel Larsen ifølge Hækkerup ”måtte vække tvivl om det ærede medlems og hans partis nationale holdning.”<sup>73</sup> Justitsministeren kunne efter nærmere undersøgelse på sin side

70 RT 1951/52, Folketinget, sp. 3225.

71 RT 1951/52, Folketinget, sp. 3213, 3234, 3238. Se endvidere Kommissionens beretning bind 6 om DKP.

72 RT 1951/52, Folketinget, sp.3236 f.

73 RT 1951/52, Folketinget, sp. 3339 f.

bekræfte, at der på De danske Skytte-, Gymnastik- og Idrætsforeningers initiativ var blevet truffet en ordning i september 1950, hvorefter foreningerne, inden et medlem blev optaget, ved henvendelse til politiet kunne få at vide, om der var politiet noget bekendt, som kunne begrunde, at det ville være ”utilrådeligt” at optage den pågældende som medlem. Det skyldtes bl.a., at foreningernes medlemmer kunne få tilladelse til at opbevare skydevåben hjemme, og foreningerne kunne efter justitsministerens ræsonnement ikke have personer som medlemmer, der ikke ville kunne opnå våbentilladelse hos politiet. Ud over spørgsmålet om at have våben til opbevaring hjemme, var der også det hensyn, at medlemmerne i øvrigt havde let adgang til skydevåben og ammunition, hvilket ifølge ministeren ”begrunder en politimæssig interesse i som et led i kontrollen med våbenlovens overholdelse af have føling med skytteforeningernes rekruttering af medlemmer.”<sup>74</sup>

Justitsministeren fandt det derfor ikke udemokratisk, at foreningerne ønskede at gardere sig mod at optage personer, som de mente ”arbejder for andre formål end det, som er foreningernes.” Justitsministeren syntes hermed at indrømme, at medlemmer af DKP blev anset for en sådan sikkerhedsrisiko, at en udelukkelse fra bl.a. foreninger, hvor de kunne få adgang til våben, blev anset for at være i sin orden. Justitsministeren tilføjede dog samtidig, at man *ikke her i landet blev registreret alene på grund af sin politiske overbevisning*:

”Ingen her i landet registreres af politiet blot på grund af sin politiske overbevisning. Men politiet har til opgave at værne om landets indre sikkerhed, og det er i den forbindelse dermed politiets pligt stadig at have sin opmærksomhed henvendt på alle sådanne foreteelser, som kan være udtryk for en trusel mod landets sikkerhed og selvstændighed.”<sup>75</sup>

Den 26. marts 1952 vedtog Folketinget lovforslaget efter 3. behandlingen med 104 stemmer for og 12 imod, mens en undlod at stemme.<sup>76</sup>

Den 2. april 1952 var lovforslaget til 1. behandling i Landstinget. Debatten var i høj grad centreret om de ændringer, man havde foretaget i Folketinget ved 2. behandlingen, og som nogle medlemmer af Landstinget ikke umiddelbart kunne se det formålstjenlige ved. Lovforslaget blev efter 1. behandlingen henvist til et

74 Gengivet i datidens retstavning, RT 1951/52, Folketinget, sp. 3345.

75 RT 1951/52, Folketinget, sp. 3345.

76 RT 1951/52, Folketinget, sp. 3353.

udvalg på 15 medlemmer, som afgav betænkning den 27. maj 1952.<sup>77</sup> I betænkningen over forslaget udtalte et flertal i udvalget, at nogle af de ændringer, som var foretaget i Folketinget, ikke kunne anses for forbedringer af forslaget, men tværtimod efter Landstingets opfattelse svækkede dets hovedformål. Udvalget havde navnlig gerne set en genindførelse af § 101 (forbud mod skjult økonomisk støtte til propaganda) og § 103, stk. 2, nr. 5 (kriminalisering af aktivt medlemskab af parti eller organisation, der på utilbørlig måde samarbejder med fjende eller besættelsesmagt) samt en tilbageføring eller dog stramning af ”presseparagraffen” (§ 129 a, stk. 2). Flertallet mente således, at også bevidst usandfærdige påstande, som var egnet til at undergrave tilliden til folkestyret, skulle gøres strafbare efter den nævnte bestemmelse.

Landstingsudvalgets flertal afstod i sidste ende alligevel fra at komme med ændringsforslag for ikke at forsinke lovprocessen yderligere, idet lovforslaget ellers skulle genfremsættes i næste samling og behandles på ny i begge ting. Desuden havde Folketinget på forhånd tilkendegivet, at man følte sig bundet af de dér opnåede kompromisser, hvorfor der ikke var den store udsigt til, at Landstinget ville kunne få gennemført sine ændringer alligevel. Under 2. behandlingen den 29. maj 1952 beklagede ordføreren for flertallet, Elmquist, sig derfor over, at Landstinget dermed reelt var sat ud af kraft, og at Folketinget udviste manglende respekt for grundlovens ånd og idé om to tings behandlinger og ret til at stille ændringsforslag.<sup>78</sup> Når man alligevel fandt det ulejligheden værd at ytre sin uenighed i lovforslagets indhold, var det fordi Landstinget i stedet hæftede sin lid til den permanente straffelovskommission, som man håbede ville tage landstingsflertallets ”udtrykkeligt påpegede mangler” op til nærmere overvejelse ved en senere passende lejlighed.<sup>79</sup>

Efter 2. behandlingen blev det besluttet at gå videre til 3. behandling af lovforslaget med det samme, hvorpå ingen bad om ordet. Forslaget blev derefter vedtaget med 49 stemmer mod 6.

Forinden havde dog også Landstinget fået lejlighed til at diskutere, om loven var eller ikke var rettet (specielt) mod kommunisterne. Under Landstingets 1. behandling den 2. april 1952 udtalte Steincke bl.a. følgende derom:

77 RT 1951/52, Tillæg B, sp. 2505.

78 RT 1951/52, Landstinget, sp. 1291 ff.

79 RT 1951/52, Landstinget, sp. 1291 f. Det skete imidlertid som bekendt aldrig, og loven viste sig tilsyneladende at være mere langtidsholdbar end oprindeligt forudsat.

”Når man fra såkaldt kommunistisk side nu mener, at de paragraffer i det foreliggende lovforslag, der skal imødegå den nævnte tendens til at sætte ideologien over hensynet til ens nationale pligt, skulle være rettet mod kommunisterne specielt – og altså alene mod dem –, må jeg på socialdemokratiets vegne protestere. De nævnte bestemmelser har et langt videre sigte. Tanken med dem er at imødegå enhver ideologi af den art, hvad enten den kalder sig nazistisk, ny-nazistisk, fascistisk, kommunistisk eller er af anden religiøs karakter. Grundbetragtningen er den ganske simple, at som forholdene har udviklet sig, er det enhver dansk statsborgers pligt at undlade alt, der kan bringe statens sikkerhed, uafhængighed eller frie selvbestemmelsesret i fare, og det uanset hvilken politisk, social eller religiøs opfattelse han personlig eller rent privat måtte nære, eller hvilke sympatier han iøvrigt nærer. Han må ikke lade sig drive til at søge en fremmed magts bistand til ændring af eller til indvirken på hans eget lands politiske forhold.”<sup>80</sup>

Hertil svarede DKP’s ordfører i Landstinget, Chr. Nielsen:

”...det ærede medlem hr. Steincke jo absolut ikke udelukker, at loven er vendt imod kommunisterne f.eks. Han siger på sin egen façon, at det er ikke specielt kommunister, lovforslaget sigter til, men det er altså ikke udelukket.”<sup>81</sup>

Steincke bemærkede hertil:

”Det ærede medlem [Chr. Nielsen] sagde endvidere, at jeg havde sagt, at forslaget ikke var rettet specielt mod kommunister. Nej, jeg sagde, at forslaget var rettet mod enhver uanset hans opfattelse, enhver, som af hensyn til en eller anden ideologi eller en eller anden religiøs opfattelse tilsidesætter sin nationale pligt i de tilfælde, som loven her særlig omhandler. Hvis det er særlig nærliggende for kommunisterne at tilsidesætte denne pligt, så vil de blive ramt, og det vil jeg være glad for.”<sup>82</sup>

Til dette citerede Chr. Nielsen Steincke for en anti-kommunistisk udtalelse bragt i Dansk Familieblad:

”...det ærede medlem [Steincke] i sidste nummer af – så vidt jeg ved – »Dansk Familieblad« har formuleret en motivering for lovforslaget, som i virkeligheden

80 RT 1951/52, Landstinget, sp. 793 f.

81 RT 1951/52, Landstinget, sp. 814.

82 RT 1951/52, Landstinget, sp. 825.



indeholder det, der er den reelle hensigt. Vedkommende, der har skrevet artiklen, fortæller, at da han kom ind til det ærede medlem hr. Steincke, indledte det ærede medlem med at sige, at nu blev han forstyrret midt i arbejdet med gennemgangen af femtekolonnenloven, og på spørgsmålet om, hvorvidt det virkelig var nødvendigt med en sådan lov i Danmark, svarer det ærede medlem – her citerer jeg med formandens tilladelse -: »Ja, hvis vi ikke alle skal ende under kommunistisk styre.«<sup>83</sup> Det er dog klart og tydeligt, at denne lov skal ramme kommunisterne; det er det eneste, man har for øje, fordi man har stirret sig blind på kommunismen, og da det fremgår af denne bemærkning, at man med alle midler forsøge at holde sig udenfor kommunistisk indflydelse, nuvel, så er hensigten reelt afdækket.<sup>83</sup>

Steincke vedkendte sig mod slutningen af debatten med sin ”dybe respekt for det ærede medlems omfattende læsning” den nævnte udtalelse til Dansk Familieblad.<sup>84</sup>

Debatten om de rette adressater for loven blev også ført uden for Christiansborg. Som tidligere nævnt havde landsretssagfører Chr. Vilh. Hagens således i en artikel i Ugeskrift for Retsvæsen rettet et skarpt angreb mod lovforslaget. Også Hagens så en forbindelse til USA's netop vedtagne antikommunistlove og anførte bl.a. om sine betænkeligheder generelt:

”Om loven har en bestemt adresse fremgår ikke af forslagets almindelige udtryk, og det er derfor uhyre vigtigt at undersøge, om forslaget er således affattet, at der er fuld sikkerhed for, at de rette rammes af loven. (...)

Hvis man ser på udviklingen i udlandet på dette område af strafferetten, bestyrkes man i den opfattelse, at lovforslaget ikke i første række fremsættes for at definere begrebet landsforræderi, men først og fremmest fremsættes for at få vedtaget straffebestemmelser mod visse former for politisk virksomhed. (...) Den justitsministerielle kommissions betænkning viser, at der er gjort et stort og ansvarsbevidst arbejde. Det vanskeligste dilemma for kommissionen har været beskrivelsen af de strafbare handlinger. I bestræbelserne for at affatte bestemmelserne, således at de kan ramme ikke alene allerede kendte former for statsforbrydelser, men også alle tænkelige og endog alle ikke forudsete former, er resultatet blevet et lovforslag, der i betænkelig grad bryder med det strafferetlige princip *nullum crimen sine lege* og med almindelig opfattelse af demokratiske rettigheder.<sup>85</sup>”

83 RT 1951/52, Landstinget, sp. 829.

84 RT 1951/52, Landstinget, sp. 831.

85 U 1951 B.190.

### **3. PET OG STRAFFELOVENS KAPITLER 12 OG 13**

De bestemmelser i kapitel 12 og 13, der navnlig har betydning for PET's efterforskning er §§ 98, 100 og 101 (femtekolonnebestemmelsen), 107 og 108 (spionagebestemmelserne) og 114 (urobestemmelsen).

### **4. STRAFFELOVENS KAPITEL 12 – STATENS YDRE SIKKERHED**

Femtekolonnebestemmelsen og spionagebestemmelserne findes i straffelovens kapitel 12. Det kompleks af regler, der er samlet i straffelovens kapitel 12, har traditionelt fastsat straf over for den, der under krig eller truende udsigt hertil yder fjenden bistand ved råd eller dåd. Ved lovændringen i 1952 tilføjede man dertil, at fremmed besættelse skulle sættes i klasse med krig. Endelig blev også handlinger, der finder sted forud for en krig eller besættelse med en sådan situation for øje (5. kolonnevirksomhed), omfattet af loven.

Kapitlet indledes med § 98:

”§ 98. Den, som foretager en handling, der sigter til ved udenlandsk bistand, ved magtanvendelse eller ved trussel derom at bringe den danske stat eller nogen del af denne under fremmed herredømme eller at løsrive nogen del af staten, straffes med fængsel indtil på livstid.

Stk. 2. Efter bestemmelsen i stk. 1 straffes også den, som med det nævnte formål iværksætter mere omfattende sabotage, produktions- eller trafikstandsning, samt den, der deltager i sådan foranstaltning vidende om, hvortil handlingen sigter.”<sup>86</sup>

Bestemmelsen beskytter den danske stats integritet og suverænitet mod ydre og indre angreb. Oprindeligt omfattede bestemmelsen kun magtanvendelse, men ved lovændringen kriminaliseredes også handlinger, der sigter til på anden måde at krænke statens suverænitet eller integritet, f.eks. økonomiske tvangsforanstaltninger såsom afskæring af landets forsyninger eller anden pression af politisk karakter.<sup>87</sup> Stk. 2 var ikke med i det justitsministerielle udvalgs udkast til bestemmelsen fra starten, men blev tilføjet af Justitsministeriet som en eksemplificering af ordene ”eller på anden ulovlig måde”, som oprindeligt var indeholdt i stk. 1, men som udgik efter 2. behandlingen i Folketinget, fordi de blev skønnet for vage. ”Bringe under fremmed herredømme” omfatter ud over egentlig indlemmelse i en fremmed stat også tilvejebringelsen af en tilstand, hvor Danmark formelt bevarer sin selvstændighed, men reelt gøres afhængig af en fremmed magt som protektorat eller lydstat. Den danske stat omfatter også Færøerne og Grønland. Der findes ingen praksis vedrørende denne bestemmelse.

Af betydning som ramme for PET’s efterforskning har endvidere været bestemmelsen i § 100, der kriminaliserer offentlige udtalelser, der fremkalder fare for fjendtlige forholdsregler mod Danmark eller fremmed magts indblanding i den danske stats anliggender:

”§ 100. Den, som ved offentlige udtalelser tilskynder til, eller som fremkalder øjensynlig fare for fjendtlige forholdsregler mod den danske stat, straffes med fængsel indtil 6 år.

Stk. 2. Den, som ved offentlige udtalelser tilskynder til, eller som fremkalder øjensynlig fare for fremmed magts indblanding i den danske stats anliggender, straffes med hæfte eller fængsel indtil 1 år eller under formildende omstændigheder med bøde.”

86 Den tidligere § 98 havde følgende ordlyd: ”Den, som foretager en handling, der sigter til ved magtanvendelse eller trussel om sådan at bringe den danske stat eller nogen del af denne under fremmed herredømme eller at løsrive nogen del af staten, straffes med fængsel fra 4 år indtil på livstid.”

87 Vagn Greve m.fl., *Kommenteret straffelov – Speciel del*, 8. udg. (JØF, 2008), s. 3.

Bestemmelsen omfatter også sandfærdige udtalelser, hvilket der var nogen debat om under lovbehandlingen.<sup>88</sup> Den tidligere § 100 (indført ved lov nr. 87 af 15. marts 1939) havde samme indhold, bortset fra, at strafferammen i stk. 1 tidligere alene var hæfte eller fængsel indtil 3 år, hvor den efter 1952 blev forhøjet til 6 års fængsel. Endvidere var strafferammen i stk. 2 formuleret lidt anderledes som ”bøde, hæfte eller fængsel indtil 1 år”.<sup>89</sup>

Den fare der fremkaldes, skal ifølge bestemmelsens ordlyd være ”øjensynlig”. Heri ligger et objektivt krav til farens evidens, hvilket bevirker, at kun fremkaldelse af en høj grad af risiko er strafbar. Det antages derfor<sup>90</sup>, at det er en forudsætning for at kunne straffe, at gerningsmanden har været bevidst om, at handlingen medførte en oplagt risiko for fjendtlige forholdsregler eller fremmed indblanding. Begrebet ”fremmed indblanding” omfatter ikke ordinære diplomatiske protester, som bl.a. er beskyttet af Wienerkonventionen af 1961 om diplomatiske forbindelser.<sup>91</sup> Der findes ingen praksis vedrørende denne bestemmelse.

Mere central for PET’s efterforskning er § 101, den såkaldte *femtekolonnebestemmelse*, der lyder som følger:

”§ 101. Den, som med krig, besættelse eller andre fjendtligheder for øje foretager nogen handling, hvorved bistand til fjenden forberedes, straffes med fængsel indtil 16 år.”

Bestemmelsen blev indført ved lovændringen i 1952 og har således ingen forgængere. Den udgør kerneområdet inden for femtekolonnevirksomhed, idet bestemmelsen kriminaliserer de handlinger, der letter en eventuel fjendtlig indtrængen eller overtagelse af kontrol, før krig eller fjendtligheder er brudt ud.

Ifølge det justitsministerielle udvalgs betænkning er bestemmelsen ret vid

88 Ved ændringen i 1952 var et mindretal i folketingsudvalget for så vidt angår stk. 1 betænkelige ved at knytte strafansvar til offentlige farefremkaldende udtalelser, når disse i øvrigt var sande, men da bestemmelsen ikke udvidede det strafbare område i forhold til gældende ret, afstod man fra at dissentiere. RT 1951/52, Tillæg B, sp. 2511.

89 Før ændringen i 1939 havde bestemmelsen følgende ordlyd: ”Den, som ved offentlige udtalelser tilskynder til, eller som fremkalder øjensynlig fare for fjendtlige forholdsregler mod den danske stat eller for fremmed stats indblanding i dens anliggender straffes med hæfte eller med fængsel indtil 3 år.”

90 Jf. *kommenteret straffelov, speciel del*, s. 6.

91 Wienerkonventionen trådte i kraft d. 25. april 1964. Danmark ratificerede konventionen den 18. juni 1968 (Lovtidende C, 1968, nr. VII, s. 529, Bekendtgørelse nr. 107 af 11. november 1968).

og må nødvendigvis være det, hvis den skal kunne ramme de forhold, hvorpå den tager sigte.<sup>92</sup> I sin kommentar til bestemmelsen udbyggede Stephan Hurwitz dette synspunkt på Kriminalistforeningens Årsmøde den 14. november 1949:

”Der foreligger her et særligt vidt formuleret gerningsindhold. Det har naturligvis været nøje overvejet, om det var muligt at konkretisere bestemmelsen ved angivelse af bestemte type-handlinger, men kommissionen har ikke kunnet finde nogen snævrere formulering, som er forenelig med en effektiv kriminalisering af den herhen hørende særlig farlige adfærd. En væsentlig begrænsning følger af de krav, der stilles til det kriminelle forsæt og beviset herfor. I motiverne har man som eksempler peget på forberedelse til at hjælpe fjendtlige invasionstropper og forberedelser til overtagelse af landets administration i forståelse med besættelsesmagten. Propagandistisk virksomhed omfattes ikke af bestemmelsen. Det kan forudses, at bestemmelsen vil blive genstand for kritik. En sådan kan kun betegnes som værdifuld, hvis den er positiv, d.v.s. anviser nøje præcisere kriterier. *Ved bedømmelsen af bestemmelsens betydning må for øvrigt også ses hen til de muligheder, den rummer som basis for foretagelse af politimæssige efterforskningsskridt.*”<sup>93</sup>

Mens et vist samarbejde med fjenden under en besættelse forudsættes eller i hvert fald kan være legitim efter den humanitære folkeret, anses forberedelse af bistand til fjenden før krig eller besættelse altid som uforsvarlig og dermed strafbar. Som eksempler på handlinger omfattet af bestemmelsen nævnes i den kommenterede straffelov etablering af beredskab til hindring af danske militære operationer og lettelse af fjendtlige forberedelser til sabotagehandlinger, opstilling af guerillastykker og forberedelser, der træffes for under en kommende besættelse og i forståelse med besættelsesmagten at kunne overtage og videreføre landets administration, herunder driften af offentlige samfærdsels- og kommunikationsmidler.<sup>94</sup>

Spørgsmålet om, hvem der er fjenden i fredstid, er ret centralt for forståelsen af denne bestemmelse. Som omtalt ovenfor under gennemgangen af lovforslagets hovedtemaer var der en vis usikkerhed om, hvem der kunne betegnes som ”fjende” i fredstid, ikke mindst på grund af de uheldige implikationer en sådan etikettering kunne have for forholdet mellem Danmark og det pågældende land.

92 Bet. vedr. forslag til ændringer af straffelovens kapitler 12 og 13 (1949), s. 34.

93 Fremhævet her. Nordisk Kriminalistisk Årbog 1949-50: Forhandlingerne på Dansk Kriminalistforenings Årsmøde i København den 14. november 1949, s. 102 f.

94 *Kommenteret straffelov – Speciel del*, s. 6.

Stadsingeniør Olaf Forchhammer<sup>95</sup> peger på et centralt problem i et brev med ”nogle lægmandsbetragtninger” til det udvalg i Folketinget, der behandlede lovforslaget. Forchhammer anførte om begrebet ”truende udsigt til krig”:

”Uanset, at den »kolde krig« rummer en øjensynlig krigsfare, er det formentlig lige så øjensynligt, at det vil være udelukket at udpege en fremmed stat, med hvilken man iøvrigt opretholder normale forbindelser som »fjendtlig magt«. (...) Kriteriet synes derfor uanvendeligt selv under den nuværende kolde krig (og måske netop under den).”<sup>96</sup>

Hurwitz skriver i Den Danske Kriminalret følgende om bestemmelsen og begrebet ”fjenden”:

”At handlingen skal være foretaget med krig eller lign. for øje, angiver en subjektiv betingelse, hvorefter handlingen skal tilsigte forbindelse med begivenheder som de nævnte. Noget forsæt til at fremkalde sådanne begivenheder kræves ikke. Ej heller kræves, at der på handlingens tidspunkt faktisk er udsigt til krig eller lign. Når det siges, at handlingen skal forberede bistand til fjenden, ligger heri, at den magt, som bistanden skal tjene, skal være landets fjende, når og dersom bistanden får betydning. Der er med andre ord tale om en med henblik på krig og besættelse potentiel fjende. Subjektivt er det afgørende, at der er handlet med bevidsthed herom. *Hvem den pågældende anser som landets ven eller fjende er naturligvis ligegyldigt.* Han må bøje sig for folkeflertallets opfattelse, som det udtrykkes på forfatningsmæssig måde.”<sup>97</sup>

Landsretssagfører Hagens fremfører i den tidligere omtalte artikel vedrørende § 101:

”Kernen i lovforslaget og det væsentligste nye i lovforslaget er § 102 [den vedtagne § 101], der som betænkningen fra justitsministeriets udvalg udtrykker det ”tilsigter at ramme den såkaldte 5.-kolonnevirksomhed”, men denne nydannelse er vist det mest uklare i hele forslaget. (...)”

95 Stadsingeniør Olaf Forchhammer var en aktiv deltager i den offentlige debat om en række retlige spørgsmål, bl.a. retsopgøret.

96 Brev fra Olaf Forchhammer, marts 1951, ”Nogle lægmandsbetragtninger vedrørende Lovforslag om landsskadelig virksomhed (fremsat i folketinget d.12/5 50 og 8/3 51)”, Kasse 0005 JM s. 6. ktr. 1947-1967 Journalsager 59 C, Rigsarkivet.

97 Fremhævet her. Stephan Hurwitz, *Den Danske Kriminalret – Speciel Del*, s. 17

Rent bortset fra, at ingen med de usikre udenrigspolitiske forhold i fredstid kan vide, hvem der bliver ”fjenden”, risikerer man, at den gør en hvilken som helst lovlig politisk virksomhed til en grov forbrydelse.”<sup>98</sup>

Spørgsmålet om, hvem der kan betragtes som ”fjenden” i fredstid, blev som tidligere nævnt ikke endeligt afklaret inden lovens vedtagelse og har heller ikke siden fundet nærmere afklaring i praksis, da der ikke findes nogen domspraksis vedrørende § 101. Det må medgives, at det kan være svært at angive en ”fjende”, når er ikke foreligger en krigstilstand, men en afklaring af dette spørgsmål har dog ikke været afgørende for den anvendelse, som bestemmelsen reelt har fået i praksis, nemlig som grundlag for en efterforskning og registrering af visse politiske bevægelser, som PET fandt anledning til at holde nærmere øje med, se nærmere nedenfor under den afsluttende vurdering sidst i dette kapitel.

Ligeledes centrale for PET’s efterforskning er bestemmelserne i §§ 107 og 108 (spionagebestemmelserne), hvis anvendelse som nogle af de få bestemmelser i straffelovens kapitler 12 og 13 delvis er klarlagt af domspraksis. Bestemmelserne har deres forgængere i en enkelt spionagebestemmelse, der for første gang kom ind i dansk ret ved lov nr. 150 af 2. august 1914. Indtil da blev spionage betragtet som en forbrydelse, der ikke kunne forekomme i fredstid.<sup>99</sup> Bestemmelsen gik uændret over i 1930-straffelovens som § 105. Ved lov nr. 87 af 15. marts 1939 blev strafferammen forhøjet til seks år. Samtidig blev ”fremmed militært efterretningsvæsen” ændret til ”en fremmed stats efterretningsvæsen”. Ved lovændringen i 1952 blev § 105 udskilt i to særskilte bestemmelser.

§ 107 er den *egentlige spionageparagraf* og lyder som følger:

”§ 107. Den, som i fremmed magts eller organisations tjeneste eller til brug for personer, der virker i sådan tjeneste, udforsker eller giver meddelelse om forhold, som af hensyn til danske stats- eller samfundsinteresser skal holdes hemmelige, straffes, hvad enten meddelelsen er rigtig eller ej, for spionage med fængsel indtil 16 år. Stk. 2. Såfremt det drejer sig om de i § 109 nævnte forhold, eller handlingen finder sted under krig eller besættelse, kan straffen stige indtil fængsel på livstid.”<sup>100</sup>

98 Chr. Vilh. Hagens, *Udkastet til en ”5.-kolonnelev*”, s. 193.

99 Jørn Vestergaard, *Påvirkningsagenter – Om spionageparagraffer mv.*, i *Juristen* 4/94, s. 157 f. og samme: i *Meningsagenter – Om straffelovens spionageparagraffer*, i *Kriminalistisk Årbog* 1992, s. 95 ff.

100 Bestemmelsen afløste den tidligere § 105, som indtil 1939 havde følgende ordlyd: ”Den, som foretager noget, hvorved fremmed militært efterretningsvæsen sættes i stand til eller hjælpes til umid-

Kerneområdet for denne bestemmelse er kvalificeret efterretningsvirksomhed (spionage i egentlig forstand), det vil sige *videregivelse af oplysninger, der af hensyn til statens sikkerhed skal holdes hemmelige, til en fremmed efterretningstjeneste*. De klassificerede oplysninger vil som regel primært være af militær eller politisk art, men kan også vedrøre økonomiske forhold. Selvom begrebet ”danske stats- og samfundsinteresser” kan synes meget vidt, kan man på den anden side ikke umiddelbart sætte lighedstegn med enhver oplysning, der er omfattet af de almindelige bestemmelser om offentligt ansattes tavshedspligt. Det er ikke afgørende, om de pågældende oplysninger er klassificerede, men om de af hensyn til statens sikkerhed skal holdes hemmelige over for et givet fremmed efterretningsvæsen.<sup>101</sup>

Af nyere praksis vedrørende § 107 kan bl.a. nævnes den såkaldte Lenz-sag, hvor der dog ikke skete tiltalerejsning, da justitsministeren tiltrådte Rigsadvokatens vurdering af, at sagen var forældet.<sup>102</sup> Til illustration af, at stats- og sikkerhedsforbrydelserne ikke kun vedrører danske statsborgere, kan endvidere nævnes en sag fra 1980, hvor en udenlandsk statsborger (Jörg Meier) blev idømt seks års fængsel for forsøg på spionage efter bl.a. § 107 stk. 1 og 2, for at have indrejst til og opholdt sig her i landet under falsk identitet i fem år med det formål at skaffe forskellige oplysninger om statshemmeligheder for et fremmed efterretningsvæsen. Vedkommende havde bl.a. overtalt en dansk kvinde til at tage ansættelse i Udenrigsministeriet for at skaffe ham et antal dokumenter derfra, som han overlod til det fremmede efterretningsvæsen.<sup>103</sup> Af andre sager kan nævnes:

**U 1959.718 Ø (Blechingberg-sagen):** Handelsrådgiver ved dansk ambassade i udlandet (Blechingberg) blev idømt 8 års fængsel efter § 107, stk. 1, for at have udleveret hemmeligtstemplede dokumenter fra ambassaden til en agent for det polske efterretningsvæsen. Vedkommende blev også dømt efter § 108 for at have haft forbindelse med fremmed efterretningsvæsen og for at have udleveret en række

---

delbart eller middelbart at virke inden for den danske stats område, straffes med fængsel indtil 2 år eller under formildende omstændigheder med hæfte.”

101 Jørn Vestergaard, *Påvirkningsagenter*, s. 155 f.

102 Strafforældelsesreglerne findes i straffelovens § 93. Forældelsesfristen er 2 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 1 år, 5 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 4 år, 10 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 10 år, og 15 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel på bestemt tid. Når der er hjemlet straf på livstid, sker ingen forældelse. Forældelsesfristen regnes fra den dag, da den strafbare virksomhed er ophørt.

103 U 1980.421/1 H. Vedkommende blev også dømt for bl.a. overtrædelse af straffelovens § 108, stk. 1, se nærmere om denne bestemmelse nedenfor.



uklassificerede dokumenter. Blechingberg var kommet i et økonomisk afhængighedsforhold til den omtalte fremmede magts repræsentant, hvilket blev udnyttet af den polske efterretningstjeneste til at presse ham til at udlevere forskellige dokumenter, bl.a. under trusler mod ham og hans nærmeste.

**U 1960.896 H (Runa-sagen):** Domfældelse efter § 107, stk. 1, for udfærdigelse af tegninger over dansk fort, etablering af kontakt til fremmed efterretningssvæsen, opfordring af befalingsmand til udfærdigelse af de nævnte tegninger og aflevering til anden underagent og for opfordring til befalingsmand om at meddele oplysninger om militært udstyr mv.

Herudover findes nogle trykte domme fra perioden 1947-50 om forhold begået under besættelsen (vedrørende den dagældende § 105).

Mens § 107 som nævnt vedrører den ”egentlige” spionagevirksomhed, kriminaliserer § 108 ”resttilfældene” af samarbejde med fremmed efterretningssvæsen:

”§ 108. Den, som uden at forholdet falder ind under § 107, i øvrigt foretager noget, hvorved fremmed efterretningssvæsen sættes i stand til eller hjælpes til umiddelbart eller middelbart at virke inden for den danske stats område, straffes med fængsel indtil 6 år.

Stk. 2. Såfremt det drejer sig om efterretninger vedrørende militære anliggender, eller virksomheden finder sted under krig eller besættelse, kan straffen stige indtil fængsel i 12 år.”

§ 108 kaldes også for ”den milde spionageparagraf,” der retter sig mod videregivelse af oplysninger til udenlandske agentorganisationer. Bestemmelsen omfatter al strafbar efterretningssvæsen, der ikke rammes af spionagebestemmelsen i § 107, det vil sige dels efterretningssvæsen rettet mod Danmark, men vedrørende forhold, der ikke skal holdes hemmelige, eller hvis hemmeligholdelse i hvert fald ikke er påkrævet af hensyn til danske stats- eller samfundsinteresser, dels efterretningssvæsen, som ikke er rettet mod Danmark. Til forskel fra bestemmelsens forløber (§ 105), har man erstattet udtrykket ”en fremmed stats efterretningssvæsen” med ”fremmed efterretningssvæsen” for også at kunne ramme bistand til fremmed efterretningssvæsen, som ikke er statsligt organiseret.

Ifølge det justitsministerielle udvalg betænkning bør tiltale typisk rejses i tilfælde, hvor der til brug for fremmed efterretningssvæsen hemmeligt eller gennem systematisk virksomhed tilvejebringes oplysninger (eller sammenstillinger deraf), som kendeligt for den pågældende kan benyttes til skade for danske eller fremmede samfundsinteresser eller enkeltpersoners liv eller sikkerhed. Derimod

mente udvalget ikke, der i almindelighed burde rejses tiltale i anledning af enkeltstående mere tilfældige udtalelser til repræsentanter for et fremmed efterretningsvæsen, og sådan er bestemmelsen også siden blevet fortolket.<sup>104</sup>

Det er antaget, at en grundlæggende del af gerningsindholdet består i etablering af kontakt med fremmed efterretningsvæsen (om end det næppe i sig selv er nok).<sup>105</sup> Bestemmelsen omfatter eksempelvis overladelse af uklassificerede oplysninger af militær betydning eller tilsvarende oplysninger om samfundsøkonomiske eller andre statslige anliggender, men også informationer til brug for fremmed efterretningsvæsen vedrørende herværende enkeltpersoner eller grupper af personer, f.eks. fremmede, der har fået asyl her i landet. Den omfatter endvidere aktiviteter i form af hjælp til fremmed efterretningsvæsen til at virke i Danmark, f.eks. ved at tilvejebringe dækadresser, falske identiteter og lignende.

Bestemmelsens ordlyd rækker imidlertid videre end til de nævnte typetilfælde, og en begrænsning, hvorved mere uskyldige – eller ifølge Hurwitz efter omstændighederne ligefrem ønskelige – former for efterretningsvirksomhed holdes uden for strafansvar, menes at være sikret ved den særlige påtalebestemmelse i § 110 f, hvorefter påtale kun sker efter justitsministerens påbud.<sup>106</sup>

I det justitsministerielle udvalgs udkast til bestemmelsen var sædvanlig journalistisk og rent erhvervsmæssig efterretningsvirksomhed udtrykkeligt undtaget (stk. 3) under forudsætning af, at man ikke med en sådan efterretningstjeneste forfulgte et biformal, som var omfattet af bestemmelsens stk. 1. Efter ønske fra det folketingsudvalg, der blev nedsat den 5. april 1950 for at undersøge behovet for ændringer af straffelovens kapitler 12 og 13, blev denne del af bestemmelsen imidlertid ikke medtaget i Justitsministeriets lovforslag. Folketingsudvalget var bekymret for, at ulovlig efterretningsvirksomhed kunne drives under dække af journalistisk virksomhed eller efterretningstjeneste i erhvervsmæssigt øjemed. For at udelukke misforståelser og uberettigede modsætnings slutninger, mente man det var bedst ikke at medtage bestemmelsen, men anførte samtidig i lovforslagets bemærkninger, at man anså det for ”selvfølgelig, at efterretningstjeneste af den nævnte art lovligt kan finde sted som hidtil.”<sup>107</sup> Endvidere falder diploma-

104 Bet. vedr. forslag til ændringer af straffelovens kapitler 12 og 13 (1949), s. 40-41.

105 *Kommenteret straffelov – Speciel del*, s. 16.

106 S. Hurwitz, *Den Danske Kriminalret – Speciel del*, s. 25. Hurwitz angiver ikke nærmere, hvad han forstår ved ”ønskelig” efterretningsvirksomhed.

107 Forslag til lov om ændring i og tilføjelser til borgerlig straffelov, RT 1950/51, Tillæg A, sp. 7198: ”Det må anses for selvfølgelig, at efterretningstjeneste af den nævnte art lovligt kan finde sted som hidtil. Ulovlig efterretningsvirksomhed kan imidlertid tænkes drevet under dække af journalistisk

tisk efterretningsvirksomhed i form af indberetninger fra udenlandske repræsentationer til hjemlandet om forskellige politiske, økonomiske m.fl. forhold i værtslandet uden for bestemmelsens område.<sup>108</sup>

I forlængelse af den såkaldte Arne Herløv Petersen-sag<sup>109</sup> pågik i begyndelsen af 1980'erne en diskussion om, hvorvidt § 108 også under visse omstændigheder kunne omfatte modtagelse af eller omgang med oplysninger, som fremmed efterretningsvæsen måtte forsyne nogen med. I en pressemeddelelse fra den 17. april 1982 om Arne Herløv Petersen-sagen anførte Justitsministeriet, at propagandafremmedende virksomhed i visse tilfælde kunne falde ind under straffelovens § 108. Justitsministeriet mente i den forbindelse, at domstolene, hvis en sådan sag blev rejst, navnlig ville lægge vægt på, om virksomheden efter en samlet bedømmelse – herunder samarbejdsformer, vederlæggelse og graden af afhængighed mellem parterne – klart havde været drevet med det overordnede sigte at sætte den fremmede efterretningstjeneste i stand til at forfølge sine formål, således at bistanden adskilte sig fra, hvad der blot med nogen rimelighed kunne betegnes som normal virksomhed som journalist eller forfatter her i landet.

Justitsministeren besluttede imidlertid i den konkrete sag at unnlade retsforfølgning af Arne Herløv Petersen med den begrundelse, at man ikke fandt danske interesser var blevet skadet i en sådan grad, at der var fuldt tilstrækkelig anledning til at rejse tiltale. Endvidere blev det anført i pressemeddelelsen, at Justitsministeriet i sådanne sager altid ville benytte sin tiltalebeføjelse ”med den yderste varsomhed”, dels af hensyn til ytringsfriheden, dels fordi andre virkemidler ofte ville være tilstrækkelige.<sup>110</sup> Domstolene fik derfor ikke lejlighed til at bidrage til fortolkningen af, hvorvidt og i så fald under hvilke betingelser § 108 også omfatter propagandavirksomhed.

Jørn Vestergaard har senere anført, at man ved forkastelsen af lovforslagets § 101 om modtagelse af skjult støtte til propaganda for fremmed magt mv., havde gjort endelig op med dette forhold og besluttet ikke at kriminalisere det:

---

virksomhed eller efterretningstjeneste i erhvervsmæssigt øjemed. For at udelukke misforståelser har man ment det rettest ikke at medtage bestemmelsen, fra hvilken man måske også kunne drage uberettigede modsætningslutninger.”

108 Bet. vedr. forslag til ændringer af straffelovens kapitler 12 og 13 (1949), s. 40-41.

109 Se om sagen i Kommissionens beretning bind 13. Arne Herløv Petersen blev den 17. april 1982 meddelt tiltalefrafald for overtrædelse af straffelovens § 108 for ulovlig forbindelse med en fremmed efterretningstjeneste.

110 Justitsministeriet den 17. april 1982: Arne Herløv Petersen-sagen. Pressemeddelelsen er bl.a. gengivet i FT 1981/82, FF sp. 6767 ff. samt i Kommissionens beretning, bind 13

”Lovudvalget, Justitsministeriet og Rigsdagen opfattede helt klart forholdet således, at § 108 kun omfatter ulovlig *efterretningsvirksomhed*, jf. paragraffens ordlyd. (...) Dette betyder, at det er helt afgørende for den strafferetlige bedømmelse af en kontakt med et fremmed efterretningsvæsen, hvilken vej informationerne går. Den milde spionageparagraf retter sig alene mod videregivelse af oplysninger til udenlandske agent-organisationer. Til trods for sin vidtgående ordlyd omfatter bestemmelsen *ikke* modtagelse eller omgang med oplysninger, som sådanne organisationer måtte forsyne nogen med. Paragraffen påbyder så at sige ensretning af informationsstrømmen, og fornuftigt nok i den rigtige retning. Den er ikke tænkt som statsikkerhedens kinesiske mur eller – med det af Churchill i 1946 lancerede udtryk – ’jerntæppe’ til forebyggelse af påvirkning udefra.”<sup>111</sup>

Den kommenterede straffelov tilslutter sig dette synspunkt og henviser bl.a. til den nævnte artikel.<sup>112</sup> En nærmere drøftelse af de nævnte synspunkter følger nedenfor i kapitlets afsluttende sammenfatning og vurdering.

Der foreligger flere domme om § 108 end om § 107 i trykt retspraksis. Endvidere er der i en del af de domme, der vedrører § 107, også pådømt et eller flere forhold under § 108 (U 59.718 Ø, U 60.906 H og U 80.421 H, se under § 107).

Herudover kan nævnes følgende sager:

**U 2002.936 Ø:** En toldassistent blev idømt 4 måneders fængsel for overtrædelse af § 108, stk. 1, for at have givet oplysninger til DDR's efterretningstjeneste om det danske toldvæsens struktur mv. samt om danske statsborgere. Byretten havde oprindeligt kun idømt ham 60 dages fængsel, idet de så det som formildende omstændigheder, at den pågældende ikke selv havde taget kontakt til DDR's efterretningsvæsen, men over længere tid var planlagt forsøgt hvervet af DDR's efterretningsvæsen, at han alene havde givet oplysninger under forhørsagtige omstændigheder samt at DDR's myndigheder havde lagt pres på ham ved at true ham med anklage om spionage mod DDR. Endelig blev det lagt til grund, at de østtyske efterretningsfolk havde lagt et mere udtalt pres på toldassistenten, som denne kunne have opfattet på den måde, at hans muligheder for at få sin forlovede ud af DDR ville være stærkt begrænsede, hvis han ikke samarbejdede. Landsretten forhøjede straffen til 4 måneder under henvisning til forbrydelsens karakter samt den omstændighed, at han forinden var blevet advaret af PET mod at have kontakt med de pågældende myndighedspersoner i DDR. I formildende retning blev der lagt vægt på den meget lange tid, der var forløbet, siden forholdet blev begået.

<sup>111</sup> Forfatterens fremhævninger. J. Vestergaard, *Påvirkningsagenter*, s. 161.

<sup>112</sup> *Kommenteret straffelov – Speciel del*, s. 16.

**U 1978.167 H:** 8 års fængsel for overtrædelse af bl.a. § 108, stk. 2, og for forsøg på overtrædelse af stk. 1, ved i perioden fra november 1972 til maj 1976 at have bistået fremmed efterretningstjeneste (det oplyses ikke i dommen hvilken tjeneste, der er tale om) med at fremskaffe oplysninger af såvel militær som af ikke-militær art og uden fornøden tilladelse at have solgt diverse elektroniske komponenter og lignende. Ved strafudmålingen blev der bl.a. lagt vægt på, at tiltaltes begrundelse måtte antages at have været økonomisk vinding (retten konfiskerede hans fortjeneste) samt at de oplysninger, der blev videregivet og de genstande, der blev solgt, angik militært betydningsfulde forhold. I strafudmålingen indgik også overtrædelser af våbenloven og loven om valutaforhold.

**U 1975.884 Ø:** En tidligere sergent og hjemmeværnsmand blev idømt 8 måneders fængsel (forsøg på overtrædelse af § 108, stk. 1) for at have taget kontakt til den sovjetiske ambassade med tilbud om at skaffe USSR's efterretningstjeneste oplysninger af interesse for denne. Den domfældte havde et vist kendskab til militære anliggender, hvilket også var anført i skrivelsen til ambassaden. Ambassaden havde imidlertid sendt skrivelsen videre til det danske udenrigsministerium med anførelse af, at indholdet ikke vedkom ambassaden.

**U 1966.204 Ø:** En tidligere premierløjtnant henvendte sig til det østtyske efterretningsvæsen og lod sig hverve som agent mod kontant betaling med nærmere angivne opgaver i Danmark og Vesttyskland, som han dog aldrig nåede at udføre. Kort tid efter henvendte han sig nemlig til Forsvarets efterretningsafdeling og fortalte om den østtyske forbindelse. Han nægtede at have givet østtyskerne oplysninger eller at have haft forsæt hertil, og han gjorde gældende, at henvendelsen til østtyskerne alene var økonomisk begrundet (han manglede penge til at betale hotelregningen og hjemrejsen fra Berlin efter en forretningsrejse) og for at benytte forbindelsen til at etablere et samarbejde med en dansk efterretningstjeneste, da han var ked af, at hans militære løbebane var blevet afbrudt og ønskede at genindtræde i hærens tjeneste, evt. via deltagelse i efterretningstjenesten. Retten godtog ikke hans forklaring, men mente det var overvejende sandsynligt, at den pågældende ved sin handlemåde havde bragt sig i et vist afhængighedsforhold til det østtyske efterretningsvæsen og i en given situation ville være rede til at give denne oplysninger af den art, han i første omgang havde tilbudt dem. Det blev for retten oplyst, at den tiltalte havde kendskab til forskelligt stof af efterretningsmæssig karakter, som det ville være af stor værdi for en østmagt at komme i besiddelse af. Han blev idømt 8 måneders fængsel for forsøg på overtrædelse af § 108, stk. 1, da den efterfølgende henvendelse til Forsvarsstabens efterretningsafdeling ifølge retten ikke kunne anses som frivillig tilbagetræden fra forsøg.

Endelig kan nævnes Østre Landsrets dom af 2. maj 1991 (Blekingegade-sagen), hvor Bo Weimann blandt andre forhold blev dømt for at have indsamlet og systematiseret oplysninger om jødiske personer samt om pro-israelske personer og firmaer fra åbne kilder og videregivet oplysningerne til PFLP.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Denne del af sagen var ikke omfattet af udmålings-anken til Højesteret, gengivet i U 1992.94 H, jf. Jørn Vestergaard, *Påvirkningsagenter*, s. 157.

## 5. STRAFVELOVENS KAPITEL 13 – STATENS INDRE SIKKERHED

I straffelovens kapitel 13 om angreb på statens indre sikkerhed har særligt den såkaldte urobestemmelse i § 114 været af interesse for PET's forhold. Bestemmelsen havde følgende ordlyd:

”§ 114. Den, som deltager i eller yder væsentlig økonomisk eller anden væsentlig støtte til korps, gruppe eller sammenslutning, der har til hensigt ved magtanvendelse at øve indflydelse på offentlige anliggender eller fremkalde forstyrrelse af samfundsordenen, straffes med fængsel indtil 6 år.”

Stk. 2. Den, som deltager i ulovlig militær organisation eller gruppe, straffes med bøde eller hæfte eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 2 år.”

§ 114 blev indsat i straffeloven i 1952 og kriminaliserer medlemskab af og forskellige former for støtte til visse sammenslutninger. Bestemmelsen blev væsentligt ændret i 2002, da Folketinget vedtog et omfattende lovkompleks, i daglig tale kaldet ”anti-terrorpakken,” der indebar ændringer af bl.a. straffeloven,<sup>114</sup> udlændingeloven og retsplejelovent. Det oprindelige indhold af § 114 blev ved den lejlighed flyttet til §§ 114 c og 114 d.<sup>115</sup>

Straffelovens § 114 var indtil ændringen i 2002 stort set en videreførelse af ”uroloven” fra 1934, som blev indført i efterdønningerne fra den nazistiske magtovertagelse i Tyskland i 1933 for at dæmme op for de spirende fascistiske tendenser i samfundet.<sup>116</sup> Urolovens § 1 lød som følger:

114 Ændringerne af straffeloven findes i lov nr. 378 af 6. juni 2002.

115 Nu § 114 f.

116 Lov nr. 123 af 28. april 1934. I henhold til lovforslagets bemærkninger (L 59 af 18. januar 1934) var baggrunden for fremsættelsen af lovforslaget, at der ”i den seneste tid [har] vist sig en vis Tendens til at organisere særlige Korps af den i foranstaaende Lovforslags omhandlede Beskaffenhed. Saa-

”§ 1. Sammenslutninger eller Korps, som har til Hensigt ved ulovlig Magtanvendelse at øve Indflydelse paa politiske eller offentlige anliggender, er forbudt. Hensigten anses særlig tilkendegivet ved, at Sammenslutningen eller Korpset ved Udrustning med Vaaben eller Redskaber, der kan anvendes til Indøvning i Brugen af Vaaben, ved militærlignende Organisation og Afholdelse af militære Øvelser i Særdeleshed gøres egnet til Benyttelse ved Magtanvendelse.

Saadanne Sammenslutninger og Korps bliver at opløse.”

§ 114, stk. 1, omfattede deltagelse både i sammenslutninger mv., der med et *politisk mål* for øje ved magtanvendelse ville øve indflydelse på offentlige anliggender og i sammenslutninger, hvis mål var at skabe *almindelig uro og økonomisk kaos* ved plyndring, ulovlig frihedsberøvelse eller lignende, selvom det ikke kunne godtgøres, at der hermed forfulgtes et videregående politisk formål. Bestemmelsen gik herved videre end uroloven, der kun havde politiske aktioner for øje.

Begrebet ”magtanvendelse” indbefattede både anvendelse af våben eller andre voldelige midler som f.eks. sabotage (ødelæggelse eller beskadigelse af bygninger, anlæg og materiel, der tjener samfundsvigtige funktioner eller forvoldelse af alvorlig forstyrrelse i sådanne anlægs funktioner) og andre grove tvangsmidler. Bestemmelsen havde dog den væsentlige indskrænkning, at den alene værnede *danske* offentlige anliggender og den danske samfundsorden. Støtte til ”terroristiske” organisationer/frihedsbevægelser, der virkede for en forandring af samfundsforholdene *uden* for Danmark, var ikke omfattet af § 114.<sup>117</sup> Straffen var indtil 2002 fængsel i op til seks år.<sup>118</sup>

Bestemmelsen supplerede straffelovens § 111 (”den, som foretager en handling, der sigter til ved udenlandsk bistand, ved magtanvendelse eller trussel derom at forandre statsforfatningen eller sætte den ud af kraft, straffes med fængsel indtil på livstid”) ved at udbygge værnet mod samfundsomvæltninger med et forbud mod *sammenslutninger*, der har tilkendegivet en samfundsomstyrtende hensigt eller må antages at have en sådan. Det var dog ikke tilstrækkeligt til at bringe

---

danne Korps skønnes ikke at tjene noget berettiget Formaal, men frembyder paa den anden Side en betydelig Fare for Forstyrrelse af Ro og Orden i Samfundet.”

117 Sådant støtte var indtil 2002 således ikke kriminaliseret, med mindre man kunne godtgøre, at finansieringen vedrørte bestemte terrorhandlinger, og at dette var afsenderen bekendt, hvorefter man kunne sigte vedkommende for medvirken til den konkrete terrorhandling efter straffelovens § 23.

118 Strafferammen er nu udvidet til fængsel på livstid.



§ 114 i anvendelse, at et parti i sin ideologi ikke tog afstand fra magtanvendelse som en teoretisk mulighed.<sup>119</sup>

For at deltagelsen eller støtten til den givne sammenslutning var strafbar efter bestemmelsen, skulle deltagere og bagmænd være klar over sammenslutningens (reelle) målsætning (forsæt). Hurwitz skriver herom i *Den Danske Kriminalret*:

”For den enkelte deltagers vedkommende er det en betingelse for strafansvaret, at han har været klar over gruppens ulovlige formål eller dens ulovlige militære karakter. Det må i førstnævnte henseende være tilstrækkeligt, at han har indset det som i høj grad sandsynligt, at gruppen vil skride til magtanvendelse for at gennemføre sit program. Det blotte medlemskab i et som lovligt anerkendt politisk parti kan ikke rammes af bestemmelsen, selv om partiet ideologisk ikke vil tage afstand fra magtanvendelse som teoretisk mulighed.”<sup>120</sup>

Andet stykke af § 114 forbød deltagelse i en *ulovlig militær organisation eller gruppe*. Her blev der ikke stillet noget krav om sammenslutningens formål, blot den kunne karakteriseres som ”militær.” Heri lå, at deltagerne var udstyret med våben eller redskaber, der kunne anvendes som våben, eller at de blev trænet i våbenbrug med kampvirksomhed for øje. Det udelukkede på den ene side skytteforeninger, bueskydningsklubber mv., mens spade- eller stokkebevæbnede grupper, der blev organiseret og trænet med henblik på at beskytte politiske møder, ville være forbudt efter § 114, stk. 2.<sup>121</sup> Overtrædelse af § 114, stk. 2, blev straffet med bøde, hæfte eller fængsel indtil fire måneder eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil to år.

Der findes ingen praksis vedrørende denne bestemmelse. Medlemmerne af Blekingegadebanden blev bl.a. sigtet for overtrædelse af § 114 og varetægtsfængslet med henvisning til bl.a. denne bestemmelse, men sigtelsen blev ikke opretholdt og kom ikke til prøvelse under straffesagen.

119 *Kommenteret straffelov – Speciel del*, 7. udgave, s. 28. Kan en sammenslutning på den anden side betegnes som værende af samfundsomstyrtende karakter, vil den efter omstændighederne blive opløst ved dom, jf. grundlovens § 78. Fortsat deltagelse i en forening, der er blevet opløst ved dom, er strafbar efter straffelovens § 132 a.

120 Hurwitz, *Den Danske Kriminalret – Speciel Del*, s. 32.

121 Man kunne dog, indtil slutningen af 1993, som forening eller sammenslutning få tilladelse til militær virksomhed – jf. ordlyden ”ulovlig militær organisation...”, forstået som ”ikke-tilladt”, se *Kommenteret straffelov – Speciel del*, 7. udgave, s. 28.

## 6. SAMMENFATNING OG VURDERING

Som det fremgår af kommissoriet for det justitsministerielle udvalg, var opgaven at overveje forslag til ændringer i borgerlig straffelov, navnlig i kapitlerne 12 og 13, som måtte anses begrundet i de erfaringer, der var indvundet siden straffelovens vedtagelse og i særdeleshed under besættelsen og i tiden derefter. At det især var besættelsestidens erfaringer og det forhold, at man efterfølgende så sig nødsaget til at vedtage straffelovgivning med tilbagevirkende kraft, der var baggrunden for lovændringen, blev vedvarende fastholdt fra forskellig politisk og fagligt hold gennem hele den 4-årige periode, hvor arbejdet med lovændringen stod på, og det blev ligeledes stort set konsekvent afvist, at der var tale om et lovforslag vendt mod bestemte former for politisk virksomhed osv., således som kommunisterne hævdede.

Under Folketingets behandling af lovforslaget blev der dog af nogle rejst spørgsmål om kommunisternes loyalitet, men det pointeredes også, at så længe man – og herunder kommunisterne – holdt sig til de demokratiske spilleregler, kunne de arbejde for at forandre samfundet i en hvilken som helst retning, de ønskede. Det er dog uomtvisteligt, at ”fjenden” i de flestes optik var Warszawa-pagt-landene, herunder navnlig USSR, om end man af diplomatiske årsager afstod fra at sige det lige ud.

Mens det altså næppe var hensigten at ramme kommunisternes politiske arbejde, så længe de holdt sig inden for den lovlige politiske aktivitets rammer, er det spørgsmålet, om reglerne ud over deres officielle formål også skulle bruges til legitimering af en (fortsat) registrering af kommunister m.fl. Opmærksomheden samles i den forbindelse navnlig om femtekolonnebestemmelsen, lovens § 101, hvorefter det er strafbart med krig, besættelse eller andre fjendtligheder for øje at foretage nogen handling, hvorved bistand til fjenden forberedes.

Til belysning af dette spørgsmål skal der i det følgende fremdrages forskellige fortolkningsbidrag, herunder mindre kendte kilder. Kommissionen har bl.a. haft adgang til Justitsministeriets sag om femtekolonne-loven, som indeholder forskellige udkast til lovregler, kladder til ministertaler i Rigsdagen, korrespondance mv. Blandt dette materiale findes bl.a. Justitsministeriets bemærkninger

til 1951/52-folketingsudvalgets ændringsforslag, som blev forelagt ministeriet, inden udvalget afgav betænkning den 13. marts 1952. Om den vedtagne § 101 (forslagets § 102) anførte Justitsministeriet bl.a., at ”Det er vel ikke særlig sandsynligt, at der vil komme tilfælde af domfældelser efter den foreslåede bestemmelse. *Dens hovedformål er at give mulighed for efterforskningsskridt*, når formodninger om sådan forberedende virksomhed foreligger.” (fremhævet her).

På den baggrund modsatte ministeriet sig i svaret til folketingsudvalget et ændringsforslag, der ville medtage ”ydelse af bistand til fjenden” i bestemmelsen. En sådan ændring ville efter ministeriets opfattelse skærpe betingelserne for, at man kunne iværksætte efterforskningsskridt, da det formentlig ville få domstolene til at kræve, at der skulle foreligge en forberedelse, der kunne betegnes som egentligt forsøg på bistandsydelse. Meningen var, at loven skulle give mulighed for at kunne ramme forberedelseshandlinger, som blev foretaget i fredstid, uden at der forelå nogen kontakt med den fjende, man i en given situation ville hjælpe, og som altså ikke ville kunne straffes som forsøg på egentlig bistandsydelse.<sup>122</sup>

Stephan Hurwitz – som var med i det ministerielle udvalg – synes at have ligget på linje med ministeriets vurdering af bestemmelsens primære formål. På mødet i kriminalistforeningen den 14. november 1949 udtalte han som ovenfor citeret bl.a.: ”Ved bedømmelsen af bestemmelsens betydning må for øvrigt også ses hen til de muligheder, den rummer som basis for foretagelse af politimæssige efterforskningsskridt.”<sup>123</sup>

I tråd hermed synes også at være formanden for folketingsudvalget, Lorentzens, bemærkninger fra 2. behandlingen i Folketinget den 21. marts 1952 om bestemmelsens betydning:

”...jeg tror ikke, der er nogen af udvalgets medlemmer, der mener, at § 102 [den vedtagne § 101] i fredstid vil få nævneværdig betydning; dens betydning ligger formentlig deri, at samfundet kan søge kolonnen isoleret ved en krigs udbrud og senere, når dens handlinger er fuldt afsløret, kan få den idømt straf, og det kan vel heller ikke udelukkes, at dens virksomhed med § 102 som baggrund kan afsløres allerede i fredstid, og at der kan finde straf sted i henhold til denne paragraf.”<sup>124</sup>

122 Kasse 0005 JM 6. ktr. 1947-1967 Journalsager 59 B, Rigsarkivet. Ministeriet erindrede i den forbindelse udvalget om, at ydelse af bistand til fjenden var omfattet af nogle af de andre bestemmelser i kapitel 12.

123 Nordisk Kriminalistisk Årbog 1949-50: Forhandlingerne på Dansk Kriminalistforenings Årsmøde i København den 14. november 1949, s. 103.

124 RT 1951/52, Folketinget, sp. 3168.

Denne potentielle isolering kræver, at man ved, hvem kolonnen består af, hvilket igen forudsætter efterforskning og registrering. Denne sammenhæng er da også mere eller mindre åbent erkendt i eftertiden. Den 22. marts 1968 udtalte justitsminister Thestrup eksempelvis i Folketinget:

”Hr. Sigsgaard spurgte mig om, hvorvidt man kunne afskaffe de hemmelige kartoteker, og om vi tænkte på at gøre det. Han spurgte også om, hvad de nuværende kartoteker og registreringen egentlig skal bruges til. Dér vil jeg gerne sige, at registreringen tilsigter at modvirke de i straffelovens kapitler 12 og 13 omhandlede forbrydelser, og spørgsmålet om, hvornår man kan ophøre med denne registrering, og omfanget af denne registrering må bestemmes af, i hvilken grad der er fare for de i straffelovens kapitler 12 og 13 omhandlede forbrydelser.”<sup>125</sup>

Endelig kan der henvises til justitsministerens instruks til PET, som blev udstedt i 1953, altså året efter, at femtekolonnenloven blev vedtaget. Instruksen indledes med, at ”efterretningstjenestens formål er at overvåge, forebygge og modvirke foretagender og handlinger, som må antages at rumme en fare for rigets selvstændighed og sikkerhed og den lovlige samfundsorden, herunder i første omgang de i straffelovens kapitler 12 og 13 omhandlede forbrydelser.” Selv om det senere i instruksen anføres, at registreringen må indskrænkes til det absolut påkrævede, er der med udvidelsen af det strafbare område ved lovændringen i 1952 skabt grundlag for en noget udvidet registrering i forhold til tidligere.

En forståelse for samtidens politiske klima, der var stærkt præget af den indenrigs- og udenrigspolitiske situation, som den så ud i tiden umiddelbart før og under behandlingen af femtekolonnenloven, kan være nyttig for en vurdering af baggrunden for 5. kolonnenloven. Lovforslaget var som nævnt undervejs i fire år fra nedsættelsen af det justitsministerielle udvalg i april 1948, til loven blev vedtaget i 1952, efter at have været fremlagt som forslag og drøftet i Rigsdagen i tre samlinger (1949/50 – 1951/52). Det bipolære system mellem de tidligere allierede, hvor strukturelle og idépolitiske modsætninger mellem vestlige demokratier og østlige diktaturer kom til at spille en stadig mere fremtrædende rolle, blev etableret i løbet af ganske få år (1945-1949/50).<sup>126</sup> For datidens borgerlige og socialdemokratiske politikere gav situationen i slutningen af 1940'erne klare mindelser til tiden før den 9. april 1940.<sup>127</sup>

125 FT 1967/68, FF sp. 1566.

126 DIIS, *Danmark under den kolde krig*, bd. 1, s. 103 ff.

127 Thorsten Borring Olesen og Paul Villaume, *I blokopdelingens tegn 1945-1972*, Dansk Udenrigspolitisk

Debatten i Rigsdagen viser bl.a., at erindringen om påskekrisen i marts 1948, hvor militæret og politiet blev sat i højeste alarmberedskab efter rygter om et nærtforestående sovjetisk fremstød mod Danmark, stadig var frisk i 1949-52.<sup>128</sup> Påskekrisen fandt sted umiddelbart efter, at kommunisterne i februar samme år med Sovjetunionen som medspiller ved et kup gjorde ende på det parlamentariske demokrati i Tjekkosllovakiet og indsatte en ren kommunistisk regering i stedet for den siddende koalitionsregering. Der var i tiden herefter en udpræget frygt for flere kommunistiske magtovertagelser – en frygt, som altså pludselig følte meget reel for Danmark i dagene omkring den 20. marts 1948. Frygten for sovjetisk ekspansionisme i Vesteuropa blev kun forstærket i de følgende år efter det kommunistiske Nordkoreas invasion i Sydkorea i juni 1950, som af vestmagterne bl.a. blev opfattet som et forvarsel om en potentiel tilsvarende skæbne for Vesteuropa, og som gav anledning til en remilitarisering af regionen.<sup>129</sup>

Nyere historisk forskning konkluderer bl.a., at mens de danske sikkerhedsmyndigheder næppe troede – og heller ikke i retrospektiv har haft grund til at tro – at de danske kommunister havde planer om et kup à la Tjekkosllovakiet i påsken 1948 eller senere, har bekymringen snarere centreret sig om, i hvilket omfang de danske kommunister ville virke som femtekolonne ved et sovjetisk angreb på Danmark.<sup>130</sup> Partiet havde i de første efterkrigsår formået at så tvivl om partiets nationale sindelag ved bl.a. åbent at forsvare kuppet i Prag.<sup>131</sup> Det er derfor ikke uforståeligt, at man fra myndigheders og skiftende regerings side nærrede bekymring over kommunisternes besiddelse af våben fra modstandskampen og over deres placering inden for hær og politi og har søgt at gardere sig mod bl.a. denne perciperede latente femtekolonnenetrussel ved bl.a. at skaffe efterretningstjenesterne et udvidet efterforskningsgrundlag.<sup>132</sup>

---

Historie bind 5 (Gyldendal, 2005), s. 145. Efterforskningen af kommunisterne er dog for en del også generisk og stammer tilbage fra tiden før 2. verdenskrig.

128 Påskekrisen er bl.a. beskrevet i Thorsten Borring Olesen og Paul Villaume, *I blokopdelingens tegn 1945-1972*, s. 93 ff.

129 For en nærmere redegørelse for disse tiltags betydning for genoprustningen af Europa og det politiske klima generelt, se DIIS, *Danmark under den kolde krig*, bd. 1, s. 110 ff. Den danske sikkerhedspolitiske debat, herunder den politiske og ideologiske kamp mellem Socialdemokratiet, Venstre og Det Konservative Folkeparti på den ene side og Danmarks Kommunistiske Parti på den anden side er indgående beskrevet i samme værk, s. 119 ff.

130 Se hertil Kommissionens beretning bind 6 om DKP.

131 Thorsten Borring Olesen og Paul Villaume, *I blokopdelingens tegn 1945-1972*, s. 97.

132 Ibid.

På den anden side er det notorisk, at der er meget få tiltalerejsninger og domfældelser for overtrædelse af kap. 12-13. Der er givetvis flere årsager hertil. En række af bestemmelserne finder kun anvendelse under krig eller besættelse, og disse har i sagens natur derfor ikke været overtrådt. Hertil kommer, at en række af de bestemmelser, der finder anvendelse i fredstid, er af så særegen karakter, at de kun overordentlig sjældent, hvis overhovedet nogensinde, overtrædes, f.eks., at nogen foretager handlinger, der sigter til at løsrive nogen del af riget ved udenlandsk bistand eller at påføre den danske stat krig. Endvidere er man fra anklagemyndighedens side uden tvivl tilbageholdende med at søge at rejse tiltale for ikke derved at afsløre PET's efterforskningsmetoder, kilder, skade samarbejds partnere osv. Endelig er det meget tænkeligt, at reglerne i § 110 f og § 118 a om, at tiltale alene sker efter justitsministerens påbud, lægger en vis dæmper på antallet af sager, der måtte søges rejst ved domstolene.

I den forbindelse påkalder spørgsmålet om *påvirknings- og meningsagenter* sig interesse. Som nævnt ovenfor under gennemgangen af den parlamentariske proces, blev den foreslåede § 101, der gjorde det strafbart i det skjulte at modtage økonomisk støtte til propaganda, ikke vedtaget. Alligevel er der noget, der kunne tyde på, at politiske grupperinger, bevægelser osv. i et vist omfang er blevet overvåget, fordi man vidste eller mente, at de mere eller mindre (i det skjulte) blev styret af bl.a. Sovjet, og spørgsmålet er derfor, hvad der har været det nærmere grundlag for at foretage en sådan overvågning af såkaldte ”meningsagenter”.

I det ministerielle juristudvalgs betænkning anføres som begrundelse for at indføre den foreslåede § 101:

”En politisk propaganda kan ved at skabe en for fremmede interesser gunstig jordbund i den offentlige mening være virksom som forberedelse til anslag mod statens selvstændighed og sikkerhed. Fremtræder en sådan propaganda åbenlyst som udenlandsk, er den naturligvis ikke nær så farlig, som når den tilsyneladende er af dansk oprindelse og dikteret af danske interesser, men i virkeligheden helt eller delvis finansieres fra udlandet.”<sup>133</sup>

Da forslaget til denne bestemmelse blev fremlagt i Folketinget, blev det som tidligere nævnt vel modtaget af de fleste partier, der imidlertid siden skulle skifte mening under udvalgsbehandlingen, og bestemmelsen blev som bekendt fjernet efter forslag fra det folketingsudvalg, som havde behandlet lovforslaget (og hvori

133 Bet. vedr. forslag til ændringer af straffelovens kapitler 12 og 13 (1949), s. 34.

kommunisterne ikke havde sæde). Kun det kommunistiske parti støttede til det sidste forslaget, idet man som tidligere nævnt mente, at forslaget var velegnet til at ramme socialdemokraternes modtagelse af Marshall-penge og andre amerikanske midler.

Den kuldsejlede propagandabestemmelse har dog fået den betydning for eftertiden, at den er søgt anvendt som argument for at anlægge en indskrænkende fortolkning af straffelovens § 108 (den ”milde” spionageparagraf). Om anvendelsen af straffelovens § 108 i forbindelse med Arne Herløv Petersen-sagen, se Kommissionens beretning, bind 13, kapitel 6.





## KAPITEL 3. INDGREB I MEDDELELSEHEMMELIGHEDEN

### INDHOLDSFORTEGNELSE:

1. INTRODUKTION OG PROBLEMSTILLING .....	185
2. BESKYTTELSEN AF MEDDELELSEHEMMELIGHEDEN .....	187
2.1. Grundlovens beskyttelse .....	187
2.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.....	189
2.3. Straffelovens værn om privatlivets fred .....	191
2.3.1. Beskyttelsen af privatlivets fred frem til 1972 .....	191
2.3.2. Beskyttelsen efter 1972.....	192
3. RETSPLEJELOVENS REGLER OM INDGREB I MEDDELELSEHEMMELIGHEDEN.....	197
3.1. Generelt om straffeprocessuelle tvangsindgreb .....	197
3.2. Indgreb i meddelelshemmeligheden .....	198
<i>Definition</i> .....	198
<i>Materielle betingelser</i> .....	199
3.3. Retsplejelovens regler om indgreb i meddelelshemmeligheden frem til 1985 .....	200
<i>Brevåbning og brevstandsning frem til 1985</i> .....	200
<i>Telefonaflytning frem til 1985</i> .....	203
<i>Teleoplysning frem til 1985</i> .....	208
<i>Anden aflytning (rumaflytning) frem til 1985</i> .....	209
3.4. Ændring af reglerne om indgreb i meddelelshemmeligheden (1985) .....	211
<i>Betingelser for foretagelse af indgreb i meddelelshemmeligheden</i> .....	212
<i>Proportionalitetskrav</i> .....	214
<i>Rettens kendelse og reglen om periculum in mora</i> .....	214
<i>Advokatbeskikkelse</i> .....	216
<i>Tilfældighedsfund</i> .....	217
<i>Destruktion af materiale</i> .....	220
<i>Underretning</i> .....	221



# INDGREB I MEDDELELSSEHEMMEIGHEDEN

## 1. INTRODUKTION OG PROBLEMSTILLING

Dette kapitel beskriver reglerne for indgreb i meddelelseshemmeligheden, som de så ud i perioden ca. 1945-1989. Et ”indgreb i meddelelseshemmeligheden” er beskrevet som et indgreb i privates kommunikation uden forudgående tilladelse (samtykke).<sup>1</sup> Meddelelseshemmeligheden er en del af privatlivets beskyttelse og kan udskilles fra denne som *retten til fortrolighed om i princippet enhver form for kommunikation*. Kommunikationen kan f.eks. foregå via brev, telegram, telefon, e-mail eller efter omstændighederne ved direkte (diskret) samtale, altså alle former for kommunikation, hvor man bør kunne regne med, at uvedkommende ikke vil få kendskab til indholdet heraf. Visse former for brud på meddelelseshemmeligheden er kriminaliseret i straffelovens § 263 og kan give op til seks måneders fængsel.

Omvendt vil der være tilfælde, hvor væsentlige samfundshensyn bevirker, at det alligevel vil være berettiget at gøre sig bekendt med indholdet af en beskyttet privat kommunikation. Under politiets efterforskning af mere alvorlig kriminalitet kan det således i nogle tilfælde være svært at opklare en forbrydelse eller indsamle tilstrækkeligt med beviser, med mindre man kan få adgang til f.eks. at aflytte mistænkte eller andres telefonsamtaler mv. Sådanne indgreb i meddelelseshemmeligheden er en del af de såkaldte *straffeprocessuelle tvangsindgreb*, der også omfatter f.eks. ransagning og beslaglæggelse.

Reglerne for politiets indgreb i meddelelseshemmeligheden er indeholdt i retsplejeloven og gælder – modsat flere af de regler for efterforskning og registrering, kommissionen i øvrigt har beskæftiget sig med – også for PET’s efterforskning.<sup>2</sup> Ud over at tjene til belysning af en vigtig del af det regelgrundlag, som PET’s efterforskning er underlagt, er et kendskab til reglerne for indgreb

<sup>1</sup> Lars Adam Rehof & Tyge Trier, *Menneskeret*, (JØF, 1990), s. 220.

<sup>2</sup> Der findes som bekendt ikke nogen særskilt lovgivning for PET, hvorfor tjenesten – med mindre

i meddelelshemmeligheden en forudsætning for Kommissionens nærmere vurdering af nogle af de ”sager” og særlige begivenhedsforløb, som er afdækket under arbejdet med beretningen.

I det følgende beskrives først i afsnit 2 det regelsæt i henholdsvis Grundloven, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og straffeloven mv., der beskytter privatlivets fred, herunder mod indgreb i meddelelshemmeligheden. Heroverfor beskrives i afsnit 3 de regler i retsplejeloven, der, når visse betingelser er opfyldt, tillader politiet, herunder PET, at gøre indgreb i meddelelshemmeligheden.

---

andet udtrykkeligt fremgår af lovgivningen – er underlagt de samme regler som det øvrige politi, herunder retsplejeloven..

## 2. BESKYTTELSEN AF MEDDELELSEHEMMEIGHEDEN

Beskyttelsen af meddelelshemmeligheden er som nævnt omfattet af princippet om *privatlivets fred*. Tankegangen bag princippet om beskyttelse af privatlivets fred er, at den enkelte borger må have et privat råderum, der er autonomt i forhold til andre borgere, private virksomheder og offentlige myndigheder. Dette ”sted” er først og fremmest hjemmet, men omfatter også f.eks. meddelelser til og fra omverdenen via almindelig korrespondance og elektroniske midler som telefon mv., samt ved almindelig samtale.

### 2.1. Grundlovens beskyttelse

Grundlovens § 72 om boligens ukrænkelighed beskytter privatlivets fred ved at indrømme personer retten til at være i fred på et bestemt sted (den såkaldte ”husfred”). Ud over husfreden beskytter grundlovens § 72 også mod indgreb i meddelelshemmeligheden ved at foreskrive, at sådanne indgreb for at være lovlige som udgangspunkt skal ske efter retskendelse:

”§ 72. Boligen er ukrænkelig. Husundersøgelse, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer samt brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden må, hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse, alene ske efter retskendelse”.  
(fremhævet her)

Bestemmelsen fik sin nuværende formulering ved grundlovsændringen i 1953, hvor den afløste § 79 i 1915-grundloven. Ved ændringen i 1953 tilføjede man post-,

telegraf- og telefonhemmeligheden (fremhævet ovenfor i den citerede bestemmelse) som beskyttelsesværdige interesser.<sup>3</sup>

Grundlovens § 72 giver ikke i sig selv hjemmel til at foretage et indgreb i den beskyttede interesse.<sup>4</sup> Det reguleres i stedet af det almindelige *legalitetsprincip*,<sup>5</sup> som er et af de grundlæggende retlige principper om lovmæssig forvaltning. Legalitetsprincippet er i sin kerne et spørgsmål om hjemmel, idet det bl.a. kræver, at administrative *indgreb* (påbud, forbud mv.) rettet mod private<sup>6</sup> skal have *hjemmel i lov* eller tilsvarende retskilde. Kravet til hjemlens klarhed og sikkerhed kan variere med indgrebets intensitet: Jo mere intensivt indgrebet er, jo mere sikker og klar skal hjemlen være. Herom skriver Hans Gammeltoft-Hansen bl.a.:

”På den ene side synes grundlovens tavshed om hjemmelsspørgsmålet for så vidt angår de i § 72 omtalte indgreb (husundersøgelse, beslaglæggelse, brevåbning, telefonaflytning m.v.) at tale imod antagelsen af et strengt hjemmelskrav. På den anden side taler indgrebenes karakter (sammenholdt med den omtalte stigning i kravet til hjemmelens karakter i takt med indgrebets intensitet) i høj grad for, at det skal være lovgiver der tager stilling til spørgsmålet om tilladeligheden af sådanne indgreb. Denne sidste betragtning er et reelt og betydningsfuldt retssikkerhedssynspunkt, som må veje stærkere end formelle overvejelser om udformningen af grl. § 72. Hjemmel i sædvane bør derfor generelt afvises for så vidt angår straffeprocessuelle tvangsindgreb.”<sup>7</sup>

3 Det antages, at der i udtrykket ”hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse” ligger en vis begrænsning i lovgivningsmagtens kompetence til at fravige kravet om retskendelse, men samtidig er der i praksis overladt lovgivningsmagten et vidt skøn, jf. Max Sørensen, *Statsforfatningsret*, 2. udg. ved Peter Germer, (Juristforbundets forlag, 1973), s. 364 ff. samt Henrik Zahle (red.), *Grundloven med kommentarer*, 2006, s. 460.

4 Max Sørensen: *Statsforfatningsret*, s. 363. H. Zahle: *Grundloven med kommentarer*, 2006, s. 459.

5 Henrik Zahle, *Dansk forfatningsret 3 – Menneskerettigheder*, 3. udg., 2003, s. 258.

6 Herunder også virksomheder og andre juridiske personer.

7 Hans Gammeltoft-Hansen, *Om afgrænsningen af »straffeprocessuelle tvangsindgreb«*, U1979B.1. Anderledes dog Ross, se Alf Ross og Ole Espersen, *Dansk Statsforfatningsret*, 3. udg., Særtryk om grundlovens frihedsrettigheder (Nyt Nordisk Forlag Arnold Busk, 1986), s. 632, hvorefter hjemmelen ikke behøver at være udtrykkelig og utvetydig, men – alt efter indgrebets intensitet – også kan fremgå af en friere fortolkning eller søges i retssædvane og almindelige retsgrundsætninger. Strafferetsplejeudvalget nøjedes med at konstatere, at der var enighed i udvalget om, at i hvert fald indgreb i meddelelshemmeligheden bør kræve klar lovhjemmel, se Betænkning nr. 1023 af 4. oktober 1984 om politiets indgreb i meddelelshemmeligheden og anvendelse af agenter, afgivet af justitsministeriets strafferetsplejeudvalg (herefter Bet. 1023/84), s. 17.

Det har gennem en længere årrække været den almindelige opfattelse, at straffeprocessuelle tvangsindgreb er forbudt, med mindre anvendelsen er særlig tilladt, således som også Strafferetsplejeudvalget senest har fastslået i betænkning 1298/1995.<sup>8</sup> Med udgangspunkt i Strafferetsplejeudvalgets betænkning gennemførtes ved lov nr. 229 af 21. april 1999 om ændring af retsplejeloven en regulering af en række hidtil ulovregulerede efterforskningsskridt. Efter lovændringen blev der i retsplejeloven antageligvis skabt et dengang udtømmende katalog over straffeprocessuelle tvangsindgreb, og det er formentlig fortsat således, at der ikke kendes straffeprocessuelle tvangsindgreb, der ikke er lovregulerede. Der er således i retsplejeloven udtrykkelig hjemmel til at foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden. I Grundlovens § 72 er dette hjemmelskrav forudsat.

## 2.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention<sup>9</sup>

Beskyttelsen af privatlivets fred er endvidere omhandlet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8:

”Artikel 8

Stk. 1. Enhver har ret til *respekt* for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin *korrespondance*. (fremhævet her)

Stk. 2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.”

”Retten til respekt for korrespondance”, som det udtrykkes i artikel 8, indebærer som udgangspunkt en ret til meddelelseshemmelighed. Beskyttelse mod aflytning af telefoner og registrering af teleoplysninger er i praksis også omfattet af artikel 8, selvom det ikke direkte er udtrykt i bestemmelsens ordlyd.<sup>10</sup>

8 Strafferetsplejeudvalgets betænkning 1298/1995 om fotoforevisning, konfrontation, efterlysning og observation, s. 17.

9 Det bemærkes, at konventionen først blev en del af dansk ret i 1992 (ved lov nr. 285 af 29. april 1992) og således først efter den periode, som Kommissionen undersøger.

10 Se bl.a. sagerne: “Klass and others v. Germany”, Judgement of 6 Sept. 1978 - Series A no. 28 samt “Malone v. UK”, Judgement of 2 August 1984, Series A no. 82.

Som det bl.a. fremgår af artikel 8, stk. 2, er privatlivets fred ikke nogen absolut rettighed, men må afvejes over for andre vigtige hensyn. Rækkevidden og fortolkningen af disse virker måske umiddelbart mindre klar i forhold til det mere håndgribelige krav om retskendelse i grundlovens § 72, men er dog efterhånden blevet fastlagt gennem praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Hans Gammeltoft-Hansen har anført, at man muligvis kan udlede af *Klassdommen*,<sup>11</sup> at aflytning og brevåbning kun må bringes i anvendelse ved den alvorligste kriminalitet.<sup>12</sup> Gammeltoft-Hansen og andre forfattere udleder den ovennævnte fortolkning om, at telefonaflytning mv. bør forbeholdes efterforskning af den alvorligste kriminalitet, af *Klass-dommens* præmisser 48-49:

”Democratic societies nowadays find themselves threatened by highly sophisticated forms of espionage and by terrorism, with the result that the State must be able, in order effectively to counter such threats, to undertake the secret surveillance of subversive elements operating within its jurisdiction. The Court has therefore to accept that the existence of some legislation granting powers of secret surveillance over the mail, post and telecommunications is, *under exceptional circumstances*, necessary in a democratic society in the interests of national security and/or for the prevention of disorder or crime.

As concerns the fixing of conditions under which the system of surveillance is to be operated, the Court points out that the domestic legislature enjoys a certain discretion. (...)

Nevertheless, the Court stresses that this does not mean that the Contracting States enjoy an unlimited discretion to subject persons within their jurisdiction to secret surveillance. The Court, being aware of the danger such a law poses of undermining or even destroying democracy on the ground of defending it, affirms that the Contracting States may not, in the name of the struggle against espionage and terrorism, adopt whatever measures they deem appropriate.”<sup>13</sup>

11 I *Klass-sagen* skulle Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol bedømme en tysk lov om brevåbning og telefonaflytning på baggrund af en sag, hvor fem advokater havde anlagt sag mod det tyske politi, fordi de havde mistanke om, at deres telefoner blev aflyttet og deres opkald sporet.

12 Hans Gammeltoft-Hansen, *Straffeprocessuelle Tvangsindgreb*, (Juristforbundets forlag, 1981), s. 197. Samme konklusion genfindes i Rehof & Trier (1999), s. 218, og Peer Lorenzen m.fl., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer (art. 1-10)*, (JØF, 2003), s. 428 f.

13 Case of *Klass v. Germany*, pr. 48-49. (Kommissionens fremhævelse)



## 2.3. Straffelovens værn om privatlivets fred

### 2.3.1. Beskyttelsen af privatlivets fred frem til 1972

Anderledes håndgribelig er den beskyttelse mod indgreb i meddelelshemmeligheden, som findes i straffelovens § 263, der beskytter mod brud på brevhemmeligheden, adgang til en andens gemmer, og (fra 1972) mod telefon- og rumaflytning. Fra straffelovens vedtagelse i 1930 og frem til 1972 var den relevante del af bestemmelsen sålydende:

- ”§ 263. Med bøde eller hæfte straffes den, som krænker nogens fred,
- 1) ved at bryde brev eller i øvrigt skaffe sig nogen til en anden rettet lukket meddelelse eller unddrage nogen en sådan,
  - 2) ved uden rimelig grund at skaffe sig adgang til en andens gemmer,
  - 3) (...)<sup>14</sup>

Endvidere indeholdt straffeloven et særligt værn mod *husfredskrænkelse for at gøre sig bekendt med dokumenter*, der indtil lovændringen i 1972 var placeret i § 264 a og lød som følger:

”§ 264 a. Den, der skaffer sig adgang til fremmed hus eller husrum, herunder offentlige eller private kontorer, forretninger, fabrikker o. lign., med det formål at tilægge sig dokumenter, forretningsbøger o. lign. eller at gøre sig bekendt med disses indhold, straffes med fængsel indtil 1 år eller under formildende omstændigheder med hæfte. Har handlingen haft karakter af indbrud, eller er den planlagt af en organisation, eller har den været forbundet med vold på person, kan straffen stige til fængsel indtil 4 år.”<sup>15</sup>

14 Resten af bestemmelsen (nr. 3 og 4) angår offentlig meddelelse om andres private forhold og falder således uden for rammerne af dette notat.

15 Bestemmelsen blev indført ved straffelovsændringen af 1939. Den var foranlediget af, at tilhængere af yderligtgående politiske partier var brudt ind i andre partiers kontorlokaler og havde fjernet dokumenter. Forholdene kunne ikke rammes af bestemmelserne om tyveri på grund af manglende berigelseshensigt. Selvom der var andre muligheder for at strafforfølge de pågældende personer, ønskede man at hæve strafferammen og samtidig markere det retsstridige forhold i kombinationen af en grov krænkelse af husfreden og en uberettiget indtrængen i andres privathemmeligheder. Bestemmelsen kunne også anvendes for at straffe industrispionage. Det blev da også i højere grad industrispionage og i mindre grad politisk udspionering, der ved de følgende lovændringer blev

Den strafbare handling var at *skaffe sig adgang*, hvorved der ikke var indlagt noget krav om indbrud eller anden overvindelse af fysisk modstand.<sup>16</sup> Bestemmelsen omfattede således også svigagtige forhold, hvor en person skaffede sig adgang til lokaliteter under falske forudsætninger. Et eksempel fra retspraksis er sagen om to privatdetektiver, der efter at have afbrudt en ejendoms elektricitetsforsyning henvendte sig ved den lejlighed, hvortil de ønskede adgang for at skaffe sig visse oplysninger, og påstod at komme fra belysningsvæsenet.<sup>17</sup> Bestemmelsen omfattede ikke f.eks. ansatte i en virksomhed eller andre, som havde en lovlig adgang til lokaliteterne. Dette måtte således også gælde, selvom den pågældende medarbejder eller lignende skulle have indfundet sig på det pågældende sted med et retsstridigt formål som f.eks. at stjæle dokumenter.<sup>18</sup>

### 2.3.2. Beskyttelsen efter 1972

Før 1972 synes man at have lagt mindre vægt på strafværdigheden af krænkelse af privatlivets fred, hvilket man bl.a. kan udlede af den forholdsvis lave strafferamme (indtil 1972 var strafferammen med undtagelse af bestemmelsen i § 264 a kun bøde eller hæfte) samt det forhold, at de forurettede selv skulle anlægge sagen ved domstolene (privat påtale).<sup>19</sup> Straffelovrådet tog imidlertid spørgsmålet op, efter at justitsministeren i 1967 havde anmodet rådet om at overveje en ændring af de gældende straffebestemmelser til beskyttelse af privatlivets fred.

Straffelovrådet afgav sin betænkning i 1971, hvor det bl.a. anbefalede en ajourføring af de gældende straffebestemmelser med det formål at klargøre bestemmelseernes rækkevidde<sup>20</sup>. Rådet anbefalede desuden en generel forhøjelse af

---

sat i fokus. Bestemmelsen blev flyttet til § 264 ved lovændringen i 1972 (L 89 af 29. marts 1972). Se Straffelovrådets betænkning nr. 601/1971 om privatlivets fred (herefter Bet. 601/71), s. 35.

16 Vagn Greve, Asbjørn Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen, *Den Kommenterede Straffelov – Speciel Del*, 8. udg., 2008, s. 424.

17 U 1956.158 Ø.

18 Bet. 601/71, s. 35.

19 Bet. 601/71, s. 37. Det var dog kun bestemmelsen om krænkelse af privatlivets fred i § 263, der var undergivet reglerne om privat påtale. § 264 a var således undergivet reglerne om offentlige påtale, og bestemmelserne om husfredskrænkelser (§ 264) og husfredskrænkelser efter tilhold (§ 265) var undergivet reglerne om betinget offentlig påtale.

20 Bet. 601/71. Side 27 nævnes det, at ved dommen i U1940.156 Ø blev aflytning af telefonsamtaler ved tilslutning af en hemmelig lytteanordning straffet efter analogien af den dagældende § 263,

strafferammen til seks måneders fængsel<sup>21</sup> og en ændring af påtalerreglerne til betinget offentlig påtale. Endvidere foreslog rådet indførelsen af nye straffebestemmelser til beskyttelse af to ”nye” krænkelsesmuligheder, der ifølge rådet var blevet aktualiseret af den teknologiske udvikling:

- Aflytning eller optagelse af en samtale med andre ved hjælp af skjulte apparater (rumaflytning).<sup>22</sup>
- Udspejdnin g med optiske instrumenter (fotografering uden tilladelse af personer, der befinder sig på et ikke frit tilgængeligt område).

Endelig ønskede rådet også at indføre en beskyttelse mod *andres udnyttelse af oplysninger*, der var fremkommet ved førnævnte ulovlige virksomhed.<sup>23</sup>

Straffelovrådets betænkning førte til en ændring af straffelovens bestemmelser om privatlivets fred i overensstemmelse med rådets forslag (nye bestemmelser er kursiveret), så § 263 fik følgende affattelse i 1972:<sup>24</sup>

”§ 263. Med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder straffes den, som uberettiget

- 1) bryder eller unddrager nogen et brev, telegram eller anden lukket meddelelse eller optegnelse eller gør sig bekendt med indholdet,
- 2) skaffer sig adgang til andres gemmer,
- 3) ved hjælp af et apparat hemmeligt aflytter eller optager udtalelser fremsat i en rum, telefonsamtaler eller anden samtale mellem andre eller forhandlinger i lukket møde, som han ikke selv deltager i, eller hvortil han uberettiget har skaffet sig adgang.<sup>25</sup>

---

stk. 1, nr. 1, om brud på brevhemmeligheden, men at rigtigheden af afgørelsen måske er tvivlsom i betragtning af den tilbageholdenhed over for analogislutninger, der på grundlag af straffelovens § 1 må udvises.

- 21 Ved at indføre fængselsstraf i rammen gjorde man i øvrigt sagerne til statsadvokatsager, jf. daværende retsplejelovs § 721. Hermed gav man mulighed for at foretage ransagning under efterforskningen, jf. retsplejelovens kap. 69, ligesom det havde betydning med hensyn til mulighederne for at foretage beslaglæggelse, anholdelse og fængsling efter reglerne i den daværende retsplejelovs kap. 68, 71 og 72. Endelig havde det den betydning, at domsmænd fremover som hovedregel skulle medvirke ved pådømmelsen af straf under domstolenes behandling af sager vedrørende krænkelse af privatlivets fred.
- 22 Lytten ved døre og vinduer var dog ifølge rådet ikke omfattet.
- 23 Bet. 601/71, s. 50.
- 24 Lov nr. 89 af 29. marts 1972.
- 25 I 1985 blev der endvidere indsat en særskilt beskyttelse mod datakriminalitet (stk. 2) og industri-

Med ordet ”uberrettiget” ønskede man efter sædvanlig strafferetlig terminologi at markere, at det ikke er enhver handling, der umiddelbart passer til de pågældende bestemmelser, der er strafbar, f.eks. hvor en person åbner sin ægtefælles breve. Spørgsmålet afgøres ved en konkret vurdering. Vedrørende brevåbning er det i øvrigt uden betydning, om gerningsmanden har åbnet eller taget (”brudt eller unddraget”) brevet mv. for selv at læse det. Ordene ”eller gør sig bekendt med indholdet” indikerer, at *gerningsmanden heller ikke behøver selv at have åbnet brevet* eller meddelelsen mv., når blot vedkommende må have været klar over, at brevet osv. oprindeligt har været lukket og bestemt for en anden. Derfor er det også i praksis en betingelse, at den oprindelige modtager af brevet ikke har ladet det ligge fremme på en sådan måde, at det let kunne ses af personer med naturlig adgang til stedet.<sup>26</sup>

Et ”gemme” som nævnt i nr. 2 er en afgrænset lokalitet, hvor en person opbevarer noget, som andre ikke må se, f.eks. et skab, en skuffe, en taske mv., men næppe et rum, med mindre det i sin helhed tjener som gemme, f.eks. et privat arkivrum. Gemmet behøver ikke at være aflåst. Det strafbare forhold består i at åbne skuffen eller lignende, mens der ikke kræves, at der også findes noget i gemmet, eller at den pågældende har haft til hensigt at tilegne sig eller misbruge indholdet af gemmet.<sup>27</sup>

Med hensyn til den nye bestemmelse i nr. 3 om aflytning eller optagelse af udtalelser fremsat i enrum omfatter denne både rum- og telefonaflytning. Der stilles ingen krav til stedet – således kan også hemmelige optagelser i det fri, på strande osv. efter omstændighederne være strafbare.<sup>28</sup> Straffelovrådet ønskede dog ikke at gøre det strafbart at optage en samtale som man selv deltog i eller i øvrigt var retmæssigt (om end passiv) til stede under, uanset om de andre deltagere måtte være klar over, at båndoptagelsen fandt sted, jf. ordene ”samtale mellem andre”, og dette blev reglen.<sup>29</sup> Desuden bevirker det forhold, at blot én af de lovligt tilstedeværende i mødet har givet en udenforstående tilladelse til at

---

spionage (stk. 3), som imidlertid falder uden for den foreliggende ramme og derfor ikke vil blive behandlet videre her.

26 Se Vagn Greve m.fl., *Kommenteret Straffelov – Speciel Del*, 8. udg., 2008, s. 416.

27 Knud Waaben, *Strafferettens specielle del*, 1989, s. 195.

28 Vagn Greve m.fl., *Kommenteret Straffelov – Speciel del*, 8. udg., s. 477.

29 Til gengæld forudsatte Straffelovrådet, at domstolene måtte være tilbageholdende med at anvende sådanne båndoptagelser som bevismiddel i en retssag af hensyn til faren for forfalskning, se bet. 601/71, s. 51.

aflytte eller optage mødet, at handlingen ikke er strafbar.<sup>30</sup>

Endvidere indførte man en ny bestemmelse, der kriminaliserede *udnyttelsen af oplysninger*, som var fremkommet ved et uretmæssigt brud på meddelelseshemmeligheden:

”§ 264 b. De i §§ 263, 264 [krænkelser af husfreden] og 264 a<sup>31</sup> [fotografering af andre på ikke frit tilgængeligt sted] indeholdte straffebestemmelser finder tilsvarende anvendelse på den, der uden at have medvirket til gerningen skaffer sig eller udnytter oplysninger m.v., der er fremkommet ved overtrædelsen.”

For at straffe en person, der skaffer sig eller udnytter oplysninger fremkommet ved brud på meddelelseshemmeligheden, skal det for det første bevises, at en af de nævnte bestemmelser objektivt er overtrådt, og for det andet, at en person har fået nogle oplysninger fra den pågældende overtrædelse vel vidende, hvordan oplysningerne er fremkommet. Desuden må denne person ikke være ansvarlig efter ”hovedbestemmelsen”. Strafferammen for ”hæleren” er den samme som for den egentlige gerningsmand, nemlig op til seks måneders fængsel.<sup>32</sup>

Bestemmelsen om husfredskrænkelser for at gøre sig bekendt med dokumenter i § 264 a blev også ændret i 1972, idet indholdet blev ført over i § 264 i en lidt anden affattelse:

”§ 264. Med bøde eller hæfte eller fængsel indtil 6 måneder straffes den, som uberettiget

1) skaffer sig adgang til fremmed hus eller andet ikke frit tilgængeligt sted,

2) undlader at forlade fremmed grund efter at være opfordret dertil.

Stk. 2. Begås det i stk. 1, nr. 1, nævnte forhold med forsæt til at *skaffe sig eller gøre sig bekendt med* oplysninger om forretnings- eller fabrikationsforhold eller med *dokumenter eller optegnelser*, kan straffen stige til fængsel indtil 4 år”. (fremhævet her)

30 Vagn Greve m.fl., *Kommenteret Straffelov – Speciel del*, 8. udg., s. 417.

31 Bemærk, at indholdet af § 264 a blev ændret radikalt ved lovændringen i 1972 fra at vedrøre den, der skaffer sig adgang til fremmed hus mv. for at tilegne sig dokumenter, til fotografering af andre på ikke frit tilgængelige områder. Det hidtidige indhold af § 264 a blev i stedet flyttet til § 264, stk. 2, se nedenfor.

32 Endelig kan kort nævnes postloven (lovbekendtgørelse nr. 321 af 14. august 1963) og loven om telegrafer og telefoner (lov nr. 84 af 11. maj 1897), som også yder en vis beskyttelse mod brud på meddelelseshemmeligheden, idet lovene pålægger ansatte ved post-, telegraf- og telefonvæsenet tavshedspligt og forbud mod at udlevere forsendelser og oplysninger til uvedkommende, jf. § 9 i postloven og §§ 17 og 18 i loven om telegrafer og telefoner.

I den nye bestemmelse var fokus i højere grad flyttet over på industrispionage. Det oprindelige formål, nemlig at ramme politiske aktivister, der brød ind på politiske modstanderes kontorer og fjernede dokumenter, var dog fortsat dækket af bestemmelsen. Endvidere blev strafferammen skærpet, da det i henhold til den nye bestemmelse blev betragtet som en skærpende omstændighed (der kunne give op til fire års fængsel mod før som hovedregel et år) i forhold til ”almindelig husfredskrænkelse”, at det var foregået med det formål at skaffe sig eller gøre sig bekendt med oplysninger om forretnings- eller fabrikationsforhold, dokumenter osv.

### 3. RETSPLEJELOVENS REGLER OM INDGREB I MEDDELELSSEHEMMEIGHEDEN

#### 3.1. Generelt om straffeprocessuelle tvangsindgreb

Over for den angivne beskyttelse af meddelelseshemmeligheden står reglerne i retsplejelovens kapitel 71, der indeholder et detaljeret regelsæt for straffeprocessuelle indgreb i meddelelseshemmeligheden. Indgreb i meddelelseshemmeligheden hører til de såkaldte ”straffeprocessuelle tvangsindgreb”. Straffeprocessuelle tvangsindgreb er en samlebetegnelse for de indgreb, der kan foretages over for personer, både sigtede og ikke-sigtede, eller på deres ejendom i forbindelse med efterforskningen af en forbrydelse. De anvendes først og fremmest under sagens forberedelse til at skaffe oplysninger til brug for afgørelsen af tiltalespørgsmålet, altså hvem skal tiltales og for hvilke forhold, og til sikring af beviser med henblik på en eventuel senere hovedforhandling i sagen. Indgrebene er karakteriseret ved, at de normalt ville være strafbare, hvis de ikke netop var hjemlede i retsplejeloven.<sup>33</sup>

Sondringen mellem straffeprocessuelle tvangsindgreb og andre efterforskningsmidler er vigtig, fordi der stilles forskellige krav til lovhjemlen for de to grupper, jf. ovenstående om legalitetsprincippet under afsnit 2.2. om beskyttelsen i henhold til grundloven. Det var karakteristisk for den dagældende retsplejelov, at der generelt ikke var nogen regler om, *hvordan* politiets efterforskning skulle finde sted,<sup>34</sup> kun om formålet for efterforskningen.<sup>35</sup>

33 Bet. 1023/84, s. 12. Hans Gammeltoft-Hansen giver følgende definition af begrebet: ”En foranstaltning, der efter sit almindelige formål udføres som led i en strafforfølgning, og hvorved der realiseres en strafbar gerningsbeskrivelse rettet mod legeme, frihed, fred, ære eller privat ejendomsret”, Gammeltoft-Hansen, *Straffeprocessuelle Tvangsindgreb*, s. 44 f.

34 Betænkning nr. 622 om efterforskning i straffesager mv., afgivet den 27. september 1971 af det af justitsministeriet den 16. januar 1968 nedsatte udvalg, s. 9-10.

35 Jf. retsplejelovens dagældende § 806, nu § 743, hvorefter efterforskningen tilsigter at skaffe sådanne oplysninger til veje, som er tilstrækkelige til at bestemme, om forfølgning skal indledes ved retten

Strafferetsplejeudvalget fandt i sin første betænkning fra 1971, at der ikke var nogen grund til at give detaljerede regler for politiets efterforskning.<sup>36</sup> En undtagelse var dog de straffeprocessuelle tvangsindgreb, som efter det omtalte almindelige legalitetsprincip som udgangspunkt, jf. ovenfor, krævede lovhjemmel.

Ved ethvert straffeprocessuelt tvangsindgreb antages der at gælde en almindelig *proportionalitetsgrundsætning*, hvor der ikke må være misforhold mellem skade og forstyrrelser ved indgrebet og sagens betydning og indgrebets nødvendighed. Endvidere skal politiet anvende det mindst byrdefulde skridt. Der gælder endelig en skånsomhedsgrundsætning, hvorefter ethvert tvangsindgreb skal søges gennemført på en måde, der er så skånsom som muligt over for den eller dem, der rammes af indgrebet.<sup>37</sup>

### 3.2. Indgreb i meddelelseshemmeligheden

#### *Definition*

Strafferetsplejeudvalget giver i sin betænkning 1023/84 følgende definition af indgreb i meddelelseshemmeligheden:

”(...) [I]ndgreb, som politiet under særlige betingelser efter retskendelse kan foretage i den enkelte borgers anvendelse af de kommunikationskanaler af skriftlig eller mundtlig art, hvor man normalt kan meddele sig frit i tillid til, at andre ikke trænger ind.”<sup>38</sup>

---

og til at fremskaffe de oplysninger og træffe de foranstaltninger, som er formålstjenlige for sagens behandling ved retten.

36 Udvalget fandt derimod, at det måtte være nok at fastslå, at ”politiet iværksætter efterforskning af egen drift eller efter begæring når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, der forfølges af det offentlige, er begået” (fremhævet her). Det var derfor forudsat, at efterforskningen normalt først og fremmest skulle iværksættes, *efter* at en forbrydelse var begået og anmeldt til politiet. Den almindelige efterforskning var således stort set ureguleret, hvorfor man gik ud fra, at det som ikke udtrykkeligt var forbudt, var tilladt, jf. Bet. 622/71, s. 9-10.

37 Bet. 1023/84, s. 22.

38 Ibid., s. 27.



Følgende tiltag udgjorde i henhold til retsplejeloven ”indgreb i meddelelshemmeligheden”:

- 1) Tilbageholdelse og åbning af breve, telegrammer og forsendelser (**brev-åbning**).
- 2) Standsning af befordring af breve, telegrammer, forsendelser mv. uden afsenderens og modtagerens viden (**brevstandsning**).
- 3) Aflytning af telefonsamtaler og anden tilsvarende telekommunikation (**telefonaflytning**).
- 4) Indhentelse af oplysning om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater der har været sat i forbindelse med en bestemt telefon eller andet kommunikationsapparat, selv om indehaveren af dette apparat ikke har meddelt tilladelse hertil (**teleoplysning**).
- 5) Aflytning ved hjælp af et apparat af andre samtaler eller udtalelser (**anden aflytning**, også kaldet **rumaflytning**).

### *Materielle betingelser*

I nedenstående gennemgang af de forskellige indgreb i meddelelshemmeligheden vil der bl.a. være omtale af tre såkaldte ”materielle betingelser”, som i større eller mindre grad og med forskelligt indhold stilles som forudsætning for de pågældende indgrebs lovlighed:

- 1) et **kriminalitetskrav** (dvs. hvor alvorlig kriminalitet der skal til, før man kan anvende det pågældende indgreb, ofte angivet som et krav om en bestemt strafferamme),
- 2) et **indikationskrav** (dvs. hvilke hensyn der kan begrunde anvendelsen af det konkrete tvangsindgreb og hvilken styrke de skal have) samt
- 3) et **mistankekrav**, der angiver styrken af mistanken om forbindelsen med lovovertrædelsen (”begrundet mistanke”, ”særligt bestyrket mistanke”, ”med rimelig grund”, etc.).

I det følgende vil indgrebene blive behandlet samlet i delvis kronologisk, delvis systematisk rækkefølge.

### 3.3. Retsplejelovens regler om indgreb i meddelelshemmeligheden frem til 1985

#### *Brevåbning og brevstandsning frem til 1985*

Indtil 1954 indeholdt retsplejeloven kun regler om brud på brevhemmeligheden. § 750 i retsplejeloven lød som følger:

”§ 750. Breve og andre forsendelser, som er rettede til eller antages at være bestemte for eller hidrøre fra sigtede, kan det ved rettens kendelse pålægges postvæsenet at tilbageholde og udlevere til retten, når sigtelsen angår en forbrydelse, som det efter lovens almindelige regel tilkommer statsadvokaten at forfølge, og omstændighederne gør det sandsynligt, at indholdet bør beslaglægges. Undtagne fra sådan beslaglæggelse er breve, som veksles mellem den sigtede og hans forsvarer, for så vidt det følger af reglerne i § 738.<sup>39</sup>

Stk. 2. I påtrængende tilfælde kan politiet pålægge postvæsenets embedsmænd at tilbageholde sådanne forsendelser, indtil rettens afgørelse fås, dog ikke for et længere tidsrum end 3 dage.

Stk. 3. Under betingelser svarende til dem, som oven for angives, kan det pålægges telegrafvæsenets funktionærer henholdsvis at tilbageholde og meddele retten eller foreløbigt at tilbageholde telegrammer.”<sup>40</sup>

Bestemmelsen blev i 1978 flyttet til retsplejelovens § 786, men der blev ikke foretaget nogen ændringer i selve substansen af bestemmelsen.

Bestemmelsen gav mulighed for, at breve og andre forsendelser (stk. 1) samt telegrammer (stk. 3) som var rettede til eller antoges at være bestemte for eller hidrøre fra en sigtet,<sup>41</sup> kunne tilbageholdes og udleveres til andre end den oprindelige adressat, hvilket ellers ville være i modstrid både med straffeloven, se ovenfor, og den almindelige hemmeligholdelsespligt i postloven.<sup>42</sup>

39 Efter ordlyden omfatter reglen kun breve mellem en forsvarer og hans klient, der er arrestant. Det antages imidlertid, at undtagelsesreglen omfatter al korrespondance mellem forsvareren og klienten. Bestemmelsen omfatter kun breve, der er udvekslet efter strafforfølgningens begyndelse, og efter at den pågældende advokat er blevet beskikket som forsvarer. Se bet. 1023/84, s. 29.

40 Som gengivet i Karnov (1938), sp. 1236.

41 Selvom den sigtedes navn hverken figurerede som adressat eller afsender, kunne brevåbning ske på grundlag af antagelse om, at det reelt forholdt sig således, f.eks. hvor en sigtet havde sendt et brev til en opdigtet adresse med den reelle modtager anført som afsender.

42 Jf. postlovens § 9.

Med ordet ”sigtet” krævedes blot, at vedkommende skulle være mistænkt i en sådan grad, at den pågældende måtte anses som sigtet, hvorimod det ikke var en betingelse, at den pågældende formelt også *var* blevet sigtet.<sup>43</sup> Det var endvidere tilstrækkeligt, at politiet med en vis rimelighed havde mistanke mod en bestemt person, uanset at politiet efter de foreliggende oplysninger ikke var i stand til at navngive den pågældende.<sup>44</sup>

Loven foretog ingen klar sondring mellem *brevåbning* og *brevstandsning*. De omtalte effekter, der som nævnt skulle være rettet til eller hidrøre fra en sigtet, kunne indtil lovændringen i 1985 kun udleveres til *retten*, ikke til politiet.<sup>45</sup> Ansatte i postvæsenet var forpligtet til at efterkomme rettens kendelser om brevåbning og havde tavshedspligt herom. Efter en kendelse om brevstandsning blev al korrespondance udleveret til retten, undtagen forsendelser, som var åbenlyst uden interesse for efterforskningen og umiddelbart kunne videresendes, f.eks. henvendelser fra det offentlige. Hvis et brev eller lignende f.eks. indeholdt en advarsel til en eventuelt medskyldig, kunne politiet anmode om permanent beslaglæggelse.

Bestemmelsen omfattede kun lukkede forsendelser *under postbefordring*, dvs. forsendelser, der var i postvæsenets varetægt. Reglerne fandt anvendelse fra det øjeblik et brev blev lagt i postkassen eller blev afleveret på et posthus og indtil det øjeblik, hvor et postbud havde afleveret forsendelsen til adressaten eller den blev afhentet på posthuset. Breve og forsendelser, der endnu ikke var afleveret eller som var udleveret fra postvæsenet kunne i stedet beslaglægges efter retsplejelovens regler om beslaglæggelse.<sup>46</sup> Bestemmelsen omfattede også postgirokonti og postbokse.<sup>47</sup> En vigtig undtagelse var breve og anden korrespondance mellem

43 Bet. 1023/84, s. 28.

44 U1966.776 Ø.

45 Se f.eks. Hurwitz, *Den Danske Strafferetspleje*, s. 522.

46 Bet. 1023/84, s. 29.

47 Bet. 1023/84, s. 29 med henvisning til afgørelserne U 1970.873 Ø og U 1976.242 Ø, som omhandlede postbokse, men hvor det i den førstnævnte afgørelse, hvor anklagemyndigheden bl.a. fremsatte begæring om, at postmesteren skulle oplyse politiet om indehaveren af en bestemt postboks, bl.a. fremhæves, at posthemmeligheden ikke blot omfatter brevenes og forsendelsernes indhold, men tillige navnene på afsender og adressat, hvilket altså ifølge afgørelsen også gælder for postbokse (og dermed også postgirokonti). Se endvidere U 1956.450 H, hvor det slås fast, at indgreb i girokontooplysninger skal bedømmes efter reglerne i retsplejeloven om indgreb i meddelelshemmeligheden, retsplejelovens § 750 om indgreb i brevhemmeligheden, samt muligvis Østre Landsrets kendelse af 14. september 1961 (U 1961.1087), i Karnov fejlagtigt anført som U 1961.1088). Afgørelsen i U 1961.1087 er blevet opfattet således, at den fastslår, at retsplejelovens § 750 også finder anvendelse

en forsvarer og dennes klient, som var særligt beskyttet efter strafforfølgningens begyndelse.<sup>48</sup>

Det var som nævnt *retten*, der havde kompetencen til at tilbageholde og få udleveret korrespondancen. Politiet kunne i påtrængende tilfælde (*periculum in mora*) pålægge postvæsenet at tilbageholde en forsendelse i op til tre dage. Det var dog fortsat kun *retten*, der måtte få udleveret og åbne korrespondancen, jf. den dagældende retsplejelovs § 750, stk. 2 (frem til 1978) og § 786, stk. 2 (1978-1985).

Ud over de nævnte betingelser stillede § 750 endvidere et par materielle krav som forudsætning for at tillade brevåbning og -standsning. Indtil 1985 var *kriminalitetskravet* for indgreb i brevhemmeligheden relativt lavt (i forhold til de krav, der senere blev opstillet), idet der blot skulle være tale om en forbrydelse, som det efter lovens almindelige regel tilkom statsadvokaten at påtale, jf. § 720.

Endvidere stillede man som *indikationskrav* et krav om, at ”omstændighederne skulle gøre det sandsynligt, at indholdet skulle beslaglægges”, dvs. at indholdet af brevet måtte antages at have betydning som bevismiddel. Som det ses af bestemmelsen, blev der ikke stillet noget krav om mistankens styrke som betingelse for at åbne eller standse breve til eller fra en sigtet. Indtil 1985 var der ingen regler om, at de berørte skulle underrettes efterfølgende om de foretagne indgreb, eller om opbevaring eller destruktion af materiale og såkaldte ”tilfældighedsfund.”

I praksis fandt brevåbning og brevstandsning indtil 1985 ifølge Strafferetsplejeudvalget kun begrænset anvendelse.<sup>49</sup>

---

ved pålæg om udskrifter fra postgirokonti – med andre ord betragtes postgirokonti som ”andre forsendelser”. Dette er måske ikke ganske utvivlsomt. Det er uklart, om der fsv. angår udlevering af oplysninger vedr. de omhandlede postgirokonti henvises til § 750, der var relevant (allerede) på grund af forlængelse af tilladelse til udlevering af breve, eller til editionsbestemmelsen i § 748, efter hvilken det (også) kunne pålægges banker og sparekasser at give oplysninger. Imidlertid havde afgørelsen i U 1956.450 H (som der ikke hevises til i noten til dommen) som anført fastslået, at adgang for politiet til at gennemgå nogle postgiroforsendelser skulle bedømmes efter reglerne i rpl’s § 750, jf. nedenfor.

48 Dog kunne *retten* i henhold retsplejelovens § 738 anordne ”fornøden kontrol” med en sigtedes samkvem med sin valgte forsvarer i den tid, den sigtede var fængslet. Se f.eks. Stephan Hurwitz, *Den Danske Strafferetspleje*, s. 175.

49 Bet. 1023/84, s. 45 f.

## Telefonaflytning frem til 1985

Telefunktionærer havde (og har fortsat) som udgangspunkt tavshedspligt med hensyn til indholdet af telefonsamtaler og navne på de samtalende personer for alle uvedkommende.<sup>50</sup> Tavshedspligten antoges også at gælde vedrørende hvilke telefonnumre, der blev sat i forbindelse med hinanden; der var altså en pligt til at hemmeligholde både samtaler og teleoplysninger.<sup>51</sup> Tavshedspligten var dog ikke ubetinget, men måtte i et vist omfang vige for offentlige interesser.<sup>52</sup>

Før 1954 var der dog ingen *lovhjemmel* til telefonaflytning i forbindelse med politiets efterforskning. Spørgsmålet var alene reguleret i en instruks af 22. april 1938/53 fra Ministeriet for Offentlige Arbejder. Instruksen konstaterede indledningsvis, at der påhvilede telefunktionærerne en tavshedspligt efter telefonlo-

50 Jf. § 17, stk. 1, i lov nr. 84 af 11. maj 1897 om telegrafer og telefoner: ”De under Statstelegrafvæsenet ansatte Embeds- og Bestillingsmænd ere forpligtede til, ikke alene medens de ere ansatte i Telegrafvæsenets Tjeneste, men ogsaa efter at de ere udtraadte af denne, for alle uvedkommende at hemmeligholde saavel de indleverede Telegrammers Indhold og Tilstedeværelse som Navnene paa Afsendere og Modtagere af Telegrammer. Paa samme Made ere de paagældende Funktionærer forpligtede til at hemmeligholde Telefonsamtaler saavel som navnene paa de gennem Telefonen samtalende Personer”.

51 Efter vedtagelsen af straffeloven blev straffebestemmelserne flyttet til straffelovens § 152, hvorefter personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, og som røver, hvad de i tjenestens eller hvervets medfør har erfaret som hemmelighed, eller hvad ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, kan straffes med bøde, hæfte eller under skærpede omstændigheder, fængsel i op til 1 år. Efter denne bestemmelses stk. 3 fandt stk. 1 også anvendelse på telefunktionærer. Straffelovens § 152 blev ændret i 1985 (L 373 af 19. december 1985), hvorefter hjemmelen til at straffe en telefunktionær, der bryder sin tavshedspligt, blev flyttet til § 152 a.

52 Feks. fremgår det af lovforarbejderne, at tavshedspligten ikke fritog telefunktionærerne fra at vidne i retssager, jf. forespørgsel i Landstinget til justitsministeren af Rytter m.fl. den 9. marts 1939 (RT 1938/39, Landstinget, sp. 1347).

53 Instruksen blev ændret den 7. november 1947, men ændringerne var uden betydning for de omtalte regler. Før vedtagelsen af denne instruks blev der indgået aftaler i 1914 og 1917 mellem Københavns Telefonselskab og hhv. politidirektøren i København om adgang til teleoplysninger og Ministeriet for offentlige arbejder og Justitsministeriet om foretagelse af telefonaflytninger efter skriftlig anmodning fra vedkommende overordnede politimyndighed. I 1917 blev der endvidere truffet mundtlig aftale mellem Ministeriet for Offentlige Arbejder, Justitsministeriet og Københavns Telefonaktieselskab om, at chefen for Statspolitiet og Politidirektøren i København kunne få adgang både til teleoplysninger og til at iværksætte telefonaflytninger uden kendelse. Samme adgang havde Justitsministeriets departementschef og visse embedsmænd i Udenrigsministeriet (ibid., sp. 1348). Efter anmodning fra Københavns Telefonaktieselskab i 1934 med et ønske om en større klarhed over rækkevidden af hemmeligholdelsespligten blev den nævnte instruks udstedt den 22. april 1938.

vens § 17. Endvidere blev det fastslået, at telefunktionærerne havde pligt til at rette sig efter en retskendelse, der bød dem at bryde denne tavshedspligt.

Afsnit III i instruksen angav reglerne for, i hvilket omfang politiet havde adgang til at kræve udlevering af teleoplysninger og aflytning af samtaler. Man opstillede en hovedregel om, at *telefonaflytning* krævede en retskendelse (se dog nedenfor).<sup>54</sup> Det samme gjaldt som udgangspunkt vedrørende *teleoplysning*, der dog tog højde for eventuelt *periculum in mora*, idet politiet kunne kræve adgang til oplysningerne, når en retskendelse ikke kunne afventes uden væsentlig ulempe for undersøgelsen. Herefter skulle der blot inden 24 timer tilgå telefonselskabet en skriftlig bekræftelse underskrevet af rigspolitichefen, vicepolitichefen, politidirektøren i København, politimesteren, en politiinspektør, en politiadvokat eller en politifuldmægtig. Der krævedes således ikke en efterfølgende retskendelse, hvilket hang sammen med, at de øverste politiofficerer<sup>55</sup> ifølge instruksens kunne kræve både iværksættelse af aflytning samt udlevering af de omtalte teleoplysninger *uden retskendelse*.<sup>56</sup> Anvendelsen af telefonaflytninger mv. blev endvidere i et vist omfang støttet på en – lidt tvivlsom<sup>57</sup> – analogi af reglerne om indgreb i brevhemmeligheden efter retsplejelovens § 750.<sup>58</sup>

54 Ministeriet for Offentlige Arbejders instruks af 22. april 1938 med senere ændringer ("instruks"), afsnit III, nr. 1.

55 Rigspolitichefen eller dennes stedfortræder, politidirektøren i København og chefen for Københavns Opdagelsespoliti, jf. instruksens, afsnit III, nr. 3.

56 Ibid.

57 Se bl.a. U 1938.194 Ø, som afviser at anvende den nævnte analogi, men i stedet tillader teleoplysning på grundlag af de almindelige regler om efterforskning i retsplejeloven. Under en forespørgsel til justitsministeren (Steincke) af Rytter m.fl. i Landstinget den 9. marts 1939 om gældende instrukser for politiets telefonaflytning afviser justitsministeren bl.a. med henvisning til ovennævnte dom, at man kan anvende § 750 analogt som hjemmel for foretagelse af telefonaflytninger (RT 1938/39 Landstinget, , sp. 1350 ff). Forvirringen bliver dog ikke mindre af, at justitsministeren (Elmqvist) i en senere forespørgsel den 5. marts 1947 af Arne Sørensen om politiets kontrol med danske borgeres politiske virksomhed, tilsyneladende havde overset både dom og forespørgsel i 1939, da han gentagne gange tilkendegav, at bestemmelserne om brevåbning mv. *efter fast retspraksis* antoges også at finde anvendelse for telefonaflytning. (RT 1947/48, FF sp. 3191).

58 Uanset om man i øvrigt accepterer analogislutningen, går instruksens afsnit III.3 væsentligt videre end en eventuel analogi af § 750 tilsiger, idet den gav adgang for tre højtstående politiembedsmænd til at kræve aflytning iværksat mv. uden hverken forudgående eller efterfølgende retskendelse. Denne mulighed var så ikke længere til stede efter grundlovsændringen, med mindre den blev ophøjet til lov, jf. straks nedenfor om grundlovens § 72. Der gik dog et års tid fra grundlovsændringen til indførelsen af hjemmelen til telefonaflytning i retsplejelovens § 750 a. I den mellemliggende tid gjaldt instruksens stadig, men adgangen for de tre højtstående politiembedsmænd til at forlange

Ved grundlovsændringen i 1953 blev brud på telefonhemmeligheden indsat som en beskyttelsesværdig interesse på linje med beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer (se ovenfor afsnit 2.2.). Herefter var der et ubetinget krav om, at telefonaflytninger kun kunne ske enten ved retskendelse *eller* med hjemmel i lov. Ved lov nr. 202 af 11. juni 1954 indsattes den daværende § 750 a<sup>59</sup> i retsplejeloven, som havde følgende ordlyd:

”§ 750 a. Det kan ved rettens kendelse bestemmes, at der af vedkommende telefonadministration skal gives politiet adgang til aflytning af telefonsamtaler til og fra bestemte telefoner inden for et nærmere bestemt tidsrum, når der

- 1) er påviselig grund til at antage, at der over dem gives meddelelser fra eller til nogen, der mistænkes for en af de forbrydelser, der omhandles i straffelovens kapitler 12, 13 eller 20, eller §§ 119, stk. 1 og 2, 124, stk. 1, 125, 127, 133, stk. 3, 193, 194, 215, 260, 261, 264 a, 266 eller 281, eller for en forbrydelse, for hvilken loven hjemler straf af fængsel i 8 år eller derover, jf. retsplejelovens § 687, stk. 1 a, og det
- 2) må antages, at aflytning vil være af væsentlig betydning for forbrydelsens opklaring.

Stk. 2. Når betingelserne for aflytning i medfør af stk. 1, er til stede, kan politiet, såfremt der er øjensynlig fare for, at øjemedet ville forspildes, dersom retskendelse skulle afventes, foretage aflytning uden forudgående kendelse, dog kun når mistanken vedrører en forbrydelse, som omhandles i straffelovens §§ 98, 99, 102, 106-110 og 111-113, eller som i øvrigt medfører fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier.

Stk. 3. Meddelelse om aflytning uden retskendelse skal af politiet indgives til retten samtidig med aflytningens begyndelse, eventuelt ledsaget af en begæring om tilladelse til dens fortsættelse. Retten afgør, om aflytning kan godkendes, og eventuelt om fortsat aflytning kan tillades samt i bekræftende fald for hvilket tidsrum, og giver politiet meddelelse herom. Såfremt retskendelse ikke foreligger inden 24 timer fra aflytningens begyndelse, skal aflytningen afbrydes og vedkommende telefonadministration indberette den stedfundne aflytning til retten på det sted, hvor aflytning er sket, og til Justitsministeriet. Burde aflytning efter rettens skøn ikke have været påbegyndt, giver retten Justitsministeriet meddelelse herom.

Stk. 4. Aflytning vil være at foretage af politiet.

---

telefonaflytning iværksat uden retskendelse blev dog ikke benyttet i denne periode, og blev vist i det hele taget ikke anvendt i hele instruksens levetid eller i hvert fald kun i yderst begrænset omfang. Se RT 1938/39, Landstinget, sp. 1355 og RT1946/47, Folketinget, sp. 3193.

59 Bestemmelsen blev i 1978 overflyttet til § 787, men blev i øvrigt ikke indholdsmæssigt ændret.

Stk. 5. Optegnelser om eller anden gengivelse af aflyttede samtalers indhold skal tilintetgøres, så snart det er fastslået, at de ikke er af betydning for efterforskningen.<sup>60</sup>

Stk. 6. Har aflytning af samtaler fra en telefon i privat eje fundet sted, skal retten give telefonens indehaver meddelelser herom, når det kan ske uden skade for undersøgelsen, og omstændighederne i øvrigt ikke taler herimod.”

Betingelserne for telefonaflytning blev betydeligt skærpet under behandlingen i Folketinget i forhold til Justitsministeriets oprindelige lovforslag. Folketinget ændrede bl.a. indikationskravet fra forslagens ”begrundet formodning om, at en aflytning vil være af *betydning* for opklaring eller afværgelse af en forbrydelse” til et krav om, at telefonaflytning skulle være af ”*væsentlig betydning* for forbrydelsens opklaring”. Kriminalitetskravet blev også væsentligt forhøjet fra statsadvokatsager generelt til visse nærmere definerede grove forbrydelser, hvilket var væsentligt højere end for f.eks. brevåbning.<sup>61</sup> Der blev derimod heller ikke her stillet noget krav til mistankens styrke. Man antog dog i teorien, at der gjaldt et almindeligt proportionalitetskrav, dvs. et krav om, at indgrebet skulle stå i rimeligt forhold til forbrydelsens karakter og at det ikke måtte gå videre end nødvendigt. I modsætning til, hvad der gjaldt vedrørende brevhemmeligheden, er det også værd at bemærke, at der ikke før 1985 var nogen begrænsning i forhold til den personkreds, der kunne aflyttes, dvs. politiet kunne også aflytte en mistænks advokat, nærmeste familie, læger etc.

Folketinget indførte endvidere regler for tilintetgørelse af optegnelser mv. så snart det var fastslået, at de var uden betydning for efterforskningen samt om underretning til en privat ejer af en telefon efter aflytningen, hvis det kunne ske uden skade for undersøgelsen mv. I det hele taget giver Folketingets væsentlige skærpelser i forhold til Justitsministeriets oprindelige lovforslag sam-

60 Under gennemgangen af en række PET-sager har det kunnet konstateres, at der på sagerne bl.a. ligger udskrifter af gamle telefonaflytninger mv., som efter de beskrevne regler muligt burde have været tilintetgjort. Om retstilstanden fra 1985, se under afsnittet ”Destruktion af materiale”.

61 Af andre ændringer under folketingsbehandlingen kan nævnes en ændring af betingelserne for *periculum in mora* fra, at fristen for meddelelse til retten om iværksættelsen af aflytning uden retskendelse skulle ske inden for 24 timer til, at meddelelse skulle ske *samtidig* med aflytningens begyndelse, se videre nedenfor. Justitsministeriet havde endvidere foreslået, at retskendelse blot skulle foreligge tre døgn efter iværksættelsen af aflytningen (som for brevåbning uden kendelse) – det blev ændret til, at kendelse skulle foreligge inden for 24 timer med et krav om domstolens indberetning til Justitsministeriet ved eventuel uretmæssig aflytning.



men med en gennemlæsning af forhandlingerne om lovforslaget et klart indtryk af, at det var et tøvende Folketing, der gav politiet hjemmel til at aflytte telefoner.

Ligesom for brevstandsning og brevåbning var det retten, der havde beslutningskompetencen vedrørende iværksættelsen af telefonaflytning. Til forskel fra førstnævnte var det imidlertid ikke retten, men politiet selv, der efter kendelsen kunne foretage aflytningen, jf. bestemmelsens stk. 4.

En forudsætning for opnåelse af en retskendelse var, at der skulle være påviselig grund til at antage, at der over de pågældende telefoner blev givet meddelelser til eller fra nogen, der var mistænkt for en alvorlig statsforbrydelse eller anden særlig grov forbrydelse, se nærmere opregningen i stk. 1, nr. 1. Endvidere måtte aflytning som nævnt antages at ville være af væsentlig betydning for opklaringen af den pågældende forbrydelse, jf. stk. 1, nr. 2.<sup>62</sup> En kendelse kunne ikke autorisere aflytning på ubestemt tid, men måtte angive et nærmere tidsrum, der eventuelt kunne forlænges ved en ny kendelse.

Stk. 2 indeholdt en adgang for politiet til *undtagelsesvis* at kunne iværksætte en aflytning, når der var ”øjensynlig fare for, at øjemedet ville forspildes, dersom retskendelse skulle afventes”, altså en *periculum in mora* regel. Endvidere stillede bestemmelsen et mere kvalificeret kriminalitetskrav som betingelse for at foretage aflytning, der forelå før kendelsen. Således kunne aflytning uden forudgående kendelse kun komme på tale, når der forelå mistanke om en forbrydelse enten som omhandlet i straffelovens kapitel 12 og 13 (forbrydelser mod statens sikkerhed og selvstændighed mv.), eller som i øvrigt medførte fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier – altså en noget indskrænket liste i forhold til den tilsvarende opregning af forbrydelser i hovedbestemmelsen.

Hvis en aflytning blev iværksat uden forudgående kendelse, skulle retten have meddelelse herom samtidig med aflytningens påbegyndelse, og kendelse skulle endvidere efterfølgende opnås inden 24 timer fra aflytningens iværksættelse. I modsat fald skulle telefonselskabet afbryde aflytningen og indberette sagen til retten og Justitsministeriet. Retten skulle endvidere indberette sagen til Justitsministeriet, hvis den efter behandlingen af anmodningen om en retskendelse nåede frem til den konklusion, at aflytning *ikke* burde være foretaget.

62 Herudover måtte det ifølge Hurwitz være en forudsætning for indgrebets tilladelighed i det enkelte tilfælde, at det påsigtede forhold konkret bedømt var af en sådan alvor, at det kunne legitimere et så betænkeligt indgreb, se Stephan Hurwitz, *Den Danske Strafferetspleje*, s. 524.

## *Teleoplysning frem til 1985*

Ved teleoplysning skaffer politiet sig oplysninger om, hvilke teleapparater (telefoner, telefax, telex) der i et bestemt tidsrum sættes eller har været sat i forbindelse med en bestemt telefon (teleoplysning), uden at abonnenten får det at vide. Man får ikke derved kendskab til kommunikationens indhold, men kun til dens eksistens, og indgrebet er derfor mindre indgribende end egentlig telefonaflytning. Meddelelse af teleoplysningerne ville for telefonfunktionærer være i strid både med straffelovens 152 a<sup>63</sup> (dengang § 152, stk. 3) og telefonlovens § 17,<sup>64</sup> hvorefter telefonfunktionærer er pålagt tavshedspligt over for alle uvedkommende, hvis ikke retsplejeloven hjemlede dem adgang til at afgive oplysningerne.

Politiets adgang til teleoplysning var indtil 1978 reguleret i retsplejelovens § 750 b:

- § 750 b. Det kan ved rettens kendelse bestemmes, at der af vedkommende telefonadministration skal meddeles politiet oplysninger om, hvilke telefoner der i et bestemt tidsrum sættes eller har været sat i forbindelse med en bestemt telefon, når
- 1) der er påviselig grund til at antage, at de ønskede oplysninger vil være af betydning for opklaring af en af de i § 750 a, stk. 1, omhandlede forbrydelser, eller
  - 2) det skønnes sandsynligt, at opklaring af en forbrydelse kun vil være mulig gennem de ønskede oplysninger, og foranstaltningen står i rimeligt forhold til forbrydelsens karakter, eller
  - 3) det må antages, at det kun ved hjælp af de ønskede oplysninger er muligt at finde frem til den, der gør sig skyldig i gentagne fredskrænkelser som omhandlet i straffelovens § 265.

Stk. 2. I påtrængende tilfælde kan politiet uden forudgående retskendelse træffe bestemmelse som i stk. 1 nævnt. § 750 a, stk. 3, finder da tilsvarende anvendelse [efterfølgende meddelelse til retten om aflytning mv.].

Bestemmelsen blev i 1978 flyttet til § 788, dog uden at der blev foretaget nogen ændringer i substansen. Efter ovennævnte bestemmelse kunne politiet kun kræve adgang til de nævnte oplysninger hos teleselskaberne, hvis de havde en

63 Bestemmelsen blev ændret ved lov nr. 573 af 19. december 1985 (lov om ændring af borgerlig straffelov – tavshedspligt) og pålægger tavshedspligt for den, der virker i et anerkendt telefonselskab, dvs. enhver virksomhed, der har fået dansk koncession eller tilladelse til at drive trådbårne eller radiobårne telefontjenester.

64 Lov nr. 84 af 11. maj 1897. Loven gælder stadig den dag i dag.

retskendelse. For at politiet kunne opnå en retskendelse, skulle en af følgende tre materielle betingelser være opfyldt:

- 1) Hvis der var mistanke om en af de forbrydelser, der krævedes for at iværksætte en telefonaflytning efter retsplejelovens § 786, stk. 1 (indtil 1978: § 750 a, stk. 1), skulle der blot være påviselig grund til at antage, at oplysningerne ville være af betydning for opklaringen.
- 2) For alle andre forbrydelser, inklusive politisager, stillede retsplejelovens § 750 b et lidt højere indikationskrav, idet det krævedes, at det blev anset for sandsynligt, at opklaringen kun ville være mulig ved hjælp af de ønskede oplysninger. Hertil gjaldt et udtrykkeligt proportionalitetskrav, idet foranstaltningerne endvidere skulle stå i et rimeligt forhold til forbrydelsens karakter.
- 3) Den tredje mulighed for at iværksætte teleoplysning var ved gentagne såkaldt "chikanøse" opkald. Denne hjemmel var den mest anvendte i praksis.

Adgangen til at foretage indgrebet uden forudgående retskendelse (*periculum in mora*) var i forhold til nogle af de andre bestemmelser om indgreb i meddelelshemmeligheden ret vid, idet der blot krævedes, at de almindelige betingelser for teleoplysning var opfyldt. Dog skulle politiet også her samtidig med indhentelsen af teleoplysningerne søge at få rettens godkendelse af indgrebet, jf. henvisningen til reglerne i stk. 3 i bestemmelsen om telefonaflytning.

### ***Anden aflytning (rumaflytning) frem til 1985***

Det mest kvalificerede eller alvorlige indgreb i meddelelshemmeligheden er uden tvivl rumaflytning. Rumaflytning kan foregå enten ved radiotransmission eller via telefonlinjerne – i sidstnævnte tilfælde etableres den ved hjælp af telefonselskaberne. Før 1972 fandtes der ingen regler i dansk lovgivning om politiets adgang til rumaflytning som efterforskningskridt. Ved lov nr. 89 af 29. marts 1972 blev reglerne vedrørende beskyttelsen af privatlivets fred imidlertid skærpet; bl.a. blev det strafbart *uberettiget* at foretage hemmelig aflytning eller optagelse af andres samtaler mv. ved hjælp af et apparat på ikke frit tilgængelige steder, jf. ovenstående om straffelovens § 263, nr. 3.

Retsplejelovens § 750 c om adgang til rumaflytning, som blev indført ved samme lov, var et spejlbillede af den omtalte bestemmelse i straffeloven, idet der med den udtrykkelige kriminalisering af forholdet opstod et klart be-

hov for en modsvarende adgang for politiet til at foretage rumaflytning i efterforskningsøjemed:<sup>65</sup>

”§ 750 c. Reglerne i § 750 a, stk. 1 [betingelser for aflytning] og 5 [regler om tilintetgørelse af optegnelser m.v.], finder tilsvarende anvendelse på politiets adgang til ved hjælp af et apparat hemmeligt at aflytte eller optage sådanne udtalelser, samtaler og forhandlinger, som nævnes i borgerlig straffelovs § 263, stk. 3.”

Den nye bestemmelse i retsplejeloven gav således politiet adgang til at foretage rumaflytning under lignende betingelser som for telefonaflytning. Politiet havde dog *ikke adgang til under nogen omstændigheder at iværksætte rumaflytning, før der forelå en retskendelse fra retten*.<sup>66</sup> Selvom rumaflytning indtil 1985 var undergivet samme strafferamme som f.eks. brevåbning, blev der altså stillet skrapere betingelser for politiets adgang til at foretage rumaflytning end for nogen af de øvrige indgreb i meddelelshemmeligheden.

Bestemmelsen om rumaflytning indeholdt ikke nogen udtrykkelig henvisning til reglerne om telefonaflytning vedrørende underretning om den foretagne aflytning (§ 750 a, stk. 6). Det var dog klart forudsat i bemærkningerne til lovforslaget, at retten kunne gøre det til en betingelse for aflytning inden for en

65 Anvendelsen af ordet ”uberettiget” kunne ifølge lovforslagets bemærkninger for så vidt indikere, at politiet måtte være berettiget til at foretage rumaflytning, når det var nødvendigt som led i efterforskning af en forbrydelse – selvom aflytningen altså ville falde ind under ordlyden af den nævnte bestemmelse. Da rumaflytning efter Justitsministeriets opfattelse imidlertid udgjorde et meget alvorligt indgreb i den personlige integritet, mente ministeriet dog, at det af retssikkerhedsmæssige grunde var mest rigtigt at skabe et særligt lovgrundlag for anvendelsen af dette indgreb i meddelelshemmeligheden, se forslag til lov om ændring af borgerlig straffelov, af lov om ikrafttræden af borgerlig straffelov m.m., af lov om rettens pleje og af lov om uretmæssig konkurrence og varebetegnelse (Privatlivets fred m.m.), FT 1971-72, Tillæg A, sp. 561. Noget andet er, at indgrebets karakter af straffeprocessuelt tvangsindgreb, og tilmed det måske mest indgribende et af slagsen, i henhold til legalitetsprincippet måtte nødvendiggøre en udtrykkelig lovhjemmel, se ovenfor under afsnittet om grundlovsbeskyttelsen. Spørgsmålet om den manglende hjemmel indtil 1972 for rumaflytninger er endvidere behandlet i Kommissionens beretning, bind 4, om PET’s virkemidler, retlig vurdering heraf.

66 Se modsætningsvis bestemmelserne om telefonaflytning, hvor politiet kunne foretage aflytning i op til 24 timer, inden retskendelse blev indhentet, hvor øjemedet ellers ville forspildes, jf. retsplejeloven § 750 a, stk. 2. Ifølge Gomard lå der i denne begrænsning endvidere et forudsætning om, at retten burde være mere tilbageholdende med at give tilladelse til rumaflytning end til telefonaflytning, se Bernhard Gomard, *Studier i den danske straffeprocess* (Juristforbundets forlag, 1976), s. 262.

lokalitet, der tilhørte en ikke-mistænkt, at ejeren af lokaliteten blev underrettet om aflytningen enten før eller efter dens gennemførelse, når det i øvrigt kunne ske uden skade for undersøgelsen.<sup>67</sup>

### 3.4. Ændring af reglerne om indgreb i meddelelshemmeligheden (1985)

Den 4. oktober 1984 afgav Strafferetsplejeudvalget sin betænkning om indgreb i meddelelshemmeligheden og politiets anvendelse af agenter. Udvalget anbefalede blandt andet en samling, strømlining og opstramning af reglerne om indgreb i meddelelshemmeligheden. Desuden skulle en række af betingelserne harmoniseres, så der fremover stort set gjaldt samme betingelser og begrænsninger vedrørende alle fem former for indgreb i meddelelshemmeligheden. Udvalget udtalte generelt om sit syn på indgreb i meddelelshemmeligheden:

”Der er i udvalget enighed om, at der for politiets foretagelse af indgreb i meddelelshemmeligheden generelt set bør sættes *snævre grænser*. Adgangen til frit at kunne give udtryk for sine tanker i skrift og i tale over for andre mennesker, uden at uvedkommende, herunder offentlige myndigheder, gør sig bekendt med indholdet, må anses som en *fundamental rettighed* for den enkelte. Rettigheden er endvidere af væsentlig betydning for vort samfundssystem, hvorfor også almene hensyn tilsiger beskyttelse deraf. (fremhævet her)

Den omstændighed, at den eller de personer, som indgrebet rammer, ikke direkte mærker noget dertil, gør ikke indgrebet mindre betænkeligt. Tværtimod øger indgrebets karakter af en hemmelig foranstaltning behovet for at sætte snævre grænser for dets anvendelse.”<sup>68</sup>

Reglerne blev ændret ved lov nr. 227 af 6. juni 1985, hvor der blev indsat et nyt kapitel i retsplejeloven, kapitel 71, om indgreb i meddelelshemmeligheden. Bestemmelserne er gengivet i deres helhed sidst i kapitlet. Det oprindelige lovfor-slag fulgte i det store og hele Strafferetsplejeudvalgets anbefalinger, men i visse tilfælde gennemførte Folketinget en yderligere stramning af nogle af betingelserne, se nærmere nedenfor.

67 Forslag til lov om ændring af borgerlig straffelov mv., FT 1971/72, Tillæg A, sp. 561.

68 Bet. 1023/84, s. 51 f.

## **Betingelser for foretagelse af indgreb i meddelelseshemmeligheden**

Med lovændringen blev betingelserne for, hvornår politiet, herunder PET, kunne opnå tilladelse til at foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden, samlet og ensrettet for de fleste indgreb i retsplejelovens § 781. Indikationskravet blev fastsat til, at indgrebet skulle være af *afgørende betydning* for efterforskningen,<sup>69</sup> før et indgreb i meddelelseshemmeligheden kunne tillades. En anden vigtig betingelse var, at indgreb i meddelelseshemmeligheden kun måtte foretages i sager, hvor man efterforskede *særlig grove lovovertrædelser*, således hvor strafferammen er *6 års fængsel* eller derover (mod tidligere 8 år for telefon- og rumaflytning, se ovenfor), ved forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13, eller ved overtrædelse af en række i bestemmelsen i øvrigt nævnte forbrydelser.<sup>70</sup> For teleoplysning kunne indgrebet endvidere foretages, hvis der var mistanke om fortsatte fredskrænkelser.

En række af de forbrydelser, der tidligere var medtaget på listen over forbrydelser, der kunne begrunde indgreb i meddelelseshemmeligheden efter den tidligere bestemmelse i retsplejelovens § 750 a (fra 1978: § 787), blev ikke gengivet i den nye, generelle bestemmelse, sammenlign ovenfor under afsnit om reglerne for telefonaflytning indtil 1985. Til gengæld førte nedsættelsen af strafferammekravet fra 8 år (for telefonaflytning) til 6 år (generelt) til en udvidelse af antallet af forbrydelseskategorier, der kunne legitimere et indgreb i meddelelseshemmeligheden.<sup>71</sup>

Kravene til forbrydelsen blev endvidere forhøjet for *rumaflytning*, idet dette indgreb kun må foretages i forbindelse med efterforskningen af en forbrydelse,

69 Strafferetsplejeudvalgets medlemmer var ikke enige om udformningen af indikationskravet. Flertallet (5) havde således foreslået, at betingelsen skulle være, at indgrebet var af "væsentlig" betydning for efterforskningen, mens mindretallet (2) fandt en sproglig stramning i lovteksten nødvendig og derfor foreslog, at ordlyden blev ændret til "afgørende betydning". For en gangs skyld valgte Justitsministeriet at følge mindretallets mere restriktive tilgang, idet "Justitsministeriet finder, at det af lovens tekst så klart som muligt bør fremgå, at telefonaflytning mv. ikke er et almindeligt efterforskningsmiddel, og at det således kun bør bringes i anvendelse, hvor der er et klart efterforskningsmæssigt behov herfor". Se lovforslag L 164 (1984/85), s. 10. FT 1984/85, Tillæg A, sp. 2955.

70 Under lovforslagets behandling udtalte nogle partier ønske om at opretholde strafferammekravet på 8 år og gøre det generelt. Flertallet fandt det imidlertid mest rigtigt, under henvisning til den generelle nedsættelse af strafferammerne, som fandt sted netop i disse år, at fastsætte strafferammen til 6 år. FT 1984/85, FF sp. 6007, 10679, 10685 samt 10688.

71 FT 1984/85, FF sp. 10685.

som har medført eller kan medføre *fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier*.<sup>72</sup> Baggrunden for Folketingets betydelige skærpelse af kravene til netop rumaflytning var, at det mellem 2. og 3. behandling af lovforslaget kom frem i pressen, at PET havde foretaget en rumaflytning på Rigshospitalet.

*Operationen* tog sin begyndelse, da et lille ældre personfly styrtede ned på den grønlandske indlandsis den 20. april 1985. Flyet var via Island på vej til Nicaragua fra Sana i Nordyemen og skulle have mellemlandet i Sdr. Strømfjord, da det pga. problemer med brændstoftankene og dårligt vejr forsøgte en nødlanding på indlandsisen. Flyet medbragte fem besætningsmedlemmer, hvoraf de to (en jordansk pilot og en filippinsk mekaniker) blev dræbt ved styrtet. De tre øvrige blev bragt til København. To af de overlevende besætningsmedlemmer (hhv. en anden jordansk pilot og den indiske kaptajn) var kommet svært til skade og blev indlagt på Rigshospitalet, mens den tredje, som var amerikaner og uskadt, hurtigt forlod København. På baggrund af det materiale, der blev fundet på nedstyrtningsstedet, blev man hurtigt klar over, at de to ombordværende jordanere var medlemmer af det palæstinensiske flyvevåben og havde forbindelse til PLO. Herefter foretog PET en række afhøringer af især den overlevende jordanske pilot og iværksatte en aflytning af vedkommendes hospitalsstue. Under afhøringerne kom det bl.a. frem, at flyet skulle leveres til sandiniststyret i Nicaragua, som PLO havde et samarbejde med. Piloten rejste fra København til Amman den 28. maj 1985.

Sagen kom til offentlighedens kundskab, fordi en radioamatør tilfældigvis havde stillet ind på politiets radiofrekvens og der fået nys om sagen. Politiken bragte søndag den 26. maj 1985 en artikel om aflytningen, kort før 3. behandlingen af lovforslaget (den 31. maj 1985). Flere af ordførerne krævede et forbud mod, at man overhovedet kunne foretage aflytninger på hospitaler.<sup>73</sup> Så vidt kom det dog ikke, idet flertallet var mere stemt for den nævnte skærpelse af kravene til anvendelse af rumaflytning.

Vedrørende *brevåbning og brevstandsning* er det endvidere værd at notere, at det fremover er politiet selv (mod før retten), der efter kendelse skal have udleveret korrespondancen og har adgang til at åbne den.<sup>74</sup>

72 If. § 781, stk. 4. Bemærk at disse skærpede krav har nogenlunde samme ordlyd som de (også skærpede) tidligere gældende betingelser for, at politiet kunne iværksætte telefonaflytning uden forudgående retskendelse.

73 FT 1984/85, FF sp. 11229 ff.

74 If. § 780, stk. 1, nr. 4 og 5. Til gengæld er det indført, at de pågældende forsendelser som udgangs-

Der indførtes endelig en generel undtagelse (undtagen for teleoplysning)<sup>75</sup> for indgreb i meddelelshemmeligheden mellem den mistænkte og den kreds af personer (læger, præster og advokater), der er undtaget fra vidnepligt efter retsplejelovens bestemmelser.<sup>76</sup>

### ***Proportionalitetskrav***

Som noget nyt indføres der et generelt og udtrykkeligt proportionalitetskrav i retsplejelovens § 782, hvorefter indgreb i meddelelshemmeligheden ikke må foretages, hvis indgrebets formål sammenholdt med sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den eller de personer, som den rammer, fører til, at der ville være tale om et uforholdsmæssigt indgreb.

### ***Retten kendelse og reglen om periculum in mora***

Indgreb i meddelelshemmeligheden skal efter 1985 som udgangspunkt fortsat ske efter rettens kendelse, jf. § 783, stk. 1. Som noget nyt skal *indgrebene* endvidere specificeres i kendelserne, som også skal indeholde en præcis afgrænsning af rettens bemyndigelse til politiet:<sup>77</sup>

- 1) Kendelserne skal således for det første anføre de telefonnumre, lokaliteter, adressater eller forsendelser, som indgrebet angår.
- 2) For det andet skal retten anføre de konkrete omstændigheder i sagen, som

---

punkt skal åbnes i overværelse af sigtedes forsvarer eller den særligt beskikkede advokat, jf. retsplejelovens § 787.

75 Bet. 1023/84, s. 107. Strafferetsplejeudvalget valgte at undtage teleoplysning fra denne undtagelse både af praktiske hensyn samt fordi man ikke mente, at dette indgreb på samme måde anfægtede det særlige fortrolighedsforhold mellem den sigtede og den omhandlede personkreds, da man ved teleoplysning jo ikke fik kendskab til indholdet af kommunikationen.

76 Jf. § 782, stk. 2. Personkredsen er afgrænset i retsplejelovens § 170.

77 Bet. 1023/84, s. 73 f. Mens kravet om, at kendelser skal begrundes allerede fulgte af en generel bestemmelse herom i retsplejelovens § 218, ønskede Strafferetsplejeudvalget en uddybning af begrundelseskravet for kendelser vedrørende indgreb i meddelelshemmeligheden, som man bl.a. kendte det fra betingelserne for varetægtsfængsling. Formålet var bl.a. at give den bemyndigelse, som kendelserne giver politiet, en mere præcis afgrænsning.



efter rettens opfattelse bevirker, at lovens betingelser for at foretage indgrebet er opfyldt.

- 3) For det tredje skal kendelsen (nu også for brevstandsning og brevåbning) fastsætte det tidsrum, inden for hvilket indgrebet kan foretages. Denne frist skal være så kort som muligt og ikke overstige fire uger. Fristen kan dog forlænges med op til fire uger ad gangen.<sup>78</sup>

Hvis indgrebet består i åbning eller tilbageholdelse af et brev, skal brevet eller forsendelsen videresendes ved fristens udløb. Ønsker politiet imidlertid at standse den videre befordring, skal begæring om brevstandsning indgives til retten inden 48 timer efter tilbageholdelsens iværksættelse. Ønskes det pågældende brev eller forsendelsen tilbageholdt *permanent*, skal der opnås en ny kendelse efter retsplejelovens regler om beslaglæggelse.<sup>79</sup>

Loven opretholdt politiets mulighed for at foretage et indgreb i meddelelshemmeligheden, inden retskendelse var opnået, i de tilfælde, hvor ”indgrebets øjemed ellers ville forspildes” (den såkaldte *periculum in mora* regel). Det var som ovenfor nævnt ikke alle indgreb i meddelelshemmeligheden, der før lovændringen i påtrængende tilfælde kunne iværksættes uden retskendelse (rumaflytning kunne ikke foretages uden retskendelse).

Den nye regel<sup>80</sup> var imidlertid generelt formuleret og har således udvidet området for *periculum in mora* reglen, idet den gælder samtlige indgreb i meddelelshemmeligheden. Politiet skal i så fald snarest muligt og senest inden 24 timer fra indgrebets iværksættelse forelægge sagen for retten, der så afgør, om indgrebet kan godkendes og om det i givet fald kan opretholdes og for hvilket tidsrum.<sup>81</sup> Hvis retten derimod måtte nå frem til, at indgrebet ikke skulle være

78 If. retsplejelovens § 783, stk. 2. Denne tidsmæssige begrænsning kom også først ind i loven på Folketingets foranledning ved 3. behandlingen (v. Retsudvalgets tillægsbetænkning af 29. maj 1985), og er formentlig også en udløber af ovenfor omtalte operationssag (omtalte tillægsbetænkning blev afgivet efter et samråd med justitsministeren samme dag om sagen), hvor dommeren i sin kendelse – på trods af, at de interessante aflytningsobjekter efter al sandsynlighed ville rejse fra Danmark inden for en kort periode, gav PET tilladelse til at aflytte de pågældende frem til 1. oktober 1985! Den jordanske statsborger, som PET koncentrerede hovedparten af sin interesse om, rejste fra Danmark allerede den 28. maj, altså knap to uger efter, at aflytningen var blevet etableret (kendelsen er afsagt den 14. maj). FT 1984/85, FF sp. 11230.

79 Bet. 1023/84, s. 66.

80 If. retsplejelovens § 783, stk. 3.

81 Bemærk, at kravene til underretning af retten her blev *lempet* i forhold til de indtil 1985 gældende

foretaget, skal retten indberette sagen til Justitsministeriet. Der er endvidere indført en særlig regel for brevstandsning, idet et brev, der er blevet tilbageholdt, skal sendes videre inden 48 timer, med mindre retten giver tilladelse til at tilbageholde brevet i længere tid.<sup>82</sup> Retten skal i så fald sætte en tidsfrist for den tidsmæssigt udvidede standsning, idet der ellers vil være tale om beslaglæggelse, hvis standsningen ønskes gjort permanent.

### *Advokatbeskikkelse*

En væsentlig nyhed var reglerne om advokatbeskikkelse i retsplejelovens §§ 784 og 785. Efter disse bestemmelser skal der beskikkes en advokat for den, som det pågældende indgreb i meddelelshemmeligheden vedrører, inden retten træffer sin afgørelse om, hvorvidt politiet må foretage de(t) ønskede indgreb. Advokaten skal have mulighed for at udtale sig, inden retten afsiger en kendelse for eller imod et ønsket indgreb. Advokaten beskikkes fra en særligt udvalgt kreds af advokater, hvis efterforskningen angår en overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13. Disse advokater er udvalgt af Justitsministeriet fra hver landsrets område og underkastet en almindelig sikkerhedsgodkendelse.<sup>83</sup> Reglerne om advokatens rettigheder og mulighed for at påkære forskellige spørgsmål om f.eks. politiets nægtelse af udlevering af særligt fortroligt materiale mv. findes i retsplejelovens § 785, hvortil der henvises.<sup>84</sup>

---

regler for telefonaflytning i § 750 a/§ 787 og teleoplysninger i § 750 b/§ 788, jf. § 750 a, stk. 3/§ 787, stk. 3, hvor underretning til retten skulle ske *samtidig* med aflytningens påbegyndelse. Lempelsen er en følge af, at udvalgt ønskede enslydende betingelser for de forskellige indgreb.

82 Jf. retsplejelovens § 790.

83 Denne regel er indført under folketingsbehandlingen. I det oprindelige lovforslag var det foreslået, at man (af hensyn til risikoen for udsivning af fortrolige oplysninger) helt kunne undlade at beskikke en advokat i sager, hvor hensynet til fremmede magter eller til statens sikkerhed gjorde det påkrævet, jf. Forslag nr. L 164 til lov om ændring af retsplejeloven og konkursloven (Telefonaflytning mv., politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen, aflastning af højesteret mv.), s. 4. I bogen "Den hemmelige tjeneste" antyder advokat Lisbet Victor Hansen, som var én af de første "clearede" advokater og fungerede som sådan i 1985-87, kraftigt, at systemet i hvert fald i de første år ikke fungerede tilfredsstillende, da hun ikke mindes at have fået medhold en eneste gang i en protest imod, at der skete en aflytning, se Søren Steen Jespersen og Miki Mistrati, *Den hemmelige tjeneste – da PET blev afsløret* (Aschehoug, 1999), s. 49 ff.

84 Bet. 1023/84, s. 75-87. Ordningen med beskikkelse af advokater var et forslag fra Strafferetsplejeudvalget, der imidlertid ikke var enige indbyrdes om det hensigtsmæssige i sådan en ordning og dens

## Tilfældighedsfund

Ved lovændringen blev der indført en særlig regulering af politiets adgang til at anvende såkaldte ”tilfældighedsfund”, der fremkom ved indgreb i meddelel-seshemmeligheder, i den videre efterforskning.<sup>85</sup> Man taler om ”tilfældigheds-fund”, når politiet ved et *lovligt* indgreb uforvarende får oplysninger om en *anden* lovovertrædelse end den, der oprindeligt begrundede det pågældende indgreb. Det kan f.eks. være, når en af de mistænkte under en samtale, der aflyttes af politiet på baggrund af mistanke om en forestående narkotikahandel, pludselig omtaler et drab, som vedkommende har begået eller planlægger at begå. Spørgs-målet er da, om politiet kan bruge en optagelse af denne samtale som bevis i en eventuel senere mordsag.

---

nærmere udformning mv. Flertallet mente, at indgreb i meddelel-seshemmeligheden var så alvorlige indgreb, at de kun burde tillades efter grundig overvejelse i retten, hvorunder argumenterne både for og imod indgrebets foretagelse var blevet fremhævet. Man mente også, at en advokatordning kunne modvirke den stigende tendens til at anvende de pågældende indgreb, som bl.a. var affødt af den tekniske udvikling, der gjorde det både lettere og billigere at foretage indgrebene. Endvidere vejede det efter flertallets mening tungt, at indgrebene i sagens natur blev foretaget hemmeligt og derfor ikke gav mulighed for – hverken før eller efter indgrebet – at de personer, som blev ramt af indgrebene, kunne protestere og forelægge deres synspunkter for retten. Indførelsen af en ad-vokatordning sikrede endelig muligheden for, at byretternes afgørelser kunne indbringes for en højere retsinstant. I det hele taget var udvalget tilsyneladende meget optaget af at sikre, at politiet ikke blev fristet til at overskride deres kompetencer, ved at indlægge alle mulige sikkerhedsventiler i de nye regler: ”Det er naturligt, at der hos politiet, hvis opgave det jo er at opklare kriminalitet, vil være en tilbøjelighed til at udøve dette skøn [vurderingen af, om betingelserne for indgreb i meddelel-seshemmeligheden er til stede] på en sådan måde, at politiet får mulighed for at anvende de indgreb, der erfaringsmæssigt er egnede til at afsløre kriminaliteten. Kontrollen med skønnets udøvelse ligger for så vidt angår indgreb i meddelel-seshemmeligheden hos den domstol, der skal tillade eller godkende indgrebet. Domstolen er dog naturligvis afhængig af, hvilke oplysninger, der foreligger på dette tidlige stadium af sagen”, se bet. 1023/84, s. 112 f.

85 Jf. retsplejelovens § 789, stk. 1.

Strafferetsplejeudvalget konstaterede i sin beretning om indgreb i meddelelsehemmeligheden, at der begrebsmæssigt ville være tale om lovligt tilvejebragte beviser, forudsat at det indgreb, der havde ført til tilvejebringelsen af de pågældende oplysninger, i øvrigt var lovligt iværksat, og i så fald kunne oplysningerne lovligt anvendes under strafforfølgningen af den pågældende mistænkte for det herved opdagede forhold. Det gjaldt, uanset om efterforskningen af det pågældende "tilfældighedsfund" i sig selv kunne have begrundet det pågældende indgreb.<sup>86</sup>

Uanset hvilke helt legitime fordele der måtte være ved udgangspunktet om, at snart et hvilket som helst tilfældighedsfund kunne anvendes som bevis, når blot indgrebet var lovligt iværksat, rummede en sådan forholdsvis vid adgang til anvendelse af tilfældighedsfund dog også nogle faremomenter for misbrug, som Strafferetsplejeudvalget var opmærksom på. Efter udvalgets opfattelse burde en regel om tilfældighedsfund udformes på en måde, så der ikke opstod en yderligere tilskyndelse til at søge indgreb tilladt eller godkendt i situationer, hvor betingelserne herfor ikke var opfyldt:

"Reglerne bør således ikke indbyde til, at et indgreb søges gennemført med henvisning til en – mindre underbygget – mistanke om en grov lovovertrædelse, men reelt med henblik på at skaffe bevis vedrørende andre lovovertrædelser, der ikke i sig selv kunne have begrundet indgrebet. Det bør også modvirkes, at der for at kunne gennemføre indgrebet foretages en ubegrundet "oppustning" af en mistanke til at omhandle en lovovertrædelse af en så kvalificeret art, at den efter loven kan begrunde indgrebet".<sup>87</sup>

86 Jf. U1979.970 H. Under denne sag havde politiet foretaget telefonaflytning på grundlag af mistanke om overtrædelse af straffelovens § 191 (handel med narkotika). Mens der ikke kunne føres bevis for denne overtrædelse, havde telefonaflytningen tilvejebragt oplysninger, der indicerede, at den mistænkte havde tilskyndet til falsk forklaring for retten og overtrådt loven om valutaforhold – forhold, der ikke i sig selv kunne begrunde en telefonaflytning. Forsvareren protesterede mod anvendelsen af båndoptagelserne som bevis og krævede dem destrueret. Højesterets kendelse afgjorde, at anklagemyndigheden ikke var afskåret fra at anvende oplysninger, som var fremkommet under aflytningerne, som bevis under forfølgning af andre forbrydelser, som det påhviler politiet at efterforske. Retten lagde endvidere vægt på, at der ikke var noget at udsætte på kendelserne om telefonaflytningerne ("der [er] ikke holdepunkter for at antage, at de omhandlede kendelser om telefonaflytning er opnået på urigtigt grundlag"). Dommen er refereret i bet. 1023/84, s. 111.

87 Bet. 1023/84, s. 113.

Udvalget foreslog herefter, at selve anvendelsen af tilfældighedsfund, der fremkommer ved indgreb i meddelelshemmeligheden, i et vist omfang også blev undergivet domstolens kontrol. I den forbindelse skelnede udvalget mellem to forskellige anvendelser for tilfældighedsfund: Anvendelsen som led i politiets eget interne arbejde med efterforskningen på den ene side, og anvendelse som bevis i retten på den anden side. I sidstnævnte tilfælde mente udvalget, at retten skulle gives adgang til at afskære tilfældighedsfundet fra bevisførelsen, hvis særlige hensyn talte derfor. Det kunne f.eks. være, hvis den kriminalitet, som tilfældighedsfundet vedrørte, var så bagatelagtig sammenlignet med de former for kriminalitet, som kunne begrunde indgrebet, at det ville være urimeligt at anvende tilfældighedsfundet som bevis. Det kunne også være tilfældet, hvis omstændighederne omkring tilvejebringelsen af tilladelsen til indgrebet i meddelelshemmeligheden efterfølgende skulle vise sig at have strakt sig så vidt i skønnet over, om betingelserne var til stede (tæt på, men ikke egentligt misbrug), at det fandtes mest rimeligt ikke at anvende et tilfældighedsfund som bevismiddel.

Strafferetsplejeudvalget afholdt sig i sit lovudkast dog fra at angive de kriterier, som retten skulle lægge vægt på ved afgørelsen af, om et tilfældighedsfund burde tillades som bevis.<sup>88</sup> Udvalget foreslog i stedet en regel om, at retten automatisk skulle have oplysning om, på hvilken måde politiet havde fået rådighed over det materiale, som anklagemyndigheden fremførte i retten.

Det blev også den løsning, som Justitsministeriet valgte ved udformningen af lovforslaget om indgreb i meddelelshemmeligheden mv.<sup>89</sup> Reglen undergik dog under folketingsbehandlingen den væsentlige ændring, at oplysninger, som blev tilvejebragt ved et indgreb i meddelelshemmeligheden, *ikke* måtte anvendes som bevis i retten (men altså gerne under efterforskningen), hvis den lovovertrædelse, man herved retsforfulgte, ikke kunne have dannet grundlag for indgrebet<sup>90</sup>.

88 Ibid., s. 114 f.

89 Jf. Forslag nr. L 164 til lov om ændring af retsplejeloven og konkursloven (Telefonaflytning mv., politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen, aflastning af højesteret mv.), fremsat den 1. februar 1985 af justitsministeren, s. 5.

90 Jf. retsplejelovens § 789, stk. 2, f.eks. hvis strafferammen for den pågældende lovovertrædelse er mindre end de 6 år, der er angivet som én af hovedbetingelserne for iværksættelse af indgreb i meddelelshemmeligheden, jf. retsplejelovens § 781. Ved lov nr. 411 af 10. juni 1997 blev imidlertid i § 789 indsat stk. 3, hvorefter retten under nærmere angivne betingelser kan bestemme, at stk. 2 ikke skal finde anvendelse.

Angående ”tilfældighedsfund”, der måtte angå trusler mod staten, den nationale sikkerhed mv., som ligger inden for PET’s arbejdsområde og derfor har været af særlig interesse for Kommissionen, vil denne begrænsning dog ikke have nogen egentlig betydning, da samtlige forsætlige forbrydelser i straffelovens kapitel 12 og 13 er omfattet af bestemmelsen i retsplejelovens § 781 og i sig selv – forudsat de øvrige betingelser er opfyldt – vil kunne begrunde det pågældende indgreb.

### *Destruktion af materiale*

Før lovændringen i 1985 var det kun bestemmelserne om telefon- og rumaflytning, der indeholdt regler for opbevaring og destruktion af materiale, som var tilvejebragt ved indgreb i meddelelshemmeligheden. Materialet kunne være båndoptagelser, afskrifter osv.

Efter Strafferetsplejeudvalgets forslag blev de gældende regler videreført og udbygget ved lovændringen i 1985, så der herefter gælder en *generel regel* om, at båndoptagelser, fotokopier eller anden gengivelse af materiale, som politiet har tilvejebragt ved ethvert indgreb i meddelelshemmeligheden, skal destrueres, hvis der efterfølgende ikke bliver rejst sigtelse for den pågældende lovovertrædelse, som oprindeligt dannede grundlag for indgrebet, eller hvis påtale af forholdet senere bliver opgivet.

Politiet skal endvidere efter lovændringen underrette den advokat, som retten har beskikket, om at det pågældende materiale er blevet tilintetgjort. Materialet skal dog kun destrueres, hvis det ikke længere har nogen efterforskningsmæssig betydning; normalt hvis der ikke bliver rejst sigtelse eller påtale frafaldes. Skulle materialet imidlertid stadig have en vis efterforskningsmæssig værdi for politiet, f.eks. fordi man under det pågældende indgreb havde gjort et såkaldt ’tilfældighedsfund’, kan retten beslutte, at materialet ikke skal destrueres, eller at destruktionsen skal udsættes i et nærmere fastsat tidsrum.

Det er politiet, der indbringer spørgsmålet for retten. Hvis materialet er tilvejebragt som led i efterforskning af overtrædelser af straffelovens bestemmelser om forbrydelser mod statens sikkerhed og selvstændighed mv.<sup>91</sup>, er det imidlertid ikke retten, der træffer afgørelsen, men *politiet selv*, herunder navnlig PET, under Justitsministeriets tilsyn.<sup>92</sup>

91 Straffelovens kapitel 12 samt kapitel 13, §§ 111-115 og 118.

92 Jf. retsplejelovens § 791, stk. 2, 3. pkt. Det fremgår af en gennemgang af PET’s sag om ændringerne

## Underretning

Underretningspligten blev ved lovændringen i 1985 udvidet fra kun at vedrøre telefonaflytning til at gælde for alle indgreb i meddelelshemmeligheden. Ved telefonaflytning og teleoplysning skal underretning ske til telefonens indehaver, uanset om denne er offentlig eller privat.<sup>93</sup> Ved rumaflytning skal underretning gives til den, der har rådighed over det sted eller lokale, hvor aflytningen har fundet sted.<sup>94</sup> Ved brevåbning og brevstandsning skal underretning ske til afsenderen eller modtageren af de konkrete forsendelser, der reelt har været ramt af indgrebet. Formelt er det retten, der tager stilling til, om der skal ske underretning af de(n) berørte.<sup>95</sup>

Underretning skal ske hurtigst muligt – dog har politiet en frist på 14 dage efter udløbet af det tidsrum, i hvilket det pågældende indgreb har været tilladt,

---

af retsplejeloven i 1985, at man også her har haft en del indflydelse på det færdige resultat. I Strafferetplejeudvalget var der dissens vedr. dette spørgsmål. Flertallet udtalte sig for undtagelsen med følgende begrundelse: "Efterforskning vedrørende overtrædelser af de nævnte kapitler om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder mv. er på flere punkter af særegen karakter. Efterforskningen, der som regel udføres af eller i samarbejde med politiets efterretningstjeneste, retter sig i vidt omfang mod personer og organer med tilknytning til eksterritoriale myndigheder. Efterforskningen kan have stor udenrigspolitisk betydning og munder ikke sjældent ud i et diplomatisk skridt i stedet for i en straffesag. De udenrigs- og sikkerhedspolitiske aspekter i disse sager medfører, at vurderingen af, hvorvidt tilintetgørelse af materialet bør ske eller ej, har en noget anden karakter end ved almindelige straffesager, og at domstolene derfor er mindre egnede til at træffe afgørelse af, hvorvidt materialet fortsat er af en sådan efterforskningsmæssig betydning, at tilintetgørelse kan undlades eller udsættes.

På denne baggrund foreslår flertallet, at bestemmelsen om rettens kompetence til at beslutte, hvorvidt tilintetgørelse kan undlades eller udsættes, ikke finder anvendelse på materiale, der er tilvejebragt som led i efterforskning af lovovertrædelser, for hvilke påtale i medfør af straffelovens §§ 110 f og 118 a sker efter justitsministerens påbud. I de omhandlede sager føres i forvejen en særlig kontrol med efterretningstjenestens virksomhed. Denne kontrol bør vedrørende destruktion af materiale træde i stedet for domstolenes kompetence." Bet. 1023/84, s. 122 f.

93 For 1985 var underretningspligten begrænset til telefoner i privat eje.

94 Se nærmere om de forskellige afgrænsninger af denne rådighed i bet. 1023/84, s. 117 f.

95 Reelt er det imidlertid politiet der foretager underretningen og efterfølgende orienterer retten, som dermed kun bliver indblandet i spørgsmålet, hvis politiet ønsker at undlade underretning. Ved rumaflytning skete der tidligere dog kun underretning til de aflyttede, hvis retten udtrykkeligt havde bestemt det som et vilkår for overhovedet at tillade aflytning. Gammeltoft-Hansen, *Straffeprocessuelle Tvangsindgreb*, s. 312.

til at begære at underretningen undlades eller udsættes. Underretning kan undlades (eller – som noget nyt – udsættes), hvis den vil være til skade for efterforskningen (hvor denne f.eks. endnu ikke er afsluttet) eller omstændighederne i øvrigt taler imod. Sådanne omstændigheder foreligger ofte i PET's aflytningssager, og efterfølgende underretning sker derfor kun yderst sjældent i disse sager.



## Kap. 71. Indgreb i meddelelshemmeligheden (1985)

*[De tilladte indgreb]*

§ 780. Politiet kan efter reglerne i dette kapitel foretage indgreb i meddelelshemmeligheden ved at

- 1) aflytte telefonsamtaler eller anden tilsvarende telekommunikation (telefonaflytning),
- 2) aflytte andre samtaler eller udtalelser ved hjælp af et apparat (anden aflytning),
- 3) indhente oplysning om, hvilke telefoner eller andre tilsvarende kommunikationsapparater der sættes i forbindelse med en bestemt telefon eller andet kommunikationsapparat, selv om indehaveren af dette ikke har meddelt tilladelse hertil (teleoplysning),
- 4) tilbageholde, åbne og gøre sig bekendt med indholdet af breve, telegrammer og andre forsendelser (brevåbning)
- 5) standse den videre befordring af forsendelser som nævnt i nr. 4 (brevstandsning).

Stk. 2. Politiet kan foretage optagelser eller tage kopier af de samtaler, udtalelser, forsendelser m.v., som er nævnt i stk. 1, i samme omfang som politiet er berettiget til at gøre sig bekendt med indholdet heraf.

*[Materielle betingelser]*

§ 781. Indgreb i meddelelshemmeligheden må kun foretages, såfremt

- 1) der er bestemte grunde til at antage, at der på den pågældende måde gives meddelelser eller foretages forsendelser til eller fra en mistænkt,
- 2) indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen og

- 3) efterforskningen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan straffes med fængsel i 6 år eller derover, en forsætlig overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13 eller en overtrædelse af straffelovens §§ 124, stk. 1, 125, 127, stk. 1, 193, stk. 1, 266, 281, eller 289.

*Stk. 2.* Er betingelserne i stk. 1, nr. 1 og 2, opfyldt, kan teleoplysning endvidere foretages, såfremt mistanken angår gentagne fredskrænkelser som omhandlet i straffelovens § 265.

*Stk. 3.* Brevåbning og brevstandsning kan desuden foretages, hvis der foreligger en særlig bestyrket mistanke om, at der i forsendelsen findes genstande, som bør konfiskeres, eller som ved en forbrydelse er fravendt nogen, som kan kræve dem tilbage.

*Stk. 4.* Aflytning efter § 780, stk. 1, nr. 2, kan kun foretages, når mistanken vedrører en forbrydelse, som har medført eller som kan medføre fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier.

*[Proportionalitetskrav]*

**§ 782.** Et indgreb i meddelelseshemmeligheden må ikke foretages, såfremt det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den eller de personer, som det rammer, ville være et uforholdsmæssigt indgreb.

*Stk. 2.* Telefonaflytning, anden aflytning, brevåbning og brevstandsning må ikke foretages med hensyn til den mistænkte forbindelse med personer, som efter reglerne i § 170 er udelukket fra at afgive forklaring som vidne.

*[Kompetenceregler]*

**§ 783.** Indgreb i meddelelseshemmeligheden sker efter rettens kendelse. I kendelsen anføres de telefonnumre, lokaliteter, adressater eller forsendelser, som indgrebet angår. Endvidere anføres de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne for indgrebet er opfyldt. Kendelsen kan til enhver tid omgøres.

*Stk. 2.* I kendelsen fastsættes det tidsrum, inden for hvilket indgrebet kan foretages. Dette tidsrum skal være så kort som muligt og må ikke overstige 4 uger.

Tidsrummet kan forlænges, men højst med 4 uger ad gangen. Forlængelsen sker ved kendelse.

*[Periculum in mora]*

*Stk. 3.* Såfremt indgrebets øjemed ville forspildes, dersom retskendelse skulle afventes, kan politiet træffe beslutning om at foretage indgrebet. I så fald skal politiet snarest muligt og senest inden 24 timer fra indgrebets iværksættelse forelægge sagen for retten. Retten afgør ved kendelse, om indgrebet kan godkendes, samt om det kan opretholdes, og i bekræftende fald for hvilket tidsrum, jf. stk. 1, 2.-3. pkt., og stk. 2. Burde indgrebet efter rettens opfattelse ikke være foretaget, skal retten give meddelelse herom til justitsministeriet.

*[Advokatbeskikkelse]*

§ 784. Inden retten træffer afgørelse efter § 783, skal der beskikkes en advokat for den, som indgrebet vedrører, og advokaten skal have lejlighed til at udtale sig. Angår efterforskningen en overtrædelse af straffelovens kapitler 12 eller 13, beskikkes advokaten fra den særlige kreds af advokater, som er nævnt i stk. 2. Rettens beslutning om, at advokaten ikke skal beskikkes fra denne særlige kreds, kan påkæres til højere ret.

*Stk. 2.* Justitsministeren antager for hver landsrets område et antal advokater, der kan beskikkes i de i stk. 1, 2. pkt., nævnte sager. Justitsministeren fastsætter nærmere regler om de pågældende advokaters vagtordninger, om vederlag for at stå til rådighed og om sikkerhedsmæssige spørgsmål, herunder godkendelse af sekretærhjælp.

§ 785. En advokat, som er beskikket efter § 784, stk. 1, skal underrettes om alle retsmøder i sagen og er berettiget til at overvære disse samt til at gøre sig bekendt med det materiale, som politiet har tilvejebragt. Advokaten er endvidere berettiget til at få udleveret en genpart af materialet. Finder politiet, at materialet er af særlig fortrolig karakter, og at genpart heraf derfor ikke bør udleveres, skal spørgsmålet herom på begæring af advokaten af politiet indbringes for retten til afgørelse. Advokaten må ikke give de modtagne oplysninger videre til andre eller uden politiets samtykke sætte sig i forbindelse med den, over for hvem indgrebet er begæret foretaget. Den beskikkede advokat må ikke give møde ved anden advokat eller ved fuldmægtig.

*Stk. 2.* Bestemmelserne om beskikkede forsvarere i kapitel 66 og § 746, stk. 1, samt bestemmelserne i kapitlerne 91 og 92 om sagsomkostninger og rettergangsboeder finder tilsvarende anvendelse på den beskikkede advokat. Retten kan bestemme, at den beskikkede advokat ikke senere under sagen kan virke som forsvarer for nogen sigtet.

*[Postvæsenets m.fl. pligt til samarbejde]*

§ 786. Det påhviler post- og telegrafvæsenet, telefonselskaberne og andre tilsvarende offentlige og private virksomheder at bistå politiet ved gennemførelsen af indgreb i meddelelseshemmeligheden, herunder ved at etablere aflytning af telefonsamtaler m.v., ved at give de i § 780, stk. 1, nr. 3, nævnte oplysninger samt ved at tilbageholde og udlevere forsendelser m.v.

*Stk. 2.* Uden for de i § 780, stk. 1, nr. 3, nævnte tilfælde kan retten efter begæring fra politiet med samtykke fra indehaveren af en telefon eller andet kommunikationsapparat give de i stk. 1 nævnte selskaber mv. pålæg om at oplyse, hvilke andre apparater der sættes i forbindelse med det pågældende apparat.

*Stk. 3.* Bestemmelsen i § 178 finder tilsvarende anvendelse på den, som uden lovlig grund undlader at yde den bistand, som er nævnt i stk. 1, eller at efterkomme et pålæg, som er givet efter stk. 2.

*[Advokats ret til at overvære åbning af breve m.v.]*

§ 787. Den beskikkede advokat kan forlange at overvære åbningen af breve og andre lukkede forsendelser. Dette gælder dog ikke, hvis åbningen ikke kan ud sættes.

*Stk. 2.* Reglen i stk. 1 finder tillige anvendelse på en forsvarer.

*[Underretning]*

§ 788. Efter afslutningen af et indgreb i meddelelseshemmeligheden skal der gives underretning om indgrebet, jf. dog stk. 4. Har den person, til hvem underretning efter stk. 2 skal gives, været mistænkt i sagen, skal der tillige gives underretning herom og om, hvilken lovovertrædelse mistanken har angået.

*Stk. 2.* Underretningen gives

- 1) ved telefonaflytning og teleoplysning til indehaveren af den pågældende telefon,

- 2) ved anden aflytning til den, der har rådighed over det sted eller det lokale, hvor samtalen er afholdt eller udtalelsen fremsat, og
- 3) ved brevåbning og brevstandsning til afsenderen eller modtageren af forsendelsen.

*Stk. 3.* Underretningen gives af den byret, som har truffet afgørelse efter § 783. Underretningen gives snarest muligt, såfremt politiet ikke senest 14 dage efter udløbet af det tidsrum, for hvilket indgrebet har været tilladt, har fremsat begæring om unkladelse af eller udsættelse med underretning, jf. stk. 4. Er der i medfør af § 784, stk. 1, beskikket en advokat, skal genpart af underretningen sendes til denne.

*Stk. 4.* Vil underretning som nævnt i stk. 1-3 være til skade for efterforskningen eller taler omstændighederne i øvrigt imod underretning, kan retten efter begæring fra politiet beslutte, at underretning skal unklades eller udsættes i et nærmere fastsat tidsrum, der kan forlænges ved senere beslutning. Er der efter § 784, stk. 1, beskikket en advokat, skal denne have lejlighed til at udtale sig, inden retten træffer beslutning om unkladelse af eller udsættelse med underretningen.

*[Tilfældighedsfund]*

**§ 789.** Får politiet ved et indgreb i meddelelseshemmeligheden oplysning om en lovovertrædelse, der ikke har dannet og efter § 781, stk. 1, nr. 3, eller § 781, stk. 4, heller ikke kunne danne grundlag for indgrebet, kan politiet anvende denne oplysning som led i efterforskningen af den pågældende lovovertrædelse.

*Stk. 2.* Oplysninger, der er tilvejebragt ved et indgreb i meddelelseshemmeligheden, må ikke anvendes som bevis i retten vedrørende en lovovertrædelse, der ikke har dannet og efter § 781, stk. 4, heller ikke kunne danne grundlag for indgrebet.

*[Videresendelse af tilbageholdte forsendelser]*

**§ 790.** Forsendelser, der har været tilbageholdt med henblik på brevåbning, skal snarest muligt befordres videre efter deres bestemmelse. Ønsker politiet at standse den videre befordring, skal begæring om brevstandsning indgives til retten inden 48 timer efter tilbageholdelsens iværksættelse.

*[Tilintetgørelse af materiale]*

§ 791. Båndoptagelser, fotokopier eller anden gengivelse af det, der ved indgrebet er kommet til politiets kendskab, skal tilintetgøres, hvis der ikke rejses sigtelse mod nogen for den lovovertrædelse, der dannede grundlag for indgrebet, eller hvis påtale senere opgives. Politiet underretter en i medfør af § 784, stk. 1, beskikket advokat, når tilintetgørelse har fundet sted.

*Stk. 2.* Er materialet fortsat af efterforskningsmæssig betydning, kan tilintetgørelse undlades eller udsættes i et nærmere fastsat tidsrum. Politiet indbringer spørgsmålet herom for retten, der, inden der træffes afgørelse, skal give den beskikkede advokat lejlighed til at udtale sig. Bestemmelserne i 2. pkt. finder ikke anvendelse på materiale, der er tilvejebragt som led i efterforskning af overtrædelser, for hvilke påtale i medfør af straffelovens §§ 110 f og 118 a sker efter justitsministerens påbud.

*Stk. 3.* Er der i forbindelse med telefonaflytning, anden aflytning eller brevåbning foretaget indgreb i den mistænkte forbindelse med personer, som efter reglerne i § 170 er udelukket fra at afgive forklaring som vidne, skal materiale om dette indgreb straks tilintetgøres. Dette gælder dog ikke, hvis materialet giver anledning til, at der rejses sigtelse for strafbart forhold mod den omhandlede person, eller at hvervet som forsvarer bliver frataget den pågældende, jf. §§ 730, stk. 3, og 736.

*Stk. 4.* I øvrigt skal politiet tilintetgøre materiale, som tilvejebringes ved indgreb i meddelelshemmeligheden, og som viser sig ikke at have efterforskningsmæssig betydning.

## KAPITEL 4. KONTROL MED PET

### INDHOLDSFORTEGNELSE:

KONTROL MED PET .....	231
1. REGERINGEN .....	232
1.1 Regeringens Sikkerhedsudvalg .....	232
1.2 Embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål .....	233
1.3 Wamberg-udvalget .....	235
2. FOLKETINGET .....	238
2.1 Almindelig parlamentarisk kontrol.....	238
2.1.1 Ministres pligt til at videregive oplysninger til Folketinget .....	239
2.1.2 Ministerens ret til at videregive fortrolige oplysninger til Folketinget.....	242
2.1.3 Folketingets indhentelse af oplysninger hos ministeren .....	246
2.2 Udvalget om forsvarrets og politiets efterretningstjenester (Kontroludvalget) .....	250
3. FOLKETINGETS OMBUDSMAND .....	255
3.1 Kejsergade-sagen .....	258
3.2 Sagen om forsorgssekretæren (1954) .....	259
3.3 Mexicaner-sagen .....	261
3.4 Sag om begæring af egenaces (1998) .....	261
3.5 Ombudsmandens kompetence i forhold til Wamberg-udvalget.....	263
4. DOMSTOLENE.....	266
5. BEVILLINGSMÆSSIG KONTROL .....	269
6. SAMMENFATNING OG VURDERING .....	271





## KONTROL MED PET

Selvom der som nævnt i beretningen ikke findes noget specifikt retsgrundlag for PET's virksomhed, opererer tjenesten på den anden side ikke i et retsvakuum. PET er med visse undtagelser underlagt de almindelige regler i bl.a. retsplejeloven, forvaltningsloven mv., som gælder for politiets virksomhed generelt, ligesom også grundloven og menneskerettighederne som gennemgået andetsteds i beretningen sætter nogle begrænsninger for PET's handlefrihed. Overholdelsen af disse "spilleregler" bliver påsat af en række forskellige myndigheder og retlige og politiske instanser, som vil blive nærmere gennemgået i dette kapitel. Ud over den almindelige kontrol med forvaltningen (som PET er en del af) udøvet af regering, Folketinget, Ombudsmanden og domstolene, er der nedsat to særskilte organer, det såkaldte "Wamberg-udvalg" samt et parlamentarisk udvalg, Udvalget om forsvarets og politiets efterretningstjenester, til at føre en vis kontrol med efterretningstjenesternes virksomhed.

I det følgende redegøres der først for regeringens kontrol med PET ved bl.a. justitsministeren, Regeringens og Embedsmændenes Sikkerhedsudvalg og ikke mindst Wamberg-udvalget, efterfulgt af en gennemgang af den parlamentariske kontrol, herunder det særlige udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester. Herefter omtales Ombudsmandens kontrol, der indtil videre ikke har haft den store betydning i praksis. Afslutningsvis omtales domstolenes og den bevillingsmæssige kontrol.

## 1. REGERINGEN

PET er organisatorisk henlagt under Rigspolitiet, men med direkte referat til justitsministeren<sup>1</sup>. Regeringens tilsyn med PET føres således af justitsministeren, som i sin administration af PET udsteder instrukser og andre generelle skriftlige bestemmelser om PET's virksomhed. Den seneste instruks stammer fra 1996 og afløste en tidligere instruks fra justitsministeren til chefen for PET fra 1953. Ministeren har endvidere i sin egenskab af øverste forvaltningschef for PET, i første række gennem sin departementschef, en løbende kontakt til PET's ledelse og orienteres om såvel generelle som konkrete forhold vedrørende tjenesten.<sup>2</sup>

### 1.1 Regeringens Sikkerhedsudvalg

Ud over den justitsministerielle kontrol drøftes PET's virksomhed på tværminterielt niveau i *Regeringens Sikkerhedsudvalg*, der har fungeret siden starten af 1950'erne<sup>3</sup> og behandler overordnede spørgsmål på det sikkerhedsmæssige område. Udvalget er ikke nedsat som et kontroludvalg for efterretningstjenesterne, men kan i praksis have en sådan funktion gennem den orientering, som udvalget modtager om forskellige forhold der berører tjenesternes virksomhed. Udvalget består af stats-, udenrigs-, justits- og forsvarsministrene, der bistås af

---

1 Denne struktur har bestået i størstedelen af den periode, der har Kommissionens interesse. Den organisatoriske placering har varieret en smule i PET's (REA's) tidlige år, men der har til stadighed bestået en direkte kontakt mellem efterretningstjenestens chef og Justitsministeriets øverste ledelse. Se nærmere herom i Kommissionens beretning, bind 1.

2 Se nærmere om forholdet mellem PET og Justitsministeriet i Kommissionens beretning, bind 1.

3 Udvalget synes dog kort tid efter sin oprettelse at være ophørt med at holde regelmæssige møder, se embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål: *Notat til statsministeren*, november 1963, JM PO-sag, hvor udvalget bl.a. henstillede til statsministeren, at regeringsudvalget genoptog sin mødeaktivitet, og at justitsministeren blev gjort ansvarlig for bedømmelsen af, hvornår regeringsudvalget burde indkaldes til møde.

deres respektive departementschefer samt direktøren for Udenrigsministeriet, ligesom cheferne for PET og Forsvarets Efterretningstjeneste også er tilforordnet udvalget. Oprindeligt var udenrigsministeren formand for udvalget, men efter en ministermøderesolution af 13. oktober 1971 blev statsministeren formand. Delta-gerkredsen ændredes ikke.

Udvalget mødes efter behov. I perioden 1958<sup>4</sup>-1989 har der været lange perioder uden møder, mens der omvendt har været andre perioder med flittig mødeaktivitet.<sup>5</sup> Der har undervejs været flere forsøg på at få indført en mere regelmæssig og hyppig mødeaktivitet, uden at det dog tilsyneladende er lykkedes. Møderne indkaldes som regel af formanden for embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål (se nedenfor).

I perioden 1958-1989 drøftede udvalget bl.a. PET's virksomhed generelt og det aktuelle trusselsbillede samt sager af mere løbende karakter som f.eks. Wamberg-udvalgets kompetence, registreringen af østrejser og oprettelsen af et parlamentarisk kontroludvalg, ligesom udvalget blev orienteret om konkrete sager som f.eks. Blekingebande-sagen, BZ-brigaden, sikkerheden under kommende statsbesøg og afslørede østspioner. Udvalget drøftede, ændrede og godkendte endvidere udkast til generelle forskrifter for PET's virksomhed som f.eks. retningslinjerne vedrørende efterforskning på det politiske område (1983) samt PET's retningslinjer for brug af arbejdskartoteker (1984).

## 1.2 Embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål

Som korrelat til Regeringens Sikkerhedsudvalg findes *embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål* (også kaldet Embedsmændenes Sikkerhedsudvalg), der fast består af departementscheferne for henholdsvis Statsministeriet, Justitsministeriet og Forsvarsministeriet, Udenrigsministeriets direktør samt cheferne for PET og FE.<sup>6</sup> Herudover deltager andre embedsmænd lejlighedsvis efter behov. Udval-

4 Hvorfra de første referater stammer.

5 Der findes ingen referater for møder i Regeringens Sikkerhedsudvalg mellem november 1967 og januar 1971. I stedet blev der afholdt ad hoc møder i en snævrere kreds bestående af statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren, jf. Kommissionens beretning bind 3.

6 Statsministeriets departementschef blev først medlem af embedsmandsudvalget i 1972 efter statsministerens anmodning, angiveligt fordi statsminister Krag ønskede en stærkere indsats fra embedsmændenes side og større koordination af tjenesternes arbejde. RB: Eigil Jørgensen, 7. marts 2001.

get blev nedsat i 1958 og forbereder bl.a. møder i Regeringens Sikkerhedsudvalg, men afholder også møder uafhængigt af dette. Embedsmændenes Sikkerhedsudvalg mødes således oftere end Regeringens Sikkerhedsudvalg, ca. en gang om måneden undtagen i sommerferien og ellers efter behov. I perioden 1978-1983 var mødefrekvensen dog væsentligt lavere, hvad der også blev bemærket ved tiltrædelsen af en ny formand i begyndelsen af 1984, hvor formandskabet skiftede fra Udenrigsministeriets direktør til Statsministeriets departementschef.<sup>7</sup> Efter den ny formands ønske blev mødefrekvensen sat op, og i den resterende periode har der været afholdt mellem otte og 11 møder om året.

Udvalgets arbejdsområde er fastsat i nogle retningslinjer fra 2. juni 1958, som dengang blev tiltrådt af stats- og udenrigsminister H. C. Hansen. Om udvalgets kompetence bestemmer retningslinjerne, at embedsmandsudvalget skal holde Regeringens Sikkerhedsudvalg underrettet om sager af betydning for landets indre og ydre sikkerhed. Udvalget skal endvidere sikre koordinationen af arbejdet i den civile og den militære efterretningstjeneste og samarbejdet mellem de ministerier, som beskæftiger sig med sikkerhedsspørgsmål, hvilket bl.a. skal ske ved, at udvalgets medlemmer holder hinanden orienteret om sager af betydning for arbejdet med sikkerhedsspørgsmål. Embedsmandsudvalget kan afgive udtalelser og fremkomme med henstillinger til Regeringens Sikkerhedsudvalg. I retningslinjerne er det endelig fremhævet, at udvalget ikke har nogen udøvende myndighed, hvorefter ekspeditionen af de sager, der behandles i udvalget, fortsat skal ske gennem det relevante ressortministerium eller den pågældende efterretningstjeneste.

På møderne drøftes de sager, der er forelagt udvalget af formanden, et medlem eller af Regeringens Sikkerhedsudvalg. Hvis et medlem af udvalget finder, at en sag bør forelægges Regeringens Sikkerhedsudvalg, inden den har været drøftet i embedsmandsudvalget, underrettes embedsmandsudvalgets formand ifølge retningslinjerne herom. Af udvalgets referater for perioden 1969-1989 fremgår det, at udvalget bl.a. løbende er blevet orienteret om efterretningstjenesternes metoder, retningslinjer og ændringer i de organisatoriske forhold, ligesom man har drøftet bl.a. Wamberg-udvalgets kompetence, herunder Wamberg-udvalgets løbende forsøg på at få udvidet denne, og vilkårene for visse sikkerhedsgodkendelser, herunder arbejds- og ansvarsdelingen mellem PET og rekvirerende styrelse eller ministerium. I forhold til Regeringens Sikkerhedsudvalg har em-

---

7 Som nævnt havde formandskabet i Regeringens Sikkerhedsudvalg skiftet tilsvarende fra udenrigs- til statsministeren allerede i 1971.

bedsmandsudvalget endvidere haft en mere detaljeret drøftelse af konkrete sager som f.eks. enkelte sikkerhedsgodkendelser, afslørede østagerter og kommende demonstrationer samt de eventuelle risici man vurderede, at de indebar. Formanden for udvalget forelægger statsministeren referater fra embedsmandsudvalget og holder i øvrigt statsministeren løbende orienteret om de sikkerhedsspørgsmål, som skal behandles i dette.

### 1.3 Wamberg-udvalget

Mens justitsministeren og Regeringens Sikkerhedsudvalg kan udøve en mere overordnet generel kontrol med PET og efter omstændighederne også involveres i konkrete sager, varetages den løbende kontrol med en vigtig del af PET's daglige virksomhed, nemlig *PET's registrering og videregivelse af oplysninger til andre myndigheder*, af et organ nedsat specifikt til denne opgave. Udvalget kaldes i daglig tale for "Wamberg-udvalget" efter dets første formand (1964-1981), amtmand A. M. Wamberg.

Allerede i forbindelse med den første debat om "det politiske politi" i 1947<sup>8</sup> har det været overvejet og drøftet politisk, om og givet fald hvordan man burde nedsætte et særligt udvalg til at føre kontrol med PET, herunder især personregistreringerne, se nedenfor i afsnit 10.2 om den parlamentariske kontrol. Det endelige kompromis blev dog ikke nedsættelsen af det parlamentariske kontroludvalg, som længe var under overvejelse, men et udvalg under justitsministeren. Den 8. juni 1964 nedsatte regeringen således et udvalg til at forestå en *løbende kontrol* med PET's registreringer og videregivelse af personoplysninger.<sup>9</sup>

Baggrunden for nedsættelsen af udvalget var bl.a. en offentlig debat i 1963-64 om omfanget af og kriterierne for PET's politiske registreringer. Debatten førte til, at SF fremsatte et forslag om oprettelse af et parlamentarisk kontroludvalg på 17 medlemmer, der skulle undersøge PET's virksomhed, herunder karakteren og omfanget af PET's kartoteker, og give sin vurdering af, hvorvidt der var grundlag for kartotekernes fortsatte førelse. Under behandlingen af beslutningsforslaget bekendtgjorde regeringen, at man i stedet ville nedsætte et ikke-parlamentarisk, uafhængigt kontroludvalg som skulle:

8 Forespørgsler om politiets registre, afviklet den 5. marts 1947, RT 1946/47, FF sp. 3179 ff.

9 Wamberg-udvalgets kommissorium af 1964, givet af Justitsministeriet den 8. juni 1964. Findes på PET's hjemmeside [www.pet.dk/Kontrol/Wamberg-udvalget.aspx](http://www.pet.dk/Kontrol/Wamberg-udvalget.aspx).

- Føre tilsyn med PET's registrering og videregivelse af oplysninger.
- Holdes underrettet om de til enhver tid gældende retningslinjer og tilkendegive sin opfattelse af disse over for justitsministeren.
- Godkende enhver videregivelse af oplysninger vedrørende enkeltpersoner til andre myndigheder i anledning af forespørgsler til brug ved ansættelse og sikkerhedsgodkendelse.<sup>10</sup>

I betænkningen blev det dog understreget, at efterretningstjenestens virksomhed trods Wamberg-udvalgets nedsættelse fortsat sker på justitsministerens ansvar.

Udvalget består af en formand og tre medlemmer, der alle er udpeget af regeringen ved justitsministeren. Udvalgsmedlemmerne er upolitiske og udpeget som følge af den almindelige tillid og agtelse, der er knyttet til deres person. Ud over udvalgsmedlemmerne deltager en repræsentant for PET. Ifølge udvalgets kommissorium deltager endvidere Udenrigsministeriets direktør og departementscheferne for Justitsministeriet og Forsvarsministeriet i møderne. Praksis har dog i en lang årrække været, at departementscheferne og Udenrigsministeriets direktør ikke deltager i udvalgets ordinære møder, hvor der kun forelægges sager uden principiel betydning. Det er alene udvalgets fire medlemmer, der afgør de forelagte sager.

Udvalget mødes seks - ti gange om året hos Politiets Efterretningstjeneste, hvor man gennemser nye sager og afgør, om betingelserne for registrering eller videregivelse af oplysninger til andre myndigheder er opfyldt samt løbende drøfter principperne for registrering med PET. Udvalgets arbejdsområde, kompetence og arbejdsform har særligt på udvalgets initiativ i øvrigt ændret sig gennem tiden. Siden udvalgets nedsættelse er det bl.a. også blevet bemyndiget til at kontrollere, om fristerne for sletning af registreringer overholdes<sup>11</sup>, og til at tage stilling til henvendelser fra enkeltpersoner vedrørende spørgsmål, der hører under udvalgets kompetence. Fra omkring 1972 er alle nyregistreringer blevet forelagt for udvalget. Udvalget er endvidere bemyndiget til at kontrollere PET's registrering af organisationer og brug af arbejdskartoteker. På baggrund af den såkaldte "Hetler-sag" i 1977<sup>12</sup> fik Wamberg-udvalget i 1978 udvidet sin kompe-

10 Betænkning over forslag til folketingsbeslutning om en undersøgelse af politiets efterretningstjenestes virksomhed, afgivet den 6. maj 1964, FT 1963/64, Tillæg B, sp. 831 ff.

11 Person- og organisationssager skal slettes, når sagerne ikke længere er aktuelle. En sag skal senest slettes, hvis der ikke er tilført sagen nye registreringsværdige oplysninger i ti år.

12 På grundlag af en række avisartikler fra Ekstra Bladet om Hans Hetlers påståede arbejde for FE,

tence til også at omfatte tilsyn med Forsvarets Efterretningstjenestes personregistrering. Senest er udvalgets arbejdsområde blevet udvidet af justitsministeren i 1996 til også at omfatte tilsyn med PET's registrering af herboende udlændinge,<sup>13</sup> men da denne ændring er gennemført efter den tidsperiode, som Kommissionens undersøgelse vedrører, vil den ikke blive gjort til genstand for nærmere behandling i denne beretning.

Udvalget udgiver ikke beretninger, men fører referat af sine møder. For en mere detaljeret gennemgang af baggrunden for udvalgets nedsættelse, udvalgets arbejde og den gradvise udvidelse af udvalgets kompetence, henvises i øvrigt til bind 2 og 3 i Kommissionens beretning.

---

herunder med videregivelse af personoplysninger til tjenesten, nedsatte regeringen en kommissionsdomstol den 13. juli 1977 til at undersøge påstandene nærmere. På baggrund af kommissionsdomstolens kritik af bl.a. et manglende tilsyn med FE's registreringer udvidede regeringen i 1978 Wamberg-udvalgets mandat som anført.

13 Politiets Efterretningstjeneste, *Redegørelse vedrørende dele af PET's virksomhed* (København, marts 1998), s. 34.

## 2. FOLKETINGET

### 2.1 Almindelig parlamentarisk kontrol

Folketingets parlamentariske kontrol med regering og forvaltning er ikke specifikt fastlagt i grundloven, men udledes først og fremmest af princippet om parlamentarisme i henhold til grundlovens § 15. Folketinget udøver sin kontrol med regeringen ved at 1) skaffe sig forskellige oplysninger fra ministrene gennem spørgsmål, 2) drøfte aktuelle politiske sager med ministrene under samråd i udvalgene eller forespørgsler i folketingsalen, eller 3) søge at påvirke ministrenes forvaltning af love ved f.eks. at pålægge dem bestemte handlinger gennem folketingsbeslutninger mv.<sup>14</sup>

Alle tre elementer spiller en rolle ved Folketingets kontrol med PET, der til tider har været ret omfattende og af stor politisk betydning i løbet af perioden 1945-89.<sup>15</sup> Efterretningstjenesternes virksomhed generelt har været genstand for en lang række forespørgsler, spørgsmål både fra enkeltmedlemmer og udvalg, samråd og endog lov- og beslutningsforslag, ligesom også konkrete sager, hvor PET eller FE har været involveret, har været drøftet politisk. I folketingssamlingerne 1946/47 – 1988/89 blev der afviklet otte forespørgsler og én redegørelse, fremsat syv lovforslag og otte beslutningsforslag samt stillet 197 spørgsmål med relation til efterretningstjenesternes virksomhed.<sup>16</sup>

Hovedparten af de forhold, der vedrører PET's virksomhed, er på grund af

14 Lars Busck, *Folketingets kontrol med forvaltningen* (København, 1988), s. 36 ff.

15 Se hertil Kommissionens beretning, bind 2 og 3. Se også generelt Preben Wilhjelm, *Demokratiets vogtere – 50 års bestræbelser på kontrol mod efterretningstjenesten* (Centrum, 1999).

16 Tallene er hentet fra en opgørelse medtaget som bilag i P. Wilhjelm, *Demokratiets vogtere*, s. 306 ff. Opgørelsen omfatter ikke udvalgsspørgsmål, dels fordi Folketinget først fik stående udvalg midt i perioden (1972), der samtidig fik mulighed for at stille spørgsmål under "almindelig del" uden direkte tilknytning til konkrete forslag, dels fordi en tematisk søgning først blev mulig fra 1990, da



deres betydning for statsikkerheden mv. af fortrolig eller hemmelig karakter. En række oplysninger og baggrunden for deres indhentning er endvidere ikke alene tavshedsbelagte fra de danske myndigheders side, men kan være videregivet af fremmede myndigheder eller sikkerhedspolitiske organisationer såsom NATO mv. under den forudsætning, at de forbliver hemmelige. Justitsministeren, som er ansvarlig for politiet generelt, herunder også PET, kan derfor komme i et dilemma i forhold til Folketinget på den ene side og statens sikkerhed/udenlandske myndigheder på den anden side, når ministeren af Folketinget afkræves oplysninger om PET's virksomhed. Spørgsmålet er derfor, i hvilket omfang en minister, f.eks. i forbindelse med besvarelse af spørgsmål fra Folketinget, er *berettiget* eller ligefrem *forpligtet* til at videregive *fortrolige oplysninger*, som forvaltningen er i besiddelse af, til Folketinget.<sup>17</sup>

### 2.1.1 *Ministres pligt til at videregive oplysninger til Folketinget*

Hverken grundloven eller lovgivningen pålægger den offentlige forvaltning en generel pligt til at videregive oplysninger – hvad enten de er uklassificerede eller fortrolige – til Folketinget.<sup>18</sup> En pligt til at videregive oplysninger på bestemte områder kan dog følge af særlige bestemmelser i lovgivningen. Det følger endvidere af bestemmelsen i grundlovens § 51, at der består en vis oplysningspligt over for parlamentariske kommissioner nedsat af Folketinget i henhold til den nævnte grundlovsbestemmelse. Denne oplysningspligt er dog formentlig begrænset på samme måde som vidnepligten efter retsplejelovens almindelige regler.<sup>19</sup> Det indebærer bl.a., at en minister altid lovligt kan nægte en parlamentarisk

---

Folketinget tog sit daværende elektroniske registreringssystem (FTU) i brug (dokumenter foreligger fra og med folketingsåret 1990/91, 2. saml.).

17 Folketinget vil selvsagt altid kunne få adgang til oplysninger, som er omfattet af de almindelige regler om aktindsigt efter offentlighedsloven.

18 John Vogter & Jens Erik Stausbøll, *Tavshedspligt over for Folketinget*, Juristen nr. 8/1990, s. 353, Jon Andersen, *Ændringer i retsgrundlaget for tavshedspligt i den offentlige forvaltning*, Juristen nr. 1/1991, s. 2 ff.

19 Alf Ross, *Dansk Statsforfatningsret*, 3. gennearbejdede udgave ved Ole Espersen (København, 1980), s. 255; Poul Andersen, *Dansk Statsforfatningsret* (København, 1954), s. 510. Henrik Zahle, *Regering, forvaltning og dom, Dansk forfatningsret 2* (3. udg., København, 2001), s. 187. Parlamentariske kommissioner har ikke kun beskæftiget sig med undersøgelser af fejl eller forsømmelse hos myndighederne, men har også fungeret som grundlag for undersøgelse af mere almene sam-

kommission bestemte oplysninger, hvis det er begrundet med *hensynet til statens sikkerhed eller dens forhold til fremmede magter*, jf. retsplejelovens § 169, stk. 2, sidste pkt.

Ministre er heller ikke forpligtet til at svare på spørgsmål fra Folketinget. En sådan pligt måtte i givet fald følge af grundloven eller af lovgivningen i øvrigt. Adgangen til at stille spørgsmål til ministrene følger af Folketingets forretningsorden, som imidlertid er en intern ordensforskrift og ikke har lovkraft.<sup>20</sup> Der findes dog en lang parlamentarisk tradition for, at ministrene stort set altid imødekommer Folketingets anmodninger om at få oplysninger om en given sag.<sup>21</sup> Ministeren kan dog efter omstændighederne føle sig nødsaget til at svare undvigende på spørgsmål, hvis ministeren er i tvivl om, hvorvidt bestemte fortrolige oplysninger skal udleveres til Folketinget. I praksis vil en minister ikke begrunde en eventuel afvisning af at videregive oplysninger under henvisning til de retlige begrænsninger, som tavshedspligten pålægger ministeren, men give en anden begrundelse, som f.eks. hensynet til rigets sikkerhed eller fremmede magter, regeringens interne beslutningsproces eller privatlivets fred.<sup>22</sup>

---

fundsmæssige spørgsmål. Den sidste parlamentariske kommission blev nedsat i 1945 for at vurdere, om der var grundlag for at gøre et ansvar gældende mod nogle ministre for forhold ved og under besættelsen, mens der ikke hidtil har været nedsat nogen parlamentarisk kommission efter den gældende grundlov fra 1953, jf. Henrik Zahle (red.), *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer* (København, 2006), s. 352.

- 20 Se f.eks.: Henrik Zahle, *Institutioner og regulering, Dansk forfatningsret 1* (3. udg., København, 2001), side 336-37, Peter Germer, *Statsforfatningsret* (3. udg., København, 2001), s. 54-55, og Lars Busck, *Folketingets kontrol med forvaltningen*, s. 57. Af samme grund er der i Folketingets forretningsorden udtrykkeligt givet mulighed for, at en minister kan afvise et spørgsmål fra Folketinget, jf. § 20, stk. 4 og 11. Se nærmere nedenfor under afsnittet om spørgsmål.
- 21 Desuden lå det som en vigtig forudsætning bag etableringen i 1972 af Folketingets stående udvalg, at der skulle være en udvidet adgang for udvalgene til at stille ministrene spørgsmål også vedrørende andet end verserende lovforslag. FT 1971/72, Tillæg B, sp. 3318, Lars Busck, *Folketingets kontrol med forvaltningen*, s. 60 ff. Også før oprettelsen af de stående udvalg blev der i praksis i vidt omfang videregivet fortrolige oplysninger til brug for arbejdet i Folketingets udvalg, og denne praksis er blevet væsentligt udbygget i tiden efter 1972. Der er ingen holdepunkter for at antage, at lovgiverne ønskede at ændre eller påvirke denne praksis, og denne videregivelsessituation bør derfor bedømmes uafhængigt af forvaltningslovens videregivelsesregler, herunder reglerne om tavshedspligt i forvaltningslovens §§ 27-28, jf. Jon Andersen, *Ændringer i retsgrundlaget for tavshedspligt i den offentlige forvaltning*, s. 10, se nærmere nedenfor.
- 22 Ibid.: Af andre begrænsninger kan nævnes, at en minister ofte vil afvise at give Folketinget oplysninger om regeringens beslutningsproces, rådgivning modtaget fra udenforstående særlige rådgiv-

Efter ministeransvarlighedslovens<sup>23</sup> § 5, stk. 1, kan en minister straffes, hvis han/hun forsættligt eller ved grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ministeren efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans/hendes stillings beskaffenhed. Herudover fremgår følgende af lovens § 5, stk. 2:

”Bestemmelsen i stk. 1 finder anvendelse, såfremt en minister giver folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.”

En minister kan kun straffes efter denne bestemmelse, hvis vedkommende rent faktisk *giver* Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger, f.eks. i Folketingets spørgetid, eller under Folketingets behandling af en sag fortier oplysninger af væsentlig betydning for Folketingets bedømmelse af sagen. Der kan således ikke af ministeransvarlighedsloven udledes nogen retlig pligt for ministeren til at besvare spørgsmål fra Folketinget. Udtrykket ”fortie” omfatter ikke det forhold, at en minister afslår at give bestemte begærede oplysninger, og det forhold, at en minister ikke ser sig i stand til eller ikke ønsker at besvare et spørgsmål, er således ikke ansvarspådragende efter ministeransvarlighedsloven.<sup>24</sup> Bestemmelsen giver således heller ikke Folketinget nogen særlig adgang til at afkræve en minister fortrolige oplysninger.<sup>25</sup>

Dens betydning ligger derimod i, at *hvis* en minister vælger at udtale sig, er ministeren forpligtet til at give rigtige og fuldstændige oplysninger om den pågældende sag. Ministeren kan ikke i almindelighed gøre gældende, at en fortællelse var berettiget, fordi den oplysning, der var tale om at videregive, var fortrolig. I stedet må ministeren gøre opmærksom på, at der foreligger oplysninger af betydning for sagen, men at ministeren som følge af nærmere angivne hensyn ikke vil videregive dem, eller i det mindste ikke kan videregive dem i et åbent møde i folketingssalen.<sup>26</sup> Som eksempel på en sag, hvor man har forsøgt at rejse en rigstiltale mod en minister for overtrædelse af denne bestemmelse i minister-

---

vere, f.eks. Kammeradvokaten, sager der henhører under et uafhængigt nævn eller en konkret sag, der er indbragt for domstolene.

23 Lov nr. 117 af 15. april 1964 om ministres ansvarlighed.

24 Justitsministeriets notat af 11. maj 1970 om ministres oplysningspligt over for folketingsudvalg, s. 9. Notatet er udarbejdet til brug for justitsministerens håndtering af efterspillet efter Kejsergadesagen.

25 Lars Busck, *Folketingets kontrol med forvaltningen*, s. 57 f.

26 Vogter & Stausbøll, *Tavshedspligt over for Folketinget*, s. 356.

ansvarlighedsloven ved vildledning af Folketinget, kan nævnes VS' forslag om rigsretstiltale mod justitsminister Knud Thestrup efter den såkaldte Kejsergadesag.<sup>27</sup>

Hvis en minister ikke ønsker at besvare et spørgsmål, der vedrører vedkommendes ressort, kan ministeren dog risikere at blive draget politisk til ansvar for, hvad der kan tolkes som manglende samarbejdsvilje over for Folketinget. Det politiske ansvar kan komme til udtryk i form af kritik eller misbilligelse af ministerens embedsførelse (f.eks. en ”næse” el. lign.), og i yderste konsekvens kan Folketinget vedtage et mistillidsvotum efter grundlovens § 15.<sup>28</sup>

### **2.1.2 Ministerens ret til at videregive fortrolige oplysninger til Folketinget**

Heroverfor står spørgsmålet om, hvornår en minister uden at være forpligtet eventuelt er *berettiget* til efter eget skøn at videregive fortrolige oplysninger til Folketinget. Spørgsmålet må bedømmes med afsæt i straffelovens regler om tavshedspligt i § 152, der i stk. 1 fastsætter:

”Den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som *uberettiget videregiver* eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.”  
(Fremhævet her).

Efter § 152, stk. 3, er en oplysning fortrolig, ”når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.” Straffelovens § 152 gælder også for ministre og for ansatte i og medlemmer af Folketinget.<sup>29</sup> Straffelovens § 152, stk. 1 fik sin nuværende udformning ved

27 Beslutningsforslag om rigsretssag mod justitsminister Thestrup, FT 1969/70, FF sp. 2298 samt Tillæg A, sp. 1507.

28 Se f.eks. VS' forslag om rigsretstiltale mod justitsminister Knud Thestrup for overtrædelse af ministeransvarlighedsloven ved vildledning af Folketinget i forbindelse med Kejsergade-sagen, Beslutningsforslag om rigsretssag mod justitsminister Thestrup, FT 1969/70, FF sp. 2298 samt Tillæg A, sp. 1507. Det politiske ansvar kan gøres gældende alene på grundlag af politiske uoverensstemmelser, altså uden et egentligt (retligt) ansvarsgrundlag.

29 Jf. Betænkning nr. 998 af 25. oktober 1983 afgivet af et udvalg, som justitsministeriet nedsatte den 18. juli 1979 (bet. 998/84), s. 50, A. Ross, *Dansk Statsforfatningsret*, s. 451 og Vagn Greve m.fl., *Kom-*

en ændring af loven i 1985.<sup>30</sup> Indtil da havde bestemmelsen følgende affattelse, som den fik ved straffeloven af 1930:<sup>31</sup>

”Røber nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, hvad han i tjenestens eller hvervets medfør har erfaret som hemmelighed, eller hvad der ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller udnytter han uberettiget sådan kundskab, straffes han...”<sup>32</sup> (Fremhævet her).

”Røbelse” indebar privat eller offentlig meddelelse til uvedkommende, der ikke i forvejen var bekendt med forholdet.<sup>33</sup> Justitsministeriet har i et notat af 11. maj 1970 bl.a. anført om forståelsen af denne bestemmelse i relation til videregivelse af fortrolige oplysninger til Folketinget, at en minister formentlig *ikke* vil kunne straffes for overtrædelse af straffelovens § 152, hvis ministeren, enten på eget initiativ eller på begæring af et udvalg i Folketinget, videregiver oplysninger, der er omfattet af hans tavshedspligt, til udvalget, fordi ministeren skønner, at det vil være et naturligt led i udvalgets arbejde at få disse oplysninger.<sup>34</sup> Det bemærkes efterfølgende, at medlemmerne af folketingsudvalget selv er undergivet tavshedspligt i medfør af straffelovens § 152.<sup>35</sup>

Det bærende synspunkt for denne vurdering er, at andre offentlige myndigheder – herunder også dem, der måtte være uden for den statslige forvaltning som f.eks. Folketinget – i mange tilfælde ikke vil kunne anses for ”uvedkommende”, jf. ovenfor om begrebet ”røbelse” efter den indtil 1985 gældende bestemmelse i straffelovens § 152. Det forudsætter dog, at de pågældende oplysninger indhentes

---

*menteret straffelov, Speciel del*, 8. omarbejdede udgave (København, 2005), s. 134. Se også dommen U 1987,53 Ø, hvor fem folketingsmedlemmer blev dømt for at have overtrådt straffelovens § 152 ved at udlevere fotokopier af to fortrolige redegørelser fra Monopoldirektoratet til alle interesserede.

30 Lov nr. 573 af 19. december 1985.

31 Lov nr. 126 af 15. april 1930.

32 En nærmere redegørelse for de tidligere tavshedspligtbestemmelser i straffeloven findes i betænkning 998/84, s. 34 ff.

33 Bet. 998/84, s. 96.

34 L.A.1970-702-18: Justitsministeriets notat af 11. maj 1970 om ministres oplysningspligt over for folketingsudvalg. Disse synspunkter er senere tiltrådt af Vogter & Staubsøll, *Tavshedspligt over for Folketinget*, s. 357, 358 og 361.

35 Videre anføres det, at ministerens skøn over, om det er naturligt at videregive oplysninger af denne karakter til et folketingsudvalg formentlig kun i helt ekstraordinære tilfælde vil kunne tænkes underkendt af domstolene (rigsretten). Skulle det komme til en retlig prøvelse, er det Justitsministeriets vurdering, at man må forudse det vil indgå i rettens vurdering, om ministerens videregivelse af oplysningerne er sket efter anmodning fra et folketingsudvalg eller på eget initiativ. *Ibid.*, s. 2.

som led i varetagelsen af den rekvirerende myndigheds funktioner. Videreført til nutidens formulering af straffelovens § 152, stk. 1, vil videregivelsen ofte ikke være ”uberettiget”, når udvekslingen sker mellem offentlige myndigheder.<sup>36</sup>

Dette udgangspunkt er til en vis grad blevet modificeret efter forvaltningslovens<sup>37</sup> ikrafttræden den 1. januar 1987, hvor adgangen til udveksling af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder blev reguleret, se forvaltningslovens §§ 27-28 om tavshedspligt. Disse bestemmelser gælder dog alene ved udveksling af oplysninger mellem *forvaltningsmyndigheder* eller eventuelt inden for en forvaltningsmyndighed. Uden for loven falder bl.a. offentlige forvaltningsmyndigheders (og ministres) udveksling af oplysninger med Folketinget.<sup>38</sup> Det er antaget, at lovgiver ved vedtagelsen af forvaltningsloven ikke har ønsket at ændre eller påvirke ovennævnte relativt fri udvekslingspraksis mellem ministrene og Folketinget, hvorfor videregivelsen af oplysninger fra en minister til Folketinget fortsat bør bedømmes uafhængigt af forvaltningslovens regler.<sup>39</sup> Hvis det pågældende folketingsudvalg har et sagligt behov for at få de pågældende tavshedsbelagte oplysninger til vurdering af en sag inden for sit ressort, vil der derfor som overvejende hovedregel ikke være noget retligt til hinder herfor.<sup>40</sup>

En minister har ingen instruktionsbeføjelse over for Folketinget og vil ikke kunne pålægge Folketingets medlemmer nogen særskilt tavshedspligt med hensyn til det materiale og de mundtlige oplysninger, som ministeren giver

36 Bet. 998/84, s. 133 ff., Vogter & Stausbøll, *Tavshedspligt over for Folketinget*, s. 359.

37 Lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer.

38 Folketinget er ikke omfattet af forvaltningsloven.

39 J. Andersen, *Ændringer i retsgrundlaget for tavshedspligt i den offentlige forvaltning*, s. 8 ff. Jon Andersen nævner i sin artikel, at i udvekslingsrelationer, der ellers ikke er omfattet af forvaltningslovens regler og derfor må bedømmes efter straffelovens § 152, kan *principperne* i forvaltningslovens kapitel 8 om udveksling af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder desuagtet tjene til fortolkningen af, hvornår udveksling af oplysninger må anses for ”berettiget”. Han anfører dog samtidig, at man må tage i betragtning, at forvaltningslovens kapitel 8, herunder især § 28, stk. 1, om særligt følsomme oplysninger, ikke var en lovfæstelse af en fast fortolkningspraksis, men en ny retsdannelse med et mere restriktivt indhold end fortolkningen af den tidligere straffelovs almindelige tavshedsforskrifter gav grundlag for. Herfra undtager han endvidere udtrykkeligt udvekslingsrelationen mellem ministre og Folketinget, som han altså ikke finder nogen holdepunkter for var påtænkt at skulle påvirkes af principperne bag forvaltningsloven og derfor må bedømmes ”helt uafhængigt af forvaltningslovens videregivelsesregler.”

40 I sådanne tilfælde sørger ministeren som regel for at indskærpe tavshedspligten over for Folketingets medlemmer, f.eks. ved at angive på de tilknyttede dokumenter, at oplysningerne er fortrolige.

udvalget.<sup>41</sup> I stedet kan ministeren ved fremsendelse af fortroligt materiale eller mundtlig afgivelse af fortrolige oplysninger derfor markere, at oplysningerne efter ministerens opfattelse er omfattet af lovgivningens regler om tavshedspligt. Endvidere kan lovgivningen fastsætte en særskilt tavshedspligt for folketingsmedlemmer, se f.eks. loven om etablering af et udvalg om forsvarrets og politiets efterretningstjenester<sup>42</sup> (omtalt nærmere nedenfor). Medlemmernes tavshedspligt er ikke ubetinget. De kan således frit redegøre for de synspunkter, som de selv har gjort gældende f.eks. på et udvalgsmøde, under forudsætning af, at de ikke derved kommer til at røbe fortrolige oplysninger, som andre udvalgsmedlemmer eller regeringen er fremkommet med i udvalget.

Udgangspunktet i den parlamentariske praksis er herefter, at en minister i vidt omfang anses for at være *berettiget, men ikke forpligtet* til at videregive også fortrolige oplysninger til Folketinget, f.eks. om forhold, der vedrører statens sikkerhed mv.<sup>43</sup> I hvilket omfang sådanne oplysninger bør videregives, afgøres på grundlag af en konkret afvejning fra sag til sag. Hidtil er denne afvejning i de fleste tilfælde faldet ud til, at ministeren har fulgt en begæring fra Folketinget om at få forskellige oplysninger, herunder også tavshedsbelagte oplysninger.<sup>44</sup>

Når en minister videregiver fortrolige oplysninger til Folketinget, vil ministeren oftest vælge at gøre det under et møde i et af Folketingets stående udvalg. Møder i selve folketings salen er efter grundlovens § 49 som udgangspunkt offentlige, og forhandlingerne i salen optrykkes ordret i Folketingstidende (Folketingets forhandlinger) og bliver derved offentligt tilgængelige.<sup>45</sup>

41 En vis adgang til at pålægge folketingsmedlemmer tavshedspligt kan dog følge af lovgivningen, se f.eks. § 4 i lov nr. 54 af 5. marts 1954 om Det Udenrigspolitiske Nævn, hvorefter ministeren eller formanden kan pålægge folketingsmedlemmer eller andre tavshedspligt med hensyn til, hvad der erfares i nævnet.

42 Lov nr. 378 af 6. juli 1988.

43 Det vil sige uden for de tilfælde, hvor der ved lovgivningen er gennemført en særlig regulering af spørgsmålet. Vogter & Stausbøll, *Tavshedspligt over for Folketinget*, s. 361.

44 Det er i den forbindelse uden betydning, om oplysningerne fremgår af dokumenter, som stammer fra en tidligere regerings embedsperiode, forudsat at der er tale om aktstykker, som i overensstemmelse med sædvanlig rutine indgår i ministeriets sager og er arkiveret sammen med disse (i modsætning til en ministers private arkiv). Sådanne aktstykker tilhører nemlig det pågældende ministerium uafhængigt af den til enhver tid siddende regering, jf. Justitsministeriets notat af 11. maj 1970 om ministres oplysningspligt over for folketingsudvalg, s. 5. Den til enhver tid fungerende minister har således fri adgang til samtlige arkivalier, der tilhører ministerier under vedkommendes ressort.

45 Formanden for Folketinget, 17 folketingsmedlemmer eller en minister kan dog forlange alle uved-

Til forskel fra møderne i plenum er folketingsudvalgenes forhandlinger principielt fortrolige og må ikke refereres til pressen eller i folketingssalen, medmindre udvalget har besluttet andet, jf. Folketingets forretningsorden § 8, stk. 3 og 7. Udvalget kan dog ikke beslutte at videregive oplysninger, der efter lov eller anden gyldig bestemmelse er fortrolige, ligesom der ikke må gives eller henvises til sådanne oplysninger i åbne udvalgsmøder.<sup>46</sup> På samme måde må svar på spørgsmål fra ministre, der er betegnet som fortrolige, ikke stilles til rådighed for pressen.<sup>47</sup> En minister vil derfor oftest vælge at videregive mere følsomme eller fortrolige oplysninger til Folketingets udvalg.

### 2.1.3 Folketingets indhentelse af oplysninger hos ministeren

Folketinget har som nævnt en række forskellige midler eller ”redskaber” til sin rådighed, som det kan benytte til at indhente oplysninger fra en minister. Indhentelsen af oplysninger fra ministeren om PET’s virksomhed er først og fremmest gennemført ved hjælp af forespørgsler, en enkelt redegørelse fra justits-

---

kommende fjernet, hvorefter det uden forhandling afgøres, om den pågældende sag skal behandles i et lukket møde, jf. grundlovens § 49 og Folketingets forretningsorden § 37. Denne adgang til at lukke dørene har kun været anvendt i ganske få tilfælde og er ikke blevet anvendt siden 1924 under behandlingen af forslag til rigsdagsbeslutning om Østgrønland.

- 46 Folketingets forretningsorden § 8, stk. 7 samt Regler om adgang til folketingsudvalgenes skriftlige materiale og om adgang til oplysninger i Folketingets udvalgsakt-database (FTU), som vedtaget af Udvalget for Forretningsordenen den 3. april 1991 med ændringer besluttet af Præsidiets den 13. december 1995 og den 3. juni 1998, § 2, stk. 2. Reglerne er gengivet i Folketingets *Håndbog i folketingsarbejdet* (oktober 2005), s. 116 ff. De nævnte regler i Folketingets forretningsorden er som det fremgår af kildeangivelserne af nyere dato, men er i høj grad udtryk for en kodificering af praksis fra før 1991. Forretningsordenens § 8, stk. 5, bestemte indtil 1999, at der ved afslutningen af udvalgsmøder kunne træffes beslutning om, at meddelelser i nærmere angivet omfang skule tilgå offentligheden. Ud fra en modsætningslutning til denne bestemmelse var det en fast antagelse, at forhandlingerne i udvalgene som hovedregel var fortrolige, således at de hverken måtte refereres i folketingssalen eller i pressen, se bl.a. Bet. 998/84, s. 81 ff. Efter ændring af forretningsordenen i 1999 bestemmes det nu i § 8, stk. 7, at deltagerne i et lukket udvalgsmøde ikke må videregive oplysninger om forhandlingerne til offentligheden, med mindre udvalget har besluttet andet.
- 47 Se bet. 998/84, s. 79 f. Endvidere har folketingssekretæren redegjort for praksis i et notat fra november 1976, FT 1977/78, tillæg B, sp. 955 ff. Fortrolige aktstykker antages dog at kunne refereres med fortrolighedsklausul i lukkede gruppemøder, hvis dette ikke er udtrykkeligt forbudt af vedkommende minister eller aftalt i udvalget. *Ibid.*, sp. 957.



ministeren og ikke mindst spørgsmål stillet både af enkeltmedlemmer og af relevante udvalg.<sup>48</sup>

En forespørgsel er en enmæssigt afgrænset redegørelse med efterfølgende debat om et offentligt anliggende, jf. grundlovens § 53 og Folketingets forretningsorden § 21. Forespørgsler afvikles i folketingssalen og er offentlige. I perioden 1945-1989 er der afviklet otte forespørgsler vedrørende efterretningstjenesterne.

Under behandlingen af forespørgsler kan der stilles *forslag til vedtagelse*, som er en politisk udtalelse, som der stemmes om efter afslutningen af forespørgslen, og hvor Folketinget kan give udtryk for sin opfattelse, herunder eventuel kritik eller tillid/mistillid til den pågældende minister, jf. Folketingets forretningsorden § 24.<sup>49</sup>

Ministrene er retligt forpligtet til at besvare en forespørgsel og skal give en fyldestgørende redegørelse, der skal indeholde tilstrækkeligt med oplysninger til, at det er muligt efterfølgende at føre en oplyst debat om emnet, selvom skønet over, hvad der udgør en ”fyldestgørende redegørelse” som udgangspunkt er den pågældende ministers.<sup>50</sup> En minister er ikke forpligtet til også at give oplysninger om forhold, der efter deres karakter kræver hemmeligholdelse, men kan omvendt ikke i almindelighed nægte at besvare forespørgslen under henvisning til, at de ønskede oplysninger er fortrolige.<sup>51</sup> I stedet må ministeren gøre opmærksom på, at der foreligger oplysninger af betydning for sagen, som imidlertid som følge af nærmere angivne hensyn ikke kan videregives eller i hvert fald ikke kan videregives i et åbent møde i folketingssalen.<sup>52</sup> Som regel er det dog spørgsmål af en mere generel karakter, der bliver taget op under en forespørgsel.

Den enkelte minister kan også selv vælge at give Folketinget en mundtlig eller skriftlig *redegørelse for et offentligt anliggende* under ministerens sagsom-

48 Der er dog i perioden 1945-1989 også fremsat enkelte beslutnings- og lovforslag, som tilstræbte en forøget kontrol med PET, se f.eks. beslutningsforslag (SF) om undersøgelse af PET, FT 1964/65, Tillæg A, sp. 945; beslutningsforslag (RV) om sikring af demokratiske rettigheder, FT 1967/68, 1. saml., Tillæg A, sp. 1361; lovforslag (VS) om forbud mod registrering af politisk tilhørsforhold, FT 1968/69, Tillæg A, sp. 657.

49 En ’vedtagelse’ er det samme som det gamle udtryk ’motiveret dagsorden’, som man anvendte frem til 1997.

50 H. Zahle, bd. I, 2001, s. 336.

51 A. Ross, *Dansk Statsforfatningsret*, side 250 f, og P. Germer, *Statsforfatningsret*, s. 54.

52 Jf. Vogter & Stausbøll, *Tavshedspligt over for Folketinget*, s. 356. Se i øvrigt om ministres sandhedspligt Jens Peter Christensen, *Ministeransvar* (JØF, 1997), s. 359 ff.

råde, der ofte bliver efterfulgt af en debat i Folketinget, jf. Folketingets forretningsorden § 19, stk. 4. Der kan ikke træffes nogen beslutning af Folketinget under en sådan debat, jf. Folketingets forretningsorden § 19, stk. 5.<sup>53</sup> I den undersøgte periode er der kun afgivet en enkelt redegørelse, der vedrørte PET's virksomhed.<sup>54</sup> Af større praktisk betydning også i relation til kontrollen med PET er medlemmers adgang til at indhente oplysninger om et offentligt anliggende hos en minister ved *spørgsmål* til den enkelte minister til enten skriftlig eller mundtlig besvarelse (såkaldte § 20-spørgsmål efter bestemmelsen i § 20 i Folketingets forretningsorden). I den periode, som er genstand for kommissionens undersøgelse, blev der stillet 197 § 20-spørgsmål om efterretningstjenesternes virksomhed.<sup>55</sup>

Ministerens svar er for det meste skriftligt og optrykkes blandt forhandlingerne i Folketingstidende. Mundtlige svar gives i ”spørgetiden” (som regel om onsdagen – derfor kaldes de også ”onsdagsspørgsmål”, hvis de er til mundtlig besvarelse). Ud over spørgeren og vedkommende minister, der skal besvare spørgsmålet, kan formanden give ordet til andre folketingsmedlemmer for supplerende spørgsmål. Folketinget kan ikke træffe nogen beslutning i spørgetiden, jf. Folketingets forretningsorden § 20, stk. 7. Hvis spørgeren eller andre er utilfredse med svaret, må man rejse sagen som en forespørgsel, hvis man ønsker mulighed for at drage politiske konsekvenser af et eventuelt utilfredsstillende svar, jf. grundlovens § 15, stk. 1.

Adgangen for folketingsmedlemmer til at stille spørgsmål blev indsat i forretningsordenen i 1947 og har altid været ledsaget af en mulighed for en minister til at erklære, at vedkommende ikke ser sig i stand til at besvare et spørgsmål både i situationer, hvor en minister ikke *kan* svare, og hvor den pågældende ikke *øn-*

53 En redegørelse fra en minister kan også følge af en folketingsbeslutning, hvor Folketinget pålægger ministeren at give en redegørelse for et bestemt spørgsmål, ligesom en række love indeholder bestemmelser om, at ministeren afgiver en redegørelse for et administrativt anliggende til Folketinget eller til et folketingsudvalg med f.eks. et bestemt interval. Endelig er der statsministerens redegørelse for rigets almindelige stilling og de af regeringens påtænkte foranstaltninger, den såkaldte ”åbningstale,” i henhold til grundlovens § 38, som dog ikke specifikt vedrører PET, men hører med til det samlede billede af Folketingets kontrol med regeringen.

54 Redegørelse om politiet (justitsministeren), afviklet den 28. november 1984, FT 1984/85, FF sp. 2758, sp. 3111 (forhandling), sp. 3114 (relevante indlæg).

55 Preben Wilhjelm, *Demokratiets vogtere. 50 års bestræbelser på kontrol med efterretningstjenesten* (Centrum, 1999), s. 306 ff.

sker at svare, jf. nu Folketingets forretningsorden § 20, stk. 4.<sup>56</sup> Der er dog en fast parlamentarisk praksis for, at ministeren stort set altid svarer på de spørgsmål, der ligger inden for ministerens ressort.<sup>57</sup>

Spørgsmål kan også tilgå ministrene på vegne af et *folketingsudvalg*,<sup>58</sup> jf. Folketingets forretningsorden § 8, stk. 6. Spørgsmålene stilles til enten skriftlig eller mundtlig besvarelse. De stilles ofte på initiativ fra enkelte medlemmer af udvalget, men fremtræder udadtil som udvalgets spørgsmål uden tilkendegivelse af den eventuelle oprindelige spørgsmålsstiller.

Når udvalgene stiller skriftlige spørgsmål til ministeren, som udvalget ønsker besvaret mundtligt i et udvalgsmøde, kaldes ministeren i *samråd*, jf. Folketingets forretningsorden § 8, stk. 6. I de fleste udvalg godkendes samrådsspørgsmålet forinden af udvalgets formand, fordi samrådsspørgsmålet ofte er af mere politisk karakter end spørgsmål til skriftlig besvarelse.<sup>59</sup> Kommissionen har ikke opgjøret det antal samråd, der har drejet sig om efterretningstjenesterne, men baseret på antallet af § 20-spørgsmål og anvendelsen af samrådsinstrumentet generelt må det antages, at det også har været et ret benyttet instrument til kontrol med efterretningstjenesterne. Heller ikke under samråd er ministre forpligtet til at svare, men vil i praksis gøre det.<sup>60</sup> Ministeren kan dog vælge at undlade at svare, hvis et spørgsmål ligger uden for det emne, der dækkes af samrådsspørgsmålets formulering, eller vælge at svare skriftligt på supplerende spørgsmål, der kræver

56 Denne erklæring kan ministeren enten afgive ved forudgående skriftlig meddelelse til formanden eller i Folketingets spørgetid.

57 Se bl.a. Folketingets Lovsekretariats notat af 8. december 2003 om ministres adgang til at afvise at besvare spørgsmål i henhold til Folketingets forretningsordens § 20, stk. 4 og 11, Folketingsåret 2003-04, Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, alm. del – bilag 25 med videre henvisninger.

58 Tidligere kunne udvalg som hovedregel kun rejse spørgsmål i forbindelse med deres behandling af et konkret lovforslag, men efter etableringen af de stående udvalg i 1972 blev adgang til at stille spørgsmål kraftigt udvidet, således at udvalgene i den hensigt at holde sig ajour med udviklingen inden for deres respektive arbejdsfelter fik adgang til at stille mere generelle spørgsmål til en minister under den såkaldte ”almindelige del”. Der er enighed om, at arbejdet i Folketingets stående udvalg i forbindelse med ”almindelig del” har udviklet sig til at udgøre et af de vigtigste led i Folketingets kontrol med den løbende administrative virksomhed, jf. Lars Busck, *Folketingets kontrol med forvaltningen*, s. 60.

59 *Håndbog i folketingsarbejdet* (2005), s. 101.

60 Selvom en minister ikke kan drages retligt til ansvar for at lade være med at besvare spørgsmål under et samråd, kan et flertal i Folketinget altid beslutte at drage politiske konsekvenser i sådanne tilfælde, jf. grundlovens § 15, stk. 1. Det kræver dog, at man forinden rejser sagen i folketingssalen.

nærmere undersøgelse.<sup>61</sup> Under samråd må udvalgsmedlemmerne ikke debattere ministerens svar, men kan stille supplerende spørgsmål til ministeren, der skal ligge inden for det emne, der behandles i samrådet. Som for andre lukkede udvalgs møder er det kun tilladt at referere egne synspunkter til journalister og andre.<sup>62</sup> Samråd under almindelig del er som udgangspunkt orienterende, og der træffes sædvanligvis ingen efterfølgende beslutninger i udvalget.

Hvis der er mistanke om alvorlige fejl eller forsømmelser fra forvaltningens side, er ovennævnte kontrolmidler ofte utilstrækkelige med henblik på at sikre en grundig og effektiv kontrol. I så fald kan Folketinget beslutte at iværksætte en særlig undersøgelse af sagen ved f.eks. at nedsætte en *undersøgelseskommission*.<sup>63</sup> Hidtil har PET som sådan kun været genstand for nærværende undersøgelse i dette regi,<sup>64</sup> mens en sag i Forsvarets Efterretningstjeneste blev undersøgt i 1977 af en kommissionsdomstol.<sup>65</sup> Selvom initiativet til at nedsætte en undersøgelseskommission udgår fra Folketinget, er det oftest regeringen, der formelt står for nedsættelsen. De almindelige regler om vidnepligt gælder normalt, når der afgives forklaring for en undersøgelseskommission (kommissionsdomstol/undersøgelsesret).<sup>66</sup>

## 2.2 Udvalget om forsvarrets og politiets efterretningstjenester (Kontroludvalget)

Selvom der som nævnt normalt ikke må refereres fra folketingsudvalgs lukkede møder, kan der være oplysninger af særlig fortrolig karakter, f.eks. af betydning

61 *Håndbog i folketingsarbejdet* (2005), s. 102 ff.

62 Et samråd kan dog også holdes for åbne døre, jf. Folketingets forretningsorden § 8, stk. 8. Denne adgang blev dog først indført i 1997.

63 Jf. herved lov nr. 357 af 2. juni 1999 om undersøgelseskommissioner. Loven afløste retsplejelovens § 21 om *kommissionsdomstole* og § 21 a om *undersøgelsesretter*.

64 Loven om PET-kommissionen (lov nr. 359 af 2. juni 1999 om undersøgelse af politiets efterretningsevne) blev vedtaget samtidig med loven om undersøgelseskommissioner, og en væsentlig del af de principper, som gælder for PET-kommissionen, genfindes i loven om undersøgelseskommissioner.

65 Kommissionsdomstolen af 13. juli 1977 under ledelse af landsdommer Frank Poulsen blev nedsat af regeringen ved kongelig resolution for at undersøge forskellige forhold, der var fremkommet i en artikelserie i Ekstra Bladet i sommeren 1977 om bl.a. en kontakt mellem en medarbejder ved Forsvarets Efterretningstjeneste (Ulrik Schmidt) og den højreorienterede redaktør Hans Hetler.

66 Se lov om undersøgelseskommissioner, kapitel 5 og 6.

for statens sikkerhed, som efter deres indhold kun bør være tilgængelige for en begrænset personkreds, og som der derfor kan være grund til i almindelighed ikke at ville videregive til Folketingets stående udvalg. I stedet kan der fra område til område etableres en ordning, hvor oplysningerne videregives til et parlamentarisk udvalg med ganske få medlemmer.

Et eksempel på et sådant særligt folketingsudvalg er ”Udvalget om forsvarets og politiets efterretningstjenester” (i daglig tale kaldet ”Kontroludvalget”), der blev nedsat i 1988 for at give Folketinget yderligere indseende i efterretningstjenesternes virksomhed.<sup>67</sup> Selvom udvalget først begyndte sin virksomhed i løbet af de sidste to år af den periode, som er genstand for denne kommissions undersøgelse, hører en beskrivelse af udvalget og dets kommissorium med til det samlede billede af de forskellige kontrolforanstaltninger i forhold til PET, og det vil derfor kort blive beskrevet i det følgende.

Kontroludvalget blev etableret ved lov nr. 378 af 6. juli 1988 om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester med det formål ”at have *indseende* med forsvarets og politiets efterretningstjenester”, jf. lovens § 1.<sup>68</sup> Udvalget er sammensat af 5 medlemmer af Folketinget, som udpeges af de folketingspartier, der har sæde i Folketingets præsidium.<sup>69</sup> Udvalget nedsættes efter

67 Det var imidlertid ikke første gang, der blev nedsat et udvalg i Folketinget for at se på efterretningstjenesternes virksomhed. Allerede i 1947 blev der under en forespørgsel om registrering af politisk virksomhed mv. nedsat et folketingsudvalg på 17 medlemmer til at modtage en fortrolig orientering om efterretningstjenestens virksomhed efter den 5. maj 1945 (FT 1946/47, FF sp. 2869, anmeldt den 25. februar 1947 og foretaget den 5. marts 1946, se FF sp. 3179 ff). Udvalget var et ad hoc udvalg, der blev nedlagt igen efter denne orientering havde fundet sted. I kølvandet på Kejsergade-sagen i 1969 blev der nedsat endnu et ad hoc 17-mands udvalg, igen kun for den konkrete sag, og udvalget blev nedlagt igen, da det havde afsluttet sine undersøgelser (FT 1969/70, Tillæg B, sp. 2551).

68 Fremhævet her. Forud for vedtagelse af loven om etablering af kontroludvalget fandt regeringen anledning til at understrege, at ansvaret for efterretningstjenesternes virksomhed både retligt og politisk fortsat må påhvile regeringen, og at en ordning med et særligt udvalg derfor måtte udformes i overensstemmelse hermed. Endvidere var det magtpåliggende for regeringen, at de særlige hensyn, der gør sig gældende på efterretningsområdet, bl.a. med at sikre diskretion vedrørende efterretningstjenesternes oplysninger og baggrunden for disse, kunne tilgodeses. Derudover havde regeringen efter eget udsagn ikke noget imod at ”medvirke til, at der sker en forøgelse af den politiske indsigt i efterretningstjenesternes virksomhed ” under de nævnte forudsætninger. Se bemærkningerne til lovforslaget L 34 (1987/88, 2. samling), s. 3.

69 Folketinget vælger ved hver folketingssamlings begyndelse (første tirsdag i oktober) og efter nyvalg et præsidium, der består af en formand og indtil fire næstformænd, jf. Folketingets forretningsorden § 2. I praksis er præsidiets sammensat af repræsentanter for de fem største partier i Folketinget.

hvert folketingsvalg og vælger selv sin formand. Medlemmerne og de to sekretærer for udvalget (embedsmænd fra Folketingets administration)<sup>70</sup> er ved loven pålagt en særlig *tavshedspligt* om forhold, de måtte blive bekendt med under udvalgsarbejdet, jf. lovens § 5.<sup>71</sup> Embedsmændene (men ikke politikerne) er desuden sikkerhedsgodkendte til klassifikationsgraden ”hemmeligt.”

Hvert medlem af udvalget kan foranledige udvalget indkaldt til møde. Desuden kan drøftelse i udvalget finde sted efter ønske fra regeringen, jf. lovens § 1, stk. 3. Regeringen skal for det første underrette udvalget om indholdet af de retningslinjer, der gælder for efterretningstjenesternes virksomhed. Regeringen skal endvidere holde udvalget orienteret om ”væsentlige omstændigheder af sikkerhedsmæssig karakter eller vedrørende udenrigspolitiske spørgsmål, som er af betydning for efterretningstjenesternes virksomhed under hensyn til de særlige forhold, som gør sig gældende for efterretningsvirksomhed”, jf. lovens § 2. Det har gennem årene været praktiseret på den måde, at cheferne for henholdsvis forsvarets og politiets efterretningstjenester én gang om året giver udvalget en udførlig, bred orientering om deres respektive tjenesters virksomhed. I forbindelse med denne orientering redegøres der – med udgangspunkt i tjenesternes aktiviteter og prioriteringer – indholdsmæssigt for tjenesternes sagsområder. Der orienteres endvidere om de mere generelle organisatoriske og ressourcemæssige forhold, som knytter sig til tjenesternes virksomhed og som har betydning for deres virke og effektivitet, således at udvalget får en indgående indsigt i tjenesternes prioriteringer.<sup>72</sup> Den bevillingsmæssige kontrol med efterretningstjenesterne er ikke omfattet af udvalgets kompetence, jf. § 4. Det udelukker på den anden side dog ikke udvalget fra at blive gjort bekendt med generelle bevillingsmæssige forhold i relation til efterretningstjenesterne, når det i øvrigt indhenter oplysninger hos regeringen om tjenesternes virksomhed. Udvalget kan enten mundtligt eller skriftligt over for regeringen tilkendegive sin opfattelse af de spørgsmål, som tages under behandling i udvalget, jf. § 3.

70 Udvalget har tilknyttet to sekretærer i lighed med den ordning, der efter Folketingets forretningsordens § 8, stk. 14, er almindeligt gældende i relation til andre udvalg i Folketinget.

71 Tavshedspligten svarer til, hvad der er gældende med hensyn til medlemmer af Udenrigspolitisk Nævn, jf. lov nr. 54 af 5. marts 1954 om Udenrigspolitisk Nævn, § 4. Det følger allerede af sædvanlig parlamentarisk praksis, at der i almindelighed ikke refereres fra lukkede udvalgsmøder, men tavshedspligten for medlemmerne af kontroludvalget må siges at være særlig kvalificeret ved, at den udtrykkeligt er fastsat ved lov.

72 Se Beretning afgivet af Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne den 6. september 2004, FT 2003/04, Tillæg B sp. 2427 ff.

Udvalget afgav i de første år efter sin nedsættelse en beretning, der dog var ganske kortfattet og kun indeholdt oplysninger om kommissoriet, udvalgets sammensætning, personudskiftninger samt ikke nærmere konkretiserede oplysninger om, at udvalget havde afholdt ”en række møder”, stillet ”en række spørgsmål” og eventuelt ”rejst enkelte sager” af mere almen interesse.<sup>73</sup> De noget sporadiske oplysninger må tilskrives de begrænsninger, som medlemmerne er pålagt af tavshedspligten.

I beretningen afgivet af udvalget den 6. september 2004 redegør udvalget lidt mere detaljeret for nogle drøftelser, man har haft med regeringen om betingelserne for udvalgets arbejde, herunder udvalgets reaktionsmuligheder over for regeringen. Man har bl.a. drøftet, om tavshedspligten er absolut, og om den indebærer, at udvalget reelt er afskåret fra at reagere, hvis det finder, at der er forhold, der bør kritiseres. Regeringen og udvalget er bl.a. enige om, at *tavshedspligten knytter sig til forhold, der ikke er almindeligt kendt*, herunder til detaljer, der ikke er almindeligt kendt i en sag, der ellers er kendt i offentligheden på et mere generelt plan. Udvalget kan som nævnt i lovens § 3 tilkendegive sin eventuelle kritik af forholdene vedrørende efterretningstjenesterne for regeringen – det vil sige først og fremmest over for den ansvarlige minister – i enten mundtlig eller skriftlig form. Skulle en sådan tilkendegivelse i en sag ikke have den ønskede virkning, kan udvalget eller eventuelt enkelte medlemmer af dette ”såfremt det findes påkrævet” henvende sig til statsministeren og gøre denne bekendt med sagen.<sup>74</sup> Endelig henviser udvalget i beretningen til straffelovens § 152 e, nr. 2, hvorefter straffelovens bestemmelser om tavshedspligt (§§ 152-152 d) ikke omfatter tilfælde, hvor den pågældende ”handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv”.<sup>75</sup>

Som det fremgår af ovenstående, er udvalgets reelle kontrolmuligheder med efterretningstjenesterne ret begrænsede, idet der kun kan udtrykkes kritik over for regeringen i al fortrolighed af de forhold, man måtte blive bekendt med under arbejdet i udvalget. Herefter er det op til de respektive ressortministre, henholdsvis justits- og forsvarsministeren, at rette op på forholdene. På grund

73 Udvalget har afgivet beretninger fire gange siden nedsættelsen i 1988: I folketingsårene 1989-90, 1991-92, 1992-93 og 2003-04.

74 Kontroludvalgets beretning (2004).

75 Ibid.: Bestemmelsen er indsat i straffeloven ved lov 573 af 19. december 1985. Indtil 1985 var en lignende straffrihedsbestemmelse indeholdt i straffelovens § 264 b (“forpligtede til at udtale sig eller har handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv”).

af udvalgsmedlemmernes tavshedspligt, der bliver strengt iagttaget, er medlemmerne afskåret fra at udtale deres eventuelle kritik offentligt, og der har da også gennem tiden været tilkendegivet frustration fra nogle af udvalgets medlemmer over de restriktioner, de er pålagt, og de beskedne muligheder for reel kontrol, som udvalget har.<sup>76</sup>

---

76 "FE: FE moderniseret uden demokratisk indsigt", *Information*, 7. september 2005, side 4/5. Se også f.eks. "FE IV: Folketinget anede intet om FE-reformer", *Information*, 7. september 2005, side 1, og "Kontroludvalg uden kontrol", *Nordjyske Stiftstidende*, 25. april 2004, side 6, hvor Pia Kjærsgaard (DF) og Anne Baastrup (SF) er citeret for kritiske bemærkninger om Kontroludvalgets begrænsede handlingsmuligheder. B 18: Forslag til folketingsbeslutning om terrorkommission (FT 2005/06, Tillæg A, sp. 1172) og B 44: Forslag til folketingsbeslutning om udvidede beføjelser til Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne" (FT 2005/06, Tillæg A, sp. 2931), bl.a. omtalt i "S og R: Efterretningstjenester skal fornyes", *Politiken*, 4. september 2005, 1. sektion, side 1, samt "Politikere vil øge kontrol med PET", *Berlingske Tidende*, 10. november 2005, 1. sektion, side 6.



### 3. FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Folketingets Ombudsmand fører kontrol med statslige og kommunale myndigheder og andre offentlige forvaltningsmyndigheder, jf. Ombudsmandsloven § 7, stk. 1.<sup>77</sup> Ombudsmandens kompetence omfatter således alle dele af den offentlige forvaltning, herunder også PET. I den oprindelige lov om Folketingets Ombudsmand,<sup>78</sup> der var gældende i hovedparten af den periode, som er genstand for denne Kommissions undersøgelse, var Ombudsmandens kompetence afgrænset på følgende måde:

”§ 1, stk. 1. Efter hvert folketingsvalg vælger folketinget en Ombudsmand, som på folketingets vegne *har indseende med statens civile og militære forvaltning*. Dommernes embedsførelse falder i det hele udenfor Ombudsmandens kompetence.”...

Ombudsmandens virksomhed omfattede ifølge den tidligere lovs § 4 ”ministrene, statens tjenestemænd og alle andre personer, som virker i statens tjeneste,” med undtagelse af dommerne som nævnt i § 1, stk. 1, gengivet ovenfor. Ombudsmanden havde ifølge § 5 ”indseende med, om de i § 4 nævnte *personer gør sig skyldige i fejl eller forsømmelse* under udøvelsen af deres tjeneste.”<sup>79</sup> Dette var yderligere uddybet i den dagældende instruks for Folketingets Ombudsmand, hvorefter det påhvilede Ombudsmanden ”at være opmærksom på, om nogen,

77 Lov nr. 473 af 12. juni 1996 med senere ændringer.

78 Lov nr. 203 af 11. juni 1954 med senere ændringer.

79 Der er dog visse undtagelser for kirkelige tjenestemænd og den del af forvaltningen, der varetages af dommere mv., se den dagældende instruks for folketingets Ombudsmand, Bek. nr. 48 af 9. februar 1962, vedtaget af Folketinget den 9. februar 1962, § 2, stk. 2 og 4. Instruksen afløste den første instruks, bek. nr. 109 af 22. marts 1956. De to instrukser er i det væsentlige enslydende, men den nye instruks blev udarbejdet for at indarbejde de ændringer i forhold til domstolene og det kommunale område, som Folketinget vedtog i 1961. Ombudsmandens kompetence over for ministre fremgik endvidere udtrykkeligt af den tidligere lov og var forudset allerede ved udformningen af grundlovens § 55 om oprettelse af en Ombudsmandsinstitution, jf. Betænkning nr. 66 afgivet af forfatningskommissionen af 1946, København, 1953, s. 38.

der omfattes af hans virksomhed, i tjenesten forfølger ulovlige formål, træffer vilkårlige eller urimelige afgørelser eller på anden måde gør sig skyldig i fejl eller forsømmelser ved udførelsen af tjenesten,” jf. instruksens § 3, stk. 1.<sup>80</sup> Ombudsmanden behandler for det første klager over forvaltningsmyndighedernes afgørelser og deres behandling af borgerne og sagerne, jf. den gældende Ombudsmandslovs § 13. Herudover kan Ombudsmanden tage sager op på eget initiativ og iværksætte generelle undersøgelser af en myndigheds behandling af sager, jf. Ombudsmandslovens § 17.<sup>81</sup>

Myndigheder, der er omfattet af Ombudsmandens kompetence, er forpligtet til at give Ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter mv., som forlanges af Ombudsmanden til dennes undersøgelser af klager mv., jf. Ombudsmandslovens § 19 (før 1997: § 7).<sup>82</sup> Denne oplysningspligt er – på samme måde som pligten over for parlamentariske kommissioner – dog begrænset i overensstemmelse med retsplejelovens almindelige regler om vidneudelukkelse og vidnefritagelse. Reglerne indebærer bl.a., at administrationen som udgangspunkt ikke er forpligtet til at give materiale til Ombudsmanden, som er fortroligt af hensyn til offentlige interesser, og altid vil kunne nægte at give oplysninger, som må hemmeligholdes af hensyn til statens sikkerhed, forholdet til fremmede magter eller hensyn til tredjemands liv eller helbred.<sup>83</sup> En sådan undtagelsesadgang er dog aldrig blevet påberåbt i praksis, heller ikke i sager vedrørende PET, og Ombudsmanden modtager således også de oplysninger han beder om i sager, hvor hensynet til statens sikkerhed kunne have begrundet, at oplysninger var

80 Ifølge den gældende Ombudsmandslov behandler Ombudsmanden klager over de *myndigheder og institutioner*, der er omfattet af hans kompetence, mens Ombudsmandens behandling af klager ifølge den gamle lovs formulering angik fejl og forsømmelser hos de *personer* (ministre, tjenestemænd mv.), som var omfattet af Ombudsmandens virksomhed ifølge lovens § 4. Den nye lovs formulering afspejler dog ingen realitetsændring, men er ændret for bedre at afspejle den reelle praksis, se FT 1995/96, tillæg A, sp. 1704. Nærmere om baggrunden for denne udvikling, se Lars Nordskov Nielsen, *Folketingets Ombudsmand 1955-80* (Juristen og Økonomen, 1980), s. 274 f.

81 Herudover kan Ombudsmanden inspicere enhver institution og ethvert tjenestested, der hører under Ombudsmandens kompetence, jf. Ombudsmandsloven, § 18. Sådanne inspektioner foretages dog navnlig på steder, hvor borgerne er frihedsberøvede som f.eks. på fængsler, arresthuse, detentioner, psykiatriske hospitaler og lignende.

82 Før lovændringen i 1997 påhvilede oplysningspligten enkeltpersoner, mens de nu påhviler myndighederne, hvilket bedre afspejler den praksis, som har været fulgt fra Ombudsmandsinstitutionens start, jf. Jon Andersen m.fl., *Ombudsmandsloven med kommentarer* (JØF, 1999), s. 91.

83 Jf. retsplejelovens § 169 ff.

nægtet ham efter retsplejelovens almindelige bestemmelser.<sup>84</sup> Det fremgår bl.a. af en artikel fra 1980 af den daværende Ombudsmand, Lars Nordskov Nielsen, der i forlængelse heraf skrev følgende om visse ulemper ved denne åbenhed over for Ombudsmanden:

”Netop i de sager, som ellers er lukkede for offentligheden og eventuelt også for Folketinget eller Folketingets udvalg, må det forekomme værdifuldt, at den af Folketinget valgte Ombudsmand kan få samtlige oplysninger og på grundlag heraf tage stilling til den pågældende sag. Både offentligheden og Ombudsmanden må så leve med, at de pågældende oplysninger ikke kan viderebringes på grund af tavshedspligten.”<sup>85</sup>

Denne åbenhed over for Ombudsmanden bekræftes bl.a. af de nedenfor nævnte få konkrete sager, hvor Ombudsmanden har skullet tage stilling til forhold vedrørende efterretningstjenesterne. Ombudsmanden (og hans medarbejdere) er udtrykkeligt underlagt tavshedspligt med hensyn til de forhold, som Ombudsmanden bliver bekendt med under udøvelsen af sin virksomhed, såfremt hemmeligholdelse i sagens natur er påkrævet, jf. Ombudsmandslovens § 28 (før 1997: § 8). Denne tavshedspligt rækker dog ikke videre end straffelovens almindelige bestemmelser om tavshedspligt i §§ 152 ff., som Ombudsmanden og dennes medarbejdere i forvejen er omfattet af.<sup>86</sup>

Hidtil har Ombudsmanden ikke spillet nogen stor rolle i kontrollen med PET. I det følgende skal dog omtales fire sager, som er Kommissionen bekendt, hvor Ombudsmanden har været inddraget i og taget konkret stilling til sager vedrørende efterretningstjenesterne, enten af egen drift eller via en klagesag.<sup>87</sup>

84 L. Nordskov Nielsen, *Folketingets Ombudsmand 1955-80*, s. 268.

85 Ibid.

86 Derimod er hverken Ombudsmanden eller dennes medarbejdere omfattet af forvaltningslovens tavshedspligtsbestemmelse, da Ombudsmandsinstitutionen ikke er en del af den offentlige forvaltning, jf. forvaltningslovens § 1, stk. 1 (lov nr. 571 af 19. december 1985).

87 Kommissionen har gennem bistand fra Ombudsmanden fået kendskab til yderligere syv sager angående Politiets Efterretningstjeneste i perioden 1954-1989. De syv sager er kommissionen bekendt, men vil ikke blive nærmere omtalt her, da de på grund af deres karakter ikke har været genstand for en egentlig realitetsbehandling. Ombudsmandens daværende journalsystem var dog ikke elektronisk og er derfor ikke egnet til at finde sager frem via en bestemt myndighed. Sagerne er identificeret via Ombudsmandens gamle adressekartotek, hvor der er søgt på sager, hvor ”PE,” ”PET” eller ”efterretningstjeneste” er nævnt i sagens titel. Det kan dog ikke udelukkes, at der *kan* findes yderligere sager, hvor PET er genstand for den pågældende klage, om end det i givet fald formodentligt drejer sig om et ret begrænset antal; se også referat af Wamberg-udvalgsmøde den

### 3.1 Kejsergade-sagen

Aflytningscentralen i Kejsergade, som blev afsløret i 1969, var drevet af Forsvarets Efterretningstjeneste, og sagen har derfor ikke direkte med kontrollen af PET at gøre. Da antallet af sager, hvor Ombudsmanden har udøvet kontrol med efterretningstjenesterne er meget lille, skal Ombudsmandens rolle i denne sag alligevel kort rides op her som det eneste eksempel på en sag, hvor Ombudsmanden har fundet det hensigtsmæssigt at gå ind af egen drift i forhold til efterretningstjenesterne. Desuden er sagen et vigtigt vidnesbyrd om Ombudsmandens egen afgrænsning af sin kompetence over for efterretningstjenesterne.

I kølvandet på den kritik, der var fremsat i dagspressen og i Folketinget efter afsløring af den ovennævnte aflytningscentral, besluttede daværende Ombudsmand Stephan Hurwitz den 10. december 1969 at indlede en *undersøgelse af egen drift* (daværende Ombudsmandslovs § 6, stk. 5). Undersøgelsen vedrørte to forhold, dels omstændighederne omkring centralens oprettelse, herunder det politiske ansvar og hjemmelen til at afholde udgifterne, dels centralens funktion og lovligheden heraf. Redegørelsen forelå den 19. marts 1970.<sup>88</sup> Ombudsmanden tog indledningsvis forbehold for, at en række af de oplysninger, han havde fået under sagens behandling, var af en sådan art, at de ikke kunne offentliggøres, da forsvaret og Forsvarsministeriet betragtede dem som hemmeligheder af militær betydning og Ombudsmanden fandt, at han måtte respektere denne betragtning. Her foreligger et eksempel på, at myndighederne har forsynet Ombudsmanden med oplysninger ud over, hvad de efter loven var forpligtet til, hvilket også PET senere skulle vise sig villig til at gøre.

Vedrørende spørgsmålet om oprettelse af kommunikationsknudepunktet i Kejsergade udtalte Ombudsmanden, at beslutningen om dens oprettelse måtte anses for truffet inden for rammerne af den bevægelsesfrihed, som var tillagt de ansvarlige tjenestemænd. Han fandt endvidere, at den budget- og revisionsmæssige procedure, der havde været gældende under skiftende ministre for det

---

11. januar 1982, hvor medlem af udvalget Jon Palle Buhl under en bemærkning om, hvorledes han mener Ombudsmanden bør agere under sin behandling af klager vedrørende efterretningstjenesterne, kvantificerer sagerne til at være "hidtil sjældent forekommende". De to sager, som har givet anledning til Wamberg-udvalgets møder med Ombudsmanden (hhv. 2. november 1965 og 11. januar 1982, se nærmere nedenfor), er i øvrigt hverken blandt de sager, som er udfundet af Ombudsmanden eller som var kommissionen bekendt i forvejen, hvilket tyder på, at der er flere sager, end der på nuværende tidspunkt er kommissionen bekendt.

88 Folketingets Ombudsmands beretning for året 1969, s. 59 ff.

pågældende område, også var fulgt i den omhandlede sag. Der var derfor ikke grundlag for at antage, at ”nogen ... havde overskredet sine beføjelser eller på anden måde gjort sig skyldig i fejl eller forsømmelser, der kan give grundlag for kritik.”<sup>89</sup>

Vedrørende Kejsergadecentralens funktion henviste Ombudsmanden til Ombudsmandslovens § 8, hvorefter Ombudsmanden har tavshedspligt med hensyn til de forhold, som han i sit hvervs medfør bliver bekendt med, såfremt hemmeligholdelse ifølge sagens natur er påkrævet. Derfor anså han sig ikke beføjet til at videregive de oplysninger, som lå til grund for hans bedømmelse, som heller ikke her gav anledning til nogen kritik over for nogen minister eller tjenestemand, der havde haft med sagen at gøre. Samtidig påpegede Ombudsmanden, at der i sagens natur må gælde særlige retningslinjer for efterretningstjenesters arbejde:

”Hvis en efterretnings- og varslingstjeneste skal fungere effektivt, er det nødvendigt, at der gives den en mulighed for at arbejde, og det må derfor erkendes, at knudepunktets virksomhed ikke kan bedømmes efter samme retningslinier som dem, der gælder ved bedømmelsen af almindelig civil administration.”<sup>90</sup>

Hvorledes den her anførte målestok har influeret på Ombudsmandens vurdering af, hvorvidt nogen havde ”overskredet sine beføjelser eller på anden måde gjort sig skyldig i fejl eller forsømmelser,” er det selvkært svært at sige noget endegyldigt om. Som det ses af den efterfølgende gennemgang af et par sager, hvor det var PET, der var involveret, tilstår Ombudsmanden tjenesten lignende viderrammer for sin virksomhed med henvisning til bl.a. arbejdsrådets særpræg.

### 3.2 Sagen om forsorgssekretæren (1954)

I afsnittet om domstolskontrol er nævnt en sag om en forsorgssekretær, som havde været sat under kortvarig observation af Politiets Efterretningstjeneste i 1953. Før et sagsanlæg mod Justitsministeriet klagede forsorgssekretæren til Ombudsmanden over politiets fremgangsmåde og mangel på diskretion under den stedfundne observation. Sagen er den ene af de blot tre sager, som Kommissio-

<sup>89</sup> Ibid., s. 61.

<sup>90</sup> Ibid., s. 62.

nen har kendskab til, hvor Ombudsmanden har taget konkret stilling til forhold vedrørende PET's virksomhed.

Ombudsmanden fandt ikke anledning til at udtale kritik, hverken af Justitsministeriets håndtering af sagen, Rigsadvokatens resolvering i forhold til den manglende sigtelse af de indblandede polititjenestemænd for forsømmelse, afvisningen af erstatningskravet eller det forhold, at man i det hele taget havde indledt en undersøgelse af klager (forsorgssekretæren). Ombudsmanden sluttede dog sit brev med at pointere, at heller ikke han mente, at der var fremkommet noget ved PET's undersøgelse, der kunne give grundlag for mistanke om, at klageren havde andel i nogen form for ulovlig virksomhed.<sup>91</sup>

Han gav dog forsorgssekretæren medhold i, at der var begået ”en alvorlig tjenestefejl” af politiet, da man i en rapport af 7. oktober 1953 havde givet en urigtig fremstilling af årsagen til en henvendelse til et hotel.<sup>92</sup> Det gav Ombudsmanden anledning til at indskærpe over for chefen for Politiets Efterretningstjeneste, at denne på ny formanede politipersonalet ”at udvise den yderste forsigtighed og omhu med udvælgelsen af de personer, til hvem der i sager som nærværende rettes henvendelse udenfor politiets kreds”.<sup>93</sup> Ombudsmanden fandt dog ikke, at forholdet udgjorde tilstrækkeligt grundlag for at rejse en disciplinær- eller straffesag mod de involverede polititjenestemænd eller andre implicerede. Om PET's arbejdsforhold og anvendelse af kilder udtalte Ombudsmanden:

”Ved bedømmelse af politiets fremgangsmåde må alvorligheden af den forbrydelse, hvorom mistanke var rejst, tages i betragtning samt de særlige vanskeligheder, der gør sig gældende ved efterforskning af sager af denne art. Politiets efterretningstjeneste har i denne forbindelse overfor mig oplyst, at det er pålagt politiets tjenestemænd at vise den største varsomhed, med hensyn til hvilke personer uden for politiets kreds der rettes henvendelse til, og at sådan henvendelse normalt kun bør rettes til personer, som man gennem længere tids kendskab har en begrundet tillid til.”<sup>94</sup>

91 FO, vedlagt JM PO-sag: Brev fra Folketingets Ombudsmand til Justitsministeriet af 28. april 1956 med gengivelse af svar til forsorgssekretæren. Sagen er endvidere refereret i FOB 1955.93.

92 Den pågældende kriminalbetjent havde ladet sig overtale af en overbetjent til at anføre et forkert grundlag i et svar til forsorgssekretærens arbejdsgiver for en henvendelse til et hotel, der havde til formål at skaffe oplysninger om forsorgssekretærens færden.

93 FO: Brev fra Folketingets Ombudsmand til Justitsministeriet af 28. april 1956 med gengivelse af svar til forsorgssekretæren, s. 6.

94 Ibid., s. 5 f.

### 3.3 Mexicaner-sagen

Ombudsmanden har også behandlet den såkaldte ”Mexicaner-sag” fra 1977, hvor Regeringens Sikkerhedsudvalg på baggrund af mistanke om terrorisme besluttede at udvise den mexicanske statsborger Jaime Martinez. Han blev udvist efter bestemmelsen i udlændingelovens § 4, jf. § 2, hvorefter udvisning bl.a. kunne ske, når en persons ophold i Danmark ikke var ønskelig af hensyn til statens sikkerhed. Jaime Martinez indbragte sagen for Ombudsmanden, men denne fandt efter at have læst sagens akter ikke grundlag for at kritisere afgørelsen. Ombudsmanden fandt tværtimod, at der ”bestod en høj grad af sandsynlighed” for, at Jaime Martinez under sit ophold i Danmark havde begået handlinger omfattet af strfl. § 108, stk. 1, og at hans fortsatte ophold i landet som hævdet af PET kunne betyde en væsentlig risiko for statens sikkerhed.<sup>95</sup> Sagen illustrerer endnu en gang, at efterretningstjenesten har vist sig samarbejdsvillig med hensyn til at give Ombudsmanden en række oplysninger, som man ville kunne have forholdt ham under henvisning til hensynet til statens sikkerhed mv.

### 3.4 Sag om begæring af egenaces (1998)

Anders Nørgaards oplysninger i TV-2’s udsendelse i marts 1998 om sin infiltration af SAP i begyndelsen af 1980’erne gav anledning til, at en journalist, der var tidligere medlem af SAP, søgte PET om indsigt i de oplysninger, som tjenesten måtte have registreret om ham. Efter først at have fået afslag på egenindsigt fra PET og dernæst fra Justitsministeriet som rekursinstans klagede journalisten til Ombudsmanden, der i sit svar af 2. december 1998 ikke fandt grundlag for at kritisere PET’s og Justitsministeriets afslag på aktindsigt.<sup>96</sup>

Justitsministeriet og PET havde givet nogenlunde ensartede begrundelser for afvisningen af egenindsigt. Myndighederne redegjorde i detaljer for lovgivningen, hvorefter de hverken efter offentlighedsloven,<sup>97</sup> lov om offentlige myndig-

95 PET, administrativ sag: ”Afd. Ts årsberetning 1977”, s. 34-35.

96 Sagen findes refereret i Ombudsmandens årsberetning for 1998: FOU nr. 98.176.

97 Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen. Der blev henvist til offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1 og 3, jf. § 4, stk. 2, § 5, stk. 2 samt § 2, hvorefter loven ikke gælder for sager inden for strafferetsplejen, som kendetegner størstedelen af PET’s virksomhed. I henhold til forvaltningslovens § 18, stk. 1, er der dog en vis ret til partsaktindsigt i afsluttede straffesager, men

heders registre<sup>98</sup> eller forvaltningslovens regler<sup>99</sup> mente sig forpligtet til at give aktindsigt i oplysninger, som efterretningstjenesten måtte have om en person. Vurderingerne blev foretaget i forhold til PET's edb-registre, manuelle registre og sager, som efterretningstjenesten har oprettet som led i sin virksomhed. Med henvisning til "fast og langvarig praksis" afviste myndighederne endvidere at give aktindsigt i henhold til princippet om meroffentlighed, da det efter deres vurdering ville kunne skade PET's virksomhed, f.eks. hvis en person ved at få aktindsigt blev i stand til at vanskeliggøre afsløringen eller opklaringen af eventuelt strafbare forhold.<sup>100</sup> De to myndigheder ville endog ikke oplyse, om journalisten overhovedet var registreret, da "en sådan oplysning i sig selv kan medføre afgørende skadevirkninger for efterretningstjenesternes virksomhed."<sup>101</sup> For at undgå modsætningsslutninger oplyser efterretningstjenesten efter fast praksis heller ikke, at den *ikke* er i besiddelse af oplysninger om en bestemt person.

Klageren gjorde over for Ombudsmanden gældende, at han i det mindste efter reglerne i offentlighedsloven måtte kunne få et stykke papir med sit navn på, hvor resten af indholdet var streget ud.<sup>102</sup> Ombudsmanden bemærkede indledningsvis i sin udtalelse, at han "i sager af denne art bliver orienteret af Justitsministeriet om hvorvidt Politiets Efterretningstjeneste har registreret oplysninger om den pågældende klager. For så vidt det er tilfældet, bliver jeg orienteret om registreringens indhold."<sup>103</sup>

Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt man efter offentlighedslovens regler kan afvise at oplyse, om den pågældende person i det hele taget er registreret, bemærkede Ombudsmanden, at hvis hemmeligholdelsen af selve eksistensen af dokumentet anses for påkrævet, vil der også være hjemmel til i det hele at af-

---

da PET ikke har kompetence til at rejse straffesager, blev klager henvist til anklagemyndigheden, såfremt det skulle være aktuelt at søge om partsindsigt efter denne bestemmelse.

98 Lov nr. 294 af 8. juni 1978 med senere ændringer. Loven er i dag afløst af lov nr. 429 af 31. maj 2000 om beskyttelse af personoplysninger (personoplysningsloven), der ligesom sin forgænger heller ikke finder anvendelse for registre, der føres for Politiets Efterretningstjeneste, jf. § 12, stk. 11 (§ 31 i lov om offentlige registre).

99 Her henvises der til reglerne om partsindsigt, der kun gælder i afgørelsessager.

100 FOU nr. 98.176, s. 5 (version hentet fra Retsinformations hjemmeside vedrørende Folketingets Ombudsmand, [www.retsinfo.dk](http://www.retsinfo.dk)), sidst set den 11. august 2005.

101 Ibid., s. 2.

102 Jf. offentlighedslovens § 13, stk. 2.

103 Ibid., s. 7 f.



slå begæringen om aktindsigt.<sup>104</sup> Ombudsmanden fandt endelig anledning til at bemærke følgende om hans manglende forudsætninger for at sætte sig ud over PET's vurderinger af konsekvenserne for sikkerheden:

”Som Ombudsmand har jeg ikke særlige forudsætninger for at foretage en vurdering af skadevirkningerne på en anden og bedre måde end Politiets Efterretningstjeneste.

Normalt kan jeg derfor ikke gå ind i en nærmere efterprøvelse af en konkret vurdering af denne karakter. Kun hvis der er tale om ganske særlige omstændigheder, kan jeg kritisere efterretningstjenestens (og Justitsministeriets) afgørelse. Det kan f.eks. være tilfældet hvis sagen er mangelfuldt oplyst eller afgørelsen i forhold til andre lignende sager er udtryk for en forskelsbehandling der ikke er sagligt begrundet.”<sup>105</sup>

Ombudsmanden bemærkede endelig, at han ikke havde fundet sådanne særlige omstændigheder i den pågældende sag, og at han derfor ikke kunne kritisere efterretningstjenesten og Justitsministeriet for at have afslået at oplyse, om efterretningstjenesten havde registreret klageren.

### 3.5 Ombudsmandens kompetence i forhold til Wamberg-udvalget

På baggrund af de ovennævnte få Ombudsmandssager vedrørende efterretningstjenesterne kan man muligvis efterlades med et indtryk af, at Ombudsmanden hidtil har været noget tilbageholdende i forhold til at vurdere efterretningstjenesternes bevæggrunde for at handle, som de gør. Han har bl.a. henvist til sine manglende forudsætninger for at foretage en vurdering af skadevirkningerne på en anden og bedre måde end Politiets Efterretningstjeneste og de særlige vanskeligheder, der gør sig gældende ved efterforskning af sager af denne art. Han har ydermere udtrykkeligt begrænset sin prøvelse til sager, hvor der foreligger ”ganske særlige omstændigheder”, f.eks. hvor sagen er mangelfuldt oplyst eller afgørelsen i forhold til andre lignende sager er udtryk for en forskelsbehandling, der ikke er sagligt begrundet.

Baggrunden for Ombudsmandens tilbageholdende praksis i forhold til efterretningstjenesterne skal bl.a. findes i de retningslinjer, som Ombudsmanden og

<sup>104</sup> Ibid., s. 10.

<sup>105</sup> Ibid., s. 11.

Wamberg-udvalget allerede i 1965 fastlagde for at klarlægge kompetencefordelingen mellem de to instanser. Retningslinjerne blev til under et møde i Wamberg-udvalget den 2. november 1965, hvor daværende Ombudsmand, Stephan Hurwitz, deltog i udvalgets drøftelser af en konkret sag, som var påklaget til Ombudsmanden.<sup>106</sup> Ombudsmanden henviste til udtalelser i Folketinget af folketingsmedlemmerne Vagn Bro, Hans Hækkerup og K. Axel Nielsen,<sup>107</sup> hvori det forudsættes, at Ombudsmanden er kompetent i forhold til Politiets Efterretningstjeneste.<sup>108</sup> Samtidig medgav Ombudsmanden, at det ville være utænkeligt, at han ville gå imod en enstemmig opfattelse i udvalget vedrørende en sag om registrering eller videregivelse af oplysninger, ligesom han tilkendegav, at han ikke ville anfægte eller tilsidesætte skønnet over, hvad hensynet til efterretningstjenestens arbejde kræver. Ombudsmanden udtalte videre ifølge referatet, at det særlige ved den hemmelige efterretningstjeneste er, at borgernes individuelle interesser må vige for vigtige almene hensyn, og at andre instansers kontrol måtte være ”yderst subsidiær,” når der som her var nedsat et særligt udvalg til at varetage kontrolfunktionen.

Ombudsmanden afgrænsede herefter sin kompetence til en kontrol med overholdelsen af de *formelle regler* og til ganske særlige tilfælde som f.eks. ekspeditionsfejl, personforvanskninger og lignende. Ombudsmanden lovede endvidere at sende udvalget ”alvorlige henvendelser til Ombudsmanden, som falder ind under udvalgets virkeområde,” og tilbød at drøfte sådanne enten med udvalget eller Justitsministeriets departementschef. Han tog dog forbehold for, at han under andre forhold, og hvis der var større interesser at varetage, ikke kunne lægge sig fast på den netop fastsatte praksis, men at den i så fald kun ville blive ændret efter samråd med Wamberg-udvalget.

Endnu en konkret sag gav anledning til et nyt møde mellem udvalget og Folketingets nye Ombudsmand, Eilschou Holm, den 11. januar 1982,<sup>109</sup> som udvalget havde indkaldt til for at få en ny principdrøftelse om Ombudsmandens kompetence i sager vedrørende efterretningstjenesterne, specielt for så vidt angår sager under Wamberg-udvalgets kompetence. Ombudsmanden bekræftede på mødet,

106 WU: Referat af møde den 2. november 1965.

107 FT 1963/64, FF sp. 3282-3283, sp. 3295 og FT 1964/65, FF sp. 9110.

108 Inden Wamberg-udvalgets nedsættelse i 1964 havde Ombudsmanden behandlet fem sager vedrørende efterretningstjenesten, se referat af møde i Wamberg-udvalget, den 2. november 1965. Klagerne var dog alle blevet afvist, efter at der var redegjort for sagerne over for Ombudsmanden.

109 Referat af møde i Wamberg-udvalget den 1. januar 1982.

at han i det hele taget kunne tilslutte sig de principper, som Hurwitz havde givet udtryk for under udvalgets møde i november 1965. Selvom de afgørelser, som Ombudsmanden i praksis først og fremmest kunne tænkes at skulle tage stilling til, formentlig ville være truffet af de involverede ministerier, kunne Ombudsmanden på den anden side ikke helt afvise, at der kunne opstå ganske særlige situationer, hvor Ombudsmanden ville blive bedt om at tage stilling til Wambergudvalgets sagsbehandling, f.eks. ved klager over inhabilitet. Han medgav dog selv, at muligheden måtte anses for rent teoretisk, og der er da tilsyneladende heller ikke opstået sådanne sager i praksis. Eilschou Holm bekræftede endelig, at Ombudsmandens beføjelser på det efterretningsmæssige område fortsat ville blive udøvet med tilbageholdenhed under særlig hensyn til kontroludvalgets eksistens, og at en eventuel fravigelse af de retningslinjer, der blev aftalt i 1965, ikke ville ske uden forudgående drøftelse med udvalget.

## 4. DOMSTOLENE

I henhold til grundlovens § 63 prøver domstolene alle sager om øvrighedsmyndighedens grænser – deri er også indbefattet sager om PET. Domstolene har således almindelig kompetence til at dømme i sager, hvor PET er involveret. Domstolssager i henhold til grundlovens § 63 om PET's virksomhed har dog i sagens natur været ganske få, da efterretningstjenestens virksomhed er hemmelig, og personer, der har været under observation, kun undtagelsesvis får underretning herom. I praksis spiller domstolene i højere grad en (væsentlig) rolle ved PET's indhentelse af retskendelser til at udføre særlige efterforskningskridt som f.eks. ransagning, telefonaflytning osv. Der henvises herved til afsnittet i nærværende bind vedrørende indgreb i meddelelshemmeligheden.

Kommissionen har kun kendskab til en enkelt ”regulær” sag, hvor en forsorgssekretær anlagde sag mod Justitsministeriet, fordi ministeriet nægtede ham adgang til at tage afskrift af nogle erklæringer udarbejdet af efterretningstjenesten i forbindelse med, at man havde holdt forsorgssekretæren under observation i en kort periode. Nedenfor følger et resumé af sagen, som også er omtalt under afsnittet om Ombudsmandens kontrol med PET ovenfor.

Sagen begyndte i september 1953, da PET fik indberetninger om, at en forsorgssekretær havde et ideologisk tilhørsforhold hos kommunisterne, som bl.a. gav sig udslag i, at han opfordrede kolleger til at abonnere på Land og Folk og under sine tjenesterejser ”varetog opgaver, der kunne stå i forbindelse med en mod den dansk statsikkerhed rettet virksomhed.”<sup>110</sup> Han blev derpå sat under observation under en tjenesterejse i Jylland, hvor efterretningstjenesten anmodede nogle politimestre i jyske politikredse om at foretage en diskret undersøgelse af hans forhold. Diskretionen var dog ikke tilstrækkelig – i hvert fald blev forsorgssekretæren gjort opmærksom på observationen fra forskellige sider og klagede til justitsministeren personligt med anmodning om en skriftlig undskyldning, der fastslog hans uskyld. Han havde angiveligt ikke noget imod, at der havde

---

<sup>110</sup> Østre Landsrets dom den 29. april 1957, sag III nr. 464/1956.

fundet en undersøgelse af hans forhold sted, men klagede over, at måden, hvorpå den blev udført, tilsyneladende havde givet anledning til visse ”indiskretioner.” Disse havde bevirket, at det var rygtedes blandt hans kolleger og andre, at han var under politiets observation og mistænkt for en ikke nærmere angivet alvorlig forbrydelse, hvilket havde skadet hans omdømme og været ham til gene både personligt og arbejdsmæssigt. Han mente bl.a., at politiet havde overtrådt straffelovens § 152 om offentligt ansattes tavshedspligt. Forsorgssekretæren krævede endvidere, at de pågældende polititjenestemænd, der havde været anledning til indiskretionen, blev holdt ansvarlige, samt at han skulle have erstatning for tabt arbejdsfortjeneste og svie og smerte.

Efter behandling af klagen, hvorunder der blev indhentet en udtalelse fra PET, meddelte Justitsministeriet forsorgssekretæren, at undersøgelsen havde vist sig at mangle grundlag og ikke havde været forskyldt ved hans egne forhold, hvorfor sagen havde været henlagt af politiet allerede inden hans henvendelse til ministeriet. Ministeriet nægtede at efterkomme forsorgssekretærens krav om tiltale mod de involverede polititjenestemænd m.fl. eller at yde ham nogen økonomisk erstatning. Forsorgssekretæren klagede så til Ombudsmanden, der heller ikke mente, at der var grundlag for en straffesag mod de involverede polititjenestemænd eller andre.<sup>111</sup>

Under henvisning til Lov af 2. februar 1866 om Erklærings Meddelelse til Ansøgere og Klagere bad forsorgssekretæren herefter om lov til at foretage en afskrift af de erklæringer, der lå på sagen, og der pågik herefter en drøftelse internt i Justitsministeriet om, hvorvidt man kunne nægte ham denne afskrift. Konklusionen på analysen blev, at han sådan set var berettiget efter loven til at foretage de ønskede afskrifter, men samtidig mente Justitsministeriet at kunne påberåbe sig forholdets natur eller nødret for at beskytte efterretningstjenesten og statens sikkerhed. Selvom de konkrete akter ikke blev vurderet som skadelige eller indeholdt beskrivelse af forhold, som ikke allerede var forsorgssekretæren bekendt, kunne de give udenforstående et indblik i efterretningstjenestens arbejdsmetoder, hvilket Justitsministeriet og PET ønskede at undgå. Forsorgssekretæren fik derfor afslag med den begrundelse, at udenforstående dermed ville få kendskab til efterretningstjenestens arbejdsmetoder, hvilket kunne være til skade for statens sikkerhed.

Forsorgssekretæren anlagde herefter sag mod Justitsministeriet med påstand

111 Denne del af sagen er nærmere behandlet ovenfor i afsnittet om Ombudsmandens kontrol med PET.

om, at det blev pålagt PET at give ham adgang til at tage afskrift af de pågældende erklæringer. Efter at have tabt sagen ved Østre Landsret forsøgte han at overtale Justitsministeriet til at gøre ham bekendt med, hvad de meddelelser, som rigspolitiets efterretningstjeneste havde om ham, gik ud på, mod at han ville lade ankesagen falde. Det blev imidlertid frarådet Justitsministeriet af PET under hensyn til, at klageren derved ville få et vist kendskab til efterretningstjenestens arbejdsmetoder og endda ville blive i stand til at identificere kilderne til de oplysninger, som var meddelt i notitserne i sagen. Det var PET magtpåliggende at kunne bevare grundprincippet om at kunne tilbyde sine kilder fuld beskyttelse, hvorfor PET ”indtrængende” henstillede, at anmodningen ikke blev imødekommet.<sup>112</sup> Dette forhold forelagde forsorgssekretæren for retten, men tabte også sagen for Højesteret.<sup>113</sup>

---

112 JM, PO-sag; Brev af 25. juni 1957 fra Politiet Efterretningstjeneste (Mogens Jensen) til Justitsministeriet.

113 Ibid. samt U.1960.351 H. Højesteret anførte i sin begrundelse for at stadfæste Landsrettens dom, at klagerens ret til i medfør af loven af 2. februar 1866 at kræve afskrifter af erklæringer vedrørende klagen over den mod ham indledte politiundersøgelse ikke kunne gøres gældende, når hemmeligholdelse, som anført af Justitsministeriet, af sikkerhedsmæssige grunde var fundet nødvendig i statens interesse, jf. den dagældende bestemmelse i § 749, stk. 1, i retsplejeloven.

## 5. BEVILLINGSMÆSSIG KONTROL

Udgifterne til PET – herunder løn mv. – er omfattet af den almindelige revision af politiets regnskaber, som varetages af Rigsrevisionen i samarbejde med Rigs-politichefens revisionsafdeling og Justitsministeriets kasseinspektører.<sup>114</sup> En del af PET's regnskaber er undergivet en særlig grundig revisionsprocedure, der indebærer en mere fuldstændig revision af udgifterne i stedet for den stikprøvevis kontrol af udgifterne, som foretages under den almindelige revision af politiets udgifter. Det drejer sig om den såkaldte ”hemmelige kasse”, der indtil midten af 1970'erne blev revideret af en kontorchef fra Justitsministeriets 6. kontor. Siden er kasseinspektionen blevet udført af en kontorchef fra Justitsministeriets 3. kontor og en særligt beskikket medarbejder i Rigsrevisionen (kontorchef). Rigsrevisionens særligt beskikkede medarbejder redegør efterfølgende for den udførte revision over for rigsrevisoren. Om revisionen af den hemmelige kasse har en tidligere kasseinspektør redegjort som følger over for Kommissionen:

”Nærmere adspurgt om revision af den hemmelige kasse forklarede vidnet, at man anmeldt eller uanmeldt foretog en gennemgang af de bilag, der var for den pågældende periode, og man gennemgik hvert enkelt bilag. Der var ikke tale om stikprøvekontrol. Man startede revisionen ved at få oplysning om tilførslen til kassen, og derefter blev udgifterne gennemgået. Kassen kunne bl.a. benyttes til visse former for materielanskaffelser, som efter deres natur skulle være fortrolig. Endvidere kunne kassen benyttes til at yde godtgørelse til personer for tabt arbejdsfortjeneste eller til repræsentation. Repræsentationsudgifter afholdes af kassen, for at man ikke skal kunne se, hvem efterretningstjenesten har kontakt med. Det kunne forekomme, at vedkommende kriminalmand blev tilkaldt for at forklare om bilag, men revisorerne fik aldrig information om formålet med et møde eller identiteten på den, udgiften angik.

... Vidnet tilføjede, at den kontrol der føres med PET, er langt mere dybtgående, end inden for rigspolitichefembedets område i øvrigt.”<sup>115</sup>

114 Politiets Efterretningstjeneste, *Redegørelse vedrørende dele af PET's virksomhed*, s. 34.

115 RB: Erik Justesen, 23. oktober 2001.

PET's kasse var administrativt opdelt i to. Den ene del angik advokatomkostninger i forbindelse med beskikkelse af advokat ved indgreb i meddelelseshemmeligheden, mens den anden del var det, man betegner som den ”hemmelige kasse”. Den var i 1988 var på 1,2 millioner kr., i 1989 på 1,5 millioner kr. og i 1990 på 1,35 millioner kr.<sup>116</sup>

Det er ikke muligt at sige noget om størrelsen af PET's samlede budget, idet PET som alle andre politiafdelinger i landet ikke har et selvstændigt budget. Budgetlægning sker centralt hos Rigspolitichefen. Der sker også rapportering over for statsrevisorerne. Den sker kun undtagelsesvis i klassificeret form, hvis det skønnes nødvendigt pga. særlige forhold.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Ibid.

<sup>117</sup> Politiets Efterretningstjeneste, *Redegørelse vedrørende dele af PET's virksomhed*, s. 34.



## 6. SAMMENFATNING OG VURDERING

Som det fremgår af dette kapitel, er både den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt involveret i kontrollen med efterretningstjenesterne, dels som led i deres almindelige funktioner, dels gennem specielt nedsatte organer (Wamberg-udvalget og det parlamentariske ”kontroludvalg”).

Der er dog væsentlig forskel på intensiteten af denne kontrol de forskellige instanser imellem. Den stærkeste kontrol med PET ligger hos regeringen selv, hvilket ikke er overraskende al den stund, at enhver effektiv kontrol forudsætter en vis viden om det, man skal kontrollere, og regeringen som ansvarlig for PET’s virksomhed er den instans, der er direkte og dermed bedst underrettet om, hvad der foregår i PET.

Folketingets kontrol er derimod i væsentlig grad afhængig af de oplysninger om PET’s virksomhed, som regeringen er villig til at dele med de folkevalgte (eller som kommer frem via medierne og derved kan vejlede folketingsmedlemmerne med hensyn til hvilke spørgsmål, de skal stille). Uanset en formelt ret vid adgang for ministeren til at videregive også fortrolige oplysninger til Folketinget – eventuelt i et mere lukket forum som et udvalgsmøde eller gennem Folketingets ”kontroludvalg” – er ministeren på den anden side ikke retligt forpligtet til at dele sin viden med de folkevalgte i større omfang, end ministeren selv skønner i overensstemmelse med landets sikkerhed mv. Ministeransvarlighedslovens § 5 indeholder ikke nogen oplysningspligt for en minister, men opstiller alene de nærmere spilleregler i de tilfælde, hvor en minister vælger at give Folketinget oplysninger om en given sag. Ministeren kan på den anden side til enhver tid gøres politisk ansvarlig for ”manglende samarbejdsvilje”, jf. grundlovens § 15, hvis Folketinget måtte skønne, at ministeren var for tilbageholdende med oplysninger om f.eks. PET’s virksomhed. Det forudsætter dog et politisk flertal, som det trods forskellige ’skandalesager’ og periodevis utilfredshed fra nogle oppositionspartier med svarvilligheden over for Folketinget ikke er lykkedes de pågældende utilfredse kræfter at samle. Trods disse arbejdsvilkår kan man dog ikke frakende Folketinget en vis betydning i kontrollen med PET: Folketinget

har således gennem sit engagement i at få PET under kontrol og ved at lægge pres på skiftende regeringer udvirket både nedsættelsen af Wamberg-udvalget, det parlamentariske kontroludvalg og til dels regeringserklæringen fra 1968.

Mindre praktisk betydning har Folketingets Ombudsmand og domstolene haft, i hvert fald hvis man med 'kontrol af PET' tænker på afgørelsen af konkrete klagesager mod tjenesten. Domstolenes kontrolfunktion kommer i højere grad til udtryk i deres rolle som besluttende myndighed i forhold til at tillade PET's anvendelse af forskellige straffeprocessuelle tvangsforanstaltninger i tjenestens efterforskning, herunder navnlig indgreb i meddelelshemmeligheden. Domstolene står på den anden side ikke fuldstændig frit i udøvelsen af denne kontrol, da den til enhver tid skal ske i henhold til de betingelser, der er fastsat i loven, og derfor kan begrænses af lovgiver, der i sidste ende bestemmer, hvilken udstrækning domstolskontrollen skal have på dette område.<sup>118</sup>

Heller ikke Folketingets Ombudsmand har behandlet mange klagesager over PET – ca. en håndfuld, hvilket bl.a. skyldes en selvpålagt begrænsning af Ombudsmandens kompetence til hovedsageligt at vedrøre mere formelle spørgsmål, da han i samråd med Wamberg-udvalg kort efter udvalgets nedsættelse besluttede, at dette i højere grad var rette instans til at se på de materielle spørgsmål vedrørende PET's virksomhed. I de få sager, som Ombudsmanden har behandlet, har der ikke været megen kritik af efterretningstjenesterne – snarere har afgørelserne anerkendt de "specielle omstændigheder", som PET opererer under, som begrundelse for at indrømme efterretningstjenesten en lidt længere snor end andre forvaltningsmyndigheder og til at acceptere, at borgernes individuelle interesser i højere grad end ellers må vige for de almene hensyn, som PET varetager.

---

118 Grundlovens § 72 (om husfreden mv.) sætter dog formentlig også nogle begrænsninger for lovgiver med hensyn til, hvor meget denne kan indskrænke domstolenes rolle i forhold til indgreb i meddelelshemmeligheden.

## KAPITEL 5. SIKKERHEDSUNDERSØGELSER

### INDHOLDSFORTEGNELSE:

SIKKERHEDSUNDERSØGELSER I PET .....	275
1. NATO-STANDARDENE – DOKUMENT C-M(55)15(FINAL).....	277
2. STATSMINISTERIETS SIKKERHEDSCIRKULÆRE .....	281
3. SIKKERHEDSUNDERSØGELSER I PRAKSIS .....	284
Iværksættelse af sikkerhedsundersøgelsen.....	284
Oplysningsskemaet .....	284
Registermæssige- og baggrundsundersøgelser.....	285
Begrænsede klagemuligheder .....	288
4. KONTROL MED VIDEREGIVELSE AF OPLYSNINGER – WAMBERG-UDVALGET .....	289
5. REGERINGSERKLÆRINGENS BETYDNING FOR SIKKERHEDSGODKENDELSENE .....	292
6. STATISTIK VEDRØRENDE SIKKERHEDSUNDERSØGELSER .....	296
7. SIKKERHEDSUNDERSØGELSER AF DANSKE BASEARBEJDERE TIL GRØNLAND .....	298
8. ANDRE UNDERSØGELSER.....	301
Ministerudnævnelser .....	301
Sikkerhedstjek af organisationers personale: PET og Dansk Flygtningehjælp .....	301



## SIKKERHEDSUNDERSØGELSER I PET

I den offentlige debat om PET's virksomhed er det særligt registreringen af belastende oplysninger om og overvågningen af personer, der antages at udgøre en fare for landets sikkerhed, der påkalder sig opmærksomhed og er genstand for drøftelse.<sup>1</sup> En anden vigtig del af forebyggelsen af forbrydelser mod statens sikkerhed, der måske er mere upåagtet, er imidlertid PET's foretagelse af *sikkerhedsundersøgelser* på vegne af statslige myndigheder i forbindelse med, at en person ansat inden for staten – eller i virksomheder, der udfører opgaver for offentlige myndigheder – som følge af sine arbejdsfunktioner skal have indsigt i klassificerede oplysninger (sikkerhedsgodkendelse). Sikkerhedsundersøgelserne er ikke uafhængige af PET's øvrige opgaver. De tjener bl.a. som forholdsregel mod spionage, sabotage, infiltration mv. inden for statens civile og militære administration, idet man ved sikkerhedsundersøgelserne søger at sikre, at kun personer, hvis loyalitet mod den danske stat er uangribelig, får indsigt i følsomme oplysninger af betydning for statens og dens allieredes sikkerhed.

Sikkerhedsundersøgelserne og den efterfølgende godkendelse til bestemte klassifikationsgrader følger standarder fastsat af NATO. Sikkerhedsopgaven i forhold til NATO omtales i relation til PET første gang i instruksen fra 1952 om PET's virksomhed,<sup>2</sup> hvor det blev tilføjet, at tjenesten også har ansvar for, at de forpligtelser med hensyn til hemmeligholdelse, som følger af Danmarks tilslutning til NATO, gennemføres. PET skal i den henseende yde bistand til planlægning og gennemførelse af den sikring af dokumenter og personel, der er forudsat inden for NATO, samt ”i øvrigt (...) gennemføre sådanne efterretningsmæssige og sikkerhedsmæssige foranstaltninger,” som Danmark er forpligtet til at gennemføre i medfør af NATO-medlemskabet, som det – lidt abstrakt – anføres i bestemmelserne fra 1952. Selvom det ikke nævnes direkte, omfatter sådanne

1 Om belastede registreringer se Kommissionens beretning, bind 3.

2 JM. P.O.-sag: Brev nr. 6. For en nærmere omtale af PET's instrukser og bestemmelser gennem tiderne, se afsnittet om retsgrundlaget i beretningens bind 1.

”sikkerhedsmæssige foranstaltninger” bl.a. personundersøgelser (her kaldet sikkerhedsundersøgelser) af personer, der skal have indsigt i klassificerede dokumenter. Sikkerhedsundersøgelserne er eksplicit nævnt i de nugældende bestemmelser for PET (1996):

”Politiets Efterretningstjeneste foretager – efter begæring fra vedkommende ministerium eller styrelse – personundersøgelser, når personer påtænkes bemyndiget til indsigt i klassificerede dokumenter (sikkerhedsgodkendt). Belastende oplysninger må kun videregives efter konkret vurdering af oplysningernes betydning for sikkerhedsgodkendelse. Sager vedrørende videregivelse af belastende oplysninger skal forelægges Kontroludvalget vedrørende registrering og videregivelse af oplysninger i overensstemmelse med de særlige regler af 8. juni 1964, der er fastlagt for dette udvalg.”<sup>3</sup>

---

3 JM P.O.-sag.: Bestemmelser om Politiets Efterretningstjeneste af 9. maj 1996, pkt. III: Politiets Efterretningstjenestens opgaver.

## 1. NATO-STANDARDENE – DOKUMENT C-M(55)15(FINAL)

De grundlæggende sikkerhedsmæssige principper og minimumsnormer for omgang med NATO-dokumenter mv. blev fastlagt i 1955 i NATO-dokumentet C-M(55)15 (Final), der løbende er revideret.<sup>4</sup> Ved de standarder, som var angivet i C-M(55)15(Final), søgte NATO at indføre en *ensartet minimumssikkerhedsstandard* i alle NATO-lande. Sikkerhedsforanstaltningerne skulle sikre klassificerede oplysninger fra eller af betydning for NATO imod spionage, kompromittering eller uautoriseret videregivelse.<sup>5</sup>

De klassificerede oplysninger inddelte NATO i fire standardkategorier, som til stadighed anvendes: TIL TJENESTEBRUG (laveste kategori), FORTROLIGT, HEMMELIGT og YDERST HEMMELIGT ("TOP SECRET"). Oplysninger skulle ifølge 3. udgaven af dokumentet fra 1964 ikke klassificeres højere end nødvendigt, og klassificeringen skulle jævnlige overvejes med henblik på ned- eller afklassificering. De forskellige kategorier er behandlet nærmere nedenfor under gennemgangen af Statsministeriets sikkerhedscirkulære, som udmønter NATO-reglerne i Danmark. Ud over sikkerhedsforskrifterne i C-M(55)15(Final) pågik der under den kolde krig et løbende internationalt samarbejde imellem NATO-landenes regeringer og efterretningstjenester om, hvilke informationer, værdier og ressourcer, der skulle sikres.

Det forudsattes i 1964-udgaven, at alle NATO-lande havde et forsvarligt nationalt sikkerhedssystem, herunder en national sikkerhedsorganisation, der var ansvarlig for indsamling og registrering af efterretninger om spionage, sabotage, terroristiske og andre subversive aktiviteter og oplysninger, og som kunne rådgive regeringer om arten og imødegåelsen af aktuelle og potentielle sikkerheds-

4 *Sikkerhed inden for Den Nordatlantiske Traktats Organisation (Oversættelse af dokument C-M(55)15(Final), 3. udgave af 31. juli 1964)*. Første udgave: 8. marts 1955.

5 Ibid.

trusler. I Danmark blev disse opgaver primært varetaget af PET, som var og stadig er ansvarlig for den indre sikkerhed.

Alle oplysninger og registreringer om ”nedbrydende virksomhed” og spionage skulle ifølge 1964-udgaven af NATO-dokumentet centraliseres, så de uden vanskelighed og forsinkelse kunne anvendes til brug ved afgørelsen af spørgsmål vedrørende udnævnelse og fortsat beskæftigelse af personer i statens tjeneste eller beskyttelse af klassificerede sager og installationer. Udtrykket ”nedbrydende virksomhed” fik PET indført i NATO’s tekst i begyndelsen af 1960’erne i stedet for ordet ”kommunisme”.<sup>6</sup>

1964-udgaven indskærpede videre, at sikkerhedsforholdsreglerne i de enkelte lande skulle omfatte alle personer, der havde adgang til klassificerede oplysninger og materiale, og anvendes alle steder, hvor klassificerede oplysninger og materiale opbevaredes. Alle personer, civile og militære, som skulle have adgang til oplysninger klassificeret som FORTROLIGT eller højere, skulle *cleares* (dvs. underkastes en sikkerhedsundersøgelse). Clearingen skulle afgøre, om de pågældende var fuldt loyale og besad en sådan karakter, vaner, omgangskreds og diskretion, at der ikke kunne herske nogen tvivl om deres pålidelighed med hensyn til omgang med klassificerede oplysninger.<sup>7</sup> Sikkerhedsforholdsreglerne skulle indrettes på en sådan måde, at de kunne afsløre personer, hvis beskæftigelse kunne kompromittere klassificerede oplysningers og klassificeret materiales sikkerhed. De pågældende skulle i så fald afskediges eller forflyttes til andet ikke-følsomt arbejde.

Rækkevidden af de forpligtelser, Danmark har påtaget sig i henhold til C-M(55)15(Final), blev under et møde i Regeringens Sikkerhedsudvalg den 29. maj 1968 opsummeret af Udenrigsministeriets direktør som følger:

”Af de i C-M(55)15 indeholdte bestemmelser kan uddrages tre slutninger, nemlig at der består en forudsætning om  
at der findes en central registrering ad modum politiets efterretningstjenestes kartoteker,  
at oplysningerne herfra kan gøres tilgængelige for de interesserede myndigheder, samt  
at registret giver oplysninger om blandt andet ”subversive elementer”.

<sup>6</sup> Se Kommissionens beretning bind 4.

<sup>7</sup> *Sikkerhed inden for Den Nordatlantiske Traktats Organisation.*



Selvom det sidste udtryk er noget uklart, viser historikken dog, at udtrykket efter alt at dømme omfatter bl.a. kommunister.”<sup>8</sup>

Selvom PET’s personregistreringer er en vigtig forudsætning for sikkerhedsundersøgelserne, er registreringerne dog ikke opstået som følge af Danmarks tilslutning til NATO og de dermed indgåede forpligtelser på sikkerhedsområdet. De var allerede forud herfor en integreret og central del af PET’s og andre NATO-landes efterretningstjenesters virksomhed, som det var naturligt at tage udgangspunkt i ved løsning af sikkerhedsopgaven i forhold til NATO. Opretholdelse af personregistreringerne har dog formentlig været en forudsætning for det fortsatte NATO-samarbejde.

Sikkerhedsundersøgelserne foretages i dag i overensstemmelse med medlemslandets praksis, men skal dog som minimum opfylde en række fælles krav. Således skal der forud for en bemyndigelse til adgang til oplysninger, som er klassificeret som ”YDERST HEMMELIGT”, foretages en *baggrundsundersøgelse*, som dækker en periode på minimum de ti foregående år af ansøgerens liv eller fra det fyldte 18. år. Baggrundsundersøgelsen kan bl.a. indbefatte et tjek af de nationale sikkerhedsregistre (personregistre) og kriminalregistre, verifikation af en persons fødselsdato og -sted, identitet, statsborgerskab, uddannelse og nuværende som tidligere ansættelser, lokale politiregistre fra de politikredse, hvor vedkommende har boet eller været ansat i længere perioder, samtaler med referencepersoner, der kan give en sand og fordomsfri redegørelse for den pågældendes baggrund, aktiviteter og pålidelighed, oplysninger om militærtjeneste, udenlandske forbindelser, kreditværdighedsoplysninger og eventuelt medlemskab af eller tilknytning til subversive foreninger/grupper/bevægelser mv., der virker for en voldelig fratagelse af andres rettigheder eller ukonstitutionel ændring af samfundsordenen.

Personer, som skal bemyndiges til adgang til oplysninger, der er klassificeret som ”HEMMELIGT” eller ”FORTROLIGT”, skal ifølge C-M(55)15(Final) som udgangspunkt kun tjekkes i de nationale registre og have tjekket deres identitet, med mindre der er grunde, der taler for at foretage en mere grundig baggrundsundersøgelse. Alle enheder der håndterer klassificerede oplysninger bør ifølge NATO-bestemmelserne endvidere have et register over de sikkerhedsgodkendte, og sikkerhedsgodkendelser bør revideres med passende mellemrum. Reglerne

8 ESU: Udtalelse fra Embedsmændenes Sikkerhedsudvalg af 28. maj 1968 vedrørende ophør af registreringer udelukkende på politisk grundlag.

for sikkerhedsgodkendelser mv. er udmøntet på forskellig vis i de enkelte NATO-lande. I Danmark er forskrifterne gennemført ved et cirkulære, som er udstedt af Statsministeriet, det såkaldte ”sikkerhedscirkulære”.

## 2. STATSMINISTERIETS SIKKERHEDS-CIRKULÆRE

Der findes ingen særlig lov om sikkerhedsgodkendelser. Reglerne for sikkerhedsgodkendelser i henhold til NATO-forpligtelserne er i stedet fastsat i Statsministeriets cirkulære af 1. september 1997 vedrørende sikkerhedsbeskyttelse af informationer og dokumenter, der er af fælles interesse for NATO-landene mv.<sup>9</sup> Cirkulæret gengiver og udbygger NATO's sikkerhedsforanstaltninger. Det blev udstedt første gang den 14. april 1959 og er siden blevet optrykt i en ny omformuleret udgave i 1986 og i 1997.<sup>10</sup> I 2001 blev cirkulæret udvidet til også at omfatte EU og WEU.<sup>11</sup>

Ændringerne i teksten, som også afspejler overordnede overvejelser i NATO, skyldes især den teknologiske udvikling. Det har således været nødvendigt at præcisere en lang række forhold vedrørende eksempelvis datasikkerhed. En sammenligning mellem det oprindelige cirkulære fra 1959 med 1986- og 1997-udgaven viser, at de substantielle betragtninger er uforandrede. Som ”dokument” forstås ifølge 1997-cirkulæret ”ethvert brev, notat, referat, rapport, memorandum, kort, telegram, fotografi, film, akustiske optagelser og enhver anden form for nedfældede oplysninger.”<sup>12</sup> De enkelte dokumenter klassificeres efter et fælles

9 STM: Cirkulære vedrørende sikkerhedsbeskyttelse af informationer, der er af fælles interesse for NATO-landene, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt.

10 Statsministeriets cirkulære af 1. november 1986 vedrørende sikkerhedsbeskyttelse af oplysninger, der er af fælles interesse for NATO-landene. Se også Justitsministeriets skrivelse af 21. december 1964 vedrørende sikkerhedsundersøgelser.

11 STM: CIR nr 204 af 07/12/2001: Cirkulære vedrørende sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO, EU eller WEU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt.

12 STM: Cirkulære vedrørende sikkerhedsbeskyttelse af informationer, der er af fælles interesse for NATO-landene, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt.

NATO-system, der opererer med fire forskellige kategorier, som omtales nærmere nedenfor.

For at kunne se klassificerede dokumenter skal man være godkendt til den pågældende klassifikationsgrad. Det foregår ved en forudgående sikkerhedsgodkendelse, som foretages af den myndighed, der ligger inde med det pågældende dokument på baggrund af et sikkerhedstjek foretaget af PET. Det er vigtigt at understrege, at selve *godkendelsen* foretages af den myndighed, hvor den pågældende er ansat eller skal ansættes, og altså ikke af PET.

Spørgsmålet om hvilken myndighed, der har det formelle ansvar for selve sikkerhedsgodkendelsen, blev indgående drøftet og afklaret af Embedsmændenes Sikkerhedsudvalg under udvalgets møder i 1959-61. Af mødereferaterne fremgår det, at særligt Udenrigsministeriet var af den opfattelse, at PET var ansvarlig for godkendelsen, og ministeriet pressede indtil 1961 på for, at PET i det mindste skulle afgive en indstilling til den rekvirerende myndighed om, hvorvidt den pågældende på baggrund af PET's undersøgelser skulle gives adgang til klassificerede oplysninger. PET stod på den anden side gennem diskussionen fast på, at tjenesten i den udstrækning, der i de konkrete undersøgelsessager fremkom ufordelagtige oplysninger, alene ville forelægge de faktiske oplysninger uden at inddrage sig på nogen vurdering heraf. Det blev i sidste ende PET's linje, der løb af med sejren, og spørgsmålet blev ikke siden drøftet i Sikkerhedsudvalget.<sup>13</sup>

De klassificerede oplysninger er inddelt i fire forskellige klassifikationsgrader, som er fælles for alle NATO-lande. Omfanget af en sikkerhedsundersøgelse afhænger af den klassifikationsgrad, som den ansættende myndighed påtænker at godkende den pågældende medarbejder til. De fire klassifikationsgrader, som også er nævnt ovenfor, er følgende:

- Den laveste klassifikationsgrad, "TIL TJENESTEBRUG," anvendes om informationer, der ikke må offentliggøres eller komme til uvedkommendes kendskab.
- "FORTROLIGT" (NATO CONFIDENTIAL) anvendes om informationer, hvis videregivelse uden dertil indhentet bemyndigelse ville kunne forvolde Danmark eller dets allierede skade.

13 PET, ujournaliseret sag: PET's referater fra møder i ESU den 2. februar 1959, 9. marts 1959 og 11. september 1961.

- ”HEMMELIGT” (NATO SECRET) anvendes om informationer, hvis videregivelse uden dertil indhentet bemyndigelse ville kunne forvolde Danmark eller dets allierede *alvorlig* skade.
- Den højeste klassifikationsgrad er ”YDERST HEMMELIGT” (COSMIC TOP SECRET) og vedrører informationer, hvis videregivelse uden dertil indhentet bemyndigelse ville kunne forvolde Danmark eller dets allierede *overordentlig alvorlig* skade. Sikkerhedsgodkendelse til denne højeste klassifikationsgrad omtales også indimellem som ”cosmicering” (efter den engelske betegnelse for klassifikationsgrader ”cosmic top secret”).

For alle klassifikationsgrader undtagen TIL TJENESTEBRUG gælder det, at den gældende klassifikationsgrad udtrykkeligt skal anføres på dokumentet. Omvendt er det ifølge sikkerhedscirkulæret ikke nødvendigt at anføre klassifikationsgraden TIL TJENESTEBRUG på nationale dokumenter, idet ethvert tjenstligt dokument automatisk anses for at være til tjenestebrug, med mindre indholdet har været offentliggjort eller er udarbejdet med henblik på offentliggørelse, f.eks. en pressemeddelelse, offentlig rapport mv.

Statsministeriets sikkerhedscirkulære indeholder, som det fremgår af det foregående, hovedsageligt en redegørelse for de formelle regler og klassifikationsgraderne, mens den ikke regulerer, hvordan sikkerhedsundersøgelserne foretages i praksis. I sikkerhedscirkulæret fra 1997 er det alene anført, at ”afgørelsen om sikkerhedsgodkendelse træffes på grundlag af en konkret vurdering af alle de oplysninger, der foreligger om personen”, herunder om den pågældende har ”udvist ubestridt loyalitet” og ”har en sådan adfærd og karakter, herunder vaner, forbindelser og diskretion, at der ikke kan være tvivl om den pågældendes pålidelighed i forbindelse med håndtering af klassificerede informationer” (cirkulærets § 14).

### 3. SIKKERHEDSUNDERSØGELSER I PRAKSIS

#### Iværksættelse af sikkerhedsundersøgelsen

En sikkerhedsundersøgelse iværksettes typisk først i det øjeblik, hvor en medarbejders (nye) funktioner kræver, at den pågældende fremover får indsigt i klassificerede oplysninger. Nogle gange er det dog fundet praktisk at sikkerhedsgodkende en person allerede i forbindelse med (og som forudsætning for) ansættelsen, fordi tjenestestedets arbejdsopgaver er af en sådan beskaffenhed, at den pågældende sandsynligvis på et eller andet tidspunkt vil få adgang til klassificerede oplysninger, f.eks. Udenrigsministeriets personale, eller fordi ansættelsen sker på et niveau eller med opgaver for øje, hvor man på forhånd ved, at det kræver indsigt i klassificerede oplysninger, f.eks. PET's og nærværende undersøgelseskommissions medarbejdere. Det er ikke kun ansatte hos den pågældende myndighed, der kan blive sikkerhedsgodkendt; efter omstændighederne kan eksterne samarbejdspartnere, f.eks. leverandører af it-løsninger eller lignende, skulle sikkerhedsgodkendes for at udføre opgaver hos en offentlig myndighed, der medfører indsigt i klassificerede oplysninger eller installationer mv.

#### Oplysningskemaet

Når en person skal godkendes til indsigt i klassificerede oplysninger, bliver den pågældende som det første anmodet om at udfylde et oplysningskema med en række personlige oplysninger, hvorefter myndigheden beder PET om at undersøge den pågældende persons forhold, herunder om der er betænkeligheder ved at sikkerhedsgodkende personen.

Oplysningskemaet er standardiseret, det vil sige det samme skema anvendes af alle offentlige myndigheder, der har behov for sikkerhedsundersøgelser af de-

res medarbejdere. Det samme skema har været anvendt siden 1959<sup>14</sup> og falder i to dele: en der udfyldes af ansøgeren med diverse personlige oplysninger (f.eks. adresse, statsborgerforhold, oplysninger om ægteskabelig status/samlevende og om nære slægtninge og bekendte, der er ansatte i statens tjeneste, udlandsophold af længere varighed og tidligere beskæftigelse) og en, der udfyldes af ansættelsesmyndigheden om medarbejderens egnethed til bemyndigelse til den påtænkte klassifikationsgrad i relation til loyalitet, karakter, dømmekraft og pålidelighed.<sup>15</sup>

I overensstemmelse med forvaltningslovens regler (gældende fra 1/1 1987) om indhentelse og videregivelse af oplysninger om en persons rent private forhold, er der i oplysningsskemaet indarbejdet en samtykkeerklæring, som den pågældende medarbejder skal underskrive, og hvor medarbejderen samtykker i, at der indhentes nærmere specificerede oplysninger om vedkommende (alt afhængig af hvilken klassifikationsgrad den pågældende skal godkendes til, se ovenfor).

## Registermæssige- og baggrundsundersøgelser

PET's sikkerhedsundersøgelser falder i to kategorier:

- Registermæssige undersøgelser, hvor der alene søges i egne registre og Rigsregistraturen (Kriminalregistret).<sup>16</sup>
- ”Grundige undersøgelser” – hvor der udover de registermæssige undersøgelser foretages baggrundsundersøgelser af de forhold, som skønnes mest relevante på basis af oplysningsskemaet og de oplysninger, der måtte være

14 Ibid.: Referater af møde i ESU hhv. den 2. april 1959, hvor det aftales, at der skal udarbejdes ensartede personaleskemaer inden for centraladministrationen som det allerede kendes fra forsvaret, og den 5. maj 1959, hvor man drøfter og med visse ændringer godkender et udkast til det omtalte skema.

15 Skemaet er på dette område blevet forenklet siden 1959. Oprindelig indeholdt det en kolonne, hvor man bad om oplysninger vedrørende hvilke nuværende og tidligere foresatte inden for den rekvirerende styrelse, der havde udtalt sig om den pågældende medarbejder og i hvilken udstrækning disse kunne anbefale medarbejderen til indsigt i klassificerede oplysninger. Herudover udbad man sig oplysninger om, hvilket kendskab styrelsen eventuelt måtte have til medarbejderes forhold uden for tjenesten og eventuelle oplysninger om dårlige økonomiske forhold, skatterestancer, uordnet livsførelse og andre omstændigheder, der kunne gøre det betænkeligt at give den pågældende adgang til klassificerede oplysninger.

16 Kriminalregistret indeholder oplysninger om overtrædelser af straffeloven, den militære straffelov, færdselsloven, politivedtægten, våbenloven og lov om euforiserende stoffer.

kommet frem ved undersøgelserne af registrene. Der rettes bl.a. henvendelse til personer med kendskab til den pågældende for at høre, om han/hun er generelt pålidelig og egnet til at behandle klassificerede informationer.

Ved godkendelse til den højeste klassifikationsgrad, ”YDERST HEMMELIGT”, er en undersøgelse af vedkommendes økonomi hos skattemyndighederne endvidere obligatorisk i henhold til NATO-reglerne, med mindre ansættelsesmyndigheden allerede er i besiddelse af disse oplysninger. En økonomisk undersøgelse kan dog også foretages ved godkendelse til ”HEMMELIGT”, hvis der er konkrete forhold, der tilsiger det.

De registermæssige undersøgelser foretages ved godkendelse til alle klassifikationsgrader. Ved de laveste klassifikationsgrader, ”TIL TJENESTEBRUG” og ”FORTROLIGT” samt ved fornyelser af allerede meddelte godkendelser til de to højere klassifikationsgrader, nøjes man med de registermæssige undersøgelser. Ved alle ansættelser i Udenrigsministeriet samt ved godkendelse til ”HEMMELIGT” og højere foretages endvidere baggrundsundersøgelser.<sup>17</sup>

I et notat af 28. oktober 1981 vedrørende retningslinjer for regionernes efterforskning på det politiske område anføres det om baggrundsundersøgelser, at der foretages en ”egentlig baggrundsundersøgelse (”grundig undersøgelse”), der har til formål at undersøge, om den pågældende har en sådan dømmekraft, karakter, levevis og omgangskreds, at han må skønnes egnet til at få indsigt i materiale af den pågældende klassifikationsgrad.” I denne forbindelse forudsættes det ifølge notatet i C-M(55)15(Final), at det ved en grundig undersøgelse søges konstateret,

”om den pågældende er eller har været tilknyttet nogen udenlandsk eller hjemlig organisation, forening, bevægelse eller anden sammenslutning af personer, som udfolder subversiv virksomhed, eller som agiterer for eller billiger anvendelse af

17 Ved automatisk iværksættelse af baggrundsundersøgelser også for klassificeringen til ”HEMMELIGT” har PET sat en højere standard end det er krævet efter NATO-reglerne, hvor en baggrundsundersøgelse alene er obligatorisk for godkendelse til ”YDERST HEMMELIGT”, mens det tillige kan komme på tale at foretage en baggrundsundersøgelse ved lavere klassifikationsgrader, hvis der er konkret anledning til det, se ovenfor under afsnittet om NATO-standarden. I det hele taget er det kendetegnende for en række af NATO-landene, at deres sikkerhedsstandarder er højere end krævet af NATO. Jf. JM P.O.-sag: Ekstrakt af den danske oversættelse af NATO-dok. AC/35-D/303 af 15/4 59: ”Praksis og fremgangsmåder med hensyn til personelsikkerhed i NATO-landene, Memorandum fra Sikkerhedsbureauet”.



magt eller vold til at berøve andre personer deres rettigheder, eller som med forfatningsstridige midler søger at ændre regeringsformen i NATO-medlemslande”.<sup>18</sup>

Der foretages ifølge notatet af 1981 dog ingen aktiv indhentning af oplysninger om den pågældendes politiske ståsted eller indstilling – det vil sige, at der ikke stilles direkte spørgsmål om dette emne. Hvis sådanne oplysninger fremkommer spontant fra de personer, der rettes henvendelse til, eller fremgår af oplysninger fra andre kilder (f.eks. aviser), medtages oplysningerne dog i den pågældende sag, men *videregives ikke* ifølge en fast praksis fra Wamberg-udvalget (om Wamberg-udvalgets kontrol med videregivelsen af belastende oplysninger, se nærmere nedenfor).<sup>19</sup> De endelige retningslinjer fra 1983 præciserer dog, at PET godt må være mere aktiv i indhentningen af politiske oplysninger: ”Som hidtil vil det i godkendelsessagen være tilladt at modtage modtagne oplysninger om lovlig politisk virksomhed. Det vil derfor også som led i en grundig undersøgelse være tilladt at indhente politiske oplysninger om den person, der skal godkendes.”<sup>20</sup>

Hvis PET ikke finder nogen ufordelagtige oplysninger, anføres dette i skemaet. Hvis der ved PET’s undersøgelser derimod fremkommer oplysninger, der synes at gøre det betænkeligt at sikkerhedsgodkende personen til den ønskede klassifikationsgrad, videregives disse til den myndighed, hvor den pågældende er eller kan blive ansat – eventuelt efter forudgående forelæggelse for Wamberg-udvalget efter de herom gældende regler, jf. nedenfor. Inden videregivelsen af oplysningerne til den rekvirerende myndighed sker der dog en nøje vurdering af oplysningernes relevans. Derimod udtaler PET sig hverken for eller imod en eventuel godkendelse – godkendelsen er som tidligere nævnt alene den rekvirerende myndigheds ansvar. Eventuelt belastende oplysninger, der af PET skønnes at være af betydning for, om den pågældende kan sikkerhedsgodkendes, vil altid blive oplyst den rekvirerende styrelse i en selvstændig redegørelse fra PET.

Personer, som er blevet sikkerhedsgodkendt, er i en årrække blevet registreret i PET’s registre, i form af en ”ikke-belastende” registrering til forskel fra PET’s personregistrering i øvrigt. Registreringen er begrundet i, at man har fundet det praktisk at have en oversigt over sikkerhedsgodkendte personer. Man har herved bl.a. haft mulighed for hurtigt at kunne gribe ind, hvis der senere skulle frem-

18 PET, emnesag.

19 Ibid., s. 3.

20 1983-retningslinjerne er optrykt i Kommissionens beretning, bind 3.

komme belastende oplysninger om den pågældende, der nødvendiggjorde, at man tog sikkerhedsgodkendelsen op til revision.

Denne del af personregisteret revideres løbende, og senest hver 5. år undersøges det, om den pågældende stadig beskæftiger sig med klassificeret materiale – i modsat fald slettes personen fra registret.<sup>21</sup>

Personregistreringer, der er begrundet i undersøgelser i anledning af en sikkerhedsundersøgelse, slettes som hovedregel fem år efter den pågældendes ansættelses udløb.

Det er som svar på en forespørgsel fra Kommissionen til PET oplyst, at der imidlertid næppe er foretaget registrering af alle de personer, hvis forhold efterretningstjenesten er blevet anmodet om at foretage en sikkerhedsundersøgelse af. PET har oplyst, at der i en lang årrække f.eks. ikke er sket registrering af det store antal personer, som Forsvaret har anmodet om at få sikkerhedsundersøgt til klassifikationsgaden TIL TJENESTEBRUG og FORTROLIGT.<sup>22</sup>

## Begrænsede klagemuligheder

Hvis en person, der er blevet sikkerhedsundersøgt, er utilfreds med sagsbehandlingen eller afgørelser truffet af PET, kan en klage indgives til Justitsministeriet og derpå til Folketingets Ombudsmand. Den person, som skal sikkerhedsundersøges, har således i et vist omfang adgang til aktindsigt i de indhentede oplysninger, om end det i praksis er meget begrænset, og man kan f.eks. ikke få at vide, hvorfor man ikke kunne sikkerhedsgodkendes.<sup>23</sup>

21 Politiets Efterretningstjeneste: *Redegørelse vedrørende dele af PET's virksomhed*, marts 1998, s. 23.

22 Kommissionens Arkiv: Skrivelse af 5. marts 2007.

23 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i en svensk sag taget stilling til, om en sådan begrænsning af aktindsigten var forenelig med bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens artikel 8 om respekt for retten til privatlivet (*Leander v. Sweden*). I sagen klagede en tømrer til den Europæiske Menneskerettighedsdomstol over, at han ikke kunne få en begrundelse for, hvorfor han ikke kunne sikkerhedsgodkendes til et job som vikarierende museumstekniker ved Marinemuseet i Karlskrona. Domstolen godkendte imidlertid den manglende aktindsigt, som var begrundet i beskyttelsen af den nationale sikkerhed, selvom domstolen indledningsvis havde statueret, at både registreringen og videregivelsen af oplysninger om Leanders private forhold, sammenstillet med myndighedernes afvisning af at lade Leander selv få adgang til disse oplysninger, udgjorde indgreb i hans ret til respekt for sit privatliv efter menneskerettighedskonventionens artikel 8. Heller ikke Folketingets Ombudsmanden har i sin begrænsede praksis på området hidtil haft noget at indvende imod den manglende aktindsigt, om end den eksisterende sag handlede om aktindsigt generelt,

## 4. KONTROL MED VIDEREGIVELSE AF OPLYSNINGER – WAMBERG-UDVALGET

Videregivelse af visse ”belastende” oplysninger, der er fremkommet under en sikkerhedsundersøgelse, til den myndighed, der har anmodet om at få foretaget undersøgelsen, skal forinden forelægges for og godkendes af Wamberg-udvalget:<sup>24</sup>

”I tilfælde, hvor efterretningstjenesten påtænker i anledning af en forespørgsel fra en styrelse at videregive fortrolige oplysninger vedrørende enkeltpersoner, forelægges sagen forinden for udvalget til godkendelse af, at oplysningerne videregives.

Tilsvarende forelæggelse sker, såfremt efterretningstjenesten påtænker til vedkommende styrelse at videregive modtagne oplysninger vedrørende personer, der allerede er godkendt til behandling af klassificerede sager.”<sup>25</sup>

I praksis viste det sig hurtigt, at de fleste videregivelsessager angik såkaldte ”vandelsoplysninger” og oplysninger fra Rigsregistraturen (bl.a. Kriminalregistret), ikke politisk belastende oplysninger. Justitsministeriet besluttede derfor allerede fra udgangen af 1964, at videregivelse af straffeoplysninger og andre oplysninger indeholdt i Rigsregistraturen ikke skulle forelægges til udvalgets godkendelse.<sup>26</sup> Udvalget forelægges heller ikke andre oplysninger af ”ikke-efterretningsmæssig karakter” som f.eks. familieforhold, økonomi mv., hvis tilvejebringelse anses

---

ikke specifikt i forbindelse med sikkerhedsgodkendelse eller mangel på samme. Ombudsmandens årsberetning for 1998: FOU nr. 98.176, senest set på Retsinformations hjemmeside, [www.retsinfo.dk](http://www.retsinfo.dk), den 15. august 2005. Sagen er nærmere omtalt i afsnittet om Kontrol med PET.

24 Wamberg-udvalget er et kontroludvalg, der blev nedsat den 8. juni 1964 for at føre kontrol med PET's personregistreringer. Se Kommissionens beretning bind 2 og 3.

25 Wamberg-udvalgets kommissorium af 8. juni 1964, gengivet på PET's hjemmeside, [www.pet.dk/Kontrol/Wamberg-udvalget.aspx](http://www.pet.dk/Kontrol/Wamberg-udvalget.aspx).

26 JM, P.O.-sag; Brev nr. 132 af 21. december 1964.

som en almindelig politiopgave, som i det foreliggende tilfælde blot varetages af PET, fordi sikkerhedsundersøgelser henhører under tjenestens arbejdsopgaver

I justitsministerens svar i Folketinget den 20. januar 1965 til Else Merete Ross (RV) blev udvalgets kompetence i forhold til godkendelse af videregivelsen af belastende oplysninger ved sikkerhedsundersøgelser sammenfattet på følgende måde:

”Dernæst skal udvalget i tilfælde, hvor efterretningstjenesten påtænker til en styrelse at videregive oplysninger om enkeltpersoner, godkende, at oplysningerne videregives. Udvalget har således afgørelsen af det meget vigtige spørgsmål om, hvorvidt oplysninger, som efterretningstjenesten er i besiddelse af om enkeltpersoner, skal videregives til en styrelse.”<sup>27</sup>

Den indskrænkning af arten af oplysninger, hvis videregivelse Wamberg-udvalget skulle tage stilling til, og som blev foretaget i december 1964, blev i begyndelsen tolket på den måde, at Wamberg-udvalget herefter kun skulle høres om videregivelse af *politiske oplysninger*. Under et møde i Wamberg-udvalget den 13. september 1967 gav udvalget imidlertid udtryk for, at man mente afkaldet alene vedrørte registraturoplysningerne, hvorimod vandelsoplysninger – der først indhentes, efter at registreringerne er blevet tjekket – jo indhentes i forbindelse med og til brug ved en politisk undersøgelse og derfor måtte være omfattet af udvalgets kompetence.<sup>28</sup> Dette synspunkt blev mødt med en betydelig modstand fra Justitsministeriets departementschef, som dog lovede at spørgsmålet ville blive bragt op snarest i Regeringens Sikkerhedsudvalg. På grund af regeringsskifte og andre forhold, bl.a. det gryende politiske pres for at opgive registreringer af lovlig politisk virksomhed, gav justitsministeren imidlertid først et halvt år efter tilsagn til, at Wamberg-udvalget igen skulle høres om videregivelse af vandelsoplysninger, hvilket blev meddelt udvalget under dets møde den 11. marts 1968.<sup>29</sup>

Kommissionen er bekendt med en enkelt sag fra 1979, hvor Wamberg-udvalget i forbindelse med en sikkerhedsundersøgelsessag ikke ville tillade videregivelse af en oplysning om en persons politiske virksomhed til Udenrigsministeriet, som var rekvirerende myndighed. Wamberg-udvalget havde nægtet videregivelsen af principielle grunde, men samtidig tilkendegivet, at man godt

27 FT 1964-65, FF sp. 1910.

28 Referat af møde i Wamberg-udvalget, 13. september 1967.

29 Ibid., 11. marts 1968.

kunne forstå den anerkendelsesværdige interesse, som Udenrigsministeriet måtte have i at modtage den pågældende oplysning. Sagen blev derfor taget op i Regeringens Sikkerhedsudvalg, der efter en drøftelse af sagen tillod videregivelse af den pågældende oplysning, som justitsministeren herefter skulle give udenrigsministeren.<sup>30</sup> Der er ikke fundet andre eksempler på, at en afvisning fra Wamberg-udvalget er indbragt for Regeringens Sikkerhedsudvalg. Sagen viser, at det er muligt for regeringen at omgøre Wamberg-udvalgets afvisninger og tillade videregivelse, hvis den skulle finde det nødvendigt.<sup>31</sup>

---

30 RSU: Referat af møde, 12. februar 1979.

31 Det følger dog allerede af udvalgets organisatoriske forhold til justitsministeren, at sidstnævnte til enhver tid kan omgøre Wamberg-udvalgets afgørelser, jf. også Wamberg-udvalgets kommissorium, hvorefter ”ethvert spørgsmål vedrørende punkterne 3 og 4 (punkt 4 omhandler netop kontrolfunktionen i relation til videregivelse af oplysninger efter en sikkerhedsundersøgelse) kan af udvalget eller et medlem af dette forelægges for justitsministeren.”

## 5. REGERINGSERKLÆRINGENS BETYDNING FOR SIKKERHEDSGODKENDELSENE

Embedsmændenes Sikkerhedsudvalg drøftede i årene 1967-68 bl.a. konsekvenserne af den varslede indskrænkning af mulighederne for personregistrering (som blev til regeringserklæringen af 1968) i forhold til sikkerhedsundersøgelserne. Udsigten til, at PET måtte opgive den brede registrering af kommunister, bekymrede medlemmerne af sikkerhedsudvalget. Arne Nielsen er bl.a. refereret for at have udtalt følgende ved mødet i sikkerhedsudvalget den 11. marts 1968:

”en sådan begrænsning ville gøre PET helt ude af stand til at yde den bistand på det sikkerhedsmæssige område, som hidtil er blevet ydet de enkelte styrelser – i første række forsvaret og udenrigsministeriet – og at dette, med mindre disse myndigheder fremover selv påtog sig at foretage de sikkerhedsundersøgelser, som hidtil var blevet udført af PET, ifølge erfaringerne igen ville have til følge, at de dermed åbnede muligheder for en betydelig øget infiltration af værnene, udenrigsministeriet o.s.v. ville blive udnyttet udefra til skade for landets sikkerhed”.<sup>32</sup>

Embedsmændenes bekymringer blev bekræftet ved mødet i sikkerhedsudvalget den 15. maj 1968, hvor deltagerne blev orienteret om, at statsministeren netop på et møde mellem regeringsmedlemmer den 3. maj havde bekendtgjort, at han agtede at indskrænke omfanget af efterretningstjenestens registreringer, så man ikke længere kunne registrere udelukkende på grund af politisk tilhørsforhold. Ifølge Arne Nielsen ville det få den konsekvens, at

”PET fremtidig kun kunne bistå de civile styrelser og forsvaret med oplysninger i det omfang, der var tale om tillægelse af en sikkerhedsgodkendelse af en så høj grad, at der krævedes en baggrundsundersøgelse [dvs. til HEMMELIGT eller YDERST HEMMELIGT]; registermæssige undersøgelser ville fremtidig ikke

---

<sup>32</sup> ESU: Referat af 11. marts 1968.

have nogen værdi. Vandelsoplysninger og straffeattester måtte i alle andre tilfælde indhentes direkte af vedkommende styrelse hos tidligere arbejdsgivere m.v. og hos rigsregistraturen”.

Justitsministeriets departementschef, Boas, mente ligefrem, at Wamberg-udvalget nu kunne nedlægges. Sikkerhedsudvalget udarbejdede herefter en udtalelse om konsekvenserne af en regeringsbeslutning af den nævnte art, herunder en nærmere analyse af beslutningens forenelighed med NATO-forpligtelserne.<sup>33</sup> I udtalelsen slog udvalget fast, at den indskrænkning af registreringerne, som man på daværende tidspunkt forventede, kunne komme i konflikt med Danmarks forpligtelser i henhold til NATO, der som nævnt bl.a. forpligtede Danmark til at opretholde et centralregister, fra hvilket oplysninger kunne stilles til rådighed ved sikkerhedsundersøgelser.

Dette register forventedes bl.a. at kunne give oplysninger om en række personlige forhold, deriblandt medlemskab af eller tilknytning til organisationer, foreninger eller lignende, som er *subversive*, eller som søger at ændre regeringsformen med ulovlige midler. For udvalget var der i 1968 ingen tvivl om, at ordet ”subversiv” også indbefattede kommunister, hvilket udvalget bl.a. fandt støtte for i nogle forarbejder til en anden bestemmelse i C-M(55)15, hvor der tales om ”personer, som anses for at indebære en sikkerhedsfare, f.eks. medlemmer af nedbrydende organisationer.” Udvalget henviser til det oprindelige udkast, hvor bestemmelsen havde en lidt anden formulering, idet der taltes om ”personer ... som er medlem af kommunistiske, fascistiske eller andre subversive eller anti-nationale organisationer”. Denne eksemplificering blev på dansk foranledning ikke medtaget i den endelige version fra 1955 – ikke fordi man ønskede at undtage kommunisterne eller andre grupper, men ifølge udvalget, fordi

”det må anses for både unødvendigt og uønskeligt at opremse medlemmer af bestemte politiske grupper som sikkerhedsrisici, idet man ved at angive disse eksempler løber risiko for i for høj grad at koncentrere opmærksomheden på disse grupper, der i forvejen må anses for omfattet af bestemmelsernes mere almindelige vendinger” (udvalgets understregning).<sup>34</sup>

33 ESU: Udtalelse af 28. maj 1968 fra embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål vedrørende op-hør af registreringer udelukkende på politisk grundlag.

34 Ibid.

Udvalget gjorde endvidere gældende i sin udtalelse, at personregistreringerne som sidegevinst havde en gunstig ”præventiv” effekt for sikkerheden omkring klassificerede oplysninger. Selvom man erkendte, at ikke alle medlemmer af DKP kunne antages at ville deltage i handlinger, der kunne udgøre en fare for den nationale sikkerhed og selvstændighed, vurderede man alligevel, at ”det bedste forsvar [var] en generel registrering”,<sup>35</sup> idet forventningen om registrering og den følgelig udelukkelse fra sensitive stillinger ville føre til, at ”personer af den nævnte kategori i al fald kun i meget ringe omfang vil forsøge at skaffe sig sådanne stillinger”.

En ophævelse af den generelle registrering af kommunister ville efter udvalgets opfattelse fjerne denne præventive virkning, og man ville som i Sverige kunne frygte en stigende infiltration i sensitive stillinger fra medlemmer af kommunistpartiet. Disse sikkerhedsmæssige betænkeligheder kunne kun delvis neutraliseres ved foretagelse af baggrundsundersøgelser af personer, der skulle have indseende i klassificeret materiale, og da kun for stillinger, der krævede godkendelse til HEMMELIGT eller YDERST HEMMELIGT (som det i øvrigt allerede var praksis), hvorimod man vurderede, at det ville være ”praktisk uoverkommeligt” at foretage baggrundsundersøgelser i forbindelse med bemyndigelse til andet fortroligt materiale.<sup>36</sup> Udvalget skriver videre om sine betænkeligheder mod at opgive en generel registrering af medlemmer af DKP:

”Erfaringerne fra Danmark såvel som udlandet viser dog, at oplysninger om national upålidelighed praktisk taget aldrig fremkommer ved baggrundsundersøgelserne, men at man i så henseende må forlade sig på forhåndsregistreringerne. Baggrundsundersøgelser vil således ikke i sig selv fjerne de sikkerhedsmæssige betænkeligheder.

Derimod er det ikke usandsynligt, at man ved at skabe offentligt kendskab til den omstændighed, at baggrundsundersøgelser, omfattende også politisk tilhørsfor-

---

35 Ibid.

36 I en notits fra Udenrigsministeriet (A.III) af 25. maj 1967 om ”NATO-krav vedrørende registrering af kommunister” anføres det om en redegørelse fra NATO’s sikkerhedsbureau af 15. april 1959 vedrørende praksis og fremgangsmåder med hensyn til personelsikkerhed i NATO-landene, at der i lande, hvor der af forskellige grunde (krigshandlinger, kommunistpartiets størrelse mv.) ikke er sikkerhed for, at samtlige medlemmer af det kommunistiske parti og fremtrædende sympatisører er registreret, af NATO anbefales, ”at sikkerhedsgodkendelser aldrig finder sted alene på grundlag af et kartotekstjæk, men at der stedse foretages en baggrundsundersøgelse”. Se JM P.O. -sag (Uden titel).



hold, foretages for ansøgere til sikkerhedsmæssigt sensitive stillinger, kan genetablere noget af den præventive virkning, som registreringerne hidtil har haft.”<sup>37</sup>

Udvalget konkluderede i slutningen af udtalelsen, at man stadig i 1968 måtte anse DKP som subversivt, hvorfor der efter udvalgets opfattelse fortsat påhvilede Danmark en forpligtelse til at registrere tilhængere af DKP, som kommunisterne i øvrigt blev det i Sverige og i samtlige andre NATO-lande på det tidspunkt. Der henvises et andet sted i udtalelsen til, at C-M(55)15(Final) og de tilhørende tillæg er indgået under den generelle NATO-traktat og ”må opfattes som folkeretligt bindende administrative aftaler.”

Det lykkedes imidlertid politikere og embedsmænd at finde en modus vivendi, som tog hensyn til både PET’s bekymringer og de i offentligheden fremsatte krav om en begrænsning i PET’s registreringer. Regeringen udsendte den 30. september 1968 en offentlig erklæring om, at PET ikke længere måtte foretage registreringer alene på grundlag af politiske oplysninger. I et fortroligt notat udarbejdet den 14. september 1968 tolkede Justitsministeriet med regeringens accept imidlertid regeringserklæringen på en sådan måde, at det fortsat var muligt at foretage sikkerhedsundersøgelser på en ifølge PET forsvarlig måde. Notatet af 14. september 1968 blev retningsgivende for PET i den resterende del af den kolde krig. Det fulgte således af notatet, at man i forbindelse med sikkerhedsundersøgelser stadig ville kunne medtage og videregive politiske oplysninger, såfremt der ved undersøgelsen i øvrigt var fremkommet belastende oplysninger om den undersøgte person.<sup>38</sup> Denne problematik er nærmere behandlet i Kommissionens beretning, bind 3.

37 ESU: Udtalelse fra embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål vedrørende ophør af registreringer udelukkende på politisk grundlag, dateret den 28. maj 1968.

38 Justitsminister Knud Thestrup oplyste efterfølgende rigsretsudvalget om, at PET ikke i de sikkerhedsundersøgelser, som på begæring foretoges for f.eks. Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, meddelte oplysninger, som var udelukket fra registrering i medfør af tillægget til instruksen (regeringserklæringen). Se Betænkning over forslag til folketingsbeslutning om rigsretstiltale mod justitsminister Knud Thestrup, afgivet den 2. april 1970, FT 1969-70, tillæg B. sp. 851-52.

## 6. STATISTIK VEDRØRENDE SIKKERHEDSUNDERSØGELSER

Der findes efter det oplyste ikke nogen samlet statistik over antallet af sikkerhedsundersøgelser foretaget af PET gennem tiderne.<sup>39</sup> For tiden før 1972 ses dog enkelte opgørelser foretaget af tjenesten i forbindelse med særlige forespørgsler. Tallene nedenfor er udtryk for det *samlede antal begæring*er i de respektive to år:<sup>40</sup>

**Tabel 1: Sikkerhedsgodkendelsessager 1966-67<sup>41</sup>**

REKVIRERENDE MYNDIGHED	1966	1967
Forsvarets efterretningstjeneste	19.178	20.333
Ministeriet for Grønland	2.582	1.847
Civilforsvaret	846	1.305
Udenrigsministeriet	502	661
Andre styrelser og institutioner	969	830
<b>I alt</b>	<b>24.077</b>	<b>24.976</b>
Sager/Besvarelser forelagt for Wamberg-udvalget	66	45
- pga. belastende politiske oplysninger	38	19
- pga. ufordelagtige oplysninger om vandel	28	26
Antal tilfælde, hvor udvalget har nægtet videregivelse af politisk belastende oplysninger	3	-

39 I en administrativ sag i PET's arkiv, findes dog nogle revisionsopgørelser over registreringer generelt, herunder også sikkerhedsundersøgelser, fra 1972 – 1989.

40 PET, administrativ sag; Brev nr. 0446, dateret den 17. januar 1968.

41 Ibid.: Opgørelse over antallet af sikkerhedsundersøgelsessager til Justitsministeriet til brug for drøftelser vedrørende begrænsning i antallet af sikkerhedsundersøgelser. Dateret 17. januar 1968.

Til sammenligning modtog PET godt ti år senere, i 1979, knap 23.000 anmodninger, heraf havde 10 % været igennem en ”grundig undersøgelse” (baggrundsundersøgelse). 99 af disse sager blev forelagt for Wamberg-udvalget.<sup>42</sup> Som det fremgår ovenfor, vedrører langt hovedparten af sikkerhedsundersøgelsessagerne Forsvaret, hvorfor PET da også forsøgte (tilsyneladende uden held) at få reduceret antallet af forespørgsler fra FE, bl.a. for at sænke svartiderne, som undertiden på grund af den store belastning kunne være meget lange. Navnlig var PET utilfreds med det store antal af værnepligtige, som FE ønskede sikkerhedsundersøgt. PET ønskede også at få begrænset antallet af forespørgsler fra ministeriet for Grønland.<sup>43</sup>

For tiden efter 1972, viser en opgørelse fra PET af 28. april 1986 over registrerede danske statsborgere følgende billede (hertil er tilføjet tilsvarende tal fra 1988 fra en anden opgørelse):<sup>44</sup>

	1972	1977	1980	1982	1984	1985	1988*
Danske statsborgere i alt	68.593	59.015	61.101	57.368	58.892	60.132	63.454
Heraf sikkerhedsundersøgelser	31.400	40.343	47.278	44.981	47.058	48.160	51.273
Øvrige registrerede	37.193	18.672	13.823	12.387	11.834	11.972	12.181

\* Tallet viser antallet af registrerede i de forskellige kategorier pr. 1/1 1989.

Mens det samlede antal af registrerede har været fortsat stigende fra 1982, tegner sikkerhedsundersøgelserne sig for en større og større del af registreringerne.

42 Ibid.: Vedr. perioden 1954-82.

43 Ibid.: Opgørelse over antallet af sikkerhedsundersøgelsessager til Justitsministeriet til brug for drøftelser vedrørende begrænsning i antallet af sikkerhedsundersøgelser, dateret 17. januar 1968.

44 PET, administrativ sag: ”Registrerede danske statsborgere i PET”, 28. april 1986, samt ”Afdeling 1’s oversigt for året 1988 vedrørende registreringer, revision, arbejdskartoteker, m.v.”.

## 7. SIKKERHEDSUNDERSØGELSER AF DANSKE BASEARBEJDERE TIL GRØNLAND

Ud over de ”almindelige” sikkerhedsgodkendelser forestod PET fra september 1952 også sikkerhedsundersøgelser af ansatte hos danske entreprenørfirmaer, som skulle udføre arbejde på de amerikanske baser på Grønland.

De dansk-amerikanske forsvarsområder på Grønland blev etableret efter en overenskomst mellem Danmark og USA af 27. april 1951. Overenskomsten omtaler ikke direkte sikkerhedsundersøgelser og -godkendelser af danske statsborgere, der skal have adgang til forsvarsområderne, men fastslår i artikel 2 en ret for USA til at ”forbedre og i almindelighed indrette området til militært brug” og, i forlængelse heraf, ”træffe foranstaltninger til områdernes beskyttelse og indre sikkerhed”, hvilket er udlagt som tilstrækkelig hjemmel for de amerikanske myndigheder til at foretage eller forlange sikkerhedsundersøgelser af danske personer, der skal have adgang til baseområderne.<sup>45</sup>

Ud over undersøgelser af personer tilknyttet Ministeriet for Grønland, der skulle godkendes til indsigt i klassificerede oplysninger eller virke i Grønland, foretog PET fra september 1952 sikkerhedsundersøgelser af base-arbejdere (dvs. personer, der skulle beskæftiges ved anlægs- og vedligeholdelsesarbejder på eller ved driften af de amerikanske baser) på Grønlandsministeriets foranledning. Disse sikkerhedsundersøgelser var en betingelse for den amerikanske accept opnået af daværende udenrigsminister H.C. Hansen af, at man fortrinsvis ville benytte danske arbejdere i Grønland. Undersøgelserne vedrørte de ansatte hos seks store danske entreprenørvirksomheder, der var gået sammen i et samarbejde om alle entreprenøropgaver ved de amerikanske baser og dannede et konsortium under navnet ”DAC” (Danish Arctic Constructors). Da PET som statens sikkerhedstjeneste ikke kunne foretage sikkerhedsundersøgelser for et privat firma, gik

---

45 JM, P.O.-sag: Vedr.: De Danmark påhvilende internationale forpligtelser til at foretage sikkerhedsundersøgelser, signeret ”Arne Nielsen, Politinspektør”, den 8. februar 1968.

alle forespørgsler til PET om basearbejdere ansatte ved DAC gennem det danske Grønlandsministerium.

Standardprocedurerne for ansættelse af danske arbejdere var angivet i 1AF Regulation No. 205-2, "Security practices governing employment of Danish nationals in Greenland defense areas",<sup>46</sup> som var udarbejdet af det amerikanske luftvåben. Heraf fremgår bl.a., at man opererede med to screeningtyper, "medium screening" for ansættelse i ikke-sensitive stillinger og "final screening" for ansættelse i sensitive stillinger. Sensitive stillinger blev defineret som stillinger, hvor den pågældende ville være beskæftiget på eller inden for et "sensitive complex", dvs. et område med en eller flere bygninger eller anlæg, hvortil adgangen var begrænset (restricted)<sup>47</sup> eller kontrolleret.<sup>48</sup> Det blev samtidig specificeret i procedurerne, at danske basearbejdere under ingen omstændigheder ville få adgang til "restricted" eller kontrollerede områder uden eskorte. En "non-sensitive position" blev defineret som beskæftigelse inden for amerikansk forsvarsområde, som dog ikke indebar ansættelse på eller i et "sensitive complex".<sup>49</sup>

Ved ansættelse af danske basearbejdere sendte den amerikanske "hiring agent" en anmodning til Grønlandsministeriet om en "medium" eller "final" screening af vedkommende kandidat afhængig af, hvor vedkommende skulle udføre sine funktioner. Man påregnede en sagsbehandlingstid på tre uger for "medium screening" og seks uger for "final screening". Godkendelserne blev benævnt henholdsvis "medium assurance" (poster i ikke-sensitive områder) og "final assurance" (poster i sensitive områder). Screeningen skulle som hovedregel være gennemført, før den pågældende rejste til Grønland, men "security practices" indeholder endvidere bestemmelser om, i hvilket omfang man alligevel kunne beskæftige personer, der ventede på eller ikke kunne opnå en "final assurance". Man kunne også blive opgraderet under ansættelsen, hvis denne ændrede karakter, så en person godkendt til arbejde i ikke-sensitive områder fremover fik behov for at kunne udføre arbejde i sensitive områder. I så fald spurgte USAF

46 Ibid.: Vedlagt notits af 8. februar 1968 af Arne Nielsen om "De Danmark påhvilende internationale forpligtelser til at foretage sikkerhedsundersøgelser". Den foreliggende udgave af "Security practices" er fra 13. januar 1967.

47 Dvs. militær zone under amerikansk jurisdiktion, som indeholder "aerospace operational resources" og hvortil adgang krævede særlig tilladelse.

48 Dvs. lokalitet på land eller vand, bygning, rum mv., hvor adgangen til skulle kontrolleres af hensyn til beskyttelse af amerikanske interesser.

49 Dvs. et område bestående af bygninger eller andre faciliteter med et eller flere "restricted" eller "controlled" areas.

igen Grønlandsministeriet om at sikkerhedsgodkende vedkommende til arbejde i sensitivt område.

Virkeligheden var dog en noget anden, end betingelserne stipuleret i den ovenfor nævnte "Security practices" må give indtryk af. Ud fra de dokumenter, som Kommissionen har gennemgået, får man det indtryk, at tjenesten i det mindste i begyndelsen var utilfreds med samarbejdet. Ofte modtog PET først anmodningen om sikkerhedstjek umiddelbart før eller flere måneder efter, at den pågældende var afrejst til Grønland, hvilket efter PET's opfattelse gjorde sikkerhedsundersøgelserne formålsløse. Som følge heraf ophørte PET fra sommeren 1954 med at foretage grundige undersøgelser af DAC's udsendte medarbejdere og foretog i en periode udelukkende søgninger i deres egen registratur. Det fremgår imidlertid ikke af materialet, der hovedsageligt vedrører perioden indtil 1960 (da materialet herefter for en stor del er makuleret), hvornår man vendte tilbage til at foretage mere dybdegående undersøgelser, eller om man fik løst problemerne med mistroen til Grønlandsministeriet eller de alt for korte svarfrister. For en nærmere redegørelse for PET's virksomhed i relation til Grønland, henvises der i øvrigt til beretningens bind 14.

## 8. ANDRE UNDERSØGELSER

### Ministerudnævnelser

Ud over det formelle system med sikkerhedsundersøgelser af offentligt ansatte m.fl., der skulle have adgang til NATO-klassificeret materiale, foretager PET også mere ”uformelle” undersøgelser efter begæring. Siden 1960’erne er potentielle ministeremner således blevet tjekket hos bl.a. PET på Statsministeriets foranledning.<sup>50</sup> Statsministeriets departementschef lader forespørgslerne om et sikkerhedstjek af ministerkandidater gå gennem Justitsministeriet, der videreeksperder henvendelsen til PET’s chef. Undersøgelsen er en fast rutine, som alle ministerkandidater udsættes for, og som foregår ret uformelt via telefon og uden, at de pågældende skal udfylde et undersøgelseskema eller andet, som tilfældet er for de embedsmænd, der skal sikkerhedsgodkendes. Undersøgelsen består sædvanligvis kun i et registertjek, dvs. ministerkandidaterne slås op i PET’s registre og Kriminalregisteret.

### Sikkerhedstjek af organisationers personale: PET og Dansk Flygtningehjælp

Også andre end offentlige styrelser har gennem tiden draget nytte af PET’s registre i forbindelse med sikkerhedsundersøgelser af medarbejdere. En række dokumenter i PET’s sag om Dansk Flygtningehjælp vidner således om et vist samarbejde mellem PET og Flygtningehjælpen. Dette samarbejde omhandlede

---

50 RB: Ole Stig Andersen, 24. oktober 2000; Jørn Bro, 27. november 2000; Anker Jørgensen, 17. januar 2001; Erik Ninn-Hansen, 26. januar 2001 samt Henning Fode, 24. april 2001. Se også Kommissionens beretning, bind 7.

sikkerhedsundersøgelser og foregik primært på baggrund af henvendelse til PET fra Dansk Flygtningehjælps daværende generalsekretær, Arne Piel Christensen.<sup>51</sup> De to parter indgik i september 1972 en aftale der indebar, at Flygtningehjælpen kunne anmode PET om at få ”søgt på personer”, der søgte ansættelse i organisationen, for at forebygge fremmede tjenesters infiltration af Flygtningehjælpen. PET ville foretage søgninger i egne registre, samt indstille til Wamberg-udvalget, at der blev videregivet oplysninger til Dansk Flygtningehjælp, når det ud fra sikkerhedsmæssige betragtninger skønnedes fornødent.<sup>52</sup> I november 1972 fremsendte generalsekretæren en liste med navnene på 172 personer, der var ansat i Dansk Flygtningehjælp. PET kunne oplyse, at de 32 var ”kendt”, men at der ikke forelå nogen sikkerhedsbelastende omstændigheder. En del af medarbejderne var tolke, der var født i østeuropæiske lande, og som stadig havde relationer i disse lande.<sup>53</sup>

Kort tid efter opstod der en faglig konflikt mellem sproglærerne ved Flygtningehjælps sprogskole i Århus og Dansk Flygtningehjælps ledelse. Tre sproglærere blev i december 1972 fyret fra sprogskolen, den ene angiveligt uden begrundelse og de to andre for at have rejst i østlande. Sagen medførte en del presseomtale i januar 1973 og sympatistrejker blandt ansatte på andre sprogskoler, men ledelsen holdt fast, og de tre forblev afskediget. Kort tid efter anmodede Flygtningehjælps generalsekretær om at få foretaget undersøgelse af den ene af de tre afskedigede. PET kortlagde personens mange besøg i og kontakter til Polen og Tjekkosllovakiet, men da aftalen mellem Flygtningehjælpen og PET kun vedrørte personer, der søgte ansættelse, kunne oplysningerne ikke videregives til Dansk Flygtningehjælp. Hele sagen medførte, at samarbejdet mellem de to parter blev sat i bero for en årrække.<sup>54</sup>

51 PET, emnesag: Kontakten blev etableret, da generalsekretæren i juni 1971 blev kontaktet af en attaché fra den sovjetiske ambassade, da denne gerne ville have en samtale om ”hjælp til flygtninge i Pakistan”. Generalsekretæren kontaktede herefter PET for at fortælle om mødet og nævnte, at man ikke tidligere havde modtaget henvendelser fra den sovjetiske ambassade.

52 Ibid.: Vedr. Medarbejdere hos Dansk Flygtningehjælp 25. august, 29. september, 29. november 1972 og 8. februar 1973. Undersøgelserne var således underlagt det samme kontrolsystem som de offentlige sikkerhedsundersøgelser.

53 Ibid.: Notitser og lister vedr. medarbejdere i Dansk Flygtningehjælp, sept. – november 1972.

54 Ibid.: Notitser og avisudklip vedr. afskedigede lærere, januar 1973 (26/73). I notitsen er det anført, at ”[s]agen har været forelagt pi. med henblik på forelæggelse for ’Wamberg-udvalget’, men pi. har resolveret, at sagen ikke kan forelægges [Wamberg-udvalget, må man formode], idet Dansk Flygtningehjælp ifølge den indgåede aftale, kun kan få oplysninger om personer, der søger ind i Flygtningehjælpen. Generalsekretær Piel Christensen er underrettet i overensstemmelse hermed.”



I maj 1983 blev der taget nye initiativer til et samarbejde mellem PET og Dansk Flygtningehjælp. Flygtningehjælpens generalsekretær – det var stadig den samme – udtrykte visse forbehold med henvisning til episoden med de fyrede lærere nogle år tidligere. Det er i den forbindelse bemærkelsesværdigt, at generalsekretæren ved denne lejlighed refererede, at afskedigelsen var sket *på grund af* oplysninger fra PET, hvilket der ikke findes skriftlig dokumentation for i den bevarede sag. På den anden side var praksis i den oprindelige aftale, at generalsekretæren fik forelagt PET's oplysninger om kommende ansatte i Flygtningehjælpen mundtligt på et møde i PET's lokaler. Generalsekretær Piel Christensen kan derfor godt have fået oplysninger om de pågældende lærere fra PET, uden at der findes noget på skrift om det. Den nye aftale i 1983 omhandlede beskyttelse af en flygtning, og der blev aftalt et møde mellem generalsekretæren og en medarbejder fra tjenesten.<sup>55</sup>

Fra 1985 foreligger lister over ansatte ved Flygtningehjælpens centre, som PET undersøgte, men året efter ophørte PET's bistand til Flygtningehjælpen. I 1986 oplyste PET's chef på et møde i Wamberg-udvalget, at Justitsministeriet havde tilsluttet sig, at "private organisationer" som Dansk Flygtningehjælp (og Dansk Røde Kors) ikke kunne få bistand fra PET i forbindelse med ansættelse i organisationerne. Det er uvist, hvad årsagen til dette var.

Selvom samarbejdet med Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors umiddelbart kunne se ud til at harmonere dårligt med det tidligere anførte synspunkt om, at PET som statslig institution ikke (direkte) kunne yde bistand til private (se ovenfor afsnit om Grønland), er der dog en væsentlig forskel mellem de nævnte to organisationer og andre private virksomheder og organisationer: Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors udfører således nogle opgaver for staten, der i visse henseender gør, at de betragtes som "quasi-statslige" (Dansk Røde Kors forestår f.eks. driften af størstedelen af landets asylcentre efter overenskomst med staten), om end begge lægger afgørende vægt på deres neutralitet og uafhængighed af staten.

---

55 Ibid., Notits, 6. maj 1983.



## KAPITEL 6. AGENTS PROVOCATEURS

### INDHOLDSFORTEGNELSE:

AGENTS PROVOCATEURS.....	307
1. AFGRÆNSNING I FORHOLD TIL MEDDELERE OG INFILTRANTER.....	310
2. BEGREBET ”AGENT PROVOCATEUR” I TEORI OG RETSPRAKSIS.....	312
2.1 Den juridiske teori.....	313
2.2. Agents provocateurs i retspraksis .....	316
3. STRAFFERETSPLEJEUDVALGETS OVERVEJELSER OM TERMINOLOGIEN OG BEGREBSFASTSÆTTELSEN .....	319
4. LOV OM ANVENDELSE AF AGENTER .....	324
5. UNDTAGELSEN AF PET’S EFTERFORSKNING I LOVGIVNINGEN OM ANVENDELSE AF AGENTER .....	330
6. PET’S RETNINGSLINJER FOR ANVENDELSE AF MEDDELERE OG AGENTER .....	332
7. JUSTITSMINISTERIETS OVERVEJELSER OM KONSEKVENSERNE AF LOVEN OM ANVENDELSE AF AGENTER FOR PET’S ARBEJDE .....	337
8. PET’S BEMÆRKNINGER TIL STRAFFERETSPLEJEUDVALGETS BETÆNKNING .....	343
9. SAMMENFATNING .....	345



## AGENTS PROVOCATEURS

En ”*agent provocateur*” er en person, der fremkalder en lovovertrædelse hos en anden (gernings- eller hovedmanden) med det formål at få sidstnævnte afsløret og straffet.<sup>1</sup> Begrebet omfatter både polititjenestemænd og civile personer. Agents provocateurs optrådte blandt andet herhjemme under enevælden og spillede en vis rolle under det førkonstitutionelle monarkis politiske disciplinering. Af de mere kendte eksempler i historien gengives i John Peter Andersens bog: ”Agent provocateur – et etisk og juridisk problem” fra 1986 sagen om dr.phil. Jacob Jacobsen Dampe.<sup>2</sup>

Dr. Dampe dannede omkring 1820 ”Jernringsforeningen”, som havde til formål at virke for indførelsen af en fri forfatning. Da foreningens medlemsskare voksede, blev Københavns politidirektør angiveligt urolig over sammenslutningen og dens mulige statsfjendtlige ideer. Det viste sig imidlertid vanskeligt at få præcise efterretninger om foreningens virke udefra, hvorfor politidirektøren hvervede en vis kaptajn Top, der var blevet fyret fra hæren. Han skulle infiltrere foreningen og skaffe klare beviser mod dr. Dampe for anslag mod statens sikkerhed. Til gengæld blev han stillet i udsigt, at han ville blive genindsat i hæren og få en kontant belønning, hvis han kunne løse opgaven på tilfredsstillende vis.

Kaptajn Top blev venner med dr. Dampe og hjalp ham med at udarbejde vedtægter og proklamationer for foreningen med et indhold, der kun kunne opfattes som statsfjendtligt af datidens enevælde. Top lod proklamationerne gå videre til myndighederne, hvorefter politiet på et møde, hvor proklamationerne skulle forelægges for foreningens medlemmer, slog til og arresterede Dampe. I 1821 blev Dampe

<> Ifølge Stephan Hurwitz er en agent provocateur en person, ”der anstifter til strafbare handlinger for, efter at disse er begået, at udlevere gerningsmændene til politiet”, Stephan Hurwitz, *Den Danske Strafferetspleje*, 3. udg. (GAD, 1959), s. 269. Daværende byretsdommer H. Kallehauge definerer en agent provocateur som ”en person, der provokerer, det vil sige frembringer og derved anstifter en forbrydelse med det formål at få gerningsmanden afsløret og straffet”, H. Kallehauge, *Agent Provocateur – En efterforskningsmetode*, U 1976 B.1.

2 John Peter Andersen, *Agent Provocateur – et etisk og juridisk problem* (Aarhus Universitetsforlag, 1986), s. 7.

dømt til døden for sin statsfjendtlige virksomhed, men dommen blev senere ændret af kongen til livsvarigt fængsel under streng bevogtning. Dr. Dampe tilbragte herefter 20 år i fængsel, det meste af tiden på Christiansø, inden han blev benådet i 1841 af tronfølgeren Frederik d. 7., der som bekendt havde et lidt andet syn på frie forfatninger og enevældens fortsatte berettigelse.

Politiets anvendelse af agents provocateurs var *indtil 1986 ulovbestemt*. Normalt har politiet kun anvendt agents provocateurs i sager, hvor der var mistanke om meget alvorlig kriminalitet. I praksis har debatten navnlig været rejst i narkosager, da metoden i hvert fald i 1970-1980'erne spillede en væsentlig rolle i efterforskningen af narkotikakriminalitet. Agents provocateurs var dog angiveligt også blevet anvendt i andre sammenhænge, men med større tilbageholdenhed.

I 1984 afgav Strafferetsplejeudvalget en betænkning om politiets indgreb i meddeleleshemmeligheden og anvendelse af agenter.<sup>3</sup> På baggrund af udvalgets arbejde vedtog Folketinget i 1986 en ændring af retsplejeloven, hvorved der blev indføjet en række bestemmelser om politiets anvendelse af agenter. Efterforskningen af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 blev dog udtrykkeligt undtaget fra reglernes anvendelsesområde; med andre ord er *PET's virksomhed ikke underlagt retsplejelovens regler om agentvirksomhed*, og PET's anvendelse af agents provocateurs er fortsat ikke direkte lovreguleret.

Alligevel kan det være nyttigt at kaste et blik på diskussionen om anvendelse af agenter i den juridiske teori og retspraksis før vedtagelsen af loven om anvendelse af agenter i 1986, ligesom en gennemgang af lovens principper også er fundet hensigtsmæssig, idet det ikke kan udelukkes, at nogle af disse principper må antages også at gælde for PET's anvendelse af agenter. For selvom PET's anvendelse af agenter fortsat er uden udtrykkelig regulering og har været det i hele den periode, som Kommissionen undersøger, er det ikke ensbetydende med, at adgangen hertil er ubegrænset. Således fastslog Strafferetsplejeudvalget i sin betænkning om bl.a. politiets anvendelse af agenter, at den foreslåede begrænsning af reglernes anvendelsesområde ikke var ensbetydende med, "at politiets benyttelse af agenter som led i efterforskningen af overtrædelser af straffelovens kapi-

3 Strafferetsplejeudvalgets betænkning nr. 1023 af 4. oktober 1984 om politiets indgreb i meddeleleshemmeligheden og politiets anvendelse af agenter, herefter bet. 1023/84. Udvalget blev nedsat den 16. januar 1968 af justitsministeren for at gennemgå og komme med forslag til revision af de dele af retsplejeloven, der havde med politiets efterforskning at gøre.

tel 12 og 13 (...) vil kunne ske uden nogen form for begrænsning og regulering”.<sup>4</sup>

Det følgende [afsnit 1](#) vil kort afgrænse begrebet agent provocateur over for meddelere og infiltranter. Herefter redegøres der i [afsnit 2](#) for begrebet ”agent provocateur” som det forstås i den juridiske teori og i praksis før vedtagelsen af loven om anvendelse af agenter i 1986. Dernæst gennemgås forarbejderne til loven kort i [afsnit 3](#), herunder Strafferetsplejeudvalgets fastlæggelse af begrebets terminologi, hvorefter der i [afsnit 4](#) redegøres for lovens vigtigste principper. [Afsnit 5](#) indeholder en gennemgang af baggrunden for undtagelsen i loven af PET’s efterforskning, og i [afsnit 6](#) skildres PET’s retningslinjer for anvendelse af meddelere og agenter. [Afsnit 7](#) gengiver Justitsministeriets overvejelser om konsekvenserne af loven om anvendelse af agenter for PET’s arbejde, og [afsnit 8](#) redegør for PET’s kommentarer til og forsøg på at påvirke Strafferetsplejeudvalgets betænkning. Udredningen afsluttes med en sammenfatning i [afsnit 9](#).

---

4 Bet. 1023/84, s. 154.

## 1. AFGRÆNSNING I FORHOLD TIL MEDDELERE OG INFILTRANTER

I PET's begrebsverden opereres der med en række betegnelser for forskellige udenforstående, civile aktører, der bistår PET, men står uden for tjenestens hierarki. Der tales f.eks. om ”meddelere”, ”kilder”, ”infiltranter”, ”agenter” og ”provokatører,” uden at der altid skelnes konsekvent mellem de forskellige begreber. En agent provocateur adskiller sig fra en meddeler ved, at *agenten selv spiller en aktiv rolle* i det kriminelle handlingsforløb.<sup>5</sup> Agenten griber ind i de begivenheder, som udgør en eventuel senere straffesags grundlag og medvirker til det, som jurister ville kalde ”at realisere selve gerningsindholdet” (med andre ord foretage den strafbare handling), idet han på skrømt angiver at være interesseret i, at en forbrydelse realiseres.<sup>6</sup>

En *meddeler* – i PET oftest betegnet som ”kilde” eller ”kontakt” – er til forskel herfra en person, der blot videregiver oplysninger om kriminelle forhold – det være sig om påtænkte eller om allerede iværksatte forbrydelser – som han ikke selv har nogen del i, samt naturligvis andre oplysninger, som politiet, herunder PET, måtte være interesseret i. En meddeler vil til forskel fra en anmelder (som mere tilfældigt overværer en forbrydelse eller får kendskab til et forsøg på eller planlægning af en forbrydelse) ofte være en fast kontakt i eller tæt ved et kriminelt eller i øvrigt efterforskningsværdigt miljø, som en eller flere polititjenestemænd benytter regelmæssigt for at få oplysninger om andre personers kriminalitet mv. PET definerer en meddeler/kilde som

5 Hans Gammeltoft-Hansen, *Om afgrænsningen af ”straffeprocessuelle tvangsindgreb*”, U 1979 B.1, s. 15.

6 H. Kallehauge, *Agent Provocateur – En efterforskningsmetode*, U. 1976 B.1.



”...en person, som er placeret i et område af efterretningsmæssig (læs: sikkerhedsmæssig) interesse for PET, og som fra dette område er i stand til at videregive oplysninger til os?”<sup>7</sup>

PET forsyner sine meddelere eller kilder med et eller flere dæknavne, som anvendes som reference i rapporter mv. Meddelere anvendes ikke kun af PET, men også af det almindelige politi. Der er i teorien almindelig enighed om, at meddelervirksomhed ikke kræver nogen særskilt regulering, da den ikke antages at bryde med nogen lovgivning og altså i sig selv er helt *lovlig*.<sup>8</sup> Noget andet er hvorvidt meddeleren under sin indsamling af oplysninger benytter sig af ulovlige metoder, f.eks. brud på meddelelshemmeligheden, og om dette i givet fald sker på opfordring af eller dog med stiltiende accept af politiet.<sup>9</sup>

En yderligere afgrænsning foretages i teorien i forhold til *infiltranter* (af PET benævnt ”penetranter”, se nedenfor). Hvor en agent provocateur typisk vil foreligge i relation til et afgrænset begivenhedsforløb, ofte af lejlighedsbetonet karakter, vil infiltration indebære en mere systematisk indtrængen i en formodet kriminel organisation. Begrebet infiltration kan ifølge Hans Gammeltoft-Hansen rumme både meddelervirksomhed og en (afsluttende) agent provocateur-adfærd.<sup>10</sup>

I praksis vil det ikke altid være nemt at skelne meddeleren fra agent provocateur'en, da en meddelers rene observations- og rapporteringsopgaver kan foretage et skift til en mere aktiv rolle. F.eks. kan meddeleren af den gruppe, som han observerer, blive opfordret til at deltage i nogle af gruppens ulovlige aktiviteter og føle, at han ikke kan undslå sig uden at miste sit dække. Opfordringen til i en konkret sammenhæng at indtage en mere aktiv rolle kan også tænkes at komme fra politiet, der f.eks. kan bede vedkommende deltage i et møde, hvor han skal introducere en politibetjent under dække i det overvågede miljø. Endvidere kompliceres billedet af, at både meddeler- og agentrollen kan indgå i infiltrantens virksomhed, hvis de udspiller sig over en længere periode.

7 PET, administrativ sag: ”Den lille grønne”, s. 37.

8 John Peter Andersen, *Agent Provocateur*, s. 93.

9 Denne problematik er nærmere behandlet i kapitlet om indgreb i meddelelshemmeligheden i dette bind.

10 H. Gammeltoft-Hansen, *Straffeprocessuelle tvangsindgreb – retspolitiske studier* (Juristforbundets forlag, 1981), s. 67.

## 2. BEGREBET ”AGENT PROVOCATEUR” I TEORI OG RETSPRAKSIS

Begrebet ”agent provocateur” synes i almindelig sprogbrug særligt at sigte til den provokation, hvor en person af agenten lokkes til at begå en forbryderisk gerning. I den *juridiske* sprogbrug anvendes begrebet rent beskrivende og henviser blot til det forhold, at forbrydelsen er blevet fremkaldt af agenten, uden nogen indbygget værdidom om, hvorvidt dette var berettiget eller ej.<sup>11</sup>

Indtil 1986 fandtes der som nævnt ovenfor ikke bestemmelser i lovgivningen eller i generelle administrative forskrifter om politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen af lovovertrædelser.<sup>12</sup> Der fandtes dog internt opstillede retningslinjer inden for de enkelte politikredse, men der var ingen centralt udarbejdede bestemmelser, der gjaldt for politiet generelt.<sup>13</sup>

Størstedelen af politiets agentaktioner blev i hvert fald før vedtagelsen af loven om anvendelse af agenter udført i Københavns politis regi.<sup>14</sup> Ifølge Københavns politis retningslinjer for anvendelse af agenter blev sådanne stort set kun anvendt i narkosager, og da i ret begrænset omfang. Politiet skønnede således på forespørgsel af Strafferetsplejeudvalget, at man i årene 1975-1985 kun havde anvendt agents provocateurs i 10-15 aktioner. Det klare udgangspunkt efter retningslinjerne var allerede dengang, at agenten ikke måtte provokere til en handling, som ellers ikke ville være blevet begået. Den typiske anvendelse i narkosager har været, at en polititjenestemand har optrådt som aftager af et parti narkotika i tilfælde, hvor det er anset som sikkert, at dette ville blive overdraget. Afgørelsen om anvendelse af agent provocateur blev truffet på ledelsesplan, dvs. politidirektøren eller en vicepolitidirektør. En agent provocateur-aktion blev kun iværksat,

11 John Peter Andersen, *Agent Provocateur*, s. 7.

12 Bet. 1023/84, s. 129.

13 Ibid.

14 Ibid., s. 136 ff.

når der var tale om en betydelig mængde stof (hhv. 250 g for heroin og 25 kg. hash), og sædvanlig efterforskning *efter almindelig erfaring* i øvrigt skønnedes at ville være forgæves. PET havde egne retningslinjer om anvendelse af kilder mv., se nedenfor i afsnit 6.

## 2.1. Den juridiske teori

Begrebet ”agent provocateur” er kun sporadisk behandlet i den ældre teori. Som eksempel kan bl.a. nævnes C. Torp, der karakteriserer forholdet som ”højt umoralsk” og ”sjælemord”, og i øvrigt koncentrerer sin analyse af fænomenet til spørgsmålet om, hvorvidt en agent kan straffes.<sup>15</sup> Stephan Hurwitz anfører, at det ikke kan anses som en tilladelig politimæssig metode at benytte agent til fremkaldelse af en forbrydelse, *heller ikke ved bekæmpelsen af politisk kriminalitet*.<sup>16</sup> Den ældre teori synes i det hele taget at være kategorisk afvisende over for politiets anvendelse af agents provocateurs.<sup>17</sup>

Omkring 1976 skete der imidlertid en opblødning i opfattelsen af det tilladelige i at anvende agents provocateurs. Gomard skriver ganske vist i ”Studier i Den danske Straffeprocess”, at det ”for dansk ret (...) vist nok indtil videre [må] fastholdes, at politiet ikke må fremkalde den forbrydelse, for hvilken tiltale senere rejses.”<sup>18</sup>

Han tilføjer dog, at

”...det kan efter omstændighederne være nødvendigt for politiets arbejde, at den, som efter aftale med politiets ledelse søger optagelse i kriminelle kredse for at afsløre disses strafbare handlinger, selv deltager i mindre alvorlige lovovertrædelser for at vække disse kredsers tillid, men *det må ske på en sådan måde, at det ikke med rimelighed kan hævdes, at den forbrydelse som en tiltale omfatter, ikke ville være blevet begået uden politiets tilskyndelse dertil* (fremhævet her). Brug af agent provocateur er ikke uden videre berettiget, fordi den, der optræder som agent provocateur,

15 Carl Torp, *Den danske Strafferets Almindelige del* (1905), bd. 1-2, s. 628-30, som citeret i Bet. 1023/84, s. 129.

16 Stephan Hurwitz, *Den danske Kriminalret, Alm. del*, 4. udg. (G.E.C. Gad, 1971), s. 357 f., citeret i Bet. 1023/84, s. 130.

17 For yderligere henvisninger, se John Peter Andersen, *Agent provocateur*, s. 13-16 og Kallehauge i U 1976 B. 2.

18 Gomard, *Studier i Den danske Straffeprocess* (Juristforbundets forlag, 1976), s. 205, citeret i Bet. 1023/84, s. 130-31.

har til hensigt at hindre forbrydelsen, inden den fuldbyrdes, således at han strafretligt ikke har forsæt til dens udførelse, men politiet må dog ud fra nødretslignende betragtninger for at afværge en alvorlig forbrydelse, f.eks. et terroristdrab, kunne lade en person på skrømt foregive, at han vil deltage i forbrydelsen, måske ved fremskaffelse af et våben. En videregående anvendelse af agent provocateur må kræve lovændringer.”

Gomard åbner altså for en forsigtig mulighed for anvendelse af agent provocateur ud fra nødretslignende betragtninger for at afværge en alvorlig forbrydelse, men mener i øvrigt, at en videre brug bør lovreguleres. Gomard rører i sin fremstilling i øvrigt ved et meget væsentligt spørgsmål i hele agent provocateur-problematikken, nemlig at en altafgørende forudsætning for metodens eventuelle lovlighed eller tilladelighed må være, at en agent ikke må fremkalde en forbrydelse, som ellers ikke ville være begået. Det er ikke politiets opgave at friste til forbrydelser. Denne afgrænsning er siden gentaget igen og igen både i den juridiske teori og under behandlingen af det lovforslag i 1985-86, som senere skulle blive til lov om politiets anvendelse af agenter.

Gomards fremstilling af straffeprocessen fra 1976 kom på et tidspunkt, hvor spørgsmålet om politiets arbejdsmetoder, herunder anvendelsen af agents provocateurs, var blevet aktualiseret som følge af den stigende narkokriminalitet, og der var en del debat herom både i offentligheden og den juridiske litteratur.<sup>19</sup> Debatten skulle på længere sigt udmønte sig i en lovregulering af politiets anvendelse af agenter, der i høj grad synes influeret af den afgrænsning af begrebet, som teorien havde foretaget forinden (se nærmere nedenfor).

I årene 1976-1988 udspillede der sig i den juridiske teori en livlig polemik om grænserne for tilladelig agentvirksomhed, navnlig i en række artikler i Ugeskrift for Retsvæsen. Her søgte forskellige aktører (en byretsdommer, en politiadvokat, nogle forsvarsadvokater og en juridisk professor) at fastlægge en brugbar terminologi og nogle teoretiske afgrænsninger for agentvirksomheden og dens

---

19 Denne baggrund angives i bet. 1023/84 som forklaring på den forsigtige åbning og distancering til bl.a. Torps og Hurwitz' mere kategoriske afvisninger af metoden, hvor politiets behov for at anvende utraditionelle efterforskningskridt afvejes i forhold til de risici, de kan medføre. Med hensyn til debatten i den juridiske teori henvises bl.a. til H. Kallehauge, *Agent Provocateur*, som startede debatten, der fortsatte i de følgende år i en polemik mellem daværende byretsdommer H. Kallehauge, politiadvokat V. Nissen, advokat A. Rothenborg og professor Hans Gammeltoft-Hansen. Der henvises i øvrigt til litteraturlisten.

behandling i retten ud fra deres respektive professionelle perspektiver.<sup>20</sup> Debat-ten blev indledt af daværende byretsdommer H. Kallehaug, som erklærede, at da brug af agenter ikke var forbudt, måtte politiet allerede af denne grund have lov til at anvende dette efterforskningsmiddel.<sup>21</sup> Hvis agenten kunne sikre, at hovedmanden blev pågrebet, før forbrydelsen blev fuldbyrdet, ville agenten selv være straffri. Problemet var imidlertid ifølge Kallehaug, at agenten ofte ville være nødt til at begå småforbrydelser for at gøre sig fortjent til gruppens tillid. Spørgsmålet var derfor, hvordan man håndterede dette dilemma, da forhåndsafkald på tiltalerejsning ifølge forfatteren var ulovlig og i strid med praksis.

Vagn Greve argumenterede bl.a. i en over for metoden meget kritisk artikel i ”Tidsskrift for Dansk Politi” fra 1976 for, at infiltration og provokation kun måtte anvendes i ”de aller alvorligste sager”, at de først måtte bruges, når der var gennemført regler derom, og at de kun måtte bruges under domstolskontrol.<sup>22</sup> Han accepterede dog samtidig, at provokatører og infiltranter måtte anvendes i efterforskningen af statsforbrydelser:

”Ud fra en realistisk kriminalpolitisk vurdering kommer man ikke uden om at acceptere, at infiltration kan finde sted, når statens sikkerhed er i fare”<sup>23</sup>

og tilbageviste dermed udtrykkeligt Stephan Hurwitz ovenfor omtalte kategoriske afvisning af metodens anvendelse selv ved bekæmpelsen af politisk kriminalitet.

---

20 De forskellige debattørers professionelle baggrund træder meget tydeligt frem i deres respektive ”partsindlæg”. Nissen (anklagemyndigheden) argumenterer således for en godkendelse af agentvirksomhed og appellerer til forståelsen for behovet, ikke mindst for at holde agenterne fra vidneskranken, mens Kallehaug (dommer) udtrykker sin bekymring over, at det ofte lykkes anklagemyndigheden at forhindre, at agenterne føres som vidner ved retssager, og i øvrigt advarer mod brugen af civile som agenter. Endelig henviser advokatstanden v/E. Rasmussen og Rothenborg til de retssikkerhedsmæssige problemer for klienterne, ikke mindst som følge af, at forsvarerne normalt ikke fik tilladelse til at føre agenterne som vidner, og at en overskridelse af politiets beføjelser vedrørende anvendelse af agenter ikke automatisk fik nogen virkning for de tiltalte i form af straffesættelse eller -bortfald.

21 H. Kallehaug, *Agent Provocateur*, s. 5.

22 Vagn Greve, ”Infiltration og andre utraditionelle efterforskningsmetoder”, *Tidsskrift for Dansk Politi*, 1976, s. 43 ff.

23 *Ibid.*, s. 44.

## 2.2. Agents provocateurs i retspraksis

Spørgsmålet om anvendelsen af agents provocateurs blev sideløbende med den teoretiske diskurs behandlet i retspraksis, navnlig i en række domme afsagt i slutningen af 70'erne og begyndelsen af 80'erne, der alle vedrørte narkotikakriminalitet.<sup>24</sup> Strafferetsplejeudvalget udtalte i betænkning 1023/84 efter en gennemgang af den eksisterende praksis, at det var vanskeligt at uddrage sikre konklusioner om gældende ret vedrørende politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen af lovovertrædelser. Man syntes dog at kunne fastslå, at politiet i et vist omfang havde været berettiget til at anvende agenter. Grænsen gik ved, om politiet herved fremkaldte en forbrydelse, der ellers ikke ville være begået, jf. f.eks. den såkaldte ”Lyngby Storcenter-sag”, pådømt af Østre Landsrets den 6. november 1981:

Under et møde på en restaurant i Lyngby Storcenter blev der indgået en aftale mellem 2 personer, A og B, og en af dem ubekendt politimand, der optrådte som agent, om salg af 2 kg. heroin til 1,6 mill. kr. Overdragelsen fandt imidlertid aldrig sted, angiveligt fordi A uden Bs vidende havde til hensigt at bedrage agenten ved at levere et virkningsløst pulver og derfor trak sig ud af handelen, da B stillede krav om heroin for 200.000 kr. som betaling for sin formidling af aftalen.

Ved byretten blev A i det væsentlige domfældt for det pågældende forhold, men ved landsretten blev han frifundet med den begrundelse, at man ikke anså det for bevist, at A havde rådighed over heroin eller sådanne forbindelser til kredse, hvor der handlede med heroin, at han var i stand til at skaffe større kvanta af dette stof. A's fremskaffelse af stofprøven m.v. skete ifølge retten *på foranledning af det af politiet iværksatte efterforskningsskridt*. Selv om rigtigheden af As forklaring om baggrunden for hans handlinger blev anset for tvivlsom, var der ikke i sagens øvrige oplysninger sikkert grundlag for at se bort fra denne forklaring, og han blev derfor frifundet pga. politiets overskridelse af provokationsgrænsen...<sup>25</sup>

Det var i det hele taget karakteristisk for den dagældende retsplejelov, at der ikke var nogen regler om, *hvordan* politiets efterforskning skulle finde sted,<sup>26</sup> kun om

24 Bet. 1023/84, s. 131 ff.

25 Fremhævet her. H. Gammeltoft-Hansen, *Straffeprocessuelle tvangsindgreb*, s. 113, note 23. Dommen er endvidere gengivet i bet. 1023/84, s. 134.

26 Betænkning nr. 622 om efterforskning i straffesager mv., afgivet den 27. september 1971 af det af justitsministeriet den 16. januar 1968 nedsatte udvalg, s. 9-10.

formålet for efterforskningen.<sup>27</sup> Således fandt Strafferetsplejeudvalget i sin første betænkning fra 1971, at der ikke var nogen grund til at give detaljerede regler for politiets efterforskning. Udvalget fandt derimod, at det måtte være nok at fastslå, at ”politiet iværksætter efterforskning af egen drift eller efter begæring når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, der forfølges af det offentlige, er begået” (fremhævet her). Det var derfor forudsat, at efterforskningen normalt først og fremmest skulle iværksættes *efter*, at en forbrydelse var begået og anmeldt til politiet.

Narkokriminalitetens særlige kendetegn nødvendiggjorde imidlertid efter politiets opfattelse en forøgelse af såkaldte ”ikke-traditionelle” efterforsknings-skridt, herunder mere ”aktiv efterforskning”, hvor politiet ikke blot søgte at opklare en forbrydelse, der var begået og anmeldt af offeret eller en anden person, men ”var med i marken” og foretog undersøgelser *samtidig med*, at kriminaliteten var på forsøgsstadiet eller var ved at blive begået. Som eksempler på aktiv efterforskning kan foruden den her behandlede agent provocateur-problematik endvidere nævnes observation v/ skygning, færden i kriminelle miljøer i ”civil”, anvendelse af meddelere, evt. mod dusør osv.

Mindre kendt er i sagens natur det omfang, i hvilket PET har benyttet sig af agents provocateurs.<sup>28</sup> Ifølge de for Kommissionen foreliggende oplysninger har PET i den periode, som Kommissionens undersøgelse vedrører, ikke benyttet sig af egentlig agent provocateur-virksomhed i nævneværdigt omfang, men derimod i et vist omfang af dobbeltagenter, navnlig i forbindelse med kontrapionage, men også inden for det såkaldte ”kontrasubversive” område. I beretningen er beskrevet en operation (Operation Samson), hvor PET lod en af sine meddelere hverve som agent for DDR’s efterretningstjeneste.<sup>29</sup> Inden for kontrapionagen kan tilfældet have været det, at PET har fået en henvendelse fra en

27 If. retsplejelovens § 806, hvorefter efterforskningen tilsigter at skaffe sådanne oplysninger til veje, som er tilstrækkelige til at bestemme, om forfølgning skal indledes ved retten og til at fremskaffe de oplysninger og træffe de foranstaltninger, som er formålstjenlige for sagens behandling ved retten.

28 Hans Gammeltoft-Hansen undlader bevidst at tage sådanne sager med i sin ellers ret omfattende og varierede eksemplificering af forskellige sager, hvor man har anvendt eller kunne tænkes at anvende agents provocateurs: ”En bestemt kriminalitetsform optræder ikke i eksemplerne; det drejer sig om forbrydelser mod statens sikkerhed mv. Det er sandsynligt, at man også inden for efterretningstjenesten anvender agent provocateur, infiltration og andre tilsvarende metoder. Da det imidlertid ikke har været muligt at finde tilstrækkeligt præcist omtalte sager herom, er der ikke medtaget sådanne eksempler i casuistikken.” H. Gammeltoft-Hansen, *Straffeprocessuelle tvangsindgreb*, s. 98.

29 Se Kommissionens beretning, bind 9.

herboende person af østeuropæisk afstamning, der enten i en periode forud for henvendelsen er blevet presset til at fungere som agent mod danske interesser af det pågældende østlands myndigheder, eller kort før henvendelsen har oplevet et begyndende pres for etablering af et sådant ”samarbejde.” Den pågældende er efter aftale med PET så indtrådt i rollen som dobbeltagent og har derved kunnet give PET indsigt i det pågældende østlands efterretningstjeneste samt dens ulovlige efterretningsaktiviteter i Danmark.<sup>30</sup> Der kan på samme måde være tale om journalister og politikere. Dobbeltagentoperationerne har efter PET’s vurdering været i uoverensstemmelse med princippet om, at et strafbart forhold hurtigst muligt skal bringes til ophør, da de i sagens natur typisk har forløbet over en årrække for at kunne forsyne PET med de ønskede oplysninger om fremmede tjenesters *modus operandi* her i landet. De pågældende agenter er endvidere blevet tilskyndet af PET til at involvere sig/fortsætte involveringen med fremmede efterretningstjenester, hvorved de pågældende agenter formelt har overtrådt straffelovens regler, herunder navnlig straffelovens § 108.<sup>31</sup> PET’s dobbeltagenter er af gode grunde ikke søgt retsforfulgt, men der er heller ikke rejst straffesager for spionage mod de pågældende dobbeltagenters fremmede føringsofficerer, da de pågældende typisk har været beskyttet af diplomatisk immunitet. I stedet er en række af disse – men ikke alle – efterfølgende udvist af Danmark for udøvelse af aktiviteter ”uforenelige med deres diplomatiske virke her i landet”. De afsløringer, som dobbeltagentoperationerne førte til, har PET også i nogen grad kunnet udveksle med venligtsindede udenlandske tjenester, da spionagen i en række tilfælde har involveret flere lande end Danmark.

Som eksempel på agent provocateur-virksomhed kan nævnes et tilfælde, hvor PET lod en meddeler inden for en organisation, som efter det oplyste planlagde at afbrænde nogle kombinerede røg- og brandbomber i forbindelse med en Rebildfest, transportere bombematerialer fra København til Rebild. Endvidere har PET’s meddelere for at kunne opretholde deres troværdighed i de observerede miljøer med PET’s viden deltaget i ulovlige plakatophængninger og lignende mindre alvorlige, accessoriske aktiviteter.<sup>32</sup>

30 Som eksempler på disse landes ulovlige efterretningsaktiviteter kan f.eks. nævnes forsøg på at hverve embedsmænd fra danske ministerier med adgang til klassificeret materiale, emigrantspionage blandt det pågældende lands emigrantgruppe i Danmark, forsøg på indhentelse af militære oplysninger mv.

31 Se om den retlige vurdering af anvendelse af dobbeltagenter i Kommissionens beretning, bind 9.

32 Ibid.



### 3. STRAFFERETSPLEJEUDVALGETS OVERVEJELSER OM TERMINOLOGIEN OG BEGREBSFASTSÆTTELSEN

For den senere udformning af loven om anvendelse af agenter fik navnlig Hans Gammeltoft-Hansens meget indgående analyse af agent provocateur-problemet i artiklen "Agent Controlleur" i Tidsskrift for Rettsvitenskap nr. 1-2, 1984, stor betydning. Gammeltoft-Hansen var medlem af Strafferetsplejeudvalget og havde derigennem mulighed for at influere udvalgets fastlæggelse af terminologien og begrebsfastsættelsen vedrørende agent provocateur (som udvalget i øvrigt foretrak at kalde "agenter"). I det følgende gengives i hovedtræk de for begrebsafgrænsningen mest relevante dele af hans overvejelser og, særligt hvor de måtte afvige herfra, hvorledes de efterfølgende fandt udtryk i Strafferetsplejeudvalgets betænkning.

Gammeltoft-Hansen påpegede indledningsvis, at den hidtidige debat i meget vidt omfang havde koncentreret sig om spørgsmålet om, hvorvidt agenten kunne straffes for sin rolle i det kriminelle forløb. Gammeltoft-Hansen mente imidlertid ikke, at dette spørgsmål kunne være afgørende for, om agentmetoden kunne siges at være straffeprocessuelt lovlig. Han mente, at agenten som udgangspunkt måtte være straffri, fordi vedkommendes forhold normalt ville falde ind under strafferettens generelle forbeholdsklausul om straffrihed på grund af materiel atypicitet.<sup>33</sup>

Gammeltoft-Hansen introducerede herefter en todelt grænsedragning mellem tilladelig og utilladelig agentvirksomhed på den ene side (den såkaldte "øvre" grænse, også kaldet provokationsforbuddet eller provokationsgrænsen)<sup>34</sup>

33 Se bl.a. Knud Waaben, *Strafferettens almindelige del* (GAD, 1991), s. 47. Gammeltoft-Hansens konklusion mht. agentens straffrihed synes i øvrigt at have sat punktum for denne del af debatten, idet argumentationen bl.a. blev godtaget af Strafferetsplejeudvalget, se Bet. 1023/84, s. 168 f.

34 Ordene "provokationsforbud" og "provokationsgrænse" anvendes i flæng, se f.eks. bet. 1023/84, s. 151. Her er generelt anvendt ordet "provokationsgrænse" med mindre der er tale om et direkte

og grænsen mellem agentvirksomhed og al anden almindelig efterforskning på den anden side (den ”nedre” grænse). Denne afgrænsning kom til at præge lovreglerne om anvendelse af agenter, hvorfor der vil blive redegjort kort for terminologien nedenfor.

Gammeltoft-Hansen opstillede følgende tre kendetegn for, hvornår der var tale om *aktiv* efterforskning til forskel fra den mere *almindelige* efterforskning (den ”nedre” grænse):

1. Agenten skulle optræde civilt – det var her ikke afgørende, om agenten var en civil person, der efter aftale med politiet fungerede som medhjælper, eller der var tale om en civilklædt politibetjent, der undlod at legitimere sig.
2. Agentens aktivitet skulle have karakter af deltagelse i forberedelsen eller fuldbyrdelsen af den strafbare handling.
3. Deltagelsen skulle helt eller delvis ske på politiets eget initiativ.

Strafferetsplejeudvalget tog denne afgrænsning af den ”nedre” grænse for agentvirksomheden til sig, med den modifikation, at flertallet af udvalget (alle undtagen Gammeltoft-Hansen) satte grænsen ved, at agentens aktivitet skulle være omfattet af det medvirkensbegreb, som optræder i straffelovens § 23.<sup>35</sup> Den nedre grænse drager ifølge udvalget skellet mellem de almindelige former for efterforskning, for hvilke der som hovedregel ikke gælder særlig regulering i retsplejeloven, og den mere aktive efterforskning (agentvirksomhed), hvor politiet skal iagttage særlige betingelser og regler, som måtte blive opstillet for agentvirksomhed.

Gammeltoft-Hansens anden grænsedragning, den såkaldte ”øvre” grænse, markerede grænsen mellem tilladelig (lovlig) og utilladelig (ulovlig) agentvirksomhed, altså grænsen for, hvilken form for aktivitet politiet overhovedet måtte

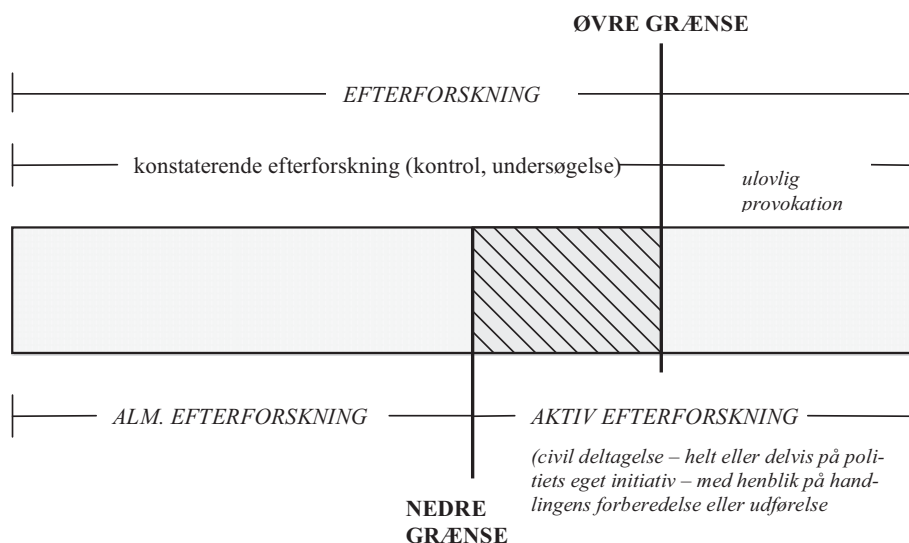
---

citat fra en kilde, idet begrebet bedst gengiver den elasticitet, som det blev udstyret med fra Strafferetsplejeudvalgets side, se nedenfor om den proportionalitetsafvejning, som udvalget valgte i sin begrebsfastsættelse til definition af den øvre grænse.

35 Bet. 1023/84, s. 155. Herudover krævede man, at agentens handlinger *enten* udførtes på agentens og politiets initiativ, *eller* at handlingerne var led i et tilrettelagt arrangement, da medvirkensbegrebet uden denne afgrænsning efter udvalgets mening ville være alt for bred. Gammeltoft-Hansens grænsedragning var videre, idet han også ville gøre plads til lokkeduer i sin afgrænsning af agentvirksomheden, som ikke var strafbart i henhold til straffelovens medvirkensbegreb. Et flertal i udvalget var imidlertid mest stemt for ikke at lade lokkeduevirksomhed være omfattet af reglerne om anvendelse af agenter; denne opfattelse blev senere tiltrådt af Justitsministeriet og afspejlet i det vedtagne lovforslag.

udføre ved anvendelse af agenter. Da der var enighed i den juridiske teori og blandt politikere om, at agentvirksomhed ikke måtte føre til kriminalitet, der ellers ikke ville være blevet begået, var det naturligt at sætte den øvre grænse her. Gammeltoft-Hansen formulerede det som et krav om, at politiets virksomhed ikke måtte påvirke gerningsmandens kriminelle handlingsmåde i henseende til andet end *tid, sted og andre biomstændigheder*.<sup>36</sup> Denne grænsedragning var nødvendig af hensyn til individets retssikkerhed.

Følgende figur er en lettere tilpasset udgave af Hans Gammeltoft-Hansens illustration af afgrænsningen mellem den nedre og den øvre grænse.<sup>37</sup>



Også denne del af terminologien gjorde udvalget til sin. Udvalget lagde i sin skelnen mellem tilladelig og utilladelig agentvirksomhed (den øvre grænse) endvidere op til en proportionalitetsafvejning, idet jo grovere eller farligere kriminalitet der blev efterforsket, jo større spillerum måtte politiet have for, hvad der var tilladeligt:

”Ved afgørelsen af, om det er acceptabelt, at politiet i en konkret situation ved anvendelse af en agent øver indflydelse på forløbet af en strafbar handling, må

36 Gammeltoft-Hansen, ”Agent Controlleur”, *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 1984, s. 105.

37 *Ibid.*, s. 106.

man – ligesom ved anvendelsen af straffeprocessuelle indgreb – foretage en afvejning mellem på den ene side kriminalitetens grovhed og farlighed og dermed det samfundsmæssige behov for opklaring og bekæmpelse af kriminaliteten, sammenholdt med den omhandlede agentvirksomheds egnethed til – måske som det eneste mulige middel – at afsløre kriminalitetens gernings- eller bagmænd, og på den anden side de ulemper og risici, som agentvirksomheden vil påføre de i den konkrete sag involverede personer, og de generelle betænkeligheder, som agentvirksomheden kan være forbundet med. Det følger heraf, at jo farligere den kriminalitet er, i hvilken der kan blive tale om at gribe ind ved anvendelse af en agent, jo større spillerum er der behov for at give politiet.<sup>38</sup>

Terroristhandlinger med fare for mange menneskeliv blev angivet som et eksempel, hvor politiet støttet på grundsætninger om nødret og intervention i nødværge kunne foretage afværge- og opklaringshandlinger, der gik langt ud over det sædvanligt tilladelige. Omvendt måtte der opstilles visse retningslinjer, mens en detaljeret grænsedragning ikke var ønskelig:

”Denne afvejning, hvori bl.a. kriminalitetens karakter og farlighed indgår som et af elementerne med forskellig vægt – spændende fra banale ”dagligdags” lovovertrædelser til ekstremt farlige kriminelle situationer – taler for at undlade at trække en fast grænse mellem tilladelig og utilladelig agentvirksomhed, men at overlade grænsedragningen til et skøn under hensyn til de konkrete omstændigheder i den enkelte sag.<sup>39</sup>

Grænsen for intensiteten af den agentvirksomhed, som politiet måtte gøre brug af (provokationsgrænsen), foreslog udvalget herefter fastsat til en regel om, at agentens indflydelse på den strafbare handlingens udførelse eller fortsættelse *ikke måtte medføre en forøgelse af overtrædelsens omfang eller grovhed*. Denne grænsedragning medførte ifølge udvalget, at politiet ikke ved sin indgriben måtte øve en sådan indflydelse på en lovovertrædelse, der var ved at blive begået eller søgt begået, at denne ændrede sig til en lovovertrædelse af en anden art, hvorved lovovertrædelsens omfang eller grovhed blev forøget.

38 Bet. 1023/84, s. 162.

39 Ibid., s. 162-63.

Omvendt var reglen ikke til hinder for, at lovovertrædelsen under påvirkning af agentvirksomheden ændrede karakter på mindre væsentlige punkter, når blot det ikke øgede strafværdigheden. Som eksempel på en tilladt ændring angav udvalget udviklingen fra besiddelse af et kvantum narkotika med henblik på salg til selve salget heraf. Grænsen var således ifølge udvalget heller ikke til hinder for, at lovovertrædelsen blev bragt nærmere fuldførelsen, evt. blev fuldført, eller at lovovertrædelsen ændrede karakter, når blot strafværdigheden ikke blev øget.<sup>40</sup> Herved gik udvalget tilsyneladende et skridt videre end Gammeltoft-Hansens oprindelige grænsedragning, som satte strengen ved, at politiets virksomhed ikke måtte påvirke gerningsmandens kriminelle handlingsmåde i henseende til andet end tid, sted og andre biomstændigheder, se ovenfor.

---

40 Ibid., s. 164-65.

## 4. LOV OM ANVENDELSE AF AGENTER

Den 1. juli 1986 trådte lov nr. 319 af 4. juni 1986 om politiets anvendelse af agenter i kraft. Forud for loven havde spørgsmålet om politiets anvendelse af agenter været udsat for en heftig diskussion i Folketinget, der tog over, hvor den juridiske teori slap.

Lovforslaget<sup>41</sup> byggede i hovedsagen på de anbefalinger, som Strafferetsplejeudvalget kom med i sin betænkning 1023/1984 om politiets indgreb i meddelelshemmeligheden og anvendelsen af agenter. Begge spørgsmål blev fra starten behandlet sammen, men lovforslaget blev senere delt før 2. behandlingen, da begge områder hver for sig rejste så mange principielle spørgsmål, at man fandt det mest hensigtsmæssigt at dele dem for dog at kunne gøre det ene spørgsmål (politiets indgreb i meddelelshemmeligheden) færdigt inden for den aktuelle samling.<sup>42</sup> Spørgsmålet om anvendelsen af agenter blev således henvist til et nyt, men i øvrigt hvad indholdet angår uændret lovforslag, der blev fremsat ved den nye samplings begyndelse som lovforslag nr. L 8 af 2. oktober 1985 om ændring af retsplejeloven (Politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen af lovovertrædelser).

Loven var i det væsentlige en kodificering af den praksis, der havde udviklet sig i løbet af 1970'erne.<sup>43</sup> Spørgsmålet om politiets anvendelse af agenter blev med loven indføjet i retsplejeloven som §§ 754 a-754 e, der indeholder en regulering af de nærmere omstændigheder, hvorunder politiets anvendelse af agents provocateurs kan tillades. Reglerne om anvendelsen af agenter blev i øvrigt senere revideret i 2003,<sup>44</sup> hvor den forholdsvis restriktive adgang til at anvende agenter blev

41 Lov nr. 164 af 1. februar 1985 om politiets indgreb i meddelelshemmeligheden og anvendelse af agenter, FT 1984/85, Tillæg A, sp. 2955.

42 Retsudvalgets betænkning af 23. maj 1985 over forslag nr. L 164 til lov om ændring af retsplejeloven og konkursloven (Telefonaflytning mv., politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen, aflastning af højesteret mv.), FT 1984/85, Tillæg B, sp. 1709.

43 Se f.eks. FT 1984/85, FF sp. 5988 og sp. 5996; FT 1985/86, FF sp. 397.

44 Lov nr. 436 af 10. juni 2003 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Bekæmpelse af rockerkriminalitet og anden organiseret kriminalitet).

lempet for at lette politiets efterforskning af rockerrelateret kriminalitet. Denne lovændring vedrører imidlertid en periode uden for Kommissionens kommissorium og vil derfor ikke blive behandlet nærmere her.<sup>45</sup>

Ved lovændringen i 1986 blev Danmark angiveligt det første land i Vesteuropa, som havde gennemført en egentlig lovregulering af politiets anvendelse af agenter.<sup>46</sup> Lovændringen var et led i en større trinvis revision af retsplejelovens regler om efterforskning i straffesager, som i løbet af en halv snes år blev gennemført af Folketinget på grundlag af Strafferetsplejeudvalgets arbejde.

En vigtig undtagelse til reglernes anvendelsesområde var (og er fortsat) anført i § 754 e, hvorefter reglerne ikke finder anvendelse, dvs. ikke er bindende for, efterforskning af lovovertrædelser, for hvilke påtale i medfør af straffelovens §§ 110 f og 118 a sker efter justitsministerens påbud (i dag svarende til straffelovens kapitel 12 samt §§ 111-115 og 118(2) i kap. 13). Netop disse bestemmelser angiver som bekendt PET's "arbejdsområde", hvorfor *PET's anvendelse af agents provocateurs ikke er omfattet af disse regler* og i øvrigt fortsat ikke er lovreguleret.

Som anført foran kan det dog være nyttigt kort at gennemgå de principper for anvendelsen af agents provocateurs, som det øvrige politis efterforskning er bundet af, da nogle af disse principper også må antages at gælde for PET's anvendelse af agenter i et vist omfang. Baggrunden for undtagelsen af PET fra det nævnte regelgrundlag vil også blive behandlet i det følgende.

De nye regler var hovedsagelig tænkt at skulle anvendes til bekæmpelse af grov narkotikakriminalitet, selvom det efter reglernes ordlyd (bevidst) ikke var udelukket, at politiet kunne anvende agents provocateurs ved efterforskningen af anden grov kriminalitet, hvor denne metode måtte være særligt egnet (i det lovforberedende arbejde og diverse artikler er herudover bl.a. blevet nævnt grovere økonomisk kriminalitet og brud på afgiftslovgivningen).<sup>47</sup>

Grunden til, at man mente, at politiet kunne have behov for at ty til denne mere "utraditionelle" efterforskningsmetode ved efterforskningen af narkokri-

45 For en detaljeret fremstilling af de nye regler, se A.K. Axelsson og L. Lauridsen, "Nye love: Strafprocessuelle initiativer mod rockerkriminalitet" i *Juristen* nr. 4, 2004.

46 Carpentier og Elmer, "Politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen", *Juristen*, 1986, s. 307. Østrig havde dog en generel bestemmelse om agents provocateurs i sin Strafprozessordnung, § 25, som indeholdt et provokationsforbud, hvorefter politiet og andre offentlige myndigheder ikke måtte forlede nogen til at påbegynde, fortsætte eller udføre en strafbar handling med det formål at opnå et tilstrækkeligt mistankegrundlag mod den pågældende, Bet. 1023/84, s. 246-47.

47 Man vil f.eks. også kunne anvende agenter ved efterforskningen af sprængstofsager (straffelovens § 183), der har en strafferamme på 12 års fængsel.

minalitet, var for det første, at denne form for kriminalitet ofte var ”offerløs” og derfor ikke – som ved anden kriminalitet – kunne påregnes anmeldt til politiet. Ræsonnementet var, at ofrene – det vil sige narkomanerne – var afhængige af, at der blev tilført narkotika til markedet, og derfor i højere grad ville solidarisere sig med de personer, som forsynede dem med narkotika, end med politiet, som forsøgte at optrevle forsyningsvejene. For det andet var grænsen mellem gerningsmand og offer ofte flydende, idet den enkelte narkoman for at skaffe penge til køb af narkotika kunne optræde som pusher eller kurér eller på anden måde deltage i distributionen af stofferne. For det tredje var (og er) narkotikakriminalitet i mange tilfælde styret af en organisation, ikke sjældent med internationale forgreninger, hvorfor den enkelte narkoman, selvom han måtte kunne overtales dertil, typisk ikke ville være i stand til at udpege særligt mange led i forhandlerkæden. Endelig blev den skete forråelse af miljøet omkring narkotikakriminaliteten også bedømt til at være af en sådan karakter, at potentielle vidner med rette ville være bange for at bistå politiet og retsvæsenet under efterforskningen og den efterfølgende pådømmelse af sagerne.

Disse omstændigheder, sammenholdt med ønsket om en effektiv og hurtig efterforskning af den alvorlige og stigende narkotikakriminalitet, blev angivet som baggrunden for, at politiet i årene op til lovændringen i stigende omfang havde tyet til anvendelse af den såkaldte ”aktive efterforskning” med anvendelse af både civile og politibetjente som agents provocateurs.<sup>48</sup> Som det vil fremgå af den efterfølgende analyse, deler narkotikakriminaliteten en række af de ovennævnte kendetegn med de former for kriminelle handlinger, som PET typisk undersøger. Man kunne derfor argumentere for, at PET har haft og fortsat har et mindst lige så stort behov som det almindelige politi for at kunne anvende agenter, hvilket bl.a. også er blevet accepteret af et flertal i Folketinget, se nedenfor.

Retsplejelovens § 754 a havde følgende ordlyd:

”Politiet må ikke som led i efterforskningen af en lovovertrædelse foranledige, at der tilbydes bistand til eller træffes foranstaltninger med henblik på at tilskynde nogen til at udføre eller fortsætte lovovertrædelsen, medmindre:

48 Bet. 1023/84, s. 125-26 samt de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 8 om lov om ændring af retsplejeloven (Politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen af lovovertrædelser), afsnit 3, se FT 1985/86, Tillæg A, sp. 343.



1. der foreligger en særligt bestyrket mistanke om, at lovovertrædelsen er ved at blive begået eller forsøgt,
2. andre efterforskningskrift ikke vil være egnede til at sikre bevis i sagerne, og
3. efterforskningen angår en lovovertrædelse, som efter loven kan straffes med fængsel i mindst 6 år eller derover, eller en overtrædelse af straf. § 289, 2. pkt. [indsmugling af særlig grov karakter med en strafferamme på 4 års fængsel].”

Udgangspunktet efter loven var altså (og er fortsat), at *agentvirksomhed i almindelighed ikke var tilladt*. Anvendelse af agenter forudsatte, at der forelå en *særlig bestyrket mistanke* om, at en grov lovovertrædelse, som efter loven kunne straffes med fængsel i mindst seks år<sup>49</sup> eller derover, var ved at blive begået eller forsøgt begået. Endvidere stillede loven et såkaldt ”indikationskrav” om, at andre efterforskningskridt ikke ville være egnede til at sikre bevis i sagerne, jf. § 754 a, nr. 2. Hermed mentes der ikke nødvendigvis, at andre efterforskningskridt først skulle være forsøgt uden at give et tilfredsstillende resultat, men blot at de almindelige efterforskningskridt efter almindelig erfaring ikke ville være velegnede til formålet.<sup>50</sup>

Initiativet til at ”tilbyde bistand” forudsattes efter ordlyden at udgå fra politiet eller agenten. Bestemmelsen dækkede dog også tilfælde, hvor initiativet udgik fra den mistænkte, jf. ordene ”træffes foranstaltninger med henblik på at tilskynde nogen til at udføre eller fortsætte en forbrydelse”, forudsat at der forelå et tilrettelagt arrangement og ikke en tilfældigt opstået situation.

Ifølge § 754 b, stk. 1, måtte agentvirksomheden *ikke bevirke en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed*. Denne bestemmelse udtrykte den såkaldte ”provokationsgrænse”, som angav den øvre grænse mellem den tilladelige og utilladelige agentvirksomhed.

Det oprindelige lovforslag indeholdt i § 754 b, stk. 2, en vis adgang til at anvende civile agenter:

”Foranstaltningerne må ikke udføres af privatpersoner, der på grund af afhængighedsforhold til politiet<sup>51</sup> eller andre omstændigheder må befrygtes ikke at ville udføre opgaven på betryggende måde, jf. stk. 1” [henvielse til, at agentvirksomheden ikke må bevirke en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed].

49 Dog var strafferammen ”kun” 4 år for indsmugling af særlig grov karakter, som også var omfattet af § 754 a.

50 Bet. 1023/84, s. 175.

51 Her tænkes der primært på kriminelle, der ved at arbejde for politiet kan opnå tiltalefrafald for egne kriminelle forhold eller af anden grund ønsker at have et ”godt” forhold til politiet.

Selvom både Strafferetsplejeudvalget og Justitsministeriet havde forudset, at anvendelsen af privatpersoner som agenter kunne give anledning til problemer i relation til overholdelse af den omtalte øvre grænse (provokationsgrænsen), forestillede begge instanser sig på den anden side, at det i ganske særlige tilfælde kunne være nødvendigt at anvende private personer. Man forsøgte i stedet at tage højde for de værste betæneligheder ved at forbyde agentvirksomhed udført af private personer, der stod i et afhængighedsforhold til politiet (typisk kriminelle) eller på grund af andre omstændigheder måtte antages ikke at kunne udføre opgaven på betryggende måde med hensyn til overholdelse af provokationsgrænsen.

Allerede under 1. behandlingen af det oprindelige lovforslag (før det blev delt i to) gav særligt Socialdemokratiets ordfører (Torben Lund) udtryk for partiets betæneligheder ved at anvende private personer som agenter. Under den senere behandling af det delte lovforslag var betænelighederne udviklet til en kategorisk afvisning fra Socialdemokratiets side, og muligheden for at anvende private personer som agenter blev efterfølgende fjernet, hvor et flertal stemte for justitsministerens ændringsforslag, som eliminerede denne mulighed fra lovforslaget. I Retsudvalgets betænkning skrev justitsministeren som bemærkning til ændringsforslaget, at det efter hans opfattelse ikke havde været muligt at afgrænse en kreds af privatpersoner, som på en betryggende måde kunne anvendes som agenter, hvorfor ændringsforslaget ville afskære muligheden for at anvende personer, der ikke var polititjenestemænd, som agenter.<sup>52</sup>

I praksis har det dog vist sig, at politiets anvendelse af meddelere har givet anledning til afgrænsningsvanskeligheder og til egentlige overtrædelser af forbudet mod private agenter i det omfang, meddelerne af politiet er blevet opfordret til at spille en (fortsat) rolle i det kriminelle forløb.<sup>53</sup> Det er formentlig også en

52 Betænkning afgivet af retsudvalget den 13. maj 1986 over forslag til lov om ændring af retsplejeloven (Politiets anvendelse af agenter som led i efterforskningen af lovovertrædelser), s. 4. FT 1985/86, Tillæg B, sp. 1555.

53 Se f.eks. dommen U 1997.343 Ø: Politiets meddeler havde udgivet sig som mellemmand for opdagede narkotikaopkøbere samt bestilt vareprøver og havde herved grebet aktivt ind i forhold til sælgeren, hvorefter hans handlinger blev anset for omfattet af reglerne om agentvirksomhed, der således var overtrådt, jf. forbudet mod civile agenter i retsplejelovens § 754 b, stk. 2. Overtrædelserne af reglerne kunne dog ifølge retten ikke begrunde, at tiltalte helt eller delvis blev fritaget for strafansvar. Se på den anden side dommen U 1997.1273 Ø, hvor tiltalte trods det, at han havde tilstået og i overensstemmelse hermed blev fundet skyldig i at være i besiddelse af ca. et halvt kg. kokain med henblik på videresalg, fik sin straf nedsat fra 3½ til 2½ år, fordi han havde været udsat for ulovlig

af årsagerne til, at der ved den seneste lovændring i 2003 er indsat en begrænset mulighed for at anvende civile personer under en agentaktion.<sup>54</sup>

Agentaktioner skulle i princippet godkendes af domstolene, inden de blev iværksat, jf. den dagældende § 754 c. I § 754 c, stk. 3, var dog indsat en undtagelse for *periculum in mora*, hvor politiet i tilfælde af, at foranstaltningernes øjemed ville forspildes, hvis man skulle afvente rettens godkendelse, kunne iværksætte agentaktionen og herefter søge rettens godkendelse inden 24 timer efter, at agentaktionen var iværksat. Den eneste retsvirkning af, at retten eventuelt måtte underkende agentaktionen var, at retten skulle underrette Justitsministeriet herom, jf. § 754 c, stk. 3 in fine. Det er værd at bemærke, at agentanvendelsen ved udformningen af disse regler blev sidestillet med indgreb i meddelelshemmeligheden i relation til indgrebets intensitet, da kompetencereglerne, der i øvrigt i høj grad fik deres udformning under folketingsbehandlingen,<sup>55</sup> blev udformet svarende til retsplejelovens § 783, stk. 1 og 3 om betingelsen for indgreb i meddelelshemmeligheden (forudgående retskendelse mv.).

Anvendelsen af *meddelere* er ikke omfattet af reguleringen i §§ 754 a-754 e. Det skyldes formentlig, at meddelervirksomhed som nævnt i indledningen anses for fuldt ud lovlig, da det ikke er strafbart at videregive oplysninger til politiet om, at en person er i færd med at planlægge eller udføre kriminelle aktiviteter, under forudsætning af, at meddeleren ikke med overlæg afgiver urigtige oplysninger til politiet for at få en uskyldig person bragt i politiets søgelys.<sup>56</sup>

---

agentvirksomhed. Politiet havde nemlig anvendt en civil person til at bestille en vareprøve, og vedkommende medvirkede endvidere senere ved aftalen om leveringen.

54 Civile personer kan nu efter aftale med politiet yde bistand til at udføre eller fortsætte den lovovertrædelse, der efterforskes, når den bistand, der ydes, er yderst beskeden i forhold til lovovertrædelsen. Bestemmelsen tager sigte på de tilfælde, hvor der er behov for civil bistand til at introducere en politiagent i det kriminelle miljø, som politiets efterforskning er rettet imod, se Anne Kristine Axelsson og Lise Lauridsen, "Nye love: Straffeprocessuelle initiativer mod rockerkriminalitet", *Juristen*, 2004, nr. 4, afsnit 2.3.

55 FT 1985-86. tillæg B, sp. 1562 ff.

56 I så fald kan der være tale om en overtrædelse af straffelovens § 164 om afgivelse af urigtige oplysninger til offentlig myndighed med forsæt til, at en uskyldig derved bliver sigtet, dømt eller undergivet strafferetlig retsfølge for et strafbart forhold.

## 5. UNDTAGELSEN AF PET'S EFTERFORSKNING I LOVGIVNINGEN OM ANVENDELSE AF AGENTER

Ifølge den dagældende retsplejelovs § 754 e fandt reglerne om agentvirksomhed i §§ 754 a-754 d som tidligere nævnt ikke anvendelse (og finder heller ikke i dag anvendelse) ved efterforskning af lovovertrædelser, for hvilke påtale i medfør af straffelovens §§ 110 f og 118 a skete efter justitsministerens påbud (svarende til kapitel 12 samt kapitel 13, §§ 111-115 og 118 i dag), hvilket er lig med det område af strafferetten, som PET typisk forestår efterforskningen af.

Undtagelsen indgik allerede i Strafferetsplejeudvalgets betænkning. Udvalget anførte følgende begrundelse for ikke at medtage disse forbrydelser under de foreslåede regler for agentvirksomhed:

”Udvalget har (...) overvejet, om lovudkastet bør omfatte alle kategorier af sager, eller om der i visse typer af sager gør sig sådanne særlige hensyn gældende, at disse sager bør undtages fra lovudkastet.

I denne forbindelse må man være opmærksom på, at efterforskning vedrørende overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og kapitel 13 om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder m.v. er af særegen karakter. Efterforskningen, der som regel *udføres af eller i samarbejde med politiets efterretnings-tjeneste*, kan være overordentlig langvarig, og afsløring af de kriminelle aktiviteter vil undertiden forudsætte, at der kan udøves agentvirksomhed under andre betingelser, end det efter udvalgets opfattelse er acceptabelt ved andre lovovertrædelser. Undertiden retter efterforskningen sig mod eksterritoriale personer og munder ikke ud i en straffesag, men kun i et diplomatisk skridt. Af denne grund – men også som følge af sagernes art i øvrigt – er det en uomgængelig nødvendighed, at efterforskningen kan holdes fuldstændig hemmelig. Ved de kontrolforanstaltninger, som udvalget foreslår nedenfor med hensyn til agentvirksomhed i andre sager, vil der opstå en vis risiko for ”udsivning” af oplysninger, selv om risikoen søges begrænset mest muligt.

Hvis man udformede regler om agentvirksomhed, der skulle være fælles for efterforskningen af overtrædelser af straffelovens kapitler 12 og 13 og andre lovovertrædelser, ville reglerne derfor efter udvalgets opfattelse enten i for høj grad lægge

hindringer i vejen for den del af politiets virksomhed, som består i at modvirke og opklare forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, eller i et omfang, som ved efterforskning af andre lovovertrædelser ville være uacceptabelt, give adgang til agentvirksomhed og begrænse kontrolforanstaltningerne.”

Videre skrev udvalget om konsekvensen af at friholde efterforskning af forbrydelser efter straffelovens kapitel 12 og 13:

”En sådan begrænsning af reglernes anvendelsesområde betyder *ikke*, at politiets benyttelse af agenter som led i efterforskningen af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 (...) vil kunne ske uden nogen form for begrænsning og regulering, men blot at de af udvalgets foreslåede nye begrænsninger og reguleringer ikke finder anvendelse i de omhandlede sager. Hertil kommer, at der af justitsministeriet som hidtil vil blive udøvet en særlig, direkte kontrol med politiets efterretnings-tjenestes virksomhed.”<sup>57</sup>

Nærmere hvilke begrænsninger, der i givet fald gælder for PET's anvendelse af agents provocateurs, kom udvalget det ikke. Udvalgets opfattelse blev tiltrådt af Justitsministeriet, der også her blot kopierede udvalgets forslag i det endelige lovforslag. Opfattelsen blev endvidere accepteret af Folketinget. Eksempelvis kom den radikale ordfører, Bernhard Baunsgaard, der ellers var imod lovforslaget, gentagne gange ind på, at man, når det drejede sig om efterforskning vedrørende statens sikkerhed, måtte tillade ”helt usædvanlige regler”.<sup>58</sup>

57 Fremhævet her. Bet. 1023/84, s. 154.

58 FT 1984/85, FF sp. 6005 (Bernhard Baunsgaard).

## 6. PET'S RETNINGSLINJER FOR ANVENDELSE AF MEDDELERE OG AGENTER

PET var dog ikke uden retningslinjer, med hensyn til anvendelse af agenter, heller ikke før 1986. I PET's redegørelse vedrørende dele af PET's virksomhed fra 1998 anførte efterretningstjenesten selv om anvendelse af agenter, kilder mv.:

”PET [har] lejlighedsvis behov for at tage mere indgribende efterforskningsmetoder i anvendelse. I den forbindelse vil det nu og da være nødvendigt at gøre brug af personer, der hører til eller færdes i de miljøer, grupper eller organisationer, hvor der foregår aktiviteter, som er genstand for PET's efterforskning, ligesom det kan være nødvendigt at ”placere” personer de pågældende steder.”<sup>59</sup>

Herefter citerede rapporten Strafferetsplejeudvalgets overvejelser om, hvorvidt lovudkastet til lov om anvendelse af agenter også burde omfatte de kategorier af sager, som PET efterforsker (hvilket man som bekendt nåede frem til, at reglerne *ikke* skulle). I rapporten anførtes det endvidere, at PET's brug af agenter eller kilder altid ville være genstand for en nøje overvejelse i de konkrete tilfælde.

Det bemærkes, at der i ønsket om penetrering ikke nødvendigvis tillige er et ønske om agentvirksomhed. Penetrering kan skyldes ønske om at holde sig passivt orienteret.

I PET's ”Retningslinjer vedrørende efterforskning på det politiske område” af 7. februar 1983 er fastsat følgende regler om anvendelse af penetranter:

### ”A. PENETRERING

Penetrering er den *mest indgribende efterforskningsforanstaltning* (fremhævet her)

Penetrering kan udføres ved:

<sup>59</sup> Politiets Efterretningstjeneste, *Redegørelse for dele af PET's virksomhed* (marts 1998), s. 28.

1. Indplantning – Det vil sige, at en til formålet udfundet og uddannet person anbringes i organisationen,
2. Hvervning – af en i organisationen, normalt på en ret høj eller central post, allerede værende person, som inddrages i et kontrolleret og hemmeligt arbejde.

Penetrering kræver en høj grad af hemmeligholdelse, nøje planlægning og styring samt betydelig skønsomhed i valg af målpersoner og midler i øvrigt.

Penetrering må kun foretages efter forudgående godkendelse fra centralafdelingen, som i disse tilfælde *altid vil forelægge spørgsmålet for den politisk ansvarlige minister*” (fremhævet her).

Disse retningslinjer blev endeligt fastsat i 1983, altså tre år før vedtagelsen af loven om anvendelse af agenter.

Arbejdet med retningslinjerne var dog længe undervejs. De tidligste udkast er formentlig fra 1976-77, hvor det bl.a. var anført i afsnit III om ”Overvågning, herunder penetrering”:

”Ud fra 1968-erklæringens forbud mod registrering alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed kan der ikke drages en slutning til forbud mod overhovedet at beskæftige sig med (overvåge) endsige penetrere, formelt lovlige organisationer”.<sup>60</sup>

I de tidlige udkast til retningslinjerne frem til udkast af 12. februar 1981 indeholdt afsnittet endvidere en oversigt over hvilke grupper, der efter PET’s opfattelse var behov for at penetrere. I det første (udaterede) udkast står der således, at der ”for så vidt angår følgende politiske grupper vil indstillingen fra centralafdelingen være, at der normalt er et *stort behov for penetrering*” (fremhævet her), subsidiært orientering gennem kontakter”,<sup>61</sup> hvorefter følger en opregning af: Revolutionære Socialisters Forbund (dansk sektion af 4. Internationale), KAP, Kommunistisk Arbejdskreds, anarkistiske grupper, DKP samt visse partiafdelinger eller celler af VS.

Opregningen af de penetreringsværdige grupper ændrede sig lidt frem og tilbage i de efterfølgende udkast, indtil den helt udgik ved udkastet af 12. februar 1981, som blev udarbejdet på grundlag af daværende justitsminister Ole Esper-

60 Ujournaliseret sag: Dokument nr. 3 (på grønt papir).

61 Ibid., s. 2.

sens bemærkninger til et tidligere udkast.<sup>62</sup> Afsnittet var nu erstattet af en opregning over de grupper, der var behov for at overvåge gennem *kontaktnet*, hvilket er en noget mindre indgribende foranstaltning. Gennemgang af de forskellige udkast til retningslinjerne efterlader det indtryk, at PET på den ene side fra første færd mente at have et stort behov for at penetrere en forholdsvis omfattende gruppe af lovlige politiske organisationer, hvilket regeringen ved justitsminister Ole Espersen, forsvarsminister Kjeld Olesen og statsminister Anker Jørgensen på den anden side tilsyneladende ikke kunne støtte. Ole Espersen foreslog i stedet en mere generel angivelse af et koncentrat af de forskellige organisationers virkeformer.<sup>63</sup> Det endelige udfald blev dog, som nævnt ovenfor, at opregningen helt udgik.

Vigtigt er det også at fremhæve, at det førømtalte udkast af 12. februar 1981 også indeholdt Ole Espersens indskærpelse af, at penetrering altid skulle forelægges for den politisk ansvarlige minister, mens PET's oprindelige tanke ud fra de tidligere udkast at dømme synes at have været, at en underretning til centralafdelingen var tilstrækkelig, når regionsafdelingerne påtænkte at iværksætte en penetreringsaktion.<sup>64</sup>

Af noget ældre dato er Justitsministeriets cirkulære af 31. maj 1947 vedrørende politiets særlige efterretningsvirksomhed, hvor der opstilledes visse retningslinjer for efterretningsvirksomheden. Her stod der blot anført, at ”det er en selvfølge, at der ligesom hidtil heller ikke fremtidig ved tilvejebringelsen af de under I nævnte oplysninger<sup>65</sup> af politiet må anvendes provokatører, hvorimod der, i det omfang det må anses for påkrævet, af politiet vil kunne ydes vederlag for meddelte oplysninger (...)”. Cirkulæret havde dog formentlig været forældet

62 PET, Ujournaliseret sag; Dokument nr. 8, dateret den 6. november 1980: ”Retningslinier vedrørende regionernes efterforskning på det politiske område” med påtegningen ”Ole Espersens notater”.

63 Ibid., s. 5.

64 Endelig er det værd at nævne, at bemærkningen om, at spørgsmålet om politiets brug af penetrering var ulovreguleret, samt at den anvendte person som udgangspunkt ikke måtte medvirke til strafbare handlinger, udgik ved et nyt udkast af 18. februar 1981 uden nogen nærmere forklaring og uden at det fremgår, hvem der har foretaget denne rettelse. For en mere detaljeret gennemgang af retningslinjernes tilblivelsesproces henvises der til Kommissionens beretning, bind 3.

65 Ifølge samme cirkulære drejede det sig om ”...oplysninger om sådanne kræfter, som på ulovlig vis virker eller kan antages at ville virke opløsende på det danske samfunds eksistens eller struktur, eller som forbereder eller må antages at forberede uroligheder i samfundet eller dannelse af sammenslutninger med det formål at fremkalde og støtte sådanne uroligheder, hvad enten angrebet rettes fra udenlandske kredse eller fra personer eller organisationer, som opholder sig her i landet”.



i nogen tid før formuleringen af 1983-instruksen om efterforskning på det politiske område.<sup>66</sup>

Herudover har der så vidt ses ikke været særlige retningslinjer angående PET's anvendelse af agenter og grænsen for, hvor langt en agent kunne gå i relation til at begå lovovertrædelser. Det er dog ikke ensbetydende med, at spørgsmålet ikke har været drøftet internt i efterretningstjenesten. Under årsmødet med regionsafdelingerne den 18. – 20. maj 1981 blev deltagerne i et gruppearbejde bedt om at tage stilling til forskellige spørgsmål i relation til bl.a. kildearbejde. Flere grupper kom i fremlæggelsen af deres overvejelser ind på spørgsmålet om agenteres eventuelle deltagelse i ulovligheder under deres stillingstagen til punktet ”ansvar”.<sup>67</sup> Gr. 3 anførte bl.a., at:

”f) Principielt må en kilde ikke være med i noget, der strider mod dansk lovgivning, men i sager på uro-området tolererer man vel mindre overtrædelser, f.eks. ulovlig plakatoptklæbning. Det må afhænge af hvilken karat sagen har. Her kommer man ind på sådanne ting som agentprovokator virksomhed. Gruppen anmoder om ledelsens kommentarer til dette spørgsmål. Det må afhænge af hvilken karat sagen har. Man må se på spørgsmålet om agentprovokator virksomhed op om nødret i straffeloven. Gruppen anmoder om at politimesteren giver en redegørelse for dette.”

En anden gruppe (gr. 7) havde gjort sig følgende overvejelser:

”Hvor langt en kilde må være med i tilfælde af, at en gruppe som han har infiltreret, kommer i konflikt med dansk lovgivning

Her i landet har vi nogle love og bestemmelser, som skal overholdes og ikke engang vores tjeneste kan sætte sig ud over dette. Men alt er relativt. Visse love er mere ”vigtige” end andre, der er særlovgivningen – Pv [politivedtægten – senere også forkortet ’Pvt.’], fl.s loven [færdselsloven], våbenloven o.s.v. samt straffeloven.

Drejer kildens overtrædelse sig om eksempeltvis Pvt., ved ulovlig plakatoptklæbning eller deltagelse i ulovlig demonstration, gadeuorden eller lignende, mener gruppen, at kildens mission må være vigtigere end en overtrædelse af loven.

Drejer det sig derimod om en overtrædelse af våbenloven eller muligt om en våbentransport, hvor vi meget nemt ender i en straffelovsovertrædelse, allerede i planlægningsfasen, bliver det problematisk.

66 Cirkulæret blev således allerede trukket tilbage ved udstedelsen af et nyt cirkulære af 24. januar 1952, der dog ikke indeholdt nogen omtalte af forholdsregler hvad angår ”provokatorer” eller lignende. Se afsnittet om retsgrundlaget for PET.

67 PET, administrativ sag.

Og drejer det sig om planlægning og udførelse af rene terrorhandlinger, kan vi i gruppen ikke overse konsekvenserne, men vil stille spørgsmålet: Hvorlangt?.

Man må have i erindring, hvad man vil opnå med kilden, Hvor er han placeret og hvorfor.

Er en kilde eksempelvis placeret i en urogruppe, som har planlagt en terrorhandling (sic) er spørgsmålet, hvorlangt skal kilden gå med. Det ville være ønskeligt, at han var med sålangt som overhovedet muligt, men...

allerede her er han dybt involveret i en alvorlig straffelovsovertrædelse, skal han fortsætte...

Hvor stor er vores forpligtelse overfor kilden i forhold til sagens karakter,

Har vi muligheder for at hjælpe ham på et senere tidspunkt, det være sig både når det drejer sig om, sikkerheds, økonomisk støtte, slettelse i strafferegistret m.m.”<sup>68</sup>

Desværre er der ikke i sagen noget skriftligt materiale, der indikerer, hvad politimesteren (Ole Stig Andersen) har svaret de tvivlende PET-folk under fremlæggelsen af gruppearbejdet, og nogle overvejelser nedfældet under et gruppearbejde under et årsmøde er næppe heller en kilde, der kan danne grundlag for sikre slutninger. Overvejelserne er alligevel interessante som et vidnesbyrd om, hvad PET's medarbejdere selv anså for ”tilladeligt” i forhold til agenternes handlinger og ikke mindst deres tvivl med hensyn til, hvor langt en kilde reelt måtte gå i overtrædelse af lovgivningen under sit arbejde for PET.<sup>69</sup>

---

68 Gengivelsen er tro mod originalen inklusive fejl og ufuldstændige sætninger mv.

69 Der findes dog også vidnesbyrd, der peger i en anden retning, se f.eks. Jørn Bros forklaring for Kommissionen afgivet den 13. november 2000, RB s. 14, hvor han bl.a. anfører, at: ”Meddelerne blev indskærpet, at deltagelse i ulovligheder var strafbare, og at PET ikke kunne hjælpe, hvis meddeleren kom i vanskeligheder”. Det er lidt uklart, hvorvidt denne udtalelse kun vedrører ’rene’ meddelere, eller om også penetranter fik samme indskærpelse, jf. oplysningerne om, at ”brug af meddelere blev i PET benævnt hvervning”... og senere: ”Mere sensitive hvervninger (penetreringer) blev altid forelagt for chefen”.

## 7. JUSTITSMINISTERIETS OVERVEJELSER OM KONSEKVENSERNE AF LOVEN OM ANVENDELSE AF AGENTER FOR PET'S ARBEJDE

Som det vil fremgå af nedenstående, stod Strafferetsplejeudvalget ikke på helt usikker grund under sine overvejelser om reglernes forhold til PET's virksomhed. Spørgsmålet om, hvilke konsekvenser loven eventuelt måtte få for PET's anvendelse af agenter, havde nemlig forinden været genstand for nærmere overvejelse i både Justitsministeriet og PET (om sidstnævnte se nedenfor afsnit 8).

I et fortroligt notat fra Justitsministeriet af 2. februar 1984 om "Retsplejeudvalgets forslag til regler om brug af agenter" undersøges det på baggrund af et udkast fra Strafferetsplejeudvalget til en kommende lovregulering om anvendelse af agenter,<sup>70</sup> om de foreslåede regler ville få nogle konsekvenser for PET's muligheder for på en effektiv måde at "modvirke, overvåge og forebygge foretagender og handlinger, der må antages at rumme en fare for rigets selvstændighed og sikkerhed og den lovlige samfundsorden."<sup>71</sup> Notatet er dateret otte måneder, før udvalget kom med sin betænkning, og ca. et år før lovforslaget om anvendelse af agenter blev fremsat første gang. Det er derfor nærliggende, at notatets analyse har haft en afgørende indflydelse på Strafferetsplejeudvalgets endelige lovudkast, herunder især undtagelsen af efterforskning vedrørende forbrydelser indeholdt i kapitel 12 og 13 i straffeloven.<sup>72</sup>

70 Undersøgelsen blev foretaget på baggrund af en gennemgang af en række udvisningssager samt de sager, man i PET's afdelinger umiddelbart havde erindring om havde indebåret efterforskning af en art, der var omhandlet i de foreslåede regler. Notatet angiver endvidere tidsmæssige årsager som grænsesættende for undersøgelsens omfang samt det forhold, at kartoteket ikke var indrettet på en sådan måde, at man kunne udfinde relevante sager ved søgning.

71 Hermed citerede notatet indledningen til 1953-instruksen til chefen for Politiets Efterretningstjeneste.

72 Til brug for kortlægningen af forløbet omkring forberedelsen af udvalgets betænkning, herunder

Notatet konstaterer indledningsvis, at brugen af agenter som efterforskningsmetode inden for det kontraetterretningsmæssige, det kontrasubversive og det kontraterroristiske område har været ”kendt altid som et uundværligt led i efterretnings- og sikkerhedstjenesternes arbejde”, og i tidens løb har været ”anvendt i et meget stort omfang” som et ”nødvendigt supplement til de gængse efterforskningsmetoder”.<sup>73</sup> Af ”gængse efterforskningsmetoder” opremser notatet telefonaflytninger, brevkendelser, rumaflytninger, observationer, kildeoplysninger og ransagninger som eksempler, mens penetrering (indplantning og hvervning), agenter – herunder dobbeltagenter – og ”walk-in’s” nævnes som mere specielle efterforskningsmetoder.

Disse mere specielle efterforskningsmetoder vil ifølge notatet ”allerede på grund af en instruks herom til chefen for politiets efterretningstjeneste fra 1953 i langt de fleste tilfælde forudsætte en forhåndsgodkendelse fra justitsministeren”<sup>74</sup>. (fremhævet her). Videre anføres det i notatet om et andet karakteristisk træk ved PET’s efterforskning:

”Da PET’s undersøgelser i langt de fleste tilfælde ikke ender med en straffesag, men afsluttes i form af f.eks. udvisninger af diplomater eller derved, at den straf-

---

navnlig den indflydelse Justitsministeriets bemærkninger måtte have haft på den endelige betænkning, er det forsøgt at rekvirere sagen fra Justitsministeriet. Ministeriet måtte imidlertid efter en grundig eftersøgning i egne arkivalier og ved forespørgsel hos Rigsarkivet i august 2005 meddele Kommissionen, at sagen desværre er bortkommet, hvorfor det ikke er lykkedes at komme det nævnte forløb nærmere.

73 JM’s notat af 2. februar 1984 om retsplejeudvalgets forslag til regler om brug af agenter, s. 2.

74 I instruksen stod det ikke direkte anført, at penetreringer mv. skulle godkendes af justitsministeren, men det blev i praksis udledt af følgende ordlyd af den første del af instruksen: ”Det påhviler chefen for politiets efterretningstjeneste til enhver tid at *holde justitsministeriet underrettet* om alle forhold af betydning for landets sikkerhed og i det hele om alle forhold af væsentlig betydning inden for efterretningstjenestens virksomhed, derunder om de almindelige retningslinier, efter hvilke der arbejdes, og de fremgangsmåder, der tages i anvendelse. (...) Om *vigtige enkeltsager og sager, der efter foreliggende særlige omstændigheder må påregnes at give anledning til offentlig kritik eller besværgelser, må justitsministeriet ligeledes fra første færd holdes underrettet*”. (fremhævet her). Denne fortolkning blev i 1982 stadfæstet af daværende justitsminister Ole Espersen, der under arbejdet med nye retningslinjer for efterforskning på det politiske område tilføjede en bestemmelse om, at PET’s indsættelse af penetranter forudsatte en forelæggelse for og godkendelse ved ”den politisk ansvarlige minister.” Når henses til forløb som f.eks. den andetsteds i beretningen beskrevne Operation Samson, hvor ministeren ikke blev involveret, kan der dog synes at være tale om en efterrationalisering. Fra begyndelsen af 1980’erne må reglen om ministergodkendelse dog kunne siges at have stået ved magt. Se hertil Kommissionens beretning, bind 3.

bare/ulovlige virksomhed ophører, vil PET's brug af disse efterforskningsmetoder sjældent komme frem til vurdering ved domstolene. Så vidt vides, foreligger der ikke her i landet nogle PET-sager, der har været behandlet ved domstolene, hvor spørgsmålet om PET's anvendelse af disse specielle efterforskningsmetoder har været genstand for prøvelse<sup>75</sup>.

Notatet indeholder herudover en analyse af og kommentar til de foreslåede regler.

Først overvejede man forholdet til den indledende bestemmelse (§ 754 a), hvor det i lovudkastet ligesom i den senere lov fastslås, at politiet ikke som led i efterforskningen af en lovovertrædelse må foranledige, at der tilbydes bistand til eller træffes foranstaltninger med henblik på at tilskynde nogen til at udføre eller fortsætte lovovertrædelsen, medmindre nogle nærmere opregnede betingelser er opfyldt.

Allerede angivelsen af "en lovovertrædelse" ville efter Justitsministeriets vurdering give PET problemer:

"Ved en umiddelbar læsning kan udtrykket i stk. 1. og 2 "en lovovertrædelse" forstås som en specificeret strafbar handling, i modsætning til en vedvarende strafbar aktivitet, som ikke nærmere kan konkretiseres med hensyn til tid og sted m.v. Hvis forslaget hermed udelukker brug af agenter i sådanne sager, vil det betyde en betydelig indskrænkning i PET's efterforskningsmuligheder, idet PET's efterforskning ofte retter sig mod personer og områder, hvorfra strafbar/ulovlig virksomhed udgår, til dels byggende på et erfaringsgrundlag, uden at denne virksomhed nødvendigvis kan konkretiseres i form af en strafbar sigtelse med hensyn til tid og sted m.v. Efterforskningen på området subversion vil ofte være omfattet af denne kategori."

Sondringen virker imidlertid – i hvert fald set i retrospektiv – ikke overbevisende. For det første kan der ikke i lovens ordlyd<sup>75</sup> umiddelbart findes noget holdepunkt for, at bestemmelsen ikke også skulle omfatte efterforskning af mere "vedvarende strafbar aktivitet", da dette kendetegn vel ikke fratager de pågældende handlinger deres karakter af "lovovertrædelse." Der ses for det andet heller ikke at være noget krav i loven om, at den tilladte agentvirksomhed skal føre til en strafbar sigtelse. Det er svært at se, hvad Justitsministeriets motiver for at

75 Der skal dog her tages det forbehold, at den nøjagtige ordlyd af det udkast, som Justitsministeriet kommenterede, ikke kendes.

oprette denne noget kunstige sondring skulle være, andet end at bibringe udvalget det indtryk, at det ville være overordentligt besværligt for efterretningstjenesten, hvis den blev omfattet af loven.<sup>76</sup>

Videre hed det om brug af agenter på det kontraetterretningsmæssige område:

”Lovforslaget medfører formentlig endvidere, at det som udgangspunkt ikke vil være tilladt at føre agenter i forhold til en identificeret efterretningsofficer. Efterretningsofficerens tilstedeværelse her i landet er i princippet en strafbar overtrædelse af strfl. § 108, men efter fast praksis medfører det ikke udvisning af den pågældende. Ved at bruge agenter, herunder dobbeltagenter, i forhold til den pågældende kan det ikke, hvis efterforskningen skal have mening, undgås eventuelt at fremkalde yderligere strafbare handlinger, f.eks. ved at lade agenten aflevere klassificerede oplysninger eller sælge embargobelagte varer eller i det mindste at medvirke til en forøgelse af omfanget af den allerede begående lovovertrædelse (strfl. § 108).

Hertil kommer yderligere, at selvom forslaget måtte kunne forstås derhen at det ikke er udelukket at bruge agenter inden for området ”vedvarende strafbar/ulovlig virksomhed”, der ikke kan specificeres, vil PET’s efterforskning ikke så meget have til formål f.eks. at afsløre en efterretningsofficers enkeltstående strafbar handling, men nok så meget have til formål at overvåge, modvirke og forebygge, hvilket som bekendt kan ske på mange andre måder end via en straffesag. Gennemførelse af straffesager vil da også på grund af diplomatisk immunitet være umulig i en stor del af PET’s sager. Det nævnte formål: at overvåge, modvirke og forebygge, har derfor primært til formål at afsløre omfanget af en strafbar/ulovlig aktivitet. Efterforskning og brug af agenter i efterretningssager har langt fra altid til formål at klarlægge hvem der er ”strafferetlig ansvarlig”, jfr. forslagets stk. 2. Hertil skal yderligere tilføjes, at *brug af agenter i efterretningssager erfaringsmæssigt forudsætter, at agenter efter aftale med PET kan begå mindre, strafbare overtrædelser, idet efterretningsofficeren ellers meget hurtigt vil miste interessen* (han får jo ingenting). Hvis ikke en sådan agentvirksomhed er tilladelig, vil oplagte efterforskningsmuligheder ganske simpelt ikke kunne udnyttes, og det vil i værste fald betyde, at det ikke vil være muligt at klarlægge omfanget af efterretningsvirksomheden, endsige forebygge og modvirke yderligere skadevirkninger.” (fremhævet her).

76 Det har formentlig oprindeligt været forudsat, at også PET skulle omfattes af loven, jf. f.eks. side 6 i notatet, som omtaler en bestemmelse i det forslag, der kommenteres, hvorefter agentsager for PET’s vedkommende efterfølgende skulle indberettes til justitsministeren. Justitsministeriet protesterede kraftigt over denne ”direkte forringelse for den politiske styringsmulighed af PET’s aktiviteter” med henvisning til, at gældende praksis og reglerne i instruksen til chefen for PET foreskriver ”en meget vidtgående forudgående forelæggelsespligt for justitsministeren”.

Notatet anførte endvidere, at ”brugen af agenter i efterretningssager er så elementær”, at det ”må anses for givet, at andre efterretningstjenester vil overtage en del af det kontraefterretningsmæssige initiativ”, hvis de danske sikkerhedsmyndigheders efterforskningsmæssige muligheder blev begrænset af den lovgivning, der på det tidspunkt var under overvejelse. Med andre ord ville agentmetoden fortsat blive anvendt af andre efterretningstjenester, blot med den forskel, at det ikke længere kunne ske i samarbejde med PET, og mulighederne for at kontrollere såvel fjendtlige som venligtsindede efterretningstjenesters aktiviteter i Danmark ville med notatets udtryk derved blive ”illusorisk.”

Angående anvendelse af civile agenter, som lovudkastet kun gav meget begrænset mulighed for og den endelige lov helt forbød, adskilte PET’s arbejdsvilkår sig også så markant fra det øvrige politis, at der ifølge notatet var grund til at gøre en undtagelse:

”Det nævnes i forslaget, at agenter ’i videst muligt omfang’ bør være en af politiets eget personel. I efterretningssager er det en *grundlæggende regel stort set aldrig at bruge efterforskningsmyndighedens eget personale*. Det vil være *uhensigtsmæssigt og uforsvarligt i sikkerhedsmæssig henseende*. Det må herved haves for øje, at efterforskningen i efterretningssager tager måneder, ja i mange tilfælde endog år.” (fremhævet her).

Det blev desværre ikke kommenteret nærmere, hvilke sikkerhedsmæssige betragtninger, der gør brug af PET’s eget personale som agenter ”uhensigtsmæssig” og ”uforsvarlig”. Man kunne dog måske forestille sig, at det, der her blev hentydet til, var hensyn til at undgå identifikation af PET som iværksætter af operationen.

De forudgående bemærkninger var primært møntet på kontraefterretningstjenestens efterforskningsmuligheder, men ifølge notatet havde der også været og ville fortsat være behov for at anvende agenter også på det kontrasubversive og kontraterroristiske område, om end i mindre målestok. En gennemførelse af de foreslåede regler på PET’s område ville ifølge notatet gøre ”en rimelig efterforskning uforholdsmæssig vanskelig og i nogle situationer formentlig umulig” og kunne meget vel betyde, at PET ikke i tide ville kunne advare om en truende udvikling.

Notatet konkluderede endelig, at de foreslåede regler måtte siges at være udarbejdet med henblik på den almindelige politimæssige efterforskning, idet der ”slet ikke [var] taget hensyn til den efterretningsmæssige efterforsknings særlige vilkår”. Nedenfor gengives de konklusioner i Justitsministeriets notat, som er fundet mest relevante for denne udredning om agents provocateurs:

”a. Generelt om brug af agenter i PET’s sager

1. Brugen af agenter er et traditionelt uundværligt og internationalt efterforskningsmiddel i efterretningssager.
2. Hvis ikke brugen af agenter fortsat vil være tilladt som efterforskningsmiddel i efterretningssager, vil megen efterforskning i disse sager være utilstrækkelig og i værste fald uden udsigter.
3. Efterforskning i efterretningssager må efter sagens natur nødvendigvis ofte være offensiv, hvilket stiller andre krav til efterforskningsmidlerne, end hvor det drejer sig om almindelig efterforskning. Anmeldelser er sjældne i efterretningssager.
4. Efterforskning i efterretningssager skal ikke nødvendigvis føre til en straffesag som afslutning. Det er faktisk hovedreglen, at efterforskningen ikke munder ud i en straffesag.
5. Efterforskning i efterretningssager er en løbende, ofte langvarig proces, hvori indgår momenter som overvågning, modvirkning og forebyggelse, men ikke nødvendigvis en offentlig afsløring.
6. Efterforskning i efterretningssager retter sig i vidt omfang mod en personkreds, som er specielt uddannet til som led i sit efterretningsmæssige virke at kunne afdække efterretningsmæssige kontraforanstaltninger. Der er med andre ord ikke tale om ordinære kriminelle uden denne specielle baggrund.

b. Brug af agenter i praksis

1. Navnlig dobbeltagentoperationer og penetreringer vil blive umuliggjort og kan indebære direkte fare for skade på person og velfærd, hvis der ikke accepteres et ”medspil”.
2. Nogle af de væsentligste efterretningsoperationer ville aldrig kunne have været gennemført uden offensiv efterforskning.(...)”
3. Om kontrollen med PET’s brug af agenter anførtes der til slut i notatet:
4. ”(...)
5. Brugen af offensive efterforskningsmidler i efterretningssager bør fortsat ske under den til enhver tid siddende regerings ansvar i kraft af den for efterretningstjenesten ansvarlige justitsminister, til hvem der gælder en *klar forudgående forelæggelsespligt*”. (fremhævet her).



## 8. PET'S BEMÆRKNINGER TIL STRAFFERETS- PLEJEUDBVALGETS BETÆNKNING

Diskussionen om udformningen af den kommende lovgivning om politiets brug af agenter i relation til PET standsede imidlertid ikke her. I to fortrolige notitser af henholdsvis 12. juni 1984 og 21. august 1984 kommenterede en juridisk medarbejder ved PET udvalgte afsnit af udkastet til Strafferetsplejeudvalgets betænkning og fremkom med ændringsforslag hertil. I notitsen af 12. juni 1984 foreslog PET-medarbejderen en passus tilføjet betænkningens afsnit om infiltration, hvori han skelnede mellem to varianter af infiltration, nemlig på den ene side, hvor infiltration skete ved hvervning af en person, der allerede befandt sig i det pågældende miljø, og på den anden side i form af egentlig placering i miljøet af en udefra kommende person.<sup>77</sup> Den pågældende PET-medarbejder mente, at denne afgrænsning mellem de to former for infiltration, som han opfordrede Strafferetsplejeudvalget til at gøre til sin, burde have betydning for, om forholdet skulle være omfattet af den kommende regulering vedrørende agenter.

I den første variant ville forholdet ifølge PET-medarbejderen mere have karakter af et kontaktnet, hvor politiet passivt overvågede det pågældende miljøaktiviteter, herunder strafbare aktiviteter og forberedelser til sådanne. I det omfang den hvervede person i miljøet alene foretog sig, hvad han ellers naturligt ville eller kunne have foretaget som medlem af det pågældende miljø, mente PET-medarbejderen ikke, at forholdet burde omfattes af loven. Det gjaldt uanset, om politiet opfordrede den pågældende til at blive i miljøet og dermed stiltiende accepterede, at den pågældende person i større eller mindre omfang deltog i strafbare aktiviteter eller forberedelse hertil.

Var infiltrationen imidlertid foranstaltet af politiet ved placering af en udefrakommende person i det pågældende miljø, ville grænsen mellem tilladelig

77 PET, Ujournaliseret sag: "Notits vedr.: Forslag til ændring af retsplejeloven (meddelelshemmeligheden og brug af agenter)", dateret 12. juni 1984.

agentvirksomhed og almindelige efterforskningskridt ifølge PET-medarbejderen være snævrere. Det burde dog stadig falde uden for den kommende regulering af agentvirksomhed, at den pågældende person med politiets samtykke for at underbygge sin troværdighed deltog i mindre strafværdige aktiviteter og forberedelser til sådanne.

I den anden notits dateret den 21. august 1984 konstaterede samme PET-medarbejder indledningsvis i afsnittet om politiets brug af agenter, at Strafferetsplejeudvalget ikke havde medtaget det forslag til et afsnit vedrørende infiltration, som Ole Stig Andersen og den kontorchef i Justitsministeriet, som var medlem af udvalget, havde formuleret, formentlig på baggrund af PET-medarbejderens notits omtalt ovenfor.<sup>78</sup> Medarbejderen bemærker herefter om den afgrænsning af infiltration, som udvalget i stedet nåede frem til, følgende: (Den første sætning synes ikke fuldført)

”Konsekvenserne af ikke at medtage nogle særlige bemærkninger vedrørende infiltration udover (...) at skrive, at brug af meddelere ikke er omfattet af begrebet agentvirksomhed, medmindre den pågældende meddeler efter aftale med politiet tager del i foranstaltninger, hvorved nogen [tilskyndes] til at bringe en lovovertrædelse til udførelse eller fortsættelse, og om infiltration at skrive, at dette falder uden for begrebet, hvis en person efter aftale med politiet søger kontakt i et kriminelt miljø for at kunne give politiet oplysninger. Dette gælder også, selv om den pågældende deltager i kriminalitet for at gøre sig troværdig i miljøet. Hvis den pågældendes adfærd har direkte indflydelse på den lovovertrædelse mod hvilken efterforskning rettes, kan der dog være tale om en foranstaltning, der ligger over den nedre grænse og derfor er omfattet af reguleringen. Derimod er tilfælde af infiltration, hvor den pågældende kun tager del i sådan mindre kriminalitet, som efterforskningen ikke er rettet imod, ikke omfattet af reguleringen. Jeg kan ikke umiddelbart helt gennemskue, om vores efterforskning på subversionsområdet tilgodeses i tilstrækkeligt omfang.”<sup>79</sup>

Notatets koncipist ender dog med ”alt i alt” at konkludere, ”at den foreliggende formulering i udkastet til betænkningen om brug af agenter efter omstændighederne tilgodeser PET’s efterforskningsinteresser.”<sup>80</sup>

78 PET, Ujournaliseret sag: ”Notits vedr.: Udkast til lov om ændring af retsplejeloven”, dateret 21. august 1984.

79 Ibid., s. 5-6.

80 Ibid., s. 6

## 9. SAMMENFATNING

Ved den ovenanførte gennemgang af politiets motiver for at anvende agents provocateurs i 1970'erne og 1980'erne fremgår det, at de kendetegn ved narkokriminalitet, som gør denne særlig "velegnet" til agentvirksomhed (den er offerløs, ofte styret af en organisation, ikke sjældent med internationale forbindelser, og efterforskningen foregår over en længere periode) genfindes ved den politiske eller statsundergravende kriminalitet.

På baggrund af ovenstående gennemgang af Justitsministeriets notat kan konkluderes følgende:

- Justitsministeriet har anset det for berettiget, at PET i et videre omfang end politiet i øvrigt benytter agenter, herunder navnlig civile agenter, der nærmere forudsættes at være reglen end undtagelsen. Der erindres om, at det for det almindelige politi indtil 2003 var forbudt at anvende civile agenter efter vedtagelsen i 1986 af loven om anvendelse af agenter ved efterforskningen af alle andre forbrydelser end dem, der er nævnt i straffelovens kapitel 12 og 13 (jf. retsplejeloven § 754 b, stk. 2).
- Det synes at være accepteret, at det også kan være nødvendigt for PET's agenter at begå mindre lovovertrædelser undervejs i forløbet for at øge deres troværdighed og værdi, navnlig over for fremmede efterretningsofficerer. Dette indtryk forstærkes af indholdet af en PET-medarbejders to notitser, som viser, at det også har været opfattelsen internt i PET.
- Det er endvidere interessant at bemærke, at Justitsministeriet synes at have accepteret, at der med hensyn til provokationsgrænsen, eller den "øvre" grænse som udtrykt i retsplejelovens § 754 b, stk. 1, hvorefter agenten ikke må bevirke en forøgelse af lovovertrædelsens omfang eller grovhed, kunne være "højere til loftet" hvad PET angår. I notatet konstateres det, at man nok ikke kan undgå at fremkalde yderligere strafbare handlinger, eller *i det mindste at medvirke til en forøgelse af omfanget af den allerede begående lovovertrædelse* (fremhævet her), hvilket udtrykkelig var og fortsat er forbudt ifølge retsplejelovens § 754 b, stk. 1 ved efterforskningen

af alle andre forbrydelser end dem, som er nævnt i straffelovens kapitel 12 og 13.

Derimod nævner Justitsministeriets notat ikke noget om lovforslagets øvrige begrænsninger, herunder navnlig kravet om:

- At agenter kun må anvendes, hvor der er ”særlig bestyrket mistanke” om, at den pågældende lovovertredelse er ved at blive begået eller forsøgt.
- Kriminalitetskravet i § 754 a, stk. 3, der medfører, at agenter kun må bruges under efterforskning af særlig grov kriminalitet, der kan give op til 6 års fængsel eller mere (eller 4 år hvad angår indsmugling af særlig grov karakter, jf. strfl. § 289, 2. pkt.) Kriminalitetskravet kom dog først ind i loven som resultatet af forhandlingerne i Folketinget, hvorfor Justitsministeriets tavshed på det punkt næppe kan tillægges selvstændig betydning.
- Indikationskravet, hvorefter agentmetoden kun må anvendes, hvis andre efterforskningsmidler ikke ville være egnede til at sikre bevis i sagen.

## KAPITAL 7. PRIVATE REGISTRE

### INDHOLDSFORTEGNELSE:

1. INTRODUKTION OG PROBLEMSTILLING .....	349
2. PRIVATLIVETS FRED.....	351
3. BESKYTTELSE MOD PRIVAT REGISTRERING FØR 1978 .....	353
3.1. Straffeloven.....	353
3.2. Beskyttelse i henhold til ”almindelige retsgrundsætninger” .....	354
4. HETLER-SAGEN .....	357
5. LOV OM PRIVATE REGISTRE .....	360
5.1. Registerudvalgets betænkning.....	360
<i>Definition af ”privatlivets fred”</i> .....	360
5.2. Retstilstanden fra 1979 (den første lov om private registre).....	361
<i>Registrering af personoplysninger</i> .....	365
<i>Videregivelse af personoplysninger</i> .....	366
5.3. Retstilstanden efter 1987 – ændring af loven om private registre.....	367
6. ANALYSE OG KONKLUSION.....	370



## 1. INTRODUKTION OG PROBLEMSTILLING

Dette kapitel omhandler regelgrundlaget for oprettelse af private registre over personoplysninger og videregivelse af sådanne personoplysninger. Der vil særligt blive fokuseret på de såkaldte ”følsomme personoplysninger” eller ”rent private forhold/oplysninger”, som bl.a. omfatter oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, seksuelle og strafbare forhold, helbredsforhold osv. Problemstillingen er relevant for Kommissionens arbejde i lyset af de begivenhedsforløb, der er beskrevet i nogle af de historiske afsnit af beretningen, hvor private foreninger eller enkeltpersoner har oprettet registre over følsomme personoplysninger og i visse tilfælde også har videregivet disse oplysninger til bl.a. PET. Som eksempler kan nævnes Firmaet og Hetler-sagen.<sup>1</sup>

I det følgende søges det afklaret, om det i den periode, som Kommissionens undersøgelse vedrører, har været lovligt for politiske foreninger, privatpersoner m.fl. at oprette kartoteker og andre registre over politiske modstandere mv., om det i givet fald har været lovligt at videregive nogle af disse oplysninger til f.eks. PET og, i modsat fald, om PET så kan kritiseres for at have modtaget og anvendt sådanne oplysninger, primært fra meddelere, agenter/penetranter og andre kilder i de forskellige miljøer. Det kan endelig overvejes, om det har en selvstændig betydning for vurderingen, hvilken relation PET har haft til de pågældende private kilder mv.

En registrering af personers private forhold kan efter omstændighederne være i konflikt med privatlivets fred. Notatet indledes derfor i afsnit 2 med en kort redegørelse for begrebet ’privatlivets fred’ som det forstås i national ret og den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Afsnit 3 gennemgår herefter den begrænsede beskyttelse mod privat registrering, der fandtes før vedtagelsen af registerlovene i 1978. Afsnit 4 indeholder en kort omtale af Hetler-sagen, der vedrørte Forsvarets Efterretningstjeneste (FE). Afsnit 5 behandler loven om private registre og gennemgår grundlaget for loven, nemlig Registerudvalgets

---

<sup>1</sup> Om Firmaets aktiviteter henvises til Kommissionens beretning bind 5.

betænkning, samt retstilstanden i 1978 (hvor loven om private registre blev vedtaget) og 1987, hvor loven blev ændret første gang. Kapitlet rundes af i afsnit 6 med en analyse af de ovennævnte spørgsmål om lovligheden af privat registrering mv. og konklusion.



## 2. PRIVATLIVETS FRED

Danmark fik sin første lov om private registre i 1978, hvor Folketinget vedtog lov nr. 293 af 8. juni 1978 om private registre mv. Loven trådte i kraft den 1. januar 1979 og er siden kun blevet ændret få gange,<sup>2</sup> indtil den i 2000 blev afløst af personoplysningsloven.<sup>3</sup> Indtil 1978 var registrering og videregivelse af personoplysninger kun indirekte reguleret af straffelovens bestemmelser om privatlivets fred m.fl. Samtidig med vedtagelsen af loven om private registre vedtog Folketinget denne lovs offentlige pendant; lov om offentlige registre.<sup>4</sup>

Loven om private registre er rodfæstet i hensynet til *beskyttelse af privatlivets fred*, som er et grundlæggende princip i dansk ret. Tankegangen bag princippet er, at den enkelte borger må have et privat råderum, der er autonomt i forhold til andre borgere, private virksomheder og offentlige myndigheder.<sup>5</sup> I nutidens Danmark er det som i andre vestlige lande anerkendt, at beskyttelsen af privatlivets fred er et væsentligt samfundsmæssigt mål, selvom det ikke er særskilt reguleret i den danske grundlov. Beskyttelsen af privatlivets fred er anderledes kategorisk knæsat i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) artikel 8:

”Stk. 1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

Stk. 2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et

2 Den væsentligste ændring var også den første, som skete i 1987 ved lov nr. 383 af 10. juni 1987 om private registre mv.

3 Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om beskyttelse af personoplysninger.

4 Lov nr. 294 af 8. juni 1978.

5 Peter Blume, *Personregistrering*, 3. rev. udg. (Akademisk Forlag, 1996), s. 13. Behovet for et privatliv og en hermed forbunden personlig integritet er ifølge Blume historisk og ideologisk betinget. Princippet genfindes ikke i alle samfund, og dets nærmere afgrænsning er betinget af de almindelige politiske og moralske normer, der behersker det enkelte samfund.

demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.”

Som det bl.a. fremgår af artikel 8, stk. 2, er privatlivets fred ikke nogen absolut rettighed, men må afvejes over for andre samfundsmæssigt vigtige hensyn, herunder retten til informations- og kommunikationsfrihed, der ligeledes er anerkendt som centrale menneskerettigheder, jf. EMRK artikel 10. Om forståelsen af begrebet ”privatlivets fred” og afgrænsningen over for andre interesser skriver Peter Blume bl.a.:

”Det er (...) på den ene side klart, at det enkelte individ ikke kan være fuldstændigt autonomt, for i det moderne komplekse samfund er alle en del af en større helhed, og denne helhed vil ikke kunne fungere, hvis alt om hver enkelt person betragtes som privat. På den anden side er det også klart, at alt om den enkelte ikke bør være offentligt og tilgængeligt for enhver ... Der bør derfor fastlægges et balancepunkt, der ligger et eller andet sted imellem disse to ekstremer.”<sup>6</sup>

De to love om henholdsvis private og offentlige registre er begge forsøg på at fastlægge en sådan balance.

---

6 Ibid., s. 13-14.

### 3. BESKYTTELSE MOD PRIVAT REGISTRERING FØR 1978

Indtil den første lov om private registre trådte i kraft den 1. januar 1979, fandtes der kun få begrænsninger af privat registrering. Sådanne begrænsninger kunne i et vist omfang udledes af den dagældende bestemmelse i straffelovens § 263, der beskyttede privatlivets fred, samt af ”almindelige retsprincipper”, se nærmere nedenfor.

#### 3.1. Straffeloven

I 1967 anmodede justitsministeren Straffelovrådet<sup>7</sup> om at overveje spørgsmålet om ændring af de da gældende straffebestemmelser vedrørende beskyttelse af privatlivets fred. Rådet afgav sin betænkning i januar 1971.<sup>8</sup> I betænkningen angives det bl.a., at spørgsmålet om et retligt værn af privatlivets fred ikke før begyndelsen af 1960'erne havde været genstand for den store debat i Danmark. Interessen skulle dog efter det anførte have været stadig stigende i tiden derefter, ikke mindst som følge af nye teknologiske landvindinger, der bl.a. kunne (mis) bruges til overvågning af borgerne, f.eks. hemmelig lydoptagelse, detailfotografering og filmoptagelse over lange afstande af en person i private omgivelser mv., elektronisk udstyr til hemmelig aflytning af telefonsamtaler osv.<sup>9</sup> Også interna-

7 Straffelovrådet blev nedsat ved Justitsministeriets skrivelse af 3. oktober 1960. Rådet skal bl.a. efter Justitsministeriets anmodning give indstilling om strafferetlige lovgivningsspørgsmål og principielle spørgsmål vedrørende fastsættelsen af administrative bestemmelser af strafferetlig karakter og den praktiske gennemførelse af kriminalpolitiske foranstaltninger.

8 Straffelovrådets betænkning nr. 601 om privatlivets fred, januar 1971 (Bet. 601/71).

9 Bet. 601/71, s. 8 ff.

tionalt påkaldte spørgsmålet sig stigende interesse og blev bl.a. taget op i nordisk regi og i Europarådet, hvor der bl.a. blev vedtaget en ministerresolution.<sup>10</sup>

Straffelovrådet anbefalede i sin betænkning, at man indførte en straffebestemmelse vedrørende forbud mod aflytning eller optagelse af samtale med andre ved hjælp af et skjult apparat og mod fotografering uden tilladelse af personer på et ikke frit tilgængeligt område. Endvidere blev også (uberettiget) *videregivelse* af private oplysninger kriminaliseret (før 1972 var det kun ”offentlig *meddelelse*”, der var forbudt). Endelig foreslog rådet den generelle strafferamme for krænkelse af privatlivets fred forhøjet fra bøde og hæfte til fængsel indtil seks måneder.<sup>11</sup>

På baggrund af Straffelovrådets betænkning ændrede Folketinget i 1972 bl.a. straffelovens § 263 ved at udskille den del af bestemmelsen, der vedrørte uberettiget videregivelse af meddelelser eller billeder vedrørende en andens private forhold, og flytte forholdet til en ny bestemmelse:<sup>12</sup>

”§ 264 d. Med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder straffes den, der *uberettiget videregiver meddelelser* eller billeder *vedrørende en andens private forhold* eller i øvrigt billeder af den pågældende under omstændigheder, der åbenbart kan forlanges unddraget offentligheden. Bestemmelsen finder også anvendelse, hvor meddelelsen eller billedet vedrører en afdød person.” (fremhævet her).

Til ”private forhold” henregnes navnlig sygdom, personlige kriser, selvmordsforsøg, stof- eller spiritusmisbrug, seksuelle forhold, opførsel over for ægtefælle og børn, økonomiske forhold og privat omgangskreds.<sup>13</sup> Bestemmelsen har navnlig haft betydning i forbindelse med pressens krænkelse af privatlivets fred.

### 3.2. Beskyttelse i henhold til ”almindelige retsgrundsætninger”

De bestemmelser i straffeloven og anden lovgivning, som Straffelovrådet beskæftigede sig med i sin betænkning om privatlivets fred, vedrører imidlertid ikke direkte den problematik, som er emne for dette kapitel, nemlig i hvilket omfang private foreninger og andre før registerlovens tilkomst i 1978 måtte antages lovligt at kunne oprette registre, der indeholdt personoplysninger. Selve registre-

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid., s. 56-57.

<sup>12</sup> Lov nr. 89 af 29. marts 1972 om ændring af borgerlig straffelov m.fl.

<sup>13</sup> Knud Waaben, *Strafferettens specielle del*, (GAD, 1989), s. 200.

ringen er ikke kriminaliseret af § 264 d, men kun den uberettigede videregivelse af private oplysninger.

Af større relevans er rådets udtalelser om en almindelig ulovfæstet regel om beskyttelse af privatlivets fred, der antages at gælde *ud over* de specielle lovbestemmelser i bl.a. straffeloven:<sup>14</sup>

”Det er almindeligt antaget, at der i dansk ret gælder en beskyttelse af personligheden og privatlivets fred, der bygger på *almindelige retsgrundsætninger* og således *rækker ud over den beskyttelse*, der kan bygges på specielle lovregler.”<sup>15</sup>

Om definitionen af beskyttelse af privatlivets fred udtaler rådet, at man kan ”tale om beskyttelse af privatlivets fred, når der sættes grænser for blotlæggelse af forhold, der ikke er umiddelbart tilgængelige for andre, der kommer i forbindelse med den pågældende.”

Det kunne umiddelbart virke, som om denne beskyttelse ikke helt dækkede spørgsmålet om oprettelse af private registre over politiske modstandere mv., jf. ordvalget ”blotlæggelse af forhold”. Rådet giver dog selv svaret under sin eksemplificering af forhold, der kunne falde ind under den særlige beskyttelse efter den almindelige retsgrundsætning:

”Som eksempel på områder, der ikke falder ind under de gældende straffebestemmelser, men hvor en beskyttelse, der bygger på en almindelig retsgrundsætning kan blive aktuel, kan nævnes *systematisk indsamling af oplysninger vedrørende en anden...*”<sup>16</sup>

Svagheden ved dette system var dog ifølge Straffelovrådet, at domstolene kun havde ringe reaktionsmuligheder, hvis de skulle konstatere, at en bestemt handling stred mod disse almindelige retsgrundsætninger.<sup>17</sup> Domstolene kunne naturligvis nedlægge forbud mod, at den retsstridige handling fortsatte (såfremt man overhovedet fik kendskab til den, hvilket i tilfælde af hemmelig registrering af politiske modstandere nok er tvivlsomt). Den krænkede havde imidlertid ingen mulighed for at opnå godtgørelse for andet end rent økonomiske tab efter de almindelige erstatningsretlige regler. Rådet foreslog derfor i sin betænkning, at man indførte en almindelig beskyttelsesregel i form af godtgørelse til de kræn-

14 Bet. 601/71, s. 40-43.

15 Ibid., s. 40 (fremhævet her).

16 Ibid. (fremhævet her).

17 Ibid., s. 75.

kede, også for ikke-økonomisk skade (tort, svie og smerte etc.) ved en tilføjelse til ikrafttrædelseslovens<sup>18</sup> § 15. Nogen egentlig kriminalisering – forstået som strafsanktionering i straffeloven – af forhold, der efter ”almindelige retsgrund-sætninger” måtte indebære et brud på privatlivets fred, blev det dog ikke til i denne omgang.

---

18 Lov om ikrafttræden af borgerlig straffelov m.m. Bestemmelsen kom til at lyde: ”Den, som efter dansk rets erstatningsregler er ansvarlig for krænkelse af en andens legeme eller frihed eller for retsstridig krænkelse af hans fred, ære eller person i øvrigt, skal foruden at yde erstatning for økonomisk skade eller tab betale den forurettede en godtgørelse for lidelse, tort, ulempe, lyde og vansir samt for forstyrrelse eller ødelæggelse af stilling og forhold.”

## 4. HETLER-SAGEN

Kommissionsdomstolen af 13. juli 1977 blev nedsat ved kongelig resolution for under ledelse af landsdommer Frank Poulsen at undersøge forskellige forhold, der var kommet frem i en artikelseerie i Ekstra Bladet i sommeren 1977 om bl.a. en kontakt mellem en medarbejder ved Forsvarets Efterretningstjeneste og den højreorienterede redaktør Hans Hetler.

Kommissionsdomstolen skulle bl.a. vurdere, om der under denne kontakt, hvor Hans Hetler forsynede FE-medarbejderen med forskellige oplysninger om venstreorienterede grupper og personer, var sket en overtrædelse af regeringserklæringen af 30. september 1968, der forbød registrering af danske statsborgere alene på grundlag af lovlig politisk virksomhed. Kommissionsdomstolen afgav sin beretning til Justitsministeriet den 1. december 1977.<sup>19</sup>

Undersøgelsen omfattede flere forhold, men det interessante for spørgsmålet om lovligheden af private registre er den omtalte FE-medarbejders samarbejde med Hans Hetler, herunder især sidstnævntes påståede besiddelse af og adgang til et par omfattende politiske navnekartoteker.

Samarbejdet mellem Hans Hetler og FE-medarbejderen fandt sted fra 1969/1970 til ca. midten af 1972, hvor medarbejderen fik ordre om at afslutte samarbejdet.<sup>20</sup> Hans Hetler forklarede over for Kommissionsdomstolen, at han siden midten af 1960'erne havde opbygget et kartotek over organisationer og enkeltpersoner, der rummede avisudklip og andre indsamlede oplysninger forsynet med krydshenvisninger om ca. 60.000 personer. Han forklarede endvidere, at han havde efterkommet mellem 50-100 anmodninger om personnavne fra FE.

<sup>19</sup> Beretning afgivet af Kommissionsdomstolen af 13. juli 1977.

<sup>20</sup> Det var der flere grunde til. For det første indførte FE's ledelse i december 1971 et generelt forbud mod brug af "lukkede kilder", dvs. infiltranter placeret i nedbrydende organisationer, hvis virksomhed ikke var direkte rettet mod forsvarer. For det andet havde FE's chef, oberst Fournais, direkte beordret samarbejdet med Hetler standset, fordi hans navn mindede for meget om Hitler! Ibid., s. 7 samt s. 38-39.

Ingen andre end Hetler, dennes hustru og forfatteren Erik Haaest havde dog – ifølge Hetler – set kartoteket, og Hetler fremlagde trods gentagne opfordringer fra kommissionsdomstolen aldrig nogen dokumentation eller anden form for sandsynliggørelse af eksistensen eller omfanget af det påståede personkartotek. Kommissionsdomstolen lagde herefter til grund, at Hetler i en årrække havde været i besiddelse af et ”begivenhedskartotek” baseret på især avisudklip, som retten havde haft lejlighed til at se, hvorved man i øvrigt havde kunnet konstatere, at kartoteket var uden nogen form for personnøgle. Domstolen afviste derimod, at Hetler havde været i besiddelse af et egentligt personkartotek.<sup>21</sup>

Hans Hetler forsynede endvidere angiveligt ved en række lejligheder FE-medarbejderen med personoplysninger, der var indhentet fra et andet politisk personkartotek oprettet af *Valter Loll*, som var en del af Hans Hetlers net af meddelere og ”samarbejdspartnere”, den såkaldte ”Komité til forfatningens beskyttelse”. Valter Loll og meddelerne arbejdede via Hetlers mellemkomst i nogle tilfælde for FE efter ”cut out”-princippet, det vil sige, at de pågældende ikke vidste, at deres efterretninger blev videregivet til FE. Kommissionsdomstolen lagde til grund, at Valter Loll havde været i besiddelse af et personkartotek på mellem 3.000 og 6.000 navne.<sup>22</sup>

FE-medarbejderen spillede selv en aktiv rolle i opbygningen af Hetlers og Lolls kartoteker, idet han på eget initiativ løbende forsynede Hetler med avisudklip og Ritzaumeddelelser, som efter endt cirkulation i FE alligevel skulle kasseres. Hetler var efter FE-medarbejderens udsagn interesseret i udklippene, fordi han på et tidspunkt var begyndt at opbygge et arkiv, som angiveligt skulle danne baggrundsmateriale for det blad (’Minut’), som Hetler senere begyndte at udgive.<sup>23</sup>

Mens Kommissionsdomstolen lagde til grund, at det ”stedse havde været en almindelig efterretningsmæssig praksis at gøre brug af kilder uden for efterretningstjenesten med henblik på at skaffe en del af de oplysninger, der ansås for påkrævede for tjenestens arbejde”, udtalte domstolen den hårdeste kritik i beretningen netop vedrørende det forhold, at FE-medarbejderen ikke blot havde rekvireret oplysninger fra det pågældende arkiv, men også havde medvirket til at opbygge kartoteket:

---

21 Ibid., s. 35-36.

22 Ibid., s. 33. Valter Lolls reaktion på afsløringen af samarbejdet med FE i den første af Ekstra Bladets artikler den 7. juni 1977 var at brænde hele arkivet og grave asken ned.

23 Ibid., s. 30-31.



”Det forekommer sikkerhedsmæssigt lidet forsvarligt, at [-] i vidt omfang har forsynet Hetler med avisudklip m.v., som på grund af signaturer, datoer og lignende har kunnet spores tilbage til FE, og det må betragtes som tjenstligt kritisabelt, at [-] herved har medvirket ved opbygningen af et personkartotek som angivet i organisationsplanen<sup>24</sup>, og som kunne indeholde personregistreringer, som FE ikke selv lovligt kunne foretage (...) Det må anses for *i høj grad kritisabelt som en omgåelse af regeringserklæringen af 30. september 1968*, som [-] var fuldt ud bekendt med, at [-] i nogle tilfælde har henvendt sig til Hetler for at få personoplysninger fra det i organisationsplanen angivne – og til dels under hans egen medvirken opbyggede – arkiv, idet det herved er lagt til grund, at dette arkiv i hvert fald i et vist omfang har indeholdt personregistreringer, som FE ikke selv lovligt kunne foretage efter 1968.”<sup>25</sup>

Kommissionsdomstolen udtalte sig ikke om, hvorvidt det havde været lovligt for Hetler og Valter Loll at opbygge de omstridte arkiver, formentlig fordi spørgsmålet faldt uden for kommissoriet, og domstolen fandt altså ikke selv anden anledning til at behandle dette forhold nærmere. Tilbage står dog, at Kommissionsdomstolen rettede en særdeles kraftig kritik af, at FE-medarbejderen havde omgået regeringserklæringens forbud ved at indhente oplysninger fra et privat politisk kartotek (Valter Lolls), som han tilmed til en vis grad selv indirekte havde været med til at opbygge.<sup>26</sup>

---

24 FE-medarbejderen og Hetler havde i fællesskab udarbejdet en instruks til Hetlers ”Komitéen til forfatningens beskyttelse”, som skulle fungere som en slags dækorganisation for Hetlers arbejde. I instruksen indgik en organisationsplan, hvor en person benævnt ”Lars Petersen” (Valter Loll) skulle stå for opbygningen og vedligeholdelsen af et arkiv og kartotek over organisationer og personer. Se Kommissionsdomstolens beretning, s. 28 ff.

25 Ibid., s. 43. (fremhævet her).

26 Kommissionsdomstolen lagde samtidig til grund, at FE-medarbejderen havde handlet på egen hånd uden sine foresattes vidende, hvorfor kritikken ikke blev udstrakt videre til f.eks. hans foresatte eller FE’s daværende ledelse, *ibid.*, s. 45.

## 5. LOV OM PRIVATE REGISTRE

### 5.1. Registerudvalgets betænkning

I 1970 nedsatte Justitsministeriet endnu et lovforberedende organ til at se på et andet aspekt af privatlivets fred. Den 9. september 1970 nedsatte ministeriet således Registerudvalget til at overveje de problemer vedrørende privates retsbeskyttelse, som er forbundet med oprettelse og brug af offentlige og private registre, navnlig under hensyn til den tekniske udvikling på området. Udvalget valgte at splitte problemstillingen op og afgav to delbetænkninger med to separate lovudkast:

- Delbetænkning nr. 687 af 21. juni 1973 om private registre (Bet. 687/73)
- Delbetænkning nr. 767 af 25. marts 1976 om offentlige registre (Bet. 767/76)

#### *Definition af "privatlivets fred"*

I forbindelse med de to registerlove søgte Registerudvalget at fastlægge en definition af "privatlivets fred" i de indledende bestemmelser i to respektive udkast til registerlove. I Bet. 687/73 (private registre) siges der om privatlivets fred:

"Man kan tale om beskyttelse af privatlivets fred, når der sættes grænser for blotlæggelse af forhold, der ikke umiddelbart er tilgængelige for andre, der kommer i forbindelse med den pågældende, f.eks. blotlæggelse af en person gennem videregivelse af systematisk indsamlede oplysninger om ham."

I Bet. 767/76 (offentlige registre) formuleres det lidt anderledes som et spørgsmål om beskyttelsen af den *personlige integritet*:

”Udviklingen af principperne for beskyttelse af den personlige integritet er forløbet meget uensartet i de forskellige lande, og indholdet af denne beskyttelse er også højst forskelligartet. Der er dels tale om helt nye beskyttelsesforanstaltninger, til dels om *meget gamle retsprincipper*. Det nye ligger i den almentmenneskelige og universelle angst for vor tids teknologi, der – som ingensinde før – har sat os i stand til at gå tæt på hinanden. Det gamle ligger i en vis *nedarvet respekt for sine medmenneskers privatliv*.”<sup>27</sup>

Udvalget konstaterer herefter, at integritetsbegrebet er vanskeligt at definere præcist, men fortsætter med at konkludere, at

”der er ingen tvivl om, at begrebet som en væsentlig bestanddel indeholder et krav om en retsbeskyttet adgang til at leve uden kontrol, indblanding eller overvågning på alle områder, hvor en sådan indblanding ikke er uskadelig eller pånøder sig af samfundsmæssige grunde.”

Betænkningen knytter endvidere bånd til andre dele af den danske lovgivning, der vedrører privatlivets fred, og som med udvalgets ord ”først har tildraget sig en mere almindelige interesse i Danmark de seneste år.” Udvalget henviser herefter til den førømtalte ændring af straffelovens bestemmelser om privatlivets fred i 1972.

## 5.2. Retstilstanden fra 1979 (den første lov om private registre)

Den 25. maj 1978 vedtog Folketinget som førnævnt loven om private registre,<sup>28</sup> der trådte i kraft den 1. januar 1979. Formålet med loven var ifølge lovforslagets bemærkninger at sikre, at oplysninger om personers, institutioners, foreningers og virksomheders økonomiske og private forhold kun blev registreret af private i det omfang, denne registrering tjente anerkendelsesværdige interesser samt at de registrerede oplysninger blev opbevaret og anvendt på betryggende måde.<sup>29</sup> Med andre ord skulle loven på den ene side sikre den personlige integritet og

27 Bet. 767/76, s. 13. (fremhævet her).

28 Lov nr. 293 af 8. juni 1978 om private registre.

29 Lovforslag nr. L 36 til lov om private registre mv. fremsat den 13. oktober 1977, s. 6. Lovforslaget var i øvrigt en uændret genfremsættelse af det forslag til lov om private registre, der blev fremsat for Folketinget den 16. marts 1977, men som ikke nåede at blive færdigbehandlet inden udgangen af folketingsåret 1976/77. Det er bemærkelsesværdigt, at der stort set ikke er nogen henvisning til Hetler-sagen under det genfremsatte lovforslags behandling i Folketinget, selvom det blev fremsat

på den anden side samtidig foretage en afvejning mellem beskyttelsen af denne integritet og forskellige erhvervsvirksomheders, foreningers m.fl. behov for at registrere og videregive personoplysninger.<sup>30</sup>

Indledningsvis kan det være hensigtsmæssigt at undersøge lovens registreringsbegreb. Om dette anfører Peter Blume i sin kommentar til loven:

”Ved register forstås enhver *systematiseret opbevaring af oplysninger, uanset på hvilket medium dette sker*, og uanset hvorvidt oplysningen er underkastet en form for struktur. At der skal være tale om en systematisk opbevaring af oplysninger betyder, at enkeltstående og tilfældige registreringer ikke er omfattet af loven (Bet. 687 p. 59). Registerbegrebet er et logisk og ikke et fysisk begreb. For at der skal være tale om et register, må det dog forudsættes, at der benyttes en selvstændig systematik, og at registeret varetager egne opgaver, jfr. RÅ [Registertilsynets Årsberetning] 1979 p. 32. *Registerbegrebet er ikke identisk med den naturlige forståelse af dette begreb, idet f.eks. også oplysninger i sagsmapper o. lign. er omfattet af bestemmelsen*, jfr. Bet. 687 p. 59. (...) [Det er] ikke noget krav, at oplysningerne fysisk er samlet, men blot at der ved brug af den relevante indgangsnøgle kan hentes oplysninger fra det pågældende system.

Baggrunden for dette vide og noget udflydende registreringsbegreb er, at *det vil være uønskværdigt i loven at operere med et snævert registreringsbegreb*, idet man herved kunne risikere, at *opbevaringsformer, der indebærer en risiko for den personlige integritet, ville falde uden for lovens rammer*.<sup>31</sup>

Ifølge Registertilsynets Årsberetning fra 1980 var det uden betydning i hvilken form, den pågældende oplysning forelå. F.eks. antog man at også fotografier kunne være omfattet af loven.<sup>32</sup>

Lovens anvendelsesområde var afgrænset i lovens 1. kapitel:

”§ 1, stk. 1: Registrering, der omfatter personoplysninger, og hvor der gøres brug af elektronisk databehandling, og systematisk registrering, der omfatter oplysninger om personers, institutioners, foreningers eller virksomheders private eller økonomiske forhold eller i øvrigt oplysninger om personlige forhold, som med rimelighed kan forlanges unddraget offentligheden, må kun finde sted efter reglerne i kapitel 2 og 3.”

---

kun kort tid før, at kommissionsdomstolen afgav sin beretning, og sagen altså har været fremme i medierne og været behandlet af kommissionsdomstolen under behandlingen af lovforslaget.

30 Peter Blume, *Personregistrering – Lov om private registre mv. – Lov om offentlige myndigheders registre*, (Akademisk forlag, 1987), s. 21.

31 *Ibid.*, s. 22-23. (fremhævet her).

32 Registertilsynets Årsberetning 1980, s. 69.

Ud over det der eksplicit fremgår af bestemmelsens ordlyd, indebar den endvidere, at det blev *forbudt for private at foretage systematisk registrering af personoplysninger* i videre omfang, jf. henvisningen til betingelserne i lovens kapitel 2 og 3, som kun omtaler erhvervsvirksomheder, foreninger mv. samt særligt udvalgte former for virksomhed (kreditoplysningsbureauer og adresseringsbureauer m.fl.).<sup>33</sup> Ifølge Peter Blume er det en logisk følge af lovens formål (beskyttelsen af privatlivets fred og en afvejning mellem dette hensyn på den ene side og virksomheders og andres *anerkendelsesværdige* interesser på den anden side), idet det var vanskeligt at se et acceptabelt samfundsmæssigt formål med private personers personregistre.<sup>34</sup>

Som det fremgår af bestemmelsen, var både edb-registre og – som noget særegent ved denne lov i forhold til ”søsterloven” om offentlige registre, der blev vedtaget samtidig – også i et vidt omfang manuelle, systematiske registre omfattet af loven. Som eksempel på manuelle registre kan nævnes kartoteker, aktmapper, arkiver, dokumentamlinger og lignende. Reguleringens genstand var dog ikke helt den samme. For de manuelle registres vedkommende var kun systematiske registre omfattet af loven, mens *alle* former for private edb-registreringer som udgangspunkt var omfattet af loven.

Endvidere gjaldt der den begrænsning i forhold til edb-registrene, at det primært var systematiske registre over (fysiske og juridiske) personers private og økonomiske forhold, der var omfattet af loven, såvel som andre personoplysninger, når det var rimeligt, at offentligheden ikke fik kendskab til disse. Begrebet ”private forhold” havde samme afgrænsning som i straffelovens § 264 d (oplysninger om interne familieforhold, sygdomme, seksualforbindelser o. lign., se ovenfor), mens der med ”personlige forhold” var tænkt på andre oplysninger om f.eks. straffe og oplysninger om den pågældendes personnummer mv.<sup>35</sup> ”Økonomiske forhold” skulle forstås bredt og omfattede også oplysninger om f.eks. betalingsevne mv. Uden for loven faldt derimod f.eks. registre, der alene

33 Ibid., s. 10.

34 P. Blume, *Personregistrering – Lov om private registre m.v. – Lov om offentlige myndigheders registre*, s. 24. Begrænsningen fik formentlig størst betydning efter udbredelsen af pc'er, men gjaldt altså også manuelle registre. Blume angiver dog samtidig, at forbuddet var vanskeligt at håndhæve, da § 1 som implicit indeholder begrænsningen ikke var omfattet af lovens straffebestemmelse (§ 27). Forholdet skulle derfor samtidig være omfattet af straffelovens § 264 d el. lign. for at kunne straf-sanktioneres. Blume ender derfor med at karakterisere forbuddet mod private personers registreringer af personlige oplysninger som en ”hensigtsserklæring”.

35 Ibid., s. 23.

indeholdt navne, adresser og tilsvarende oplysninger.<sup>36</sup> Det var dog ikke generelt muligt i en enkelt formel at fastslå, hvilke registre og oplysninger der var omfattet af bestemmelsen – det måtte afhænge af en konkret vurdering.

Personoplysninger blev defineret i lovens § 1, stk. 2:

”§ 1, stk. 2. Ved personoplysninger forstås oplysninger, som kan henføres til bestemte personer, selv om det forudsætter kendskab til personnummer, registreringsnummer eller lignende særlige identifikationer.”

I praksis blev der anlagt en ganske vid fortolkning. Det afgørende var, at man kunne identificere en person ved den pågældende oplysning, uanset om den først skulle kombineres med andre oplysninger. I ordvalget ”bestemte personer” lå der et krav om, at oplysningerne skulle kunne henføres til et enkelt individ, mens man på den anden side ikke krævede, at oplysningen entydigt lod sig henføre til en bestemt enkeltperson. Hvis registeret derimod kun indeholdt fuldstændigt anonymiserede oplysninger om personer, som ikke kunne identificeres via et nøglerregister el. lign., var det ikke omfattet af loven.

Loven *undtog* endvidere en række specifikke virksomheder fra lovens anvendelsesområde. Uden for loven faldt således:

- 1) Al registrering for en offentlig myndighed eller registrering, der i øvrigt var omfattet af loven om offentlig registrering.
- 2) Registrering til brug for personalhistoriske undersøgelser eller udgivelse af almindelige opslagsværker.<sup>37</sup> Herunder faldt også f.eks. privates slægtsforskning og mere erhvervsmæssige formål som f.eks. udgivelsen af opslagsværker som Den Blå Bog.
- 3) Registrering der alene fandt sted til videnskabelige eller statistiske formål.

Lovens kapitel 2 indeholdt de generelle regler for private registre, mens de efterfølgende kapitler fastlagde særlige regler på specielle områder, f.eks. kreditvurderingsbureauer og adresserings- og kuverteringsvirksomheder. I kapitel 2

<sup>36</sup> FT 1977/78, Tillæg A, sp. 620.

<sup>37</sup> Denne bestemmelse var foreslået af Registerudvalget i udkastet til lovforslag. Udvalget antog ikke, at sådanne registreringer i almindelighed indebar nogen risiko for krænkelse af den personlige integritet, hvorfor man ikke mente det var rimeligt eller hensigtsmæssigt at omfatte dem af loven, se Bet. 687/73, s. 39.

fandtes således de generelle regler for, hvad der måtte *registreres*, hvad der måtte *videregives*, og hvornår de registrerede oplysninger skulle *rettes eller slettes*. De mest interessante bestemmelser for den problemstilling, der behandles i dette kapitel, er lovens §§ 3 og 4 i kapitel 2.

Begrebet registrering dækkede i loven opbevaringen af oplysninger til internt brug, herunder også anvendelsen af oplysninger af personer, som uden at være direkte beskæftiget i den pågældende virksomhed dog udførte opgaver for denne, f.eks. revisorer og advokater. Ved videregivelse forstod man overdragelse af registrerede oplysninger til personer eller virksomheder, foreninger mv. uden for den pågældende virksomhed eller forening mv., der havde registreret oplysningerne. Når en forening gav oplysninger fra sit register til sine medlemmer, var der i lovens forstand tale om videregivelse.

### *Registrering af personoplysninger*

§ 3 regulerede opbevaringen (registreringen) af personoplysninger, som i henhold til denne bestemmelses stk. 1 (alene) måtte foretages af erhvervsvirksomheder, erhvervsdrivende, institutioner, foreninger og lignende, og kun i det omfang, registreringen var et *naturligt led i den normale drift af virksomheder mv. af den pågældende art*. Bestemmelsen var en såkaldt retlig standard, hvis nærmere indhold skulle fastlægges hen ad vejen i praksis ved bl.a. Registertilsynets afgørelser. Det var selve opbevaringen (registreringen) af oplysningerne, der skulle vurderes i henhold til denne standard; det var således ikke nok, at der havde været en legitim grund til at indhente oplysningerne. Stk. 1 fastsatte de generelle retningslinjer for registrering af ”almindelige” personoplysninger, mens stk. 2 fastsatte yderligere begrænsninger for registrering af de mere følsomme personoplysninger om enkeltpersoners *rent private forhold*. I 1978-loven hed det således:

”§ 3, stk. 2. Oplysninger om race, religion og hudfarve, om *politiske*, seksuelle og strafbare forhold, om helbredsforhold, misbrug af nydelsesmidler og lignende må ikke registreres, medmindre det følger af anden lovgivning. Registrering må dog ske, såfremt oplysningen er afgivet af den pågældende selv eller indhentet med hans samtykke og der foreligger omstændigheder, hvor han må vide, at oplysningen vil blive registreret. Det er endvidere en betingelse, at det er *nødvendigt* for virksomheden m.v. at være i besiddelse af den pågældende oplysning for at muliggøre en *berettiget* varetagelse af virksomhedens eller andres tarv”. (fremhævet her).

Oprensningen af de særligt følsomme oplysninger var ikke udtømmende. Ud over at en registrering af oplysninger om rent private forhold skulle opfylde de

almindelige betingelser i stk. 1 (registreringen skulle være et naturligt led i den normale drift af virksomheder mv. af den pågældende art), skulle registreringen endvidere – hvis ikke der var særskilt lovhjemmel til registreringen – opfylde tre krav:

- 1) Oplysningerne skulle være afgivet af den registrerede selv eller indhentet med dennes samtykke.
- 2) Der skulle foreligge omstændigheder, hvor den pågældende måtte vide, at oplysningen ville blive registreret.
- 3) Det skulle være *nødvendigt for virksomheden* mv. at være i besiddelse af den pågældende oplysning for at muliggøre en *berettiget varetagelse* af virksomhedens eller andres tarv.

Den sidste betingelse var indført for at undgå, at nogle skulle føle sig presset til at afgive et samtykke.<sup>38</sup> Et eksempel på en lovlig registrering kunne f.eks. være politiske oplysninger om en politisk forenings medlemmer. *Udgangspunktet* var dog, at det *ikke var tilladt for almindelige erhvervsvirksomheder mv. at registrere særligt følsomme personoplysninger*.<sup>39</sup>

#### *Videregivelse af personoplysninger*

§ 4 regulerede videregivelsen af oplysninger om rent private forhold (særligt følsomme personoplysninger):

”§ 4. Registrerede oplysninger om race, religion og hudfarve, om *politiske*, seksuelle og strafbare forhold, om helbredsforhold, misbrug af nydelsesmidler og lignende *må ikke videregives uden samtykke* fra den registrerede selv eller den, der handler på hans vegne, medmindre dette følger af anden lovgivning.” (fremhævet her).

Som udgangspunkt måtte disse oplysninger altså *ikke videregives*, med mindre der forelå et samtykke fra den registrerede eller nogen, der handlede på vedkommendes vegne, eller det fulgte af anden lovgivning. Selvom spørgsmålet om *videregivelse* af personfølsomme oplysninger i forhold til beskyttelsen af privatlivet umiddelbart kan synes endnu vigtigere end selve registreringsproblemet, blev der i loven stillet lempeligere krav til videregivelsen af disse oplysninger end til

38 FT 1977/78, Tillæg B, sp. 1119.

39 FT 1977/78, Tillæg A, sp. 624.



selve registreringen. Hvor videregivelsen af oplysningerne kun krævede et samtykke, krævede selve registreringen endvidere som nævnt, at den var *nødvendig for virksomheden* for at muliggøre en berettiget varetagelse af virksomhedens eller andres tarv etc. Der er ikke umiddelbart givet nogen forklaring på denne forskel i lovforarbejderne.

Videregivelsen af andre personlige oplysninger end de mest følsomme var reguleret i § 4, stk. 2:

”§ 4, stk. 2. *Andre registrerede oplysninger* må kun videregives uden den registreredes samtykke i det omfang, videregivelse uden sådant samtykke er et naturligt led i den normale drift af virksomheder m.v. af den pågældende art. Oplysninger om forhold, der ligger mere end 5 år tilbage, må dog ikke videregives uden samtykke, medmindre det er åbenbart, at det er af afgørende betydning for bedømmelsen af det forhold, som søges belyst, at oplysningen videregives, eller adgangen til videregivelse følger af anden lovgivning.” (fremhævet her).

Udgangspunktet var stadig, at videregivelsen krævede samtykke, men der var dog i visse tilfælde åbnet op for, at videregivelsen kunne ske uden samtykke, hvad der principielt var udelukket vedrørende de særligt følsomme personoplysninger (med mindre der var særlig lovhjemmel hertil). Som det ses var der endvidere indbygget en tidsfrist, som yderligere kvalificerede kravene til videregivelse af ”almindelige” personoplysninger uden samtykke efter fem år. Tidsfristen på fem år var ikke knyttet til tidspunktet for registreringen, men til de pågældende oplysninger. Almindelige statusoplysninger som fødselsdato, ægteskabelig stand mv. var dog ikke omfattet af tidsfristen.

### 5.3. Retstilstanden efter 1987 – ændring af loven om private registre

Yderligere fremskridt i den tekniske udvikling samt de indhøstede erfaringer med administrationen af de to registerlove førte til de første ændringer af lovene i 1987<sup>40</sup>. Hvad loven om private registre angår, indebar lovændringerne en væsentlig skærpelse af bestemmelserne for de private registre, der indeholdt særligt følsomme oplysninger. For det første blev ordlyden i § 3, stk. 2, ændret, så det blev præciseret, at de omhandlede oplysninger vedrørte ”enkeltpersoners rent private forhold”:

40 Ændringerne trådte i kraft den 1. april 1988.

”§ 3, stk. 2. Oplysninger om *enkeltpersoners rent private forhold, herunder* oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler o lign., må ikke registreres, medmindre dette følger af anden lovgivning (...).” (fremhævet her).

Omformuleringen af bestemmelsen tilsigtede imidlertid ikke nogen egentlig ændring af bestemmelsens substans, men skulle først og fremmest bringe den i overensstemmelse med udformningen af bestemmelsen om offentlige myndigheders videregivelse af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, som den var formuleret i den nyligt ikrafttrådte forvaltningslovs § 28, stk. 1.<sup>41</sup> Af samme grund føjede man ”væsentlige sociale problemer” til listen over de rent private forhold, der som før nævnt ikke var udtømmende.

Registrering ved hjælp af elektronisk databehandling af rent private forhold skulle fremover anmeldes forud til Registertilsynet, jf. § 3, stk. 4. Undtaget fra denne stramning var dog registre, der blev ført af foreninger o. lign. over deres egne medlemmer, f.eks. politiske foreninger.

Endelig kan det nævnes, at den undtagelse fra lovens område, som gjaldt i henhold til 1978-loven for registrering til videnskabelige og statistiske formål, blev delvist ophævet hvad de særligt følsomme oplysninger angik. Registrering til videnskabelige og statistiske formål af oplysninger om rent private forhold forudsatte herefter forudgående anmeldelse til Registertilsynet, som samtidig blev bemyndiget til at fastsætte nærmere vilkår for registeret til beskyttelse af de registreredes privatliv, herunder om samtykke fra den registrerede, om sletning og ajourføring af oplysninger samt om sikkerhedsforanstaltninger mod, at registeret blev misbrugt eller kom til uvedkommendes kundskab, jf. § 2, stk. 3. Registrering af ”almindelige” personoplysninger til videnskabelige og statistiske formål var derimod fortsat undtaget fra lovens anvendelsesområde.

Lovændringen medførte dog også visse lempelser. For det første blev yderligere en type virksomhed undtaget fra lovens anvendelsesområde, nemlig de

41 Forvaltningslovens § 28, stk. 1: Oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, herunder oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler og lignende, må ikke videregives til en anden forvaltningsmyndighed. Stk. 2 angiver en række undtagelsesbestemmelser, bl.a. samtykke og hjemmel i anden lov. Lov nr. 571 af 19/12 1985 om den offentlige forvaltning med senere ændringer. Se P. Blume, *Personregistrering – Lov om private registre m.v. – Lov om offentlige myndigheders registre*, s. 36.

statslige retsinformationssystemer.<sup>42</sup> Endvidere gav loven Registertilsynet en kompetence til at beslutte, at andre (private) retsinformationssystemer også kunne blive undtaget fra lovens bestemmelser, når man skønnede, at det var ”ubetænkeligt”, jf. § 1, stk. 5, og gav samtidig tilsynet mulighed for at fastsætte særlige betingelser til beskyttelse af de registreredes privatliv som ”modydelse” for undtagelse fra loven.

Registertilsynet fik også beføjelse til at tillade videregivelse af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold uden den pågældendes samtykke, når videregivelse skete til varetagelse af offentlige eller private interesser, herunder hensynet til den pågældende selv, der klart oversteg hensynet til de interesser, der begrundede hemmeligholdelse.<sup>43</sup>

---

42 Endvidere blev flere grupper senere undtaget ved bekendtgørelse nr. 121 af 11. marts 1988 (læger, tandlæger, apotekere, advokater, revisorer etc.) Massemediers informationssystemer blev i 1994 også udskilt fra loven og reguleret i en særskilt lov (Lov nr. 430 af 1. juni 1994 om Massemediers informationssystemer).

43 L 32, bilag 79, side 4-6 samt Retsudvalgets betænkning af 27. maj 1987 over forslag til lov om ændring af lov om private registre mv. og lov om offentlige myndigheders registre, s. 9-10 og s. 12-14 i bilaget til betænkningen (optryk af udvalgets spørgsmål nr. 29 til justitsministeren). Denne undtagelse var indført efter en appel under lovforslagets behandling fra forskellige humanitære organisationer, herunder Amnesty International, der påpegede, at der kunne være situationer, hvor man havde vægtige grunde til at registrere en person, som det af hensyn til den pågældendes sikkerhed mv. ikke var muligt at anmode om samtykke fra. Det var ikke tilsigtet, at bestemmelsen skulle få nogen videre udbredt anvendelse, se P. Blume (1996) s. 39-40.

## 6. ANALYSE OG KONKLUSION

Der kan argumenteres for, at privates registrering af personfølsomme oplysninger om f.eks. politisk tilhørsforhold ud fra almindelige retsgrundsætninger heller ikke var tilladt før vedtagelsen af den første lov om private registre i 1978, i det omfang den systematiske indsamling af oplysninger var et brud på privatlivets fred og ikke tjente noget anerkendelsesværdigt formål.

Registreringer af personoplysninger som foretaget af Hetler, Valter Loll m.fl. har derfor ikke været uproblematisk. Valter Lolls destruktion af sine arkivalier efter afsløringen i Ekstra Bladet kunne også tyde på, at han selv har været klar over dette. En sådan registrering kolliderede med det ”gamle princip” om privatlivets fred og respekten for medmenneskers privatliv, se ovenfor afsnit 3 og 4.

Forholdet har på den anden side ikke været *kriminaliseret*, idet noget sådant ville kræve lovhjemmel, jf. hovedprincippet om *nulla poena sine lege* som udtrykt i straffelovens § 1, stk. 1: ”Straf kan kun pålægges for et forhold, hvis strafbarhed er hjemlet ved lov, eller som ganske må ligestilles med et sådant”. Dette krav lever de førømtalte ”almindelige retsgrundsætninger” ikke op til. Retsvirkningen af, at registreringerne blev kendt, ville indtil 1972 som nævnt ovenfor blot være, at domstolene kunne beordre denne virksomhed standset. Efter 1972 havde den forurettede efter omstændighederne muligt også en vis adgang til compensation for den ikke-økonomiske skade, som han/hun måtte have lidt ved at blive konfronteret med dette forhold. Uretmæssig privat registrering af personoplysninger var dog stadig ikke strafbelagt.

Efter 1972 blev *videregivelsen* af meddelelser eller billeder vedrørende en andens private forhold i et vist omfang kriminaliseret, og overtrædelse af denne bestemmelse i straffelovens § 264 d kunne straffes med bøde eller hæfte. Der foreligger dog ingen oplysninger om, at der blev rejst sådanne sigtelser mod Hans Hetler eller Valter Loll.<sup>44</sup>

---

44 Forholdene ville under alle omstændigheder formentlig være forældet og derfor ikke længere strafbare, jf. straffelovens § 92. Forældelsesfristen er to år for lovovertrædelser, hvor der ikke er hjemlet

Med vedtagelsen af loven om private registre i 1978 blev det forbudt for privatpersoner at foretage nogen som helst form for systematisk registrering af andres personoplysninger, jf. forudsætningsvis i lovens § 1, stk. 1 som omtalt ovenfor i afsnit 5.2. Igen er retsvirkningen ("konsekvensen") af dette forbud dog tvivlsom, eftersom den bestemmelse (§ 1), som forbuddet blev udledt af, ikke var omfattet af straffebestemmelsen i lovens § 27, der tilskrev en straf med bøde eller hæfte (med mindre den øvrige lovgivning hjemlede en højere straf) til den, der overtrådte en række af lovens bestemmelser.<sup>45</sup> Privatpersoners registrering af oplysninger om andres rent private forhold var således heller ikke efter 1978 strafbar.

I det omfang registreringen af de rent private forhold derimod blev foretaget af f.eks. en politisk forening, virksomhed el.lign., skulle registreringen efter loven fra 1978 opfylde en række krav for at være lovlig. Mens registrering af egne medlemmer hvad foreninger angik ikke var problematisk, men vel nærmest en forudsætning for deres virke, er det vanskeligt at se det anerkendelsesværdige formål ved at registrere politiske modstanderes navne og politiske tilhørsforhold mv. En sådan registrering ville efter 1978 formentlig kunne straffes med bøde eller hæfte efter den private registerlovs § 27.

---

højere straf end fængsel i et år for overtrædelsen, eller når straffen for overtrædelsen ikke ville overstige bøde, jf. § 93, stk. 1.

45 Omfattet af straffebestemmelsen var derimod bl.a. undladelse af at efterkomme Registertilsynets forskellige påbud samt erhvervsvirksomheders, foreningers m.fl.s overtrædelse af forbuddet mod registrering af rent private forhold, når de øvrige betingelser herfor ikke var opfyldt.



## KAPITEL 8. GRUNDLOVSMÆSSIGE BESTEMMELSER FOR PET'S VIRKE

### INDHOLDSFORTEGNELSE:

1. INDLEDNING .....	375
2. FORENINGSFRIHEDEN – GRUNDLOVENS § 78.....	376
2.1. Grundlovens § 78, stk. 2 – opløsningsret eller -pligt? .....	378
2.2. ”Virker ved eller anstifter til vold” mv. ....	383
2.3. Er politiske partier særligt beskyttede?.....	385
2.4. De tre ”opløsningssager” .....	388
A. Forbud mod Den internationale Arbejderforening – dom .....	389
B. Nekkab-dommen .....	390
C. Kommunistloven.....	391
2.5. Nyere opløsningssager 1988-2005.....	392
A. Forslag om forbud mod nynazister.....	393
B. Forslag om forbud mod rockergrupper .....	393
C. Forslag til forbud mod Hizb-ut-Tahrir .....	394
D. Forslag til forbud mod Pædofilforeningen/Danish Pedophile Association.....	398
2.6. Indskriden mod ulovlige foreninger og retsvirkninger af opløsning .....	399





## 1. INDLEDNING

Kommissionens juridiske vurderinger af PET's arbejde er bl.a. baseret på en undersøgelse af de begrænsninger, som grundloven måtte sætte herfor. De to mest centrale grundlovsbestemmelser i den henseende er bestemmelserne om boligens ukrænkelighed, privatlivets fred og beskyttelse mod indgreb i meddelelseshemmeligheden (§ 72) samt foreningsfriheden (§ 78).

Grundlovens bestemmelse om boligens ukrænkelighed mv. (§ 72) er nærmere beskrevet i afsnittet om indgreb i meddelelseshemmeligheden, hvortil der henvises.

I henhold til grundlovens § 78, stk. 2, skal foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, opløses ved dom. I relation til grundlovens bestemmelse om foreningsfrihed vil dette kapitel navnlig omhandle spørgsmålene om, hvorvidt regeringen har *pligt* til efter grundloven at søge en forening opløst, der virker ved eller anstifter til vold mv., samt hvad der nærmere skal til, før en forening kan siges at "virke ved eller anstifte til vold" mv. Endvidere vil spørgsmålet om, hvorvidt politiske foreninger/partier nyder en særlig beskyttelse efter grundlovens § 78, der kunne tale for en begrænsning af anklagemyndighedens påtaleret, blive nærmere behandlet. Afsnittet om foreningsfrihed indeholder desuden en summarisk gengivelse af de kun tre tilfælde, hvor en forening er blevet tvangsmæssigt opløst/forbudt ved lov eller dom, samt en gennemgang af de nyere forsøg fra politisk hold på at få navngivne foreninger opløst. Endelig angives kort, hvilke retsvirkninger en eventuel opløsning har efter grundloven og lovens øvrige bestemmelser.

## 2. FORENINGSFRIHEDEN – GRUNDLOVENS § 78

Grundlovens bestemmelse om foreningsfriheden lyder som følger:

”§ 78. Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed.

*Stk. 2. Foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, bliver at opløse ved dom.*

Stk. 3. Ingen forening kan opløses ved en regeringsforanstaltning. Dog kan en forening foreløbig forbydes, men der skal da straks anlægges sag imod den til dens opløsning.

Stk. 4. Sager om opløsning af politiske foreninger skal uden særlig tilladelse kunne indbringes for rigets øverste domstol.

Stk. 5. Opløsningens retsvirkninger fastsættes ved lov.” (fremhævet her).

Bestemmelsen vedrører dels *foreningsdannelsen*, som ikke kan gøres afhængig af nogen forudgående tilladelse,<sup>1</sup> dels betingelserne for *efterfølgende opløsning* af foreninger ved statsmagtens indgriben. Friheden til at danne foreninger gælder kun for foreninger med *lovlige formål*.<sup>2</sup> Omvendt anses foreninger, der har et ulovligt formål, ikke at være beskyttet af grundloven. Retten til at stifte en

---

1 Bestemmelsen udelukker både legalitetscensur og hensigtsmæssigheds censur. Man kan dog godt stille krav om, at en forening skal registreres for at opnå en særlig status, f.eks. registrering af aktieselskaber for at opnå en begrænsning af deltagernes hæftelse mv., se f.eks. Zahle, *Menneskerettigheder*, s. 141 f.

2 Noget andet er, at lovgivningsmagten godt kan ændre et foreningsøjemed fra lovligt til ulovligt, se for eksempel L 349 af 22. august 1941 om forbud mod kommunistiske foreninger mv. Endvidere kan der formentlig (på samme måde som for ytringsfriheden) nedlægges fogedforbud, hvis der på forhånd foreligger en konkret begrundet mistanke om, at nogen agter at stifte en forening med et klart ulovligt formål, M. Sørensen, *Statsforfatningsret*, s. 389.

forening tilkommer ”borgerne”, herunder også udenlandske statsborgere, som opholder sig i Danmark på mere end rent midlertidig basis.<sup>3</sup>

Retten til at danne foreninger og beskyttelsen mod vilkårlig opløsning af eksisterende foreninger stammer helt tilbage fra den første grundlov fra 1849. Alligevel har grundlovens over 150-årige historie kun budt på tre tilfælde, hvor en forening er blevet tvangsmæssigt opløst, og den sidste af disse ligger så langt tilbage som 1941. Der er således ikke opløst nogen forening ved myndighedernes mellemkomst i den periode, som Kommissionens undersøgelse omfatter – trods det, at utallige organisationer og foreninger er blevet overvåget af PET i perioden 1945-89 ud fra en mistanke om, at de udgjorde en ”fare for landets sikkerhed” eller lignende.

Undersøgelser og vurderinger af, i hvilket omfang sådanne foreninger ville ty til vold mv. for at opnå deres mål, var og er notorisk en central del af PET's efterforskning. I det omfang en af de foreninger/organisationer, som PET overvågede, måtte antages at ville fremme sit mål gennem ”vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende”, som der står i grundlovens § 78, stk. 2, kunne man derfor stille det spørgsmål, om justitsministeren da ikke ville have pligt til at søge en sådan forening opløst? Og ud fra det faktum, at man ikke har søgt nogen foreninger opløst i perioden, kan man da modsætningsvis slutte, at så har ingen af de foreninger, der har været i PET's søgelys, beviseligt søgt at nå deres mål ved vold el. lign.? Har den intense overvågning af foreningerne i så fald været berettiget? For at kunne besvare disse spørgsmål er det nødvendigt først at foretage en nærmere fortolkning af grundlovens § 78, stk. 2, hvorefter foreninger, der virker ved eller anstifter til vold mv., bliver at opløse ved dom.

---

3 M. Sørensen, *Statsforfatningsret*, s. 384, A. Ross, *Dansk Statsforfatningsret II*, s. 736, H. Zahle, *Menneskerettigheder*, s. 147 f., der også mener, at udlændinge, der kun er på midlertidigt ophold i landet, er omfattet af § 78. Anderledes P. Andersen, *Dansk Statsforfatningsret*, s. 680, der slet ikke mener udlændinge er omfattet. I grundlovens § 85 gives der udtrykkeligt mulighed for at begrænse forenings- og forsamlingsfriheden for personer, der hører til forsvaret.

## 2.1. Grundlovens § 78, stk. 2 – opløsningsret eller -pligt?<sup>4</sup>

En forening kan opløses ved dom eller ved lov.<sup>5</sup> Hverken justitsministeren, anklagemyndigheden eller f.eks. politimesteren har beføjelse til at beslutte, at en given forening permanent skal opløses, men regeringen har udtrykkeligt mulighed for at nedlægge et *foreløbigt forbud* mod foreningens fortsatte virke og skal samtidig straks anlægge en sag ved domstolene, som har den egentlige kompetence til at opløse foreningen, jf. grundlovens § 78, stk. 3.<sup>6</sup> Sagen rejses af anklagemyndigheden, der normalt som i de fleste andre sager i første omgang vil overveje, om sagen er formålstjenlig og opportun under de foreliggende omstændigheder, jf. det såkaldte *opportunitetsprincip*.<sup>7</sup> Det kan f.eks. tænkes, at en strafferetlig forfølgning af foreningens hovedmænd er tilstrækkelig til at bringe ulovligheden til ophør, uden at det er nødvendigt at opløse foreningen.

Ved afgørelsen af, hvorvidt der skal anlægges en opløsningssag, er anklagemyndigheden undergivet justitsministerens instruktion, og justitsministeren handler under sædvanligt politisk og retligt ansvar, jf. grundlovens § 15, stk. 1, og ministeransvarlighedslovens § 5. Hertil er alle enige. Uenigheden i den forfatningsretlige teori manifesterer sig ved spørgsmålet om, hvorvidt justitsministeren ved anklagemyndigheden i nogle tilfælde har *pligt* til at anlægge en opløsningssag ved domstolene, nemlig i de tilfælde, der er omtalt i grundlovens § 78, stk. 2.

Indtil 1998 herskede der enighed i den forfatningsretlige teori: § 78, stk. 2,

4 Se til afsnittet Nicoline Nyholm Millers artikel i *Juristen*, nr. 1, januar 2006.

5 Opløsning ved lov fremgår ikke udtrykkeligt af grundloven, men indfortolkes ved fraværet af direkte begrænsninger af lovgivers kompetence i grundlovens § 78 og støttes yderligere i, at den grundlovgivende rigsdagsforsamling udtrykkeligt besluttede at holde denne mulighed åben som et ekstraordinært skridt til værn for staten under "ekstraordinære omstændigheder", se bl.a. Ross, *Dansk Statsforfatningsret II*, s. 740, hvor der henvises til RT 1848/49, Forhandlinger sp. 2625.

6 I praksis indrømmes anklagemyndigheden to uger til at forberede og anlægge sagen, se H. Zahle, *Menneskerettigheder*, Dansk forfatningsret 3, 3. udgave, 2003, s. 142 med henvisning til retsplejelovens § 648, jf. § 634. A. Ross, *Dansk Statsforfatningsret II*, s. 742, vil dog kun give anklagemyndigheden en uge til at anlægge opløsningssag.

7 Ved afgørelsen af, hvorvidt der skal rejses en sag mod en mistænkt eller ej, skal anklagemyndigheden normalt først og fremmest se på, om det bevismæssige grundlag for en domfældelse er til stede, dvs. om der er tilstrækkelige beviser i sagen til, at man regner med, at man kan få den pågældende dømt. Selvom dette måtte være tilfældet, har anklagemyndigheden endvidere mulighed for alligevel at undlade at rejse sag, hvis sagens omstændigheder fører til, at en tiltale ville være uhensigtsmæssig eller urimelig, herunder af ressourcemæssige hensyn. Det kaldes for "opportunitetsprincippet" og er reguleret nærmere i retsplejelovens § 722.

indebar ifølge samtlige statsretskyndige<sup>8</sup> en pligt for justitsministeren ved anklagemyndigheden til at anlægge en sag til opløsning af en forening, der virkede ved eller søgte at nå sit mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende.<sup>9</sup>

- **Poul Andersen** anfører i ”Dansk Statsforfatningsret”, at bestemmelsen omhandler ”kvalificeret Ulovlighed”, og herudover indeholder ”et *grundlovsmæssigt Pa-abud* om Opløsning af de omhandlede foreninger, som ikke ved Lov vil kunne gøres Lovlige.”<sup>10</sup> Påbuddet vil dog ifølge Andersen ”næppe få større praktisk betydning”, da det er regeringen, der skal beslutte, om der skal rejses sag, hvortil kommer, at de kriterier der er opstillet for afgørelsen ifølge forfatteren er så vage, at der ikke bliver synderlig forskel på regeringens stilling i sådanne tilfælde og i henhold til grundlovens 78, stk. 3, hvorefter der kan nedlægges et foreløbigt forbud mod en(hver) forening og herefter anlægges opløsnings-sag ved domstolene.
- Ifølge **Alf Ross** indeholder grundlovens § 78, stk. 2, en regel, der gør det til en *pligt* for anklagemyndigheden at rejse en sag til opløsning mod foreninger, der direkte af grundloven er erklæret for ulovlige. Endvidere mener han bestemmelsens betydning skal findes deri, at den *udelukker enhver adgang i henhold til retsplejelovens § 723, stk. 2 (opportunitetsprincippet), til at undlade at rejse sag*. Ross mener dog ikke, at dette har større betydning, da anklagemyndigheden også uden bestemmelsen efter hans mening normalt ville have pligt til at rejse sag i disse tilfælde.<sup>11</sup>
- **Max Sørensen** henviser til opportunitetsprincippet som vejledende for anklagemyndighedens beslutning om, hvorvidt der skal rejses sag efter grundlovens § 78, stk. 3. Samtidig fremhæver han dog, at det i § 78, stk. 2-tilfældene er ”gjort til en *pligt* for vedkommende myndighed, det vil i sidste ende sige justitsministeren, at rejse sag ... over for foreninger der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold”... mv.<sup>12</sup>
- **Den kommenterede grundlov** fra 1999 (Jens Kristiansen) anfører godt nok loyalt, at Rigsadvokaten har udtalt sig imod en pligt i grundlovens § 78, stk. 2,

8 Hermed menes både den juridiske teori funderet i universitetsverdenen og i de fortolkningsbidrag, der udgik fra Justitsministeriets Lovafdeling. Nærmere referencer følger nedenfor.

9 I hvert fald i forhold til facit, om end de forskellige statsretlige eksperter til gengæld adskilte sig lidt fra hinanden i ræsonnementet bag denne opfattelse.

10 Fremhævet her. P. Andersen, *Dansk Statsforfatningsret*, s. 686.

11 A. Ross, *Dansk Statsforfatningsret II*, s. 723.

12 Fremhævet her. M. Sørensen, *Statsforfatningsret*, s. 390.

til at rejse opløsnings sag over for foreninger, der virker ved vold mv. (se nedenfor). Det er imidlertid det modsatte synspunkt – at anklagemyndigheden i de tilfælde, hvor der er tale om en forening med et voldeligt formål, formentlig i medfør af grundlovens § 78, stk. 2, har en *pligt* til at anlægge sag til opløsning af foreningen – der anføres som det gældende synspunkt, dog uden at kommentaren i øvrigt forholder sig nærmere til Rigsadvokatens synspunkt.<sup>13</sup>

- **Peter Germer** anfører, at det af grundlovens § 78, stk. 2, fremgår, at den materielle foreningsfrihed ikke er ubegrænset, idet foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold mv. skal opløses ved dom, uden at han i øvrigt – til forskel fra de øvrige statsretskyndige – problematiserer det yderligere eller bidrager med egne fortolkninger af ordlydens rækkevidde.<sup>14</sup>
- **Henrik Zahle** skriver om bestemmelsens rækkevidde, at foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold mv. også uden reglen i § 78, stk. 2, ville være ulovlige, hvorfor betydningen af bestemmelsen ifølge Zahle derfor må være, at det *påhviler regeringen (anklagemyndigheden) at rejse en sag til opløsning af en sådan forening*. Videre mener han (ligesom Ross), at *anklagemyndigheden ikke er beføjet til efter en konkret bedømmelse af behovet for sag om straf og opløsning at undlade at rejse sag mod en forening omfattet af reglen*.<sup>15</sup>

Også Justitsministeriets statsretseksperter var i hvert fald indtil 1998 af den opfattelse, at § 78, stk. 2, indebærer en pligt for justitsministeren til at anlægge sag mod foreninger, der virker ved vold mv. I tre notitser af henholdsvis 24. og 30. september samt 3. oktober 1996 har ministeriet behandlet forskellige spørgsmål vedrørende anvendelsen og fortolkningen af grundlovens § 78 i forbindelse med debatten om eventuel opløsning af rockerklubberne Hells Angels og Bandidos. I notitsen af 30. september 1996 anføres det med henvisning til citater fra Zahle, Germer, Ross, Max Sørensen og Poul Andersen, at bestemmelsen pålægger anklagemyndigheden at rejse sag mod voldelige foreninger. Det anføres bl.a., at:

”*Pligten* til at rejse sag til opløsning må efter Justitsministeriets opfattelse antages at gælde, uanset om foreningen har et politisk eller andet bredere samfunds-

13 H. Zahle m. fl., *Kommenteret grundlov*, s. 458.

14 Peter Germer, *Statsforfatningsret*, 3. udg. (JØF, 2001), s. 297. Bemærk, at den citerede udgave af Germers lærebog er udgivet i 2001, altså efter fremkomsten af Rigsadvokatens redegørelse, men kommenterer ikke denne nærmere.

15 H. Zahle, *Menneskerettigheder*, s. 143.

mæssigt sigte (f.eks. til formål at omstyrte den gældende samfundsordning) eller ikke (...)

(...) [Det kan] ikke antages, at bestemmelsen i grundlovens § 78, stk. 2, alene tager sigte på voldsudøvelse af samfundsomvæltende karakter. Også foreninger, der har til formål at udøve eller faktisk som et led i foreningens aktiviteter udøver vold eller opfordrer til vold skal opløses efter grundlovens 78, stk. 2.”<sup>16</sup>

I 1998 fremkom Rigsadvokatens redegørelse om mulighederne for at søge rockerklubberne Hells Angels og Bandidos opløst ved dom.<sup>17</sup> Redegørelsen indeholdt en ny fortolkning af grundlovens § 78, stk. 2. Efter en analyse af bemærkningerne til det ændringsforslag til grundlov, som blev vedtaget af Rigsdagen i 1939, sammenholdt med forarbejderne til grundloven af 1953, nåede Rigsadvokaten under henvisning til det for anklagemyndigheden almindeligt gældende opportunitetsprincip til den antagelse, ”at anklagemyndigheden kan undlade at indlede en sag efter grundlovens § 78, stk. 2, såfremt anklagemyndigheden finder, at det ikke er tilstrækkeligt sikkert, at det bevismæssige grundlag for en opløsning er til stede, og hensigtsmæssigheds- og billighedssynspunkter, herunder ressourcemæssige hensyn, taler herfor”.

Rigsadvokatens fortolkning er blevet imødegået af Henrik Zahle<sup>18</sup> og Gorm Toftegaard Nielsen.<sup>19</sup>

Uanset hvilken fortolkning, der lægges til grund, må det under alle omstændigheder i det enkelte tilfælde vurderes, om volden eller truslen om/anstiftelsen hertil kan siges at være *tilstrækkelig kvalificeret* til, at stk. 2 aktiveres. Udtalelser fra justitsminister Lene Espersen under bl.a. en forespørgsel i 2004 om opløsning af Hizb-ut-Tahrir (mere herom nedenfor) tyder også på, at det ikke er spørgsmålet, *om der er en pligt* til at anlægge sag, men derimod *om det nødvendige grundlag for en opløsningssag er til stede*, der er afgørende for, om justitsministeren ved anklagemyndigheden vil anlægge en opløsningssag mod en forening, der virker ved eller anstifter til vold:

16 Justitsministeriet: *Notits af 30. september 1996 om grundlovens § 78, stk. 2*, som citeret i Gorm Toftegaard Nielsen, *Grundlovens § 78 og foreningsforbud*, i UfR 1999 B.67, s. 68, samt *Rockerredogørelsen*, s. 33-34.

17 *Rockerredogørelsen*.

18 H. Zahle, *Menneskerettigheder*, s. 143.

19 *Ugeskrift for Retsvæsen*, 1999, afd. B, side 67 ff.

”En anden debat, som har kørt sideløbende i dag, har så været hele spørgsmålet om, hvad så med grundlovens § 78, stk. 2. Har en justitsminister ikke en pligt her? Det er rigtigt, at der er forskellige juridiske vurderinger af, hvor langt den pligt går, men også den diskussion må jeg sige i det hele taget er fuldstændig uvedkommende for den debat, vi har om at søge Hizb-ut-Tahrir opløst. Jeg har allerede tilkendegivet, at jeg ikke skal trækkes til truget for at søge en forening opløst ved dom. Jeg har meget klart tilkendegivet på regeringens vegne, at hvis de retlige betingelser er til stede, så vil jeg bede anklagemyndigheden om at søge foreningen opløst ved dom. Så hele den her diskussion om en pligt er sagen fuldstændig uvedkommende.”<sup>20</sup>

Ud fra justitsminister Lene Espersens udtalelser og Rigsadvokatens redegørelser om rockerklubberne Hells Angels og Bandidos, Hizb-ut-Tahrir og Pædofilgruppen (se nærmere nedenfor) kan det konkluderes, at baggrunden for, at der ikke i *nyere tid* er anlagt opløsningssag mod nogen af de nævnte foreninger, selvom personer med tilknytning til i hvert fald de to førstnævnte foreninger enten notorisk har udøvet voldshandlinger eller i foreningens navn har benyttet sig af voldelig retorik, tilsyneladende er, at Rigsadvokaten endnu ikke har ment at kunne løfte bevisbyrden for, at nogen af de nævnte foreninger ”virker ved vold” mv.

Denne præmis er ikke nødvendigvis i samme grad årsagen til, at der i den periode, som Kommissionens undersøgelse vedrører (1945-89), ikke er rejst nogen opløsningssag mod nogen af de grupperinger, der var i PET's søgelys gennem tiden. Det må dog i det mindste kunne konstateres, at de manglende opløsningssager ikke kan skyldes tvivl hos Justitsministeriet om den rette fortolkning af grundlovens § 78, stk. 2, da den forståelse af bestemmelsen, som denne udredning argumenterer for, helt indtil Rigsadvokatens rockerredogørelse fra 1998 som dokumenteret ovenfor stod uantastet både hos den juridiske ekspertise på universiteterne og blandt de statsretskyndige i Justitsministeriet selv.

Endelig bemærkes, at selv om det i overensstemmelse med den overvejende opfattelse lægges til grund, at der foreligger en pligt til at rejse sag, såfremt det bevismæssige grundlag vurderes at være til stede, kan den omstændighed, at der i den af beretningen omfattede periode, 1945-1989, ikke er rejst sag efter grundlovens § 78, stk. 2, ikke føre til at anse PET's overvågning af en lang række politiske organisationer for uretmæssig. PET's hovedopgave er præventiv, nemlig ”at overvåge, forebygge og modvirke foretagender og handlinger, som må antages at rumme en fare for rigets selvstændighed og sikkerhed og den lovlige samfundsorden, herunder i første række de i straffelovens kapitel 12 og 13 omhandlede

20 Forespørgsel nr. F 59 om opløsning af Hizb-ut-Tahrir, FT 2003/04, FF sp. 10835.



forbrydelser.”<sup>21</sup> Det kan tværtimod hævdes, at en pligt ifølge grundlovens § 78, stk. 2, til at rejse sag, understøtter PET's ret og pligt til overvågning.

## 2.2. ”Virker ved eller anstifter til vold” mv.

Spørgsmålet om, hvornår en forening kan siges at virke ved eller anstifte til vold, er som nævnt centralt for *bevisvurderingen* efter grundlovens § 78, stk. 2. Det er anklagemyndigheden,<sup>22</sup> der på grundlag af politiets efterforskning skal tage stilling til, om der er fornødent bevis for, at en organisation har et ulovligt øjemed, herunder om den virker ved eller søger at nå sit mål ved vold mv. Beviset for, at en *forening* virker ved vold mv. er formentlig noget vanskeligere at tilvejebringe end beviset for, at et eller flere *medlemmer* af den pågældende forening har foretaget en eller flere voldshandlinger eller truet hermed.<sup>23</sup>

Ved bedømmelsen af, om en *forening* virker ved eller søger at nå sine mål ved vold, er det afgørende den virksomhed, som foreningen faktisk udfolder eller må forventes at udfolde samt de midler, der anvendes for at opnå foreningens formål, og ikke hvad der måtte være nedfældet i vedtægterne, selvom det også har betydning.<sup>24</sup> Ifølge Ross omfatter en forenings øjemed ”al den foreningsaktivitet, der må påregnes som en normal, planmæssig bestanddel af foreningens virke når forudsætningerne for sådan aktivitet er til stede.”<sup>25</sup> I Rigsadvokatens rockerredegørelse argumenteres der endvidere for, at også forhold begået spontant og ud fra medlemmernes egen beslutning kan tillægges betydning, hvis foreningen som sådan eller medlemmerne får kendskab til forholdene og efterfølgende billiger eller affinder sig med dem uden at gøre indsigelse. Denne betragtning understøttes yderligere, hvis det kan lægges til grund, at de pågældende ulovlige

21 Her citeret fra Politiets Efterretningstjeneste, *Redegørelse vedr. dele af PET's virksomhed*, s. 7.

22 Med mindre Folketinget skrider til opløsning ved lov.

23 Se *Notat om Rigsadvokatens redegørelse om mulighederne for at søge rockerklubberne Hells Angels og Bandidos opløst ved dom*, vedlagt Justitsministeriets orientering af 29. april 1998 til Retsudvalget om samme emne, Retsudvalget alm. del – bilag 179, 1997-98, 2. saml. (herefter *Notat om rockerredegørelsen*), s. 6-7, hvor det kun har været muligt at komme frem til, at de to rockerklubber er foreninger, der i vidt omfang har voldelige personer som medlemmer, se nærmere afsnit 3 B. om rockergrupperne nedenfor.

24 P. Andersen, *Dansk Statsforfatningsret*, s. 681, M. Sørensen, *Statsforfatningsret*, s. 387, A. Ross, *Dansk Statsforfatningsret II*, s. 747 f. og H. Zahle, *Menneskerettigheder*, s. 144 f.

25 A. Ross, *Dansk Statsforfatningsret II*, s. 747 f.

forhold er i foreningens interesse eller måske endda led i dens formål.<sup>26</sup>

Jens V. Krenchel og Søren Friis Hansen giver følgende bud på, hvornår en forening kan siges at virke ved vold mv.:

”Der kan (...) ikke siges meget konkret om den bevisbyrde, som anklagemyndigheden skal løfte, for at en forening kan antages at virke ved vold. Det må dog ligge fast, at volden skal være et varigt og væsentligt led i udøvelsen af foreningens virksomhed.”<sup>27</sup>

Ifølge fhv. justitsminister Erik Ninn-Hansen, der udtalte sig om fortolkningen af § 78, stk. 2, under debatten om Fælles Kurs’ forslag om forbud mod nazistisk virksomhed (se nærmere nedenfor), skal volden ”være et almindeligt led i foreningens aktiviteter og ikke bare have karakter af tilfældig vold. Der må også kunne stilles krav om, at der foreligger mere konkrete beviser på, at midlet til at opnå foreningens mål er vold. Det kan være direkte handlinger af mere systematisk karakter eller direkte udtalelser om, at man vil bruge vold til at opnå sit formål.”<sup>28</sup> Heri ligger bl.a., at den omstændighed, at en forening eller dens medlemmer en enkelt eller få gange mere tilfældigt har opfordret til eller udøvet vold mv., ikke i almindelighed er tilstrækkeligt til at begrunde foreningens opløsning. Det gælder ifølge Rigsadvokaten uanset, om de strafbare forhold er af alvorlig karakter.<sup>29</sup> Det er bl.a. grunden til, at Rigsadvokaten ikke mente, at der var grundlag for at søge Hizb-ut-Tahrir opløst, selvom foreningens talsmand blev dømt for at have uddelt løbesedler med et indhold stridende mod straffelovens § 266 b (se nærmere nedenfor).

Rigsadvokaten har afgrænset beviskravet til, at foreningen gennem sin levetid i et ikke ubetydeligt omfang har foretaget voldelige handlinger eller fremsat trusler herom, således at disse handlinger mv. ”indgår som et dominerende eller almindeligt led i foreningens virksomhed.”<sup>30</sup> Selvom Rigsadvokaten i 1998 påviste, at medlemmerne af de to undersøgte rockerklubber Hells Angels og Bandidos i vidt omfang var straffet for kriminalitet, der var relevant for vurderingen af, hvorvidt foreningerne virker ved vold, var det ikke tilstrækkeligt – det skulle

26 *Rockerredegørelsen*, s. 54 f.

27 Fremhævet her. Jens Valdermar Krenchel og Søren Friis Hansen, *Refleksioner over foreningsbegrebet*, U 1997 B.273, s. 281.

28 FT 1987/88 1. saml., FF sp. 9403.

29 *Notat om Rockerredegørelsen*, s. 5.

30 *Rockerredegørelsen*, s. 54.

endvidere bevises, at de strafbare handlinger kunne tilregnes *foreningerne*.<sup>31</sup> Gorm Toftegaard Nielsen mener, at Rigsadvokaten herved har lagt beviskravene så højt, at hjemlen for foreningsforbud derved bliver uanvendelig.<sup>32</sup> Rigsadvokaten har muligvis modereret beviskravet siden hen, idet der i Rigsadvokatens redegørelse om Hizb-ut-Tahrir er angivet som et krav, at der ”inden for foreningens rammer i et ikke ubetydeligt omfang er eller tilsigtes begået ulovlige/strafbare forhold, således at disse forhold må betegnes som et mere almindeligt led i foreningens virksomhed”.<sup>33</sup> Nedenfor redegøres der nærmere for Rigsadvokatens undersøgelser af bl.a. rockerklubberne og Hizb-ut-Tahrir, herunder den konkrete bevisvurdering. Først skal det dog undersøges, om politiske partier nyder en særlig beskyttelse mod opløsning i henhold til grundlovens § 78.

### 2.3. Er politiske partier særligt beskyttede?

Det er en fast antagelse, at politiske partier per se udgør foreninger i henhold til grundloven.<sup>34</sup> Mens den religiøse foreningsfrihed er særskilt sikret i grundlovens § 67,<sup>35</sup> findes der *ikke nogen grundlovsbestemmelse, som udtrykkeligt sik-*

31 Ifølge Rigsadvokatens opgørelse var 81 % af Hells Angels' medlemmer og 76 % af Bandidos' medlemmer straffet mindst en gang for en overtrædelse af straffeloven, der kunne have betydning for vurderingen af, om foreningerne virker ved vold, heraf var hhv. 35 % og 32 % straffet mindst en gang for sådan kriminalitet i ”medlemsperioden”, dvs. som fuldgældende medlem, probationary, prospect eller hangaround. Kun hhv. 22 % af Hells Angels' medlemmer og 19 % af Bandidos' medlemmer ville på det pågældende tidspunkt kunne få udstedt en ren straffeattest. *Notat om Rockerredøgørelsen*, s. 6.

32 U 1999 B.67, s. 73. Samme synspunkt har det Radikale Venstre givet udtryk for bl.a. i betænkningen til DF's beslutningsforslag om at forbyde Hizb-ut-Tahrir, se nærmere nedenfor (FT 2003/04, Tillæg B, s. 2312).

33 *Rigsadvokatens redegørelse af 15. januar 2004 om eventuel opløsning af Hizb-ut-Tahrir* (herefter *Redegørelse om Hizb-ut-Tahrir*), s. 6. Hentet fra Justitsministeriets hjemmeside, www.jm.dk, Pressemeddelelser 2004, senest set den 22. august 2005. Det svarer i øvrigt til Justitsministeriets egen vurdering, se notat om bestemmelsen i grundlovens § 78 om foreningsfrihed, s. 11. Notatet er dateret den 29. juni 2004 og offentliggjort på Folketingets hjemmeside www.ft.dk som bilag under Retsudvalget, Alm. del 2003/04 – bilag 962.

34 Jørgen Albæk Jensen, *De politiske partier og den materielle foreningsfrihed*, Juristen nr. 1/1996, s.1, samt Krenchel & Hansen, *Refleksioner over foreningsbegrebet*, s. 281.

35 Grundlovens § 67 lyder som følger: ”Borgerne har ret til at forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden.”

rer den materielle foreningsfrihed i politisk øjemed.<sup>36</sup> Den herskende opfattelse blandt statsretsekspertter er imidlertid, at også politiske partier nyder en særlig beskyttelse i forhold til andre foreninger,<sup>37</sup> da friheden til at danne politiske foreninger er en afgørende forudsætning for, at det parlamentariske folkestyre kan fungere.

Endvidere kræver grundlovens § 31, stk. 2, at der ved folketingsvalg anvendes en eller anden form for forholdstalsvalg, og denne valgmåde kan næppe som påpeget af flere statsretsekspertter tænkes gennemført uden, at der findes politiske partier, således at stemmer kan overføres fra en kreds til en anden.<sup>38</sup> Endelig kan en vis fortrinsstilling for politiske foreninger udledes af § 78, stk. 4, der blev indføjet ved grundlovsrevisionen i 1953 for at sikre partiers retssikkerhed ved at angive, at sager om opløsning af politiske foreninger uden særlig tilladelse kan indbringes for Højesteret som sidste instans.<sup>39</sup>

Herudover adskiller de statsretskyndige sig fra hinanden i den videre argumentation og i den styrke, som de vil tillægge denne særstilling:

- **Poul Andersen** finder det utvivlsomt, at ”Grundloven har villet sikre...Friheden til gennem Foreninger at drøfte og øve Indflydelse paa offentlige Anliggender,” da ”Erfaringen har vist, at politiske Partier...er en demokratisk Nødvendighed” og ”...et nødvendigt Led i det demokratiske Statsstyre”.<sup>40</sup> Dette må ifølge Andersen indebære, at lovgivningsmagten hverken kan forbyde politiske partier generelt eller ”uden videre” kan forbyde et enkelt politisk parti. Et forbud må forudsætte, at partiet enten betjener sig af de midler, som er beskrevet i § 78, stk. 2, eller andre ulovlige midler efter almindeligt gældende ret.

36 M. Sørensen, *Statsforfatningsret*, s. 389, H. Zahle, *Menneskerettigheder*, s. 146.

37 P. Andersen, *Dansk Statsforfatningsret*, s. 683, A. Ross, *Dansk Statsforfatningsret II*, s. 750, H. Zahle m. fl., *Kommenteret grundlov*, s. 453, Albæk Jensen, *De politiske partier og den materielle foreningsfrihed*, P. Germer, *Statsforfatningsret*, s. 296, H. Zahle, *Menneskerettigheder*, s.144 f.

38 Grundlovens § 31, stk. 2: ”De nærmere regler for valgrettens udøvelse gives ved valgloven, der til sikring af en ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne fastsætter valgmåden, herunder hvorvidt *forholdstalsvalgmåden* skal føres igennem i eller uden forbindelse med valg i enkeltmandskredse” (fremhævet her). Jf. f.eks. P. Germer, *Statsforfatningsret*, s. 296, A. Ross, *Dansk Statsforfatningsret II*, s. 750, og P. Andersen, *Dansk Statsforfatningsret*, s. 683 f.

39 Normalt ville det, såfremt sagen var startet i byretten, kræve en særlig tilladelse fra Procesbevillingsnævnet at føre sagen for Højesteret, da det ville indebære, at sagen blev prøvet af tre instanser mod de sædvanlige to, jf. retsplejelovens kapitel 1 a.

40 P. Andersen, *Dansk Statsforfatningsret*, s. 676 ff.

- **Alf Ross** anerkender også – om end noget mere afdæmpet – en vis materiel foreningsfrihed for politiske foreninger, idet han mener man ”måske” kan udlede en forudsætning herom i grundlovens § 31. Han mener dog ikke, at spørgsmålet er særlig interessant, da et forbud mod politiske partier generelt eller mod bestemte partier ”ligger hinsides hvad der kan tænkes i en demokratisk stat bortset fra helt ekstraordinære situationer.”<sup>41</sup> Han erindrer dog om, at lovgivningsmagten kan opløse ”en hvilken som helst forening” ved lov – altså også politiske partier, om end han som nævnt vil reservere denne mulighed til ”helt ekstraordinære situationer”<sup>42</sup> Ross er således den mest forbeholdne af de statsretskyndige, der har udtalt sig om dette spørgsmål efter grundlovsrevisionen i 1953.
- Omvendt er **Peter Germer** den statsretlige kommentator, der mest kategorisk fastslår eksistensen af en materiel foreningsfrihed målrettet de politiske partier. Germer mener således, at en fortolkning der respekterer de politiske partiers materielle foreningsfrihed, dels bedst stemmer overens med den naturlige læsemåde af bestemmelsen,<sup>43</sup> dels bedst harmonerer med foreningsfrihedens ”væsensindhold.”
- **Jørgen Albæk Jensen** slutter sig til Germer med en bemærkning om, at den historiske baggrund for bestemmelsen ”utvivlsomt har været et ønske om specielt at beskytte den politiske debat, ligesom et reelt fungerende demokrati må indebære en vis beskyttelse af de politiske foreningers materielle foreningsfrihed.”<sup>44</sup> Han argumenterer således for, at der skulle være dannet en *retssædvane*, hvorefter politiske foreninger nyder en beskyttelse af deres materielle foreningsfrihed, der alene er begrænset gennem grundlovens § 78, stk. 2, eller lovgivning, der kan opfattes som en konkretisering af denne bestemmelse.

Uanset nuancerne afdækket ovenfor, synes det fremherskende synspunkt i den statsretlige teori efter grundlovsrevisionen i 1953 at være, at der nærmest i sagens natur må påhvile lovgivningsmagten visse grænser for, hvad man kan fastlægge

41 A. Ross, *Dansk Statsforfatningsret II*, s. 750.

42 Her tænkes der formentlig bl.a. på kommunistloven fra 1941. Ibid.: For en kritik af Ross’ synspunkter, se J. Albæk Jensen, *De politiske partier og den materielle foreningsfrihed*, s. 11-12.

43 Samme synspunkt genfindes hos Ross, der dog afviser at tillægge forholdet nogen afgørende betydning. Dette forhold kan ifølge Albæk Jensen føres tilbage til Ross’ generelle syn på lovgivningsmagten som det omnipotente omdrejningspunkt for forfatningen. Modsat Ross lægger Germer traditionelt mere vægt på frihedsrettighedernes betydning som garant for et reelt fungerende demokrati qua beskyttelsen af politiske mindretal mod flertalsdiktatur. Se Albæk Jensen, *De politiske partier og den materielle foreningsfrihed*, s. 12-13.

44 Albæk Jensen, *De politiske partier og den materielle foreningsfrihed*, s. 13.

af ulovlige formål i forhold til bestemte partier.<sup>45</sup> Alle forfattere er dog samtidig enige om, at friheden til at danne partier og virke inden for disse på den anden side ikke er ubegrænset, ligesom også politiske partier skal overholde loven og ikke må anvende vold eller andre generelt ulovlige midler, f.eks. bestikkelse, til at fremme deres formål.

Den nævnte indskrænkning vedrører dog alene *lovgivningsmagten*. Det interessante for Kommissionen er imidlertid, hvilke begrænsninger grundloven eventuelt pålægger den *udøvende magt* i relation til forbud mv. over for politiske partier. Der synes at være gode argumenter for, at også den udøvende magt skal træde særligt varsomt undervejs mod en beslutning om at søge en bestemt politisk forening eller parti opløst ved dom – ingen af de nævnte statsretlige teoretikere har dog beskæftiget sig med dette spørgsmål. Under alle omstændigheder er der ligeledes enighed i teorien om, at heller ikke politiske partier nyder nogen særstatus i forhold til grundlovens § 78, stk. 2 – hvad der er forbudt ikke-politiske foreninger vedrørende voldsudøvelse mv., er også forbudt for politiske partier og foreninger.<sup>46</sup>

## 2.4. De tre ”opløsningssager”

I praksis er det formentlig overordentligt svært at rejse en opløsningssag mod et politisk parti eller bevægelse i dagens Danmark, med mindre man aktivt beslutter i anklagemyndigheden eller Justitsministeriet at foretage en kovending i forhold til den hidtidige strenge bevisvurdering. Selv ikke i sagen mod Hizb-ut-Tahrir, der direkte opfordrede til drab på jøder og som omtales nærmere nedenfor, mente Rigsadvokaten, at der var grundlag for at rejse en opløsningssag.

Opløsning af foreninger ved statsmagtens indgriben er kun forekommet meget få gange i praksis, nemlig ved dom to gange i henholdsvis 1874 og 1924 og

45 Derimod er den særlige beskyttelse af politiske partier ikke til hinder for fastsættelse af særlige regler om partivirksohmhed, som f.eks. regler om offentliggørelse af oplysninger vedrørende partiets finansiering, blot reglerne ikke har til formål at hæmme partiernes medvirken i den politiske proces. Lovgivningsmagten skal endvidere respektere det princip om ligebehandling af politiske partier, der kan udledes af grundlovens § 31, stk. 2. Se bl.a. P. Andersen, *Dansk Statsforfatningsret*, s. 684.

46 Her ses der bort fra, at Rigsadvokaten kun mener stk. 2 gælder for politiske, ideologiske eller agitatoriske bevægelser, hvilket imidlertid ikke svækker argumentationen vedrørende politiske foreningers standpunkt.

ved lov en enkelt gang i 1941. Derimod findes der hverken lov eller dom, der opløser en forening efter grundlovsændringen i 1953. Rækkevidden af § 78, stk. 2, herunder om bestemmelsen indeholder en pligt for regeringen ved anklagemyndigheden til at rejse en opløsningssag mod foreninger, der virker ved eller anstifter til vold, er således aldrig blevet prøvet i praksis og er hidtil henvist til teoretiske udredninger.<sup>47</sup>

I det følgende vil de tre historiske opløsningssager blive gennemgået kort for at belyse det snit, man tidligere har lagt for, hvornår en forenings virksomhed var ulovlig eller af anden grund uønsket. Grænsen for, hvad man vil acceptere af politisk og anden foreningsvirksomhed, har dog formentlig rykket sig en hel del mod det mere tolerante i efterkrigstiden og frem til i dag, hvilket vil fremgå af beskrivelsen af de nyere eksempler på forsøg på at rejse opløsningssager i afsnit 2.5 nedenfor.

### ***A. Forbud mod Den internationale Arbejderforening – dom***

I 1874 stadfæstede retten et foreløbigt forbud, som var nedlagt administrativt i henhold til den dagældende grundlovs § 87, mod Den internationale Arbejderforening i Danmark.<sup>48</sup> Foreningen blev opløst med den begrundelse, at foreningen havde ”søgt at organisere en Styrke, der kunde anvendes til en voldelig Kuldkastelse af den bestaaende Statsforfatning...”. Dommen lægger ikke vægt på foreningens formelt fastsatte formål, men på hvordan dette formål reelt har manifesteret sig:

”For at afgøre Spørgsmaalet om det indstævnte Selskabs Lovlighed, bliver der selvfølgelig ikke alene at se hen til Ordlyden i dets Love og Statuter – hvilken i øvrigt, hvad de Bestemmelser angaar, der vedkommer Foreningens Øjemed og politiske

47 Uagtet at fhv. justitsminister Erik Ninn-Hansen ved en folketingsdebat i 1988 om forbud mod nazister gentagne gange kom til at sige, at § 78, stk. 2, kun var blevet anvendt meget lidt i dansk historie, hvorefter han henviste til de tre omtalte sager fra før grundlovsændringen i 1953 – og dermed før indførelsen af § 78, stk. 2 i dansk ret – som de kendte eksempler på anvendelse af denne bestemmelse! Han afslutter med at konstatere, at ”der er ingen af de tre tilfælde, jeg i dag vil sige var en rigtig anvendelse af grundlovens § 78, stk. 2.” Det sidste må man give ham ret i, forstået på den måde, at tilsvarende sager i dag næppe ville opstå under henvisning til denne bestemmelse. Se FT 1987/88, 1. samling, FF sp. 9043-44.

48 Ved dommen UfR 1874.479 LHS.

Optræden, er saa svævende, at en imod Statens Love stridende Handlemaade saa langt fra kan siges at være udelukket, at Muligheden af en voldsom Optræden fra Foreningens Side endog er antydet; men nærværende Sags Udfald maa væsentlig bero paa den Forstaaelse af Foreningens Love og Opfattelse af dens Øjemed, som har gjort sig gjældende ved den Virksomhed, der er udfoldet fra Foreningens Side.”<sup>49</sup>

Domstolen lagde til grund, at de mest centrale medlemmer af foreningens Centralkomité, Pio, Geleff og Brix, ved

”den af dem drevne Agitation ikke blot [har] tilsigtet at udbrede visse politikse (sic) Anskuelse men ogsaa ved Arbejderbefolkningens Optagelse i den af dem bestyrede Forening søgt at organisere en Styrke, der kunde anvendes til en voldelig Kuldkastelse af den bestaaende Statsforfatning, naar det dertil belejlige Øjeblik kom.”<sup>50</sup>

Endvidere henviste man til et møde den 5. maj 1872 på Stadens Nørrefællede, der blev afholdt trods et forbud mod mødet udstedt af Københavns politidirektør. De tre nævnte medlemmer af Centralkomiteen opfordrede desuagtet foreningens medlemmer og enhver anden arbejder til at indfinde sig til mødet på Fælleden og ”tillige på en tilstrækkelig tydelige Maade gav Forsamlingen tilkjende, at Mødet i fornødent Fald skulde gennemføres med Magt”.<sup>51</sup> Herefter opløste retten foreningen med ordene: ”Thi kjendes for Ret: Den Internationale Arbejderforening for Danmark bør være ophævet.”<sup>52</sup>

## ***B. Nekkab-dommen***

Sagen handlede om den selskabelige forening ”Nekkab”, hvis formål angiveligt var ”Kun Selskabelighed. Om Vinteren afholdes Karnevaller og Baller, om Sommeren afholdes Aftenunderholdning, Baller og Fælles Skovture.”<sup>53</sup> Som medlem-

49 Ibid., s. 482.

50 Ibid., s. 483.

51 Ibid., s. 484.

52 Ibid.: Dommen er ifølge Albæk Jensen i overensstemmelse med de teoretiske synspunkter, der med stigende klarhed dannedes frem til grundlovsrevisionen i 1953, nemlig at forbud mod enkeltpartier er grundlovs-mæssigt hjemlet, såfremt det rettes mod partier, der forsøger at opnå deres formål med udemokratiske midler. J. Albæk Jensen, *De politiske partier og den materielle foreningsfrihed*, s. 10.

53 UfR 1924.514 H.



mer optog man ifølge vedtægterne fortrinsvis artister og amatører, som optrådte på Bakken (deraf navnet, stavet bagfra), men derudover kunne et begrænset antal bekendte til medlemmerne optages som passive medlemmer. Statsadvokaten gjorde gældende, at foreningens vedtægter ikke udtrykte det sande formål, som i virkeligheden var at skaffe mandlige medlemmer med homoseksuelle tilbøjeligheder ”Samkvem og Forbindelser med andre Mandspersoner for at øve Uterlighed, og at Foreningen virker i et, selv om det ikke maatte være strafbart, saa dog *ulovligt Øjemed*.”<sup>54</sup>

Politiet havde skaffet sig adgang til en række af foreningens fester og bl.a. observeret ”flere mandsklædte Par, der kyssede hinanden, ligesom Mandspersoner dansede med hinanden paa højst uanstændig Maade” samt ”»Damer« forklædte [som] Mandspersoner, der ikke alene i Klædedragt, men ogsaa i deres Maade at være paa havde en skuffende Lighed med Kvinder; deres Dans betegnedes af Betjente som i høj Grad uanstændig, og de og deres mandsklædte Kavalerer kyssede og krammede hinanden.”<sup>55</sup>

Retten tog statsadvokatens påstand til følge og bemærkende endvidere, at der som følge af den lette adgang til at deltage i foreningens sammenkomster skabtes en ”nærliggende Fare for Forførelse særlig af unge Mandpersoner til Uterlighed,” ligesom man også tog hensyn til den forargelse, som forholdene ved foreningens sammenkomster måtte antages at have vakt uden for dens kreds. Spørgsmålet om, hvilken lov foreningens aktiviteter eventuelt var i strid med, blev derimod ikke søgt fastslået.

### **C. Kommunistloven**

Efter den tyske invasion af Sovjetunionen i juni 1941 rejste tyskerne krav over for den danske regering om, at danske kommunister skulle interneres og DKP forbydes. Interneringen blev gennemført umiddelbart efter invasionen, og Lov nr. 349 af 22. August 1941 om Forbud mod kommunistiske foreninger og mod kommunistisk Virksomhed skabte hjemlen for de interneringer, der allerede havde fundet sted samt for opløsning af DKP.<sup>56</sup> Lovens § 1 havde følgende ordlyd:

54 Ibid. (fremhævet her).

55 Ibid., s. 516

56 J. Albæk Jensen, *De politiske partier og den materielle foreningsfrihed*, s. 7. Henning Koch påpeger dog i sin kommentar til ovennævnte artikel, at Justitsministeriet allerede før den tyske invasion af

”§ 1. Alle kommunistiske Foreninger og Sammenslutninger forbydes, og de bestaaende kommunistiske Foreninger og Sammenslutninger vil straks være at opløse.

Kommunistisk Virksomhed eller Agitation af enhver Art er forbudt. Dette gælder, uanset om der foreligger Tilslutning til nogen Forening.

Overtrædelse af foranstaaende Bestemmelser straffes med Bøde, Hæfte eller Fængsel indtil 8 Aar.” (fremhævet her).

Modsat uroloven fra 1934,<sup>57</sup> der var udformet gennem angivelse af en række generelle kriterier, der gjorde en bestemt politisk aktivitet ulovlig, er forbudet i kommunistloven formuleret som et direkte indgreb mod bestemte politiske synspunkter.<sup>58</sup> Loven blev siden prøvet ved domstolene i en række sager, hvor den blev fundet i overensstemmelse med grundloven.<sup>59</sup>

## 2.5 Nyere opløsningssager 1988-2005

Tolerancetærsklen for, hvornår en politisk forening eller et parti kan siges at have sat sig uden for den demokratiske samfundsorden – typisk manifesteret ved en vis forekomst af vold eller trusler om vold i tilknytning til foreningens virksomhed – må siges at have rykket sig markant siden man ved dom forbød ”Den internationale Arbejderforening i Danmark” i 1874 eller ved lov forbød kommunistiske foreninger i 1941. I løbet af de sidste 20 år er det fra oppositionspolitisk hold gentagne gange forsøgt at pålægge skiftende regeringer at søge navngivne foreninger forbudt ved dom for overtrædelse af grundlovens implicitte forbud i § 78, stk. 2, mod foreninger, der virker ved eller anstifter til vold.

---

Sovjetunionen havde udarbejdet et udkast til en lov om partiforbud, bl.a. fordi den danske stat angiveligt havde en betydelig egeninteresse såvel i forbud mod som internering af kommunister, se Henning Koch, ”Den materielle foreningsfrihed og besættelsen”, *Juristen* nr. 3/1996, s. 113.

57 Resterne af uroloven, L 123 af 28. april 1934, fandtes indtil 2002 i straffelovens § 114 om deltagelse i eller støtte til korps, grupper og sammenslutninger, der ved magtanvendelse vil øve indflydelse på offentlige anliggender eller forstyrre samfundsordenen mv. Bestemmelsen blev ændret til en generel terrorismebestemmelse efter begivenhederne den 11. september 2001, og ”urobestemmelsen” blev ved samme lejlighed flyttet til §§ 114 c og d, se lov nr. 378 af 6. juni 2002.

58 J. Albæk Jensen, *De politiske partier og den materielle foreningsfrihed*, s. 8.

59 Som eksempel kan nævnes højesteretskendelsen UfR 1942.698, der afgjorde spørgsmålet om, hvorvidt opløsningen af de kommunistiske foreninger var sket med lovens vedtagelse (hvilket dommen faldt ud til), eller om det skulle ske ved dom som angivet i grundloven.

## A. Forslag om forbud mod nynazister

I 1988 afviste samtlige øvrige af Folketingets partier et forslag fra Fælles Kurs om at forbyde nazistisk virksomhed.<sup>60</sup> Forslaget pålagde regeringen at udarbejde et *lovforslag* med sigte på et forbud mod al virksomhed og propaganda fra gamle og nye nazister, der bygger på Hitlers raceundertrykkelse og krigsforbrydelser begået under anden verdenskrig. Justitsministeren (Ninn-Hansen) afviste ligesom flere af partiernes ordførere forslaget bl.a. med henvisning til, at en fri og offentlig debat er det bedste middel til at bekæmpe udemokratiske og totalitære strømninger i samfundet.<sup>61</sup> Ninn-Hansen sagde senere i debatten:

”Der er nogle af os, der ud fra et, vil jeg kalde fornemt tolerancebegreb anser det for noget yderst væsentligt, at man overlader til andre at have den opfattelse, de nu mener er den rigtige, og at det ikke skal være således, at man forfølger andre på grund af deres sindelag.”<sup>62</sup>

## B. Forslag om forbud mod rockergrupper

I 1996 fremlagde Dansk Folkeparti et forslag til folketingsbeslutning om forbud mod rockergrupper.<sup>63</sup> Forslaget gik ud på at pålægge anklagemyndigheden at rejse *opløsningssag* mod rockerklubberne Hells Angels og Bandidos i henhold til bestemmelsen i grundlovens § 78, stk. 2 og blev støttet af Det Konservative Folkeparti og Fremskridtspartiet. Selvom forslaget faldt ved 2. behandlingen og således ikke blev realiseret, blev det tilsyneladende anledning til, at justitsministeren den 12. december 1996 bad Rigsadvokaten om at indlede en undersøgelse med henblik på at vurdere, om de to nævnte rockergrupper kunne opløses i henhold til betingelserne i grundlovens § 78.

60 Beslutningsforslag nr. B 127: Forslag til folketingsbeslutning om forbud mod nazistisk virksomhed, FT 1987/88, 1. Saml., Tillæg A, sp. 4439f og F sp. 9025f. Diskussionen samlede sig i øvrigt om forståelsen af grundlovens § 78, stk. 2.

61 Ibid., sp. 9026, 9028, 9030, 9033, mv.

62 Ibid., sp. 9042.

63 Beslutningsforslag nr. B.13: Forslag til folketingsbeslutning om forbud mod rockergrupper. FT 1996/97, fremsat 3. oktober 1996, Tillæg A, sp. 1035, forsl. som fremsat Tillæg , sp. 1034, 1. beh. 4. oktober 1996, FF sp. 212, betænkning 8. oktober 1996, Tillæg B, sp. 26, 2. (sidste) beh. 10. oktober 1996, FF sp. 380.

Rigsadvokaten afleverede sin redegørelse til justitsministeren i april 1998 med indstilling om, at der ikke burde iværksættes en opløsningssag mod de to rockergrupper. Rigsadvokaten konkluderede, at de foreliggende oplysninger alene kunne danne grundlag for en antagelse om, at Hells Angels og Bandidos var foreninger, der i vidt omfang har *voldelige personer som medlemmer*. Derimod mente Rigsadvokaten ikke, at det ville være muligt at bevise, at de to rockerklubber som *et almindeligt eller dominerende led i foreningernes aktiviteter* udøvede eller opfordrede til vold. Rigsadvokaten lagde bl.a. vægt på følgende forhold:

- Der forelå ingen vedtægter, hvoraf det fremgik, at rockerklubbernes formål generelt eller i visse situationer var at virke ved vold.
- Der forelå ingen retsafgørelser, hvor det var lagt til grund, at rockerklubberne generelt eller i visse situationer havde til formål at virke ved vold.
- Der forelå ingen entydige oplysninger om, at foreningerne efterfølgende havde godkendt eller accepteret voldelige handlinger begået af medlemmerne – i hvert fald ikke i tilstrækkeligt omfang til, at Rigsadvokaten turde satse på, at domstolene i givet fald ville finde det bevist, at handlingerne var begået på rockerklubbernes vegne.

Rigsadvokaten regnede endelig med, at domstolene ville tillægge det en vis betydning for deres vurdering af, hvorvidt rockerklubberne ”virker ved vold”, at klubberne i en længere periode ikke havde udøvet voldelige aktiviteter, samt at myndighederne som følge heraf havde ophævet stort set alle forbud meddelt i medfør af den såkaldte ”rockerlov” om forbud mod ophold i bestemte ejendomme. Med andre ord havde ”våbenhvilen” mellem de nævnte rockerklubber sænket det generelle trusselsniveau så meget, at det efter Rigsadvokatens opfattelse ville være svært at gennemføre og vinde en sag ved domstolene om eventuel opløsning af foreningerne.

### **C. Forslag til forbud mod Hizb-ut-Tahrir**

Den muslimske forening Hizb-ut-Tahrir har været i offentlighedens søgelys, herunder også politikeres, i flere omgange. Den 23. april 2002 fremsatte Dansk Folkeparti forslag til folketingsbeslutning om opløsning af Hizb-ut-Tahrir, begrundet i ”foreningens omdeling af en løbeseddel med opfordring til at dræbe

jøder, omdelt i København tirsdag den 16. april 2002.”<sup>64</sup> Under behandlingen af beslutningsforslaget oplyste justitsministeren, at der var iværksat en efterforskning mod foreningen og dets medlemmer. Når domstolenes afgørelse vedrørende det konkrete forhold forelå, ville anklagemyndigheden tage stilling til, om der skulle indledes opløsningssag mod foreningen.

Den 30. oktober 2002 afsagde Københavns Byret dom i den konkrete sag, hvor den tiltalte talsmand for Hizb-ut-Tahrir blev fundet skyldig i overtrædelse af den såkaldte ”racismeparagraf”<sup>65</sup> om udbredelse af udtalelser, der truer, forhåner eller nedværdiger en gruppe af personer på grund af race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse, tro eller seksuel orientering. Straffen blev forhøjet med henvisning til, at forholdet havde haft karakter af propagandavirksomhed.<sup>66</sup> Straffen blev fastsat til 60 dages betinget fængsel. Dommen blev stadfæstet af Østre Landsret den 14. marts 2003.

Rigsadvokaten etablerede i slutningen af 2002 på Justitsministeriets anmodning en projektenhed, der skulle undersøge spørgsmålet om muligheden for en opløsning af Hizb-ut-Tahrir. Rigsadvokatens redegørelse forelå den 15. januar 2004 og blev offentliggjort på Justitsministeriets hjemmeside samme dag. Rigsadvokaten konkluderede her, at der ikke på det tidspunkt var tilstrækkeligt grundlag for at søge Hizb-ut-Tahrir forbudt ved dom, da der hverken kunne føres det fornødne bevis for, at Hizb-ut-Tahrir havde et ulovligt formål eller der i øvrigt var tilstrækkeligt grundlag for at antage, at foreningen som et almindeligt led i sin virksomhed havde anvendt ulovlige midler eller gennemført ulovlige aktiviteter. Den nævnte straffesag var en enkeltstående episode og ikke tilstrækkeligt bevis for, at Hizb-ut-Tahrir som forening virkede ved vold eller trusler om vold mv.<sup>67</sup>

Den 10. maj 2004 anmeldte Dansk Folkeparti en forespørgsel til justitsmini-

64 Forslag nr. B. 103: Forslag til folketingsbeslutning om opløsning af foreningen Hizb-ut-Tahrir , FT 2001/02, 2. samling, Tillæg A, sp. 5436, 1. beh. FF sp. 6507, betænkning 29. maj 2002, Tillæg B, sp. 1257, 2. (sidste) behandling 4. juni 2002, FF sp. 7977.

65 Straffelovens § 266 b, stk. 1.

66 Jf. straffelovens § 266 b, stk. 2.

67 *Redegørelse om Hizb-ut-Tahrir*, s. 8. Selvom Hizb-ut-Tahrir selv har tilkendegivet, at organisationens formål overordnet er (gen)etablering af kalifat-staten, som skal omfatte alle muslimer og være opbygget efter de retningslinjer, som ifølge Hizb-ut-Tahrir entydigt gives af islam, måtte der ifølge Rigsadvokaten imidlertid siges at være betydelig usikkerhed med hensyn til, om Hizb-ut-Tahrir konkret eller teoretisk har til hensigt at overtage magten i Danmark med henblik på at etablere kalifatet. Rigsadvokaten kunne heller ikke entydigt fastslå, hvorledes Hizb-ut-Tahrir i praksis forestil-

steren om Hizb-ut-Tahrir.<sup>68</sup> Forespørgslen blev afviklet den 25. maj 2004, hvor Dansk Folkeparti bl.a. begrundede forespørgslen med en henvisning til grundlovens § 78, stk. 2, idet man mente, at ”bægeret nu var fuldt”, og at den pågældende bestemmelse i grundloven nu måtte komme i spil.

Justitsministeren replicerede, at der efter regeringens opfattelse (stadig) ikke var grundlag for at søge Hizb-ut-Tahrir opløst ved dom eller for at nedlægge et foreløbigt forbud mod foreningen, da man ikke kunne føre det nødvendige bevis for, at foreningen har et ulovligt formål. Samtidig tog justitsministeren skarpt afstand fra foreningens holdninger og slog fast, at det kunne blive aktuelt at se på spørgsmålet om en eventuel opløsning af foreningen på ny, hvis det viste sig, at personer med tilknytning til foreningen havde begået strafbare forhold. Hun henviste også til den danske retstradition, som i kraft af de ganske få fortilfælde, der i øvrigt var ”knyttet til omstændigheder, der næppe kan siges at have en sammenhæng med nutidens forhold”, tilsiger, at opløsning af en forening må være et redskab, der kun i særlige undtagelsestilfælde bør tages i brug i et demokratisk samfund.<sup>69</sup> Hun indvilgede endelig i at bede Justitsministeriet om at udarbejde en generel redegørelse for rækkevidden af grundlovens § 78.<sup>70</sup>

Dansk Folkeparti har endvidere fremsat to beslutningsforslag om opløsning af foreningen Hizb-ut-Tahrir, der dog ikke føjer noget væsentligt nyt til fortolkningen af grundlovens § 78, herunder spørgsmålet om, hvornår foreningen kan siges at have overtrådt grænsen for, hvad der kan siges at være et lovligt øjemed.<sup>71</sup>

Senest anmeldte Dansk Folkeparti den 1. marts 2005 endnu en forespørgsel

---

ler sig en sådan magtovertagelse gennemført og om den i givet fald skal gennemføres ved ulovlige midler.

68 Forespørgsel (til justitsministeren) nr. F 59 om Hizb-ut-Tahrir, afviklet den 25. maj 2004. Den ledsagende tekst lød: ”Vil justitsministeren tage initiativ til at søge foreningen Hizb-ut-Tahrir opløst ved dom, eventuelt på grundlag af et foreløbigt forbud i medfør af grundlovens § 78, stk. 3, 2. pkt.?” FT 2003/2004, anm. 10. maj 2004, FF sp. 10104, fremmet 13. maj 2004, FF sp. 10332.

69 Ibid., sp. 10823 ff.

70 Redegørelsen forelå den 29. juni 2004 og er offentliggjort på Folketingets hjemmeside [www.ft.dk](http://www.ft.dk) som bilag under Retsudvalget, Alm. del (2003/04) – bilag 962: Notat om bestemmelsen i grundlovens § 78 om foreningsfrihed. Et flertal af Folketinget vedtog herefter et forslag til vedtagelse, hvor man bl.a. tog justitsministerens redegørelse til efterretning (vedtagelse nr. V 98), FT 2003/04, FF sp. 10829.

71 ”Forslag til folketingsbeslutning nr. B 103 om opløsning af Hizb-ut-Tahrir,” fremsat den 23. april 2002, FT (2001-02, 2. samling), Tillæg A, sp. 5436, 1. beh. 15. maj 2002 FF sp. 6507, betænkning 29. maj 2002 Tillæg B, sp. 1257, 2. (sidste) beh. 4. juni 2002 FF, sp. 7977 samt ”Forslag til folketings-

om Hizb-ut-Tahrir.<sup>72</sup> Under forespørgslen holdt justitsministeren sig i hovedsagen til samme argumentation, som hun havde fremført under forespørgselsdebatten den 25. maj året før. Justitsministeren kunne endvidere oplyse, at Glostrup politi for øjeblikket efterforsker fire konkrete anmeldelser mod Hizb-ut-Tahrir, som DF nævnte under sin begrundelse for forespørgslen.<sup>73</sup> Herefter konstaterede ministeren endnu engang, at man vil finde det naturligt, såfremt politiets undersøgelser af de fire forhold måtte vise, at der var grundlag herfor, at genoverveje spørgsmålet om opløsning af foreningen. De fleste partier udtrykte sympati for en opløsning af Hizb-ut-Tahrir, men ingen (andre end DF) mente i mangel af en positiv tilkendegivelse fra Rigsadvokaten, at der på nuværende tidspunkt er det nødvendige grundlag for at rejse en sag, man med overvejende sandsynlighed kunne vinde, hvilket var en vigtig forudsætning for en række af partierne.<sup>74</sup>

---

beslutning nr. B 212 om opløsning af Hizb-ut-Tahrir,” fremsat den 19. maj 2004, FT (2003-04), Tillæg A, sp. 8505.

- 72 Forespørgsel (til justitsministeren) nr. F 2 om Hizb-ut-Tahrir, FT 2004/05, 2. samling, FF sp. 134. afviklet den 21. april 2005. Den ledsagende tekst lød: ”Er ministeren enig i, at regeringen er forpligtet til at tage alle nødvendige skridt til at standse foreningen Hizb-ut-Tahrirs fortsatte opfordringer til kriminalitet, bl.a. opfordringer til drab på jøder, deltagelse i hellig krig og udslættelse af regenter, hvis de står i vejen, og vil ministeren – også i lyset af, at foreningen er forbudt i Tyskland og anses for en terrororganisation i Sverige – nu omsider pålægge Rigsadvokaten at rejse opløsningssag efter grundlovens § 78, stk. 2, der fastslår, at foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, skal opløses ved dom?”
- 73 Bl.a. nogle meddelelser på foreningens hjemmeside fra maj 2004 om sanktioner over for frafaldne muslimer samt løbesejler uddelt i København i november 2004 indeholdende en opfordring til at tage til Irak og udkæmpe en hellig krig m.fl.
- 74 Forespørgslen blev afsluttet med vedtagelsen af et forslag til vedtagelse, hvorefter: ”Folketinget konstaterer, at langt de fleste – herunder også langt de fleste indvandrere og flygtninge – respekterer de grundlæggende demokratiske værdier, som det danske samfund bygger på. Det er en fælles opgave at værne om beskyttelsen af disse værdier, og det er derfor nødvendigt at bekæmpe fundamentalistiske tendenser, der ikke respekterer de grundlæggende værdier i vores samfund. Folketinget tager i den forbindelse kraftigt afstand fra de intolerante og uacceptable holdninger, som Hizb-ut-Tahrir har givet udtryk for. Folketinget tager justitsministerens redegørelse til efterretning, herunder, at der på baggrund af Rigsadvokatens redegørelse fra 2004 ikke på nuværende tidspunkt er grundlag for at indlede en opløsningssag mod Hizb-ut-Tahrir. Folketinget noterer sig endvidere, at justitsministeren har tilkendegivet, at det vil kunne blive aktuelt at tage spørgsmålet om en eventuel opløsning af Hizb-ut-Tahrir op på ny, hvis politiets undersøgelse måtte vise, at der vil være grundlag for det”. Forslag til vedtagelse nr. V 6 af Birthe Rønn Hornbech (V), Morten Bødskov (S), Tom Behnke (KF), Elisabeth Arnold (RV) og Anne Baastrup (SF). Forslaget blev vedtaget med 84 stemmer (V, S, KF, RV og SF) mod 15 (DF); 2 (EL) stemte hverken for eller imod.

### ***D. Forslag til forbud mod Pædofilforeningen/Danish Pedophile Association***

Den 17. marts 2004 fremsatte Dansk Folkeparti et forslag til folketingsbeslutning om opløsning af Pædofilforeningen/Danish Pedophile Association, hvor man pålagde regeringen at søge foreningen opløst ved dom, ”så vidt muligt” på grundlag af et foreløbigt forbud efter grundlovens § 78, stk. 3, 2. pkt.<sup>75</sup> Forslaget blev førstebehandlet den 6. maj 2004, hvor justitsministeren afviste forslaget med henvisning til, at seksuelle overgreb mod børn begås af enkeltpersoner, ikke foreninger, hvorfor beskyttelsen mod seksuelle overgreb mod børn burde tage deres udgangspunkt i de enkeltpersoner, der begår disse overgreb. Justitsministeren kunne endvidere oplyse, at Rigsadvokaten var blevet bedt om at undersøge Pædofilforeningens formål og virksomhed med henblik på at vurdere, om gruppen burde søges opløst ved dom efter reglerne i grundloven. Hun udtalte sig dog samtidig generelt imod et forbud:

”Jeg tror, at alle vil forstå, at det at nedlægge et foreløbigt forbud er en meget alvorlig foranstaltning i et retssamfund som det danske. Det gælder også i forhold til foreninger, der står for holdninger og synspunkter, som en meget stor andel af befolkningen vender sig kraftigt imod. For det er jo i en vis forstand her, retssamfundet skal stå sin prøve.”<sup>76</sup>

Endelig henviste ministeren til, at hun ifølge grundloven ikke kan nedlægge et forbud uden at have et ordentligt *bevismæssigt grundlag*.<sup>77</sup> DF forsøgte at få ministeren til at vedkende sig et ansvar for at rejse en opløsningssag i henhold til grundlovens § 78, stk. 2. Til det svarede justitsministeren, at spørgsmålet om, hvorvidt der var grundlag for at indlede en forbudssag mod Pædofilforeningen, ikke afhang af, hvilken fortolkning man anlagde vedrørende den nævnte bestemmelse, men om et tilstrækkeligt bevisgrundlag var til stede. Ved 2. behandlingen den 4. juni 2004 stemte kun Dansk Folkeparti for forslaget.<sup>78</sup>

75 Forslag nr. B 150: Forslag til folketingsbeslutning om opløsning af Pædofilforeningen/Danish Pedophile Association, FT 2003/04, fremsat 17. marts 2004, Tillæg A, sp. 6732, 1. beh. 6. maj 2004, FF sp. 10005, Betænkning 27. maj 2004, Tillæg B, sp. 2312, 2. (sidste) beh. 4. juni 2004, FF sp. 11717.

76 Ibid., sp. 10006.

77 Ibid.

78 I betænkningen udtaler det Radikale Venstre, at man mener den linje, der siden 1998 (rockerredøgørelsen) har været lagt i fortolkningen af rækkevidden af grundlovens § 78 om foreningsfrihed, er så restriktiv, at man må forvente, at bestemmelsen i realiteten ”er uanvendelig”. Betænkning over



Rigsadvokaten afgav sin redegørelse halvandet år efter.<sup>79</sup> Rigsadvokatens konklusion var for det første, at det ikke ville være muligt under en forbudssag efter grundlovens § 78 at dokumentere, at Pædoofilgruppen, der forinden havde opløst sig selv ved en pressemeddelelse den 21. marts 2004, eller DPA-Gruppe 04 (der efterfølgende genåbnede Pædoofilgruppens hjemmeside, men i øvrigt selv afviste at være en forening) er foreninger i grundlovens forstand, ligesom det ikke kunne bevises, at de to nævnte tidligere foreninger/nuværende grupperinger havde eller har et ulovligt øjemed.

Som det fremgår af de ovenfor nævnte fire eksempler på foreninger, som nogle partier i Folketinget har forsøgt at få forbudt ved lov eller ved at pålægge justitsministeren at rejse en opløsningssag, er grænsen for foreningsfriheden formentlig temmelig vid i dag. Der skal således tilsyneladende overordentlig meget til (*hvor* meget er endnu ikke afgjort i praksis), før justitsministeren og anklagemyndigheden ved Rigsadvokaten vil mene, at en forening virker ved vold eller anstifter til vold mv., og som nævnt er ingen forening blevet forbudt i perioden 1945-1989, som er genstand for Kommissionens beretning.

En forklaring kunne være, at der ikke har været grundlag for at konstatere, at en forening har udøvet vold eller fremsat tilstrækkeligt kvalificerede og troværdige trusler om vold til, at de falder ind under grundlovens § 78, stk. 2.<sup>80</sup>

## 2.6. Indskriden mod ulovlige foreninger og retsvirkninger af opløsning

Hvis en forenings virksomhed eller formål er ulovlig, følger det forudsætningsvis af grundlovens § 78, stk. 1, at der kan skrives ind med de sædvanlige sanktioner. Er der tale om strafbare forhold, kan de ansvarlige personer straffes, og bødestraf og konfiskationskrav kan eventuelt rettes mod foreningen som sådan. Har nogen lidt skade, kan der pålægges foreningen et erstatningskrav. Herudover kan der

---

forslag til folketingsbeslutning om opløsning af Pædofilforeningen/Danish Pedophile Association, FT 2003/04, Tillæg B, sp. 2312. Dette synspunkt blev siden gentaget af RV under debatterne om Hizb-ut-Tahrir .

79 Redegørelsen blev afgivet den 7. december 2005. I redegørelsen benævnes foreningen "Pædofilgruppen".

80 En mulig undtagelse er Appel-gruppen, også kendt som 'Blekingegade-banden', men der kan så til gengæld stilles spørgsmålstegn ved, om Appel-gruppen var en reel forening i grundlovens forstand.

som ovenfor omtalt sættes ind over for selve foreningens eksistens ved at søge foreningen opløst/forbudt.

Sager hvorunder det offentlige nedlægger påstand om ophævelse af en forening, hører under strafferetsplejen.<sup>81</sup> En opløsningssag i medfør af grundlovens § 78 skal føres ved den ret, i hvis kreds foreningen eller dens bestyrelse har sit sæde, eller i tilfælde af usikkerhed herom ved en ret, i hvis kreds et af bestyrelsens medlemmer bor.<sup>82</sup> Ved opløsning af en forening bortfalder medlemmernes rettigheder og pligter efter foreningens vedtægter og tidligere truffne beslutninger, og foreningens organer er ikke længere berettiget eller legitimeret til at handle på foreningens vegne. Straffelovens § 75, stk. 5, giver adgang til at konfiskere en opløst forenings formue, arkiver mv.

Grundloven er ikke i sig selv til hinder for, at medlemmerne danner en ny forening med samme formål som den netop opløste.<sup>83</sup> Ifølge straffelovens § 132 a er det imidlertid strafbart at deltage i fortsættelsen af en forenings virksomhed, efter at foreningen foreløbig er forbudt af regeringen eller opløst ved dom, ligesom det også er strafbart at indtræde som medlem i en sådan forening.

Ved vurderingen af, om en forening skal opløses, må det formentlig altid indgå, om der er andre muligheder for at skride ind over for den ulovlige aktivitet, f.eks. ved at straffe foreningen og/eller medlemmerne. Det gælder dog ikke for foreninger, der beviseligt virker ved vold eller anstifter til vold, jf. § 78, stk. 2, hvorefter statsmagten har pligt til at søge en sådan forening opløst.<sup>84</sup> I de fleste andre tilfælde kan straf i form af bøde eller frihedsberøvelse af de involverede medlemmer eller personer, der tegner foreningen udadtil mv. være en tilstrækkelig reaktion over for ulovlige aktiviteter i en forening. Opløsning af en forening er et meget indgribende skridt, og det vil som regel – i alle andre tilfælde end dem, hvor det kan bevises, at foreningen virker ved vold mv. – være uproportionalt.

81 Jf. retsplejelovens § 684, stk. 1, nr. 2.

82 Jf. retsplejelovens § 701, stk. 1.

83 P. Andersen, *Dansk Statsforfatningsret*, s. 692.

84 Se bl.a. M. Sørensen, *Statsforfatningsret*, s. 390 f.

## KAPITEL 9. DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDS- KONVENTION

### INDHOLDSFORTEGNELSE:

1. INDLEDNING .....	403
2. FORHOLDET TIL DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION .....	405
2.1 Centrale bestemmelser og spørgsmål .....	406
2.2 Rumafllytning.....	409
2.3 Registrering .....	413
2.4 Sammenfatning af konventionspraksis om registreringsspørgsmål.....	425
3. ER DET RELEVANT AT SE PÅ FORHOLDET TIL EMRK I PERIODEN FORUD FOR INKORPORERINGEN? .....	428



# DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION

## 1. INDLEDNING

PET's registrering og overvågning af personer rejser nogle spørgsmål om forholdet til den personlige integritet/privatlivets fred og rettigheder som ytringsfriheden, der bl.a. er beskyttet i internationale og regionale menneskerettighedsinstrumenter foruden – om end i mere begrænset omfang – den danske grundlovs frihedsrettigheder.

Nærværende kapitel omhandler alene forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention fra 1950 og senere vedtagne tillægsprotokoller (herefter benævnt EMRK),<sup>1</sup> der har haft langt større gennemslagskraft på nationalt plan end FN's menneskerettighedsinstrumenter. Det skyldes ikke mindst et veludviklet og effektivt individuelt klagesystem (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol – herefter EMD eller 'Menneskerettighedsdomstolen' – og indtil 1998 også den Europæiske Menneskerettighedskommission<sup>2</sup>), som på afgørende vis har medvirket til at fortolke konventionen hen ad vejen. Menneskerettighedsdomstolens praksis har i flere tilfælde ført til, at man har ændret dansk lovgivning og administrative forskrifter mv., ligesom lovgiver generelt har været opmærksom på, at ny lovgivning skulle være i overensstemmelse med konventionen.

---

1 Konventionen blev ratificeret af Danmark den 31. marts 1953 ganske få måneder før ikrafttrædelsen af den danske grundlovsrevision af 1953.

2 Indtil 1. november 1998 bestod klagesystemet af to instanser, hvorefter alle klager først blev visiteret af den Europæiske Menneskerettighedskommission, der afgjorde, om en klage eller dele af den kunne antages ved Menneskerettighedsdomstolen og endvidere også gav sin foreløbige vurdering af sagen. De sager, som Menneskerettighedskommissionen besluttede kunne realitetsbehandles, blev ledsaget af en rapport udarbejdet af Kommissionen, der indeholdt en redegørelse for sagens faktum og en begrundet udtalelse om, hvorvidt Kommissionen fandt, at der var tale om en krænkelse af konventionen eller ej. Ved reformen i slutningen af 1990'erne blev Kommissionen og Menneskerettighedsdomstolen lagt sammen.

Konventionens gennemslagskraft blev yderligere styrket med inkorporeringen i dansk ret i 1992,<sup>3</sup> selvom konventionen og EMD's praksis også inden inkorporeringen i stigende grad blev citeret og brugt som argument både af advokater og af domstolene.<sup>4</sup>

---

3 Lov nr. 285 af 29. april 1992 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med senere ændringer.

4 Betænkning nr. 1220 af april 1991 om Den europæiske Menneskerettighedskonvention og dansk ret (herefter Bet. 1220/91), s. 62 ff.

## 2. FORHOLDET TIL DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION

Konventionens bestemmelser er bredt formuleret, men er blevet fortolket og tilpasset udviklingen i de europæiske retssystemer gennem praksis fra EMD, som særligt efter 1980 begyndte at få et væsentligt omfang. Menneskerettighedsdomstolen er i en del tilfælde gået længere end en streng fortolkning af konventionens ordlyd og forarbejder ellers kunne føre til og har således afgørende bidraget til, at konventionen – trods det, at den er konciperet for mere end 50 år siden – har bevaret en dynamisk og tidssvarende karakter. Den dynamiske fortolkningsstil er formuleret af Menneskerettighedsdomstolen i en doktrin om, at konventionen er et ”living instrument”, som må tolkes ”in the light of present day conditions.”<sup>5</sup> Det indebærer bl.a., at ældre praksis ikke nødvendigvis oprettholdes, hvis udviklingen efter Menneskerettighedsdomstolens opfattelse tilsiger, at den ikke længere er udtryk for gældende ret, som den tegner sig i nutiden. Disse forhold er værd at have in mente under læsning og fortolkning særligt af ældre domme.

Et andet forhold som er nyttigt at holde sig for øje under læsning og analyse af Menneskerettighedsdomstolens praksis, er tendensen til, at Menneskerettighedsdomstolen stiller større krav til den respekt, som staten skal udvise for visse fundamentale rettigheder som bl.a. ytringsfriheden, den personlige frihed og integritet samt en række aspekter af retssikkerheden. F.eks. stiller Menneskerettighedsdomstolen ekstra krav til de retssikkerhedsmæssige garantier, når der er tale om indgreb i ”en fundamental del af privatlivet” (som der f.eks. er tale om ved aflytning og registrering).<sup>6</sup>

---

5 Se f.eks. Tyrer v. UK, Judgement of 25 April 1978, pr. 31 og Marckx v. Belgium, Judgement of 13 June 1979, pr. 41.

6 Amman v. Switzerland, Judgement of 16 February 2000, pr. 56.

## 2.1 Centrale bestemmelser og spørgsmål

Den mest centrale bestemmelse i den her foreliggende sammenhæng er EMRK's artikel 8 om beskyttelsen af privatlivets fred. Artikel 8 lyder som følger:

*Respekt for privatlivets fred*

”Artikel 8

Stk. 1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

Stk. 2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den *nationale sikkerhed*, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at *forebygge uro eller forbrydelse*, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.” (fremhævet her).

”Retten til korrespondance” indebærer i henhold til Menneskerettighedsdomstolens praksis en ret til meddelelshemmelighed, herunder også en beskyttelse mod aflytning af telefoner og registrering af teleoplysninger, selvom det ikke direkte fremgår af bestemmelsens ordlyd.<sup>7</sup>

Privatlivets fred er ikke nogen absolut rettighed, men må afvejes over for andre samfundsmæssige vigtige hensyn som f.eks. den nationale sikkerhed og forebyggelse af uro eller forbrydelser, jf. stk. 2.<sup>8</sup>

Selvom beskyttelsen af privatlivets fred både i teori og praksis er den mest centrale i relation til politiets anvendelse af (hemmelige) efterforskningsmetoder som aflytning og registrering, er også konventionens bestemmelser om ytringsfrihed og forsamlings- og foreningsfrihed væsentlige i denne sammenhæng. Disse rettigheder indvirker på borgernes mulighed for at markere sig i forhold til staten og for at give gennemslagskraft til interesser og værdier som man har til fælles med andre og er derfor centrale i ethvert demokratisk samfund.

Artikel 10 beskytter ytringsfriheden og lyder som følger:

*Ytringsfrihed*

”Artikel 10

7 Se bl.a. sagerne: *Klass and others v. Germany*, Judgement of 6 Sept. 1978 samt *Malone v. UK*, Judgement of 2 August 1984.

8 Lignende forbehold for samfundsmæssige hensyn genfindes i konventionens bestemmelser om religionsfrihed (artikel 9), ytringsfrihed (artikel 10) og forenings- og forsamlingsfrihed (artikel 11), om end de ikke er helt enslydende. Alle indeholder dog en henvisning til national sikkerhed.



Stk. 1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at give eller modtage meddelelser eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til grænser. Denne artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmfortagender kun må drives i henhold til bevilgning.

Stk. 2. Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formelle bestemmelser, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den *nationale sikkerhed*, territorial integritet eller offentlig tryghed, for at *forebygge uorden eller forbrydelse*, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspreddelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed". (fremhævet her).

Artikel 11 regulerer forsamlings- og foreningsfriheden og lyder som følger:

*Forsamlings- og foreningsfrihed*

"Artikel 11

Stk. 1. Enhver har ret til frit at deltage i fredelige forsamlinger og til foreningsfrihed, herunder ret til at oprette og slutte sig til fagforeninger for at beskytte sine interesser.

Stk. 2. Der må ikke gøres andre indskrænkninger i udøvelsen af disse rettigheder end sådanne, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til *den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed*, for at *forebygge uro eller forbrydelse*, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder. Denne artikel skal ikke forhindre, at der pålægges medlemmer af statens væbnede styrker, politi eller forvaltning lovlige indskrænkninger i udøvelsen af disse rettigheder." (fremhævet her).

Den menneskeretlige opmærksomhed samler sig navnlig om følgende spørgsmål:

- Har den omstændighed, at der i Danmark ikke fandtes lovhjemmel til rumaflytning før 1972, været i strid med principperne i EMRK artikel 8?
- Udgør den omstændighed, at PET's registreringer af personer ikke har haft hjemmel i klare regler, et brud på principperne i EMRK? Der findes for så vidt kun en negativ afgrænsning i 1968-erklæringen, som er offentlig tilgængelig.

De relevante domme fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om indgreb i meddelelshemmeligheden og privatlivets fred fra politiets og efterretningstjenestens side er afsagt i perioden 1978-2005:

- Klass and Others v. Germany (1978)<sup>9</sup> (telefonaflytning og -sporing)
- Malone v. United Kingdom (1984)<sup>10</sup> (telefonaflytning og brevåbning)
- Leander v. Sweden (1987)<sup>11</sup> (registrering)
- Kruslin v. France (1989)<sup>12</sup> (telefonaflytning)
- Huvig v. France (1989)<sup>13</sup> (telefonaflytning)
- Kopp v. Switzerland (1998)<sup>14</sup> (telefonaflytning)
- Amman v. Switzerland (2000)<sup>15</sup> (telefonaflytning og registrering)
- Rotaru v. Romania (2000)<sup>16</sup> (registrering)
- Khan v. United Kingdom (2000)<sup>17</sup> (rumaflytning)
- P.G. & J.H. v. United Kingdom (2001)<sup>18</sup> (rumaflytning)
- Armstrong v. United Kingdom (2002)<sup>19</sup> (rumaflytning)
- Allan v. United Kingdom (2002)<sup>20</sup> (rumaflytning)
- Taylor-Sabori v. United Kingdom (2002)<sup>21</sup> (sporing af personsøger)
- Antunes Rocha c. Portugal (2005)<sup>22</sup> (sikkerhedsundersøgelse)
- Segerstedt-Wiberg and Others v. Sweden (2006)<sup>23</sup> (registrering).

De nævnte domme vil ikke alle blive gennemgået i dette kapitel, som kun vil fremhæve de centrale dele af de mest relevante afgørelser i forhold til analysen af de spørgsmål, som er nævnt ovenfor.

---

9 Judgement of 6 September 1978.

10 Judgement of 2 August 1984.

11 Judgement of 26 March 1987.

12 Judgement of 24 April 1990.

13 Judgement of 24 April 1990.

14 Judgement of 25 March 1998.

15 Judgement of 16 February 2000.

16 Judgement of 4 May 2000.

17 Judgement of 12 May 2000.

18 Judgement of 25 September 2001.

19 Judgement of 16 July 2001.

20 Judgement of 5 November 2002.

21 Judgement of 22 October 2002.

22 Arrêt du 31 mai 2005.

23 Judgement of 6 June 2006.

## 2.2 Rumafllytning

Rumafllytning er et indgreb i privatlivets fred, nærmere bestemt i meddelelseshemmeligheden, og evt. tillige i den aflyttedes hjem.<sup>24</sup> Rumafllytning betragtes som det mest alvorlige indgreb i meddelelseshemmeligheden, men før 1972 fandtes der ingen regler i dansk lovgivning om politiets adgang til at anvende rumaflytning som efterforskningskridt – det betød dog ikke, at man ikke foretog rumaflytninger.

Ved lov nr. 89 af 29. marts 1972 blev reglerne vedrørende beskyttelsen af privatlivets fred imidlertid skærpet;<sup>25</sup> bl.a. blev det som noget nyt gjort strafbart at foretage en uberettiget hemmelig aflytning eller optagelse af andres samtaler mv. ved hjælp af et apparat på ikke-frit tilgængelige steder.<sup>26</sup> Med den udtrykkelige kriminalisering af forholdet opstod der et klart behov for en modsvarende adgang for politiet til lovligt at kunne foretage rumaflytning i efterforskningsøjemed. Ved samme lov indførte man derfor en ændring af retsplejelovens bestemmelser om indgreb i meddelelseshemmeligheden og indførte § 750 c om adgang til rumaflytning.<sup>27</sup>

Af lovforslagets bemærkninger fremgår det, at Justitsministeriet fokuserede på retssikkerheden, mens der ikke nævnes noget om forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.<sup>28</sup> En gennemgang af den relevante praksis fra EMD efterlader dog et indtryk af, at den manglende lovhjemmel op til 1972 vedrørende et så alvorligt indgreb i privatlivets fred ikke har været forenelig med EMRK's artikel 8.

I EMRK artikel 8, stk. 2, stilles der som betingelse for, at et indgreb i privatlivets fred kan være legitimeret, at indgrebet bl.a. skal være ”i overensstem-

24 Der henvises til afsnittet om indgreb i meddelelseshemmeligheden i dette bind samt bind 4.

25 For en mere grundig gennemgang af ændringerne i straffelovens regler til beskyttelse af privatlivets fred, se afsnittet om indgreb i meddelelseshemmeligheden i dette bind samt til bind 4.

26 Jf. straffelovens § 263, nr. 3.

27 Den omtalte bestemmelse henviser til de betingelser, der gælder for telefonafllytning, som altså også skal gælde for rumaflytning. En undtagelse er adgangen til at iværksætte telefonafllytning uden forudgående retskendelse, hvis øjemedet med indgrebet ville forspildes, såfremt man skulle afvente en retskendelse. En tilsvarende adgang blev ikke indført for rumaflytning før 1985, hvorfor der indtil da *skulle* foreligge en retskendelse, før man kunne iværksætte en rumaflytning.

28 Se forslag til lov om ændring af borgerlig straffelov, af lov om ikrafttræden af borgerlig straffelov m.m., af lov om rettens pleje og af lov om uretmæssig konkurrence og varebetegnelse (Privatlivets fred m.m.), FT (1971/72), Tillæg A, sp. 561.

melse med lov”.<sup>29</sup> Kravet skal sikre borgernes retssikkerhed og beskytte dem mod vilkårlighed.<sup>30</sup> Menneskerettighedsdomstolen har flere gange taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt et indgreb i meddeleleshemmeligheden havde tilstrækkelig hjemmel i lov. I fire afgørelser fra 2000-2003, der alle handlede om rumaflytning af mistænkte for grov kriminalitet som narkohandel og væbnet røveri, blev Storbritannien dømt for krænkelse af EMRK’s artikel 8 for at have benyttet sig af rumaflytning i efterforskningen, selvom indgrebet ikke havde hjemmel i lov. Den første af disse var *Khan*-sagen.<sup>31</sup>

Sultan Khan ankom til Storbritannien i 1992 sammen med sin fætter via Manchester lufthavn, hvor begge blev stoppet af toldmyndighederne. Fætteren blev taget for besiddelse af heroin, anholdt og senere dømt. Khan klarede i første omgang frisag, da han ikke havde nogen stoffer på sig, men blev senere anholdt og dømt på baggrund af en afsløring af hans rolle i indsmuglingen af heroinen, som blev opdaget under en rumaflytning af en samtale, som Khan havde med en ven, hvis hus blev aflyttet pga. mistanke om handel med heroin.

Aflytningen var det eneste bevis, politiet havde mod Khan, og han anfægtede under retssagen, at beviset var lovligt indhentet og derfor overhovedet kunne fremlægges for retten. Adgang til rumaflytning var på det tidspunkt ikke lovreguleret i Storbritannien, men da man på den anden side heller ikke havde nogen regler, der beskyttede privatlivets fred, var der bl.a. derfor ifølge The House of Lords (ankeinstansen) ikke noget til hinder for at tillade de pågældende beviser fremlagt i retten.

Anvendelsen af rumaflytning var dog ikke helt ureguleret, idet der fandtes nogle retningslinjer fra Home Office om iværksættelsen af rumaflytning, som bl.a. fastsatte, hvem der havde kompetencen til at beslutte, at rumaflytning skulle etableres samt indeholdt forskellige kriminalitets-, indikations og mistankekrav. Retningslinjerne kunne findes på House of Commons’ bibliotek, og man kunne i øvrigt få adgang til dem efter ansøgning.

Det var ikke bestridt af den britiske regering, at den foretagne rumaflytning udgjorde et indgreb i privatlivets fred. Menneskerettighedsdomstolen konstate-

29 Kravet om lovhjemmel som betingelse for, at et indgreb i en af EMRK sikret rettighed alligevel kan være i overensstemmelse med konventionen, genfindes i konventionens bestemmelser om ytringsfrihed (artikel 10), forenings- og forsamlingsfrihed (artikel 11) og religions- og tankefrihed (artikel 9).

30 At en indskrænkning af rettigheder fremgår i en lov, medfører for det første, at den er forudseelig. For det andet understreges det, at indskrænkningen gælder for alle.

31 *Khan v. United Kingdom* (2000).

rede, at rumaflytning ikke på det pågældende tidspunkt var hjemlet i nogen lov, som det kræves i artikel 8, stk. 2, da de pågældende retningslinjer, der ikke var retligt bindende eller direkte offentligt tilgængelige, ikke kunne sidestilles med ”lov”. Menneskerettighedsdomstolen fastslog endvidere, at det allerede af den grund ikke var nødvendigt at undersøge, hvorvidt indgrebet opfyldte nogen af de øvrige betingelser i bestemmelsens stk. 2. Der var derfor sket en krænkelse af artikel 8 om privatlivets fred.<sup>32</sup>

De øvrige sager (*P.G. & J.H. v. UK*, *Armstrong v. UK*, *Allan v. UK* og *Taylor-Sabori v. UK*) ligner Khan-sagen meget og er fra nogenlunde samme periode (sagerne er afgjort i perioden maj 2000 – oktober 2002), og den britiske regering opgav da også hurtigt at gøre indsigelser og nøjedes med at konstatere, at man i lyset af Khan-sagen nok ville blive dømt.

Sagen *P.G. & J.H. v. UK*<sup>33</sup> skal dog kort nævnes, idet den har det yderligere raffinement, at politiet for at kunne foretage en stemmesammenligning med nogle optagelser fra en mistænks lejlighed aflyttede to personer (klagerne) i deres celler efter, at de var blevet anholdt. Den britiske stat anerkendte på baggrund af Khan-sagen, at rumaflytningen i den mistænks lejlighed nok ikke var i overensstemmelse med EMRK's krav om lovhjæmmel. Statens repræsentanter forsøgte dog at argumentere for, at aflytningen i cellen hos politiet kunne adskilles fra den ”udenbys” rumaflytning, idet førstnævnte måtte have hjemmel i politiets generelle adgang til at indsamle og gemme beviser. Det blev imidlertid afvist af Menneskerettighedsdomstolen, som ikke fandt en sådan ”hjemmel” tilstrækkelig, når der var tale om mere indgribende foranstaltninger, hvad enten det gjaldt husundersøgelse, optagelse af blodprøver eller, som i den pågældende sag, skjulte optagelser af mistænks samtaler under en varetægtsfængsling uden de

32 Menneskerettighedsdomstolen fandt også, at der var sket en krænkelse af konventionens artikel 13, da Khan ikke havde haft mulighed for at få prøvet sine indsigelser mod, at det pågældende indgreb udgjorde et brud på privatlivets fred. Omvendt blev der ikke konstateret noget brud på EMRK artikel 6 (retten til en retfærdig rettergang), som Khan også havde påberåbt sig, da Menneskerettighedsdomstolen fandt, at Khan rent faktisk havde mulighed for (og gjorde brug af adgangen til) at gøre indsigelser over for anvendelsen af aflytningen som bevis.

33 På baggrund af en mistanke om et planlagt røveri mod en pengetransport fik politiet etableret aflytning af en mistænks (B's) lejlighed, hvor man bl.a. optog samtaler med de to klager P.G. og J.H. Da de to efter at være blevet anholdt nægtede at aflægge en stemmeprobe for at politiet kunne foretage en sammenligning med de optagelser, man havde foretaget i B's lejlighed, tyede politiet til en aflytning og optagelse af de to klageres samtaler i cellen.

pågældendes samtykke, selvom det foregik hos politiet.<sup>34</sup> Der var derfor i denne sag også sket en krænkelse af artikel 8 vedrørende aflytningerne foretaget hos politiet i cellerne.

De britiske aflytningssager er interessante set fra et dansk perspektiv, fordi de alle omhandler rumaflytning fra en periode, hvor der ikke var nogen tilfredsstillende hjemmel i britisk lov hertil, som tilfældet også var i Danmark indtil den 1. april 1972.

På baggrund af de ovenfor refererede sager er det nærliggende at antage, at den danske retstilstand før 1972 ikke har været forenelig med EMRK's artikel 8.

I den norske Lund-rapport er som bilag (dokument 15) medtaget et særskilt responsum om forholdet mellem visse sider ved de hemmelige tjenester og menneskerettighedskonventionerne.<sup>35</sup> Heri undersøger koncipisten bl.a. forholdet mellem den norske hemmelige tjenestes anvendelse af rumaflytninger og forholdet til EMRK.<sup>36</sup> Han konstaterer indledningsvis, at norsk ret – i 1996 – ikke har nogen bestemmelser om rumaflytning. På daværende tidspunkt var de ovenfor nævnte skelsættende domme ikke afsagt, og der fandtes ingen anden EMD-praksis herom, så koncipisten har ikke haft meget at hænge sine konklusioner op på. Han påpeger da også selv, at hans analyse af den grund er behæftet med en vis usikkerhed. Han konkluderer dog, at det i ekstreme situationer ('fare for gidslers liv' og 'alvorlige terroristtrusler' nævnes som eksempler) må være i orden at henvise til de nødretsbetragtninger, som findes i den norske straffelovs § 47, som tilstrækkelig hjemmel for indgrebet, navnlig hvis bestemmelsen i praksis er blevet fortolket i overensstemmelse hermed.

Synspunktet forekommer dog tvivlsomt, allerede fordi man må stille ret strenge krav til forudseligheden af hjemlen til et så alvorligt indgreb i den fundamentale rettighed, som respekten for privatlivets fred er ifølge Menneskerettighedsdomstolens praksis, se bl.a. P.G. & J.H.-dommen ovenfor, hvor en upræcis henvisning til politiets almindelige adgang til at indsamle beviser blev afvist som tilstrækkelig hjemmel.

34 Samme konklusion nåede Menneskerettighedsdomstolen frem til, da den tog stilling til nogenlunde det samme spørgsmål om lovligheden af politiets aflytning af en fængselscelle i sagen *Allan v. United Kingdom* (2002).

35 Erik Møse: *Forholdet mellom visse sider ved de hemmelige tjenester og menneskerettighetskonvensjoner*, vedlegg 2, Dokument nr. 15 (1995-96) Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å granske påstander om ulovlig overvåkning av norske borgere (Lund-rapporten), afgivet til Stortingets presidentskap 28. mars 1996.

36 *Ibid.*, s. 605 ff.

Der skal ikke her gås nærmere ind på, om den danske straffelovs § 14 kunne udgøre tilstrækkelig hjemmel for anvendelse af rumaflytninger.

## 2.3 Registrering

Et andet spørgsmål i relation til EMRK er spørgsmålet om den manglende klare hjemmel for PET's registrering af personoplysninger. Personoplysningsloven og dens forgænger, den offentlige registerlov, gælder/gjaldt ikke for PET.<sup>37</sup>

Menneskerettighedsdomstolen har afsagt tre domme, hvor der er taget stilling til, hvorvidt efterretningstjenestens registrering af personer kan udgøre en krænkelse af privatlivets fred efter EMRK artikel 8. Den første sag er *Leander-sagen*<sup>38</sup> fra 1987. Torsten Leander var en tømrer, som blev midlertidigt ansat for ti måneder som vikarierende museumstekniker ved Marinemuseet i Karlskrona, dog uden at den nødvendige sikkerhedsgodkendelse forelå på ansættelsestidspunktet. Det viste sig efterfølgende, at Leander ikke kunne godkendes, hvorfor han blev afskediget efter blot ti dage på jobbet. Han søgte efterfølgende forgæves at få oplyst, hvilke forhold han var registreret for, som havde begrundet afslaget. Han klagede herefter – også uden held – til forskellige instanser, dels over afskedigelsen, som han mente skulle annulleres, dels over, at han ikke kunne få oplyst, hvilke forhold han var registreret for, som havde bevirket, at han ikke kunne opnå den nødvendige sikkerhedsgodkendelse.

EMD statuerede indledningsvis, at både registreringen og videregivelsen af oplysninger om Leanders private forhold, sammenstillet med myndighedernes afvisning af at lade Leander selv få adgang til disse oplysninger, udgjorde indgreb i hans ret til respekt for sit privatliv som garanteret under konventionens artikel 8. Menneskerettighedsdomstolen anerkendte dog, at indgrebet var begrundet i et legitimt hensyn, nemlig beskyttelsen af den nationale sikkerhed.

Herefter koncentrerede Menneskerettighedsdomstolen sin analyse om, hvorvidt indgrebet var i overensstemmelse med lov som krævet i artikel 8, stk. 2. Retsgrundlaget i Sverige var allerede på et forholdsvis tidligt tidspunkt – modsat tilfældet for Danmark – ret klart, konkret og ikke mindst offentligt. Den svenske forfatning (regeringsformen) indeholder for det første et forbud mod registrering af borgerne i offentlige registre alene på grund af deres politiske holdninger

37 If. § 12, stk.11, henholdsvis § 31.

38 *Leander v. Sweden* (1987).

uden de pågældendes samtykke.<sup>39</sup> Endvidere findes der en udtrykkelig hjemmel til sikkerhedspoliets registrering af oplysninger om borgere i en særskilt forordning (personalkontrollkungörelsen), der er suppleret af administrativt fastsatte regler udstedt og offentliggjort i 1972, som udlægger retningslinjer for, hvilke aktiviteter der kan føre til en registrering hos Sikkerhedspolitiet.<sup>40</sup> Retningslinjerne blev suppleret i 1973 og 1981, men disse tilføjelser blev dog ikke offentliggjort.

Formelt set opfyldte Sverige ifølge Menneskerettighedsdomstolen umiddelbart betingelsen om lovhjemmel. Betingelsen indeholder som nævnt ovenfor dog også krav til reglernes tilgængelighed og forudseelighed. Selvom man ifølge Menneskerettighedsdomstolen ikke kan stille de samme krav til forudseelighed, når der er tale om sikkerhedskontrol af medarbejdere, der skal ansættes i sektorer, der berører den nationale sikkerhed, bør loven være ”sufficiently clear in its terms to give them an adequate indication as to the circumstances in which and the conditions on which the public authorities are empowered to resort to this kind of secret and potentially dangerous interference with private life”.<sup>41</sup>

Menneskerettighedsdomstolen godkendte endvidere, at de nævnte kriterier fremgår af instrukser og administrativ praksis, som ikke er egentlig lov, når blot

39 Rikers säkerhet och den personliga integriteten – De svenska säkerhetstjänsters författningsskyddande verksamhet sedan år 1945, betänkanda av Säkerhetstjänstkommissionen, SOU 2002:87, Rättslig översikt, s. 108.

40 De svenske forskrifter indeholdt udtrykkelige og detaljerede bestemmelser om fortolkningen af forbuddet mod registrering alene for politisk virksomhed og hvilke handlinger, der kan begrunde en politisk registrering. Følgende passage fra de svenske forskrifter er gengivet i *Leander-dommen*: ”In this country, there exist organisations and groups engaging in political activities which involve the use or the possible use of force or threats of compulsion as means to achieve their political aims. Some organisations have adopted a programme in which it is said that the organisation shall endeavour to change the social system by violence. It can be assumed, however, that a large part of the membership of such organisations will never take part in the realisation of the goals in the programme. The mere fact of being member of such an organisation does not therefore constitute a reason for the Security Police to make an entry about a person in its register. An entry may be made, however, if a member or a supporter of such an organisation has acted in a way which justifies the suspicion that he may be prepared to participate in activities which endanger national security or which are aimed at, and may contribute towards, overthrowing the democratic system by force or affecting the status of Sweden as an independent State. There also exist organisations and groups which may engage in, or have engaged in, political subversion in Sweden or in other States while using force, threats or compulsion as means for such subversion. Information about members or supporters of such organisations or groups shall be entered in the register of the Security Police”. *Leander v. Sweden* (1987), pr. 20.

41 *Ibid.*, pr. 50-51.



de er retligt bindende, og de personer, der påvirkes af reglerne, gøres tilstrækkelig bekendt med indholdet. Når en lov gennemføres ved hemmelige foranstaltninger, f.eks. interne instrukser el. lign., som ikke kan kontrolleres af de berørte individer eller af offentligheden i al almindelighed, skal udstrækningen af ethvert skøn, som er overladt til den administrative myndighed, endvidere angives i selve loven og i en sådan grad, at individets retssikkerhed er tilstrækkelig beskyttet.<sup>42</sup>

I den konkrete sag anerkendte Menneskerettighedsdomstolen, at den pågældende forordning var tilstrækkelig "accessible", da den var trykt i den svenske pendant til Lovtidende. Menneskerettighedsdomstolen fandt også, at lovgivningen indeholdt tilstrækkeligt klare betingelser for, hvornår myndighederne kunne registrere og videregive oplysninger under sikkerhedsgodkendelsessystemet. Om nødvendigheden af indgrebet udtalte Menneskerettighedsdomstolen:

"There can be no doubt as to the necessity, for the purpose of protecting national security, for the Contracting States to have laws granting the competent domestic authorities power, firstly, to collect and store in registers not accessible to the public information on persons and, secondly, to use this information when assessing the suitability of candidates for employment in posts of importance for national security."<sup>43</sup>

I den konkrete sag lagde Menneskerettighedsdomstolen endvidere vægt på det begrænsede anvendelsesområde for personelkontrol i Sverige og de kontrolforanstaltninger, som fandtes, herunder folkevalgtes deltagelse i prøvelsen og muligheden for ombudsmandskontrol:

"Nevertheless, in view of the risk that a system of secret surveillance for the protection of national security poses of undermining or even destroying democracy on the ground of defending it, the Court must be satisfied that there exist *adequate and effective guarantees against abuse*. (...) The Court attaches *particular importance* to the presence of parliamentarians on the National Police Board<sup>44</sup> and to

42 "[W]here the implementation of the law consists of secret measures, not open to scrutiny by the individuals concerned or by public at large, the law itself, as opposed to the accompanying administrative practice, must indicate the scope of any discretion conferred on the competent authority with sufficient clarity, having regard to the legitimate aim of the measure in question, to give the individual adequate protection against arbitrary interferences." Ibid., pr. 51.

43 Ibid., pr. 59.

44 The National Police Board tager bl.a. stilling til, om belastende oplysninger skal videregives til an-

the supervision effected by the Chancellor of Justice and the Parliamentary Ombudsman as well as the Parliamentary Committee on Justice".<sup>45</sup> (fremhævet her).

Selvom der således ikke var sket en krænkelse af konventionen i Leander-sagen, er den alligevel central for spørgsmålet om registrering, da Menneskerettighedsdomstolen for det første udtrykkeligt statuerer, at det *ikke* er i strid med konventionen at foretage hemmelig registrering af personoplysninger af hensyn til den nationale sikkerhed – forudsat, at der findes en formel og kvalitativt tilfredsstillende (lov)hjemmel herfor. Endelig skal der være et betryggende uafhængigt system til kontrol af anvendelsen og videregivelsen af de pågældende oplysninger.

Den anden relevante EMD-sag om registrering er *Amman-sagen*.<sup>46</sup> Hermann Amman var sælger af hårfjerningsprodukter. Et telefonopkald fra en kunde fra den sovjetiske ambassade, der ville bestille et elektrisk hårfjerningsapparat, blev aflyttet af den schweiziske anklagemyndighed, som alle opkald til og fra ambassaden blev det på det tidspunkt. Anklagemyndigheden bad herefter efterretningstjenesten i Zürich om at foretage en undersøgelse af Amman og de varer han solgte, og på baggrund af de (ret uskyldige) resultater af denne undersøgelse registrerede anklagemyndigheden Amman i sit nationale sikkerhedsregister. Da eksistensen af dette register blev offentligt kendt i 1990, bad bl.a. Amman om adgang til at se, hvilke oplysninger der evt. måtte være registreret på ham, hvorved han blev bekendt med registreringen og omstændighederne, der førte til denne.

Både telefonopkald modtaget i privat og forretningsmæssigt regi er efter praksis omfattet af begrebet ”privatliv”, og aflytning af et telefonopkald udgør efter EMD’s praksis et indgreb i privatlivets fred. Menneskerettighedsdomstolen mente imidlertid ikke, at lovgrundlaget<sup>47</sup> opfyldte kravet til forudseelighed, da loven ikke indeholdt nogen angivelse af, hvem der kunne risikere at blive aflyttet som konsekvens af, at de talte med en person, der blev aflyttet af nærmere definerede årsager. Lovgrundlaget indeholdt heller ingen retssikkerhedsmæssige betragtninger, hvorfor telefonaflytningen af Amman udgjorde en krænkelse af artikel 8.

Amman var imidlertid ikke blot blevet aflyttet, men også registreret i den

---

dre myndigheder ved sikkerhedstjek. Det er sammensat af rigspolicechefen, chefen for efterretningstjenesten og et antal ”menige” medlemmer udnævnt af regeringen, som regel nuværende eller tidligere medlemmer af Riksdagen, også fra oppositionen.

45 Ibid., pr. 60 og 65.

46 *Amman v. Switzerland* (2000).

47 Menneskerettighedsdomstolen henviste til *Kopp v. Switzerland* (1998), hvor det blev statueret, at der var en formelt set tilstrækkelig hjemmel til at foretage telefonaflytninger.

schweiziske anklagemyndigheds kartotek, hvilket udgjorde et selvstændigt indgreb i privatlivets fred. Menneskerettighedsdomstolen gik ikke engang ind i en nærmere analyse af, hvorvidt der formelt var hjemmel til optagelsen i kartoteket, da man hurtigt kunne konstatere, at et eventuelt retsgrundlag ikke var ”foreseeable” nok. Den hjemmel til indgrebet, som den schweiziske stat påberåbte sig for registreringen, bestod hovedsagligt af direktiver rettet mod embedsmænd, og disse fandt Menneskerettighedsdomstolen slet ikke detaljerede nok med hensyn til, hvilken procedure man skulle følge for at optage en person i kartoteket, hvilke informationer man måtte gemme, og hvilke der ikke måtte registreres:

”As regards the Federal Council’s Directives ... applicable to the Processing of Personal Data in the Federal Administration, they set out some general principles, for example that “there must be a legal basis for the processing of personal data”... or that “personal data may be processed only for very specific purposes” ..., but do not contain any appropriate indications as to the scope and conditions of exercise of the power conferred on the Public Prosecutor’s Office to gather, record and store information; thus, they *do not specify the conditions in which cards may be created, the procedures that have to be followed, the information which may be stored or comments which might be forbidden*. Those directives ... cannot therefore be considered sufficiently clear and detailed to guarantee adequate protection against interference by the authorities with the applicant’s right to respect for his private life.”<sup>48</sup>

Registreringen af Amman havde efter Menneskerettighedsdomstolens vurdering af disse grunde ikke været ”i overensstemmelse med lov”, og det var derfor heller ikke lovligt at opbevare kartotekskortene. Endelig var kortene ikke blevet destrueret, da informationerne viste sig uden efterforskningsmæssig interesse, som de ellers skulle efter loven. Disse forhold udgjorde selvstændige krænkelse af EMRK artikel 8. Den schweiziske stats indvendinger om, at oplysningerne på kortet ikke var kontroversielle og aldrig var blevet konsulteret, fik ingen betydning for udfaldet, da det var selve registreringen og den efterfølgende opbevaring af oplysningerne om klageren, der udgjorde indgrebet i klagerens privatliv.

Oprettelsen af et kartotekskort om Amman blev altså bedømt til at være en krænkelse af retten til respekt for privatlivets fred, fordi den angivne hjemmel ikke var tilstrækkelig præcis med hensyn til kravene til indsamlingen, registreringen og opbevaringen af oplysninger om borgerne.

<sup>48</sup> *Amman v. Switzerland* (2000), præmis 76. Alle fremhævelser foretaget her.

I den tredje sag om registrering, *Rotaru-sagen* (2000),<sup>49</sup> var EMD's angivelse af mindstekravene til en tilstrækkelig hjemmel til registrering af oplysninger om en persons personlige forhold endnu mere detaljeret. Aurel Rotaru var en pensioneret advokat, født i 1921. Efter kommunisternes magtovertagelse søgte han i 1946 om tilladelse til at trykke to pamfletter med et politisk indhold, der ikke faldt i det nye regimes smag, og han fik derfor et afslag. Han klagede over afslaget og protesterede mod regimets afskaffelse af ytringsfriheden. Han blev derefter idømt et års fængsel for ”fornærmende opførsel”. Efter kommunistregimets fald i 1989 vedtog den nye regering et dekret, som gav visse rettigheder til folk, der var blevet forfulgt af det kommunistiske styre. Rotaru søgte om at få sin gamle fængselsdom fra 1948 annulleret og tiden i fængslet anerkendt som arbejde, der kunne tælle med i den samlede beregning af hans pension.

Rotaru fik tilkendt den ønskede pension, men blev oprørt over nogle oplysninger fra det rumænske efterretningsvæsen (RIS), som staten fremførte i sit forsvar i den omtalte sag. RIS havde overtaget alle sager fra det tidligere kommunistiske efterretningsvæsen og havde fra den tid Rotaru registreret bl.a. for i sin studietid at have været medlem af en stærkt højredrejet og antisemitisk bevægelse. Rotaru protesterede mod rigtigheden af disse oplysninger, og det viste sig ved nærmere undersøgelse, at man havde taget fejl af ham og en anden person med et enslydende navn. Rotaru vandt herefter et anerkendelses-søgsmål, hvor fejltagelsen blev anerkendt og oplysningerne erklæret ”null and void”, men han fik ikke tilkendt nogen økonomisk godtgørelse, ligesom han heller ikke kunne få oplysningerne slettet eller berigtiget eller i det mindste få dommen vedlagt den omtalte sag hos RIS. Han indbragte herefter Rumænien for EMD med påstand om krænkelse af artikel 6, 8 og 13, bl.a. på det grundlag, at lovgivningen ikke tilstrækkeligt præcist angav måden, som RIS skulle udføre sit arbejde på og ikke gav borgerne mulighed for en ”effective remedy” ved en national myndighed.

Rotarus sag hos RIS indeholdt oplysninger om hans studier, politiske aktivitet og strafferegister indsamlet mere end 50 år tidligere. Ifølge Menneskerettighedsdomstolen falder registrering af oplysninger om et individs privatliv i et hemmeligt register og videregivelsen af sådanne oplysninger klart inden for artikel 8 om privatlivets fred. Offentlige (”public”) oplysninger som f.eks. er indeholdt i et strafferegister eller vedrører politisk virksomhed falder også inden for området for privatlivets fred, når oplysningerne er systematisk indsamlet og registreret

---

49 *Rotaru v. Romania* (2000).

hos myndighederne, og så meget desto mere, når det drejer sig om oplysninger fra en persons fjerne fortid.<sup>50</sup>

Selvom registrering og anvendelse af oplysningerne var sket før Rumæniens ratifikation af EMRK,<sup>51</sup> var oplysningerne stadig arkiveret og blev også anvendt efter 1994 under behandlingen af anerkendelsessøgsmålet. Menneskerettighedsdomstolen statuerede derfor, at både den oprindelige registrering af oplysningerne og den senere anvendelse af dem samt den manglende mulighed for Rotaru for at få oplysningerne slettet eller berigtiget i selve sagen udgjorde indgreb i artikel 8.

Mens indsamlingen og arkiveringen af oplysninger om individers privatliv var hjemlet i lov, og denne også var tilstrækkelig tilgængelig formelt set, så var hjemlens forudseelighed ("foreseeability") ikke i orden.<sup>52</sup> Reglerne indeholdt ikke en tilstrækkeligt klar angivelse af de omstændigheder, under hvilke efterretningstjenesten kan registrere og anvende oplysninger om en persons privatliv, hvilket ellers ifølge Menneskerettighedsdomstolen er særligt vigtigt, når indsamlingen og registreringen er hemmelig:

*"The Court notes .... that section 8 of Law no.14/1992 [den rumænske lov om RIS' organisation og arbejdsområder] provides that information regarding national security may be gathered, recorded and archived in secret files. No provision of domestic law, however, lays down any limits on the exercise of those powers. For instance, the aforesaid Law does not define the kind of information that may be recorded, the categories of people against whom surveillance measures such as gathering and keeping information may be taken, the circumstances in which such measures may be taken or the procedure to be followed. Similarly, the Law does not lay down limits on the age of information held or the length of time for which it may be kept."*<sup>53</sup> (fremhævet her).

Menneskerettighedsdomstolen fandt endvidere, at loven manglede bestemmelser om, hvem der havde adgang til de hemmelige arkiver og den procedure, der skulle følges, eller hvilken brug man kunne gøre af de pågældende oplysninger. Endelig var Menneskerettighedsdomstolen ikke tilfreds med de procedurermæssige garantier mod misbrug, som man fandt i hvert fald i sidste instans burde

50 *Rotaru v. Romania* (2000), præmis 43.

51 Rumænien ratificerede konventionen den 20. juni 1994.

52 *Rotaru v. Romania* (2000), præmis 56 ff.

53 *Ibid.*, præmis 57.

overvåges af domstolene.<sup>54</sup> Menneskerettighedsdomstolen konstaterede derfor, at der var sket en krænkelse af konventionens bestemmelse om privatlivets fred, og fandt det endvidere ikke muligt at se på, om det pågældende indgreb eventuelt kunne legitimeres af en af de grunde, som er nøjere opregnet i artikel 8, stk. 2.<sup>55</sup>

Kravet til forudseelighed blev ligeledes belyst i dommen *Antunes Rocha*<sup>56</sup> der vedrørte den delvist tilsvarende problemstilling i relation til statslige sikkerhedsundersøgelser. I forbindelse med sin ansættelse som administrativ assistent hos en myndighed, der varetog opgaver vedrørende det civile beredskab ("Conseil national du plan de protection civile"), havde Antunes Rocha i maj 1994 med henblik på sikkerhedsgodkendelse udfyldt og underskrevet to dokumenter, en oplysningsformular vedrørende hende selv og hendes nærmeste familie samt en

54 "The Court must also be satisfied that there exist adequate and effective safeguards against abuse, since a system of secret surveillance designed to protect national security entails the risk of undermining or even destroying democracy on the ground of defending it... In order for systems of secret surveillance to be compatible with Article 8 of the Convention, they must contain safeguards established by law which apply to the supervision of the relevant services' activities... The rule of law implies, inter alia, that interference by the executive authorities with an individual's rights should be subject to effective supervision, which should normally be carried out by the judiciary, at least in the last resort, since judicial control affords the best guarantees of independence, impartiality and a proper procedure." Ibid., præmis 59. Menneskerettighedsdomstolen har dog på den anden side accepteret, at det ikke altid er hensigtsmæssigt at lade domstolene foretage kontrollen, når der er tale om hemmelig overvågning, se *Klass and Others v. Germany* (1978), pr. 56: "The Court considers that, in a field where abuse is potentially so easy in individual cases and could have such harmful consequences for a democratic society as a whole, it is in principle desirable to entrust supervisory control to a judge. Nevertheless, having regard to the nature of the supervisory and other safeguards provided for by the G 10 [et parlamentarisk nævn med deltagelse af oppositionen og en uafhængig G 10 kommission, der har de nødvendige kompetencer til at udføre en betryggende kontrol], the Court concludes that the exclusion of judicial control does not exceed the limits of what may be deemed necessary in a democratic society".

55 Ibid., præmis 62. Menneskerettighedsdomstolen plejer i disse situationer at konstatere, at det ikke er *nødvendigt* at se på, om det pågældende indgreb evt. kunne legitimeres af en af de grunde, som er opregnet i den pågældende bestemmelses stk. 2, allerede fordi man har konstateret, at en anden af betingelserne – "i overensstemmelse med lov" – ikke er overholdt. I den foreliggende sag synes Menneskerettighedsdomstolen at have skærpet retorikken, idet man taler om, at den manglende iagttagelse af denne betingelse *afskærer* Menneskerettighedsdomstolen fra at se på spørgsmålet om legitimiteten, jf. ordvalget "that fact prevents the Court from reviewing the legitimacy of the aim pursued..." (fremhævet her).

56 *Antunes Rocha c. Portugal* (2005).

erklæring hvorved hun forpligtede sig til at respektere NATO's sikkerhedsregler. Dokumenterne var ledsaget af en vejledningstekst, der henviste til NATO-dokument CM(55) 15 ("définitif", dvs. final). Nogle måneder senere blev Antunes Rocha opmærksom på, at hun og hendes familie havde været genstand for en undersøgelse, hvorved ukendte personer havde rettet henvendelse til hendes naboer og til forretninger i nærheden af hendes bopæl, forevist hendes billede og især forhørt sig om hun havde elskere, om hun eller hendes barn var forfaldne til alkohol eller rusgifte, om hun havde gæld, om hun modtog besøg i hjemmet, hvornår hun kom hjem og hvilke emner hun havde talt med dem om. Da hun henvendte sig til sin overordnede og bad om en forklaring, fik hun oplyst at der var tale om en undersøgelse foretaget af politiet og efterretningstjenesten, fordi hun som led i sit arbejde kunne komme til at beskæftige sig med NATO-relaterede dokumenter. Antunes Rocha tilkendegav da, at hun ikke ville have sin familie gjort til genstand for en sådan undersøgelse, hvilket den overordnede erklærede sig indforstået med. Hun erfarede nogle uger senere, at undersøgelsen af hende til trods herfor var blevet fortsat. Antunes Rocha opsagde sin stilling i oktober 1994 og klagede senere til premierministeren, under hvem den pågældende beredskabsmyndighed hørte.

Efter en langvarig proces hos de nationale myndigheder indbragte hun i november 2000 sagen for EMD. I dommen af 31. maj 2005 fandt EMD, at Portugal havde krænket dels EMRK artikel 6 (retten til "fair trial" inden for en rimelig frist) på grund af den langvarige sagsbehandling ved de nationale domstole, dels EMRK artikel 8 (retten til respekt for privatlivet) på grund af mangler i hjemmelsgrundlaget for den foretagne sikkerhedsundersøgelse. Undersøgelsen blev anset for at udgøre et indgreb i klagerens privatliv, og dette indgreb fandtes ikke at have haft fornøden hjemmel i national lovgivning, idet der ikke heri var tilstrækkeligt klar angivelse af omfanget af sikkerhedsundersøgelsen og de metoder, der blev anvendt ved dens gennemførelse. Dette fremgik heller ikke af de dokumenter, Antunes Rocha havde underskrevet. Hun havde således ikke kunnet forudse indgreb i form af overvågning af hendes bopæl og afhøring af hendes bekendte.

Denne vurdering af, hvad der kræves for at opfylde betingelserne for indgreb ifølge EMRK artikel 8, stk. 2, adskiller sig næppe fra de ovennævnte EMD-afgørelser. Det nye ved Antunes Rocha-dommen kan siges at være, at EMD her fastslår at disse betingelser også skal være opfyldt i forbindelse med rutinemæssige sikkerhedsundersøgelser, som i og for sig ikke er udslag af nogen belastende mistanke mod den berørte person.

Med de ovenfor nævnte domme har EMD givet medlemslandene en form

for ”tjekliste” over, hvilke forhold der som minimum skal være taget stilling til i en lov, der hjemler efterretningstjenesters og andre myndigheders hemmelige indsamling og opbevaring af oplysninger om borgerne:

- 1) Loven skal indeholde en procedure for registrering af oplysninger om forhold, der vedrører en persons privatliv, herunder også mere ”offentlige” forhold som politisk virksomhed, straffeattest, uddannelse mv.
- 2) Loven skal indeholde en tilstrækkeligt klar angivelse af de omstændigheder, under hvilke efterretningstjenesten kan registrere og anvende oplysninger om en persons privatliv, herunder
  - a) hvilken type af information man må registrere (positivt afgrænset),
  - b) hvilke informationer man *ikke* må registrere,
  - c) hvilke kategorier af personer man måtte iværksætte en indsamling og registrering af oplysninger om.
- 3) Loven skal indeholde regler for destruktion af materiale, der viser sig uden efterforskningsmæssig interesse.
- 4) Loven skal endelig fastlægge en grænse for, hvor gammelt materiale man må gemme eller hvor længe man må gemme det.<sup>57 58</sup>

57 En række af disse retningslinjer ligner til en forveksling de forhold, som bl.a. er reguleret for så vidt angår politiets indgreb i meddelelshemmeligheden i retsplejelovens kap. 71, hvilket ikke er så mærkeligt, al den stund EMD bygger på Europarådslandenes fælles retstraditioner.

58 I *Den Europæiske Menneskerettigheds konvention – for praktikere*, (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2007) 2. udgave, s. 575-76, anfører Jon Fridrik Kjølbro følgende: ”Domstolen anerkender, at *efterretningstjenester* kan være nødvendige i et demokratisk samfund, men har udtalt, at *hemmelig overvågning af borgerne* kun vil være forenelig med konventionen, hvis den er strengt nødvendig med henblik på at beskytte de demokratiske institutioner. Der skal være en relevant og tilstrækkelig begrundelse for at foretage et indgreb i form af en registrering i et hemmeligt register, hvilket betyder, at der skal foretages en afvejning af interessen i at beskytte statens sikkerhed og bekæmpe kriminalitet over for karakteren og alvoren af indgrebet i den enkeltes ret til respekt for privatliv. I praksis stilles der derfor forholdsvis strenge krav til legaliteten og proportionaliteten. De nationale regler skal indeholde *tilstrækkelige begrænsninger i de beføjelser, der overlades til efterretningstjenester*. Det vil i den forbindelse være relevant, om der er fastsat begrænsninger med hensyn til karakteren af de oplysninger, der må indsamles og opbevares, hvilke personer der må foretages hemmelig overvågning af, hvilke betingelser der skal være opfyldt, og hvilken fremgangsmåde der skal benyttes, og om der er fastsat en grænse for, hvor længe sådanne oplysninger må opbevares, og om der i øvrigt er tilstrækkelige og effektive retssikkerhedsgarantier til beskyttelse af borgeren. Endvidere vil det være relevant, om der er en *effektiv kontrol med efterretningstjenestens aktiviteter*, og denne kontrol skal normalt udføres af domstole, i hvert fald i sidste instans.”



I Danmark er den eneste offentligt tilgængelige regulering, der findes vedrørende efterretningstjenesternes registrering af personoplysninger, regeringserklæringen af 1968,<sup>59</sup> der alene konstaterer, hvornår man *ikke* må registrere borgerne ("alene for lovlig politisk virksomhed"), altså en *negativ* afgrænsning, der tilmed i praksis, og uden at dette samtidig er blevet offentliggjort, siden er blevet fortolket og indskrænket et antal gange.

Borgerne har herudover indtil 1998 i hovedsagen været henvist til at prøve at udfinde nogle retningslinjer af den spredte, ikke altid dækkende og nogle gange modsigende debat om forholdene under Folketingets forhandlinger. Disse har ganske vist været offentliggjort, men kan ikke siges at opfylde kravene til retligt bindende forskrifter, der med tilstrækkelig forudseelighed og præcision angiver, hvad borgerne har at rette sig efter, jf. Menneskerettighedsdomstolens praksis om kravene til bl.a. lovhjemlens "foreseeability".

I 1998 blev dele af retningslinjerne for efterforskning på det politiske område fra 1983 som bekendt offentliggjort i redegørelsen om dele af PET's virksomhed. Ud over det forhold, at retningslinjerne ikke har været "accessible" for offentligheden før 1998, altså 15 år efter deres vedtagelse, er de ikke retligt bindende<sup>60</sup> og kan når som helst ændres af chefen for PET eller justitsministeren, uden at offentligheden bliver bekendt hermed. Retningslinjerne kan derfor ikke siges at udgøre tilstrækkelig hjemmel til registrering af private oplysninger i henhold til EMRKs krav til et sådant indgreb, jf. bl.a. den ovenfor omtalte Khan-sag, hvor Menneskerettighedsdomstolen afviste at anerkende interne retningslinjer som tilstrækkelig hjemmel.

Man kan i øvrigt stille spørgsmålstejn ved, om disse retningslinjer uanset mangler med hensyn til offentliggørelse og retlig bindende virkning opfylder de krav til reglernes "foreseeability", som Menneskerettighedsdomstolen har fastlagt i sin praksis i *Leander-*, *Amman-* og *Rotaru-*sagerne. Det eneste som er angivet nogenlunde klart i PET's redegørelse, er reglerne om forældelse,<sup>61</sup> som er

59 Jf. hertil PET's *Redegørelse vedrørende dele af PET's virksomhed*, marts 1998, s. 12, hvor det anerkendes, at der ikke er fastsat regler om PET's registrering i lovgivningen, og hvor der henvises til regeringserklæringen af 1968 samt de fortolkninger af denne, man kan finde i Kommissionsdomstolens beretning af 1977. Desuden offentliggøres – for første gang – dele af PET's retningslinjer vedrørende efterforskning på det politiske område.

60 I den betydning, at de ikke har haft "lovkraft", hvorved bl.a. borgerne kan støtte ret på retningslinjerne mv., mens de utvivlsomt har været bindende indadtil.

61 Ifølge PET-redegørelsen skal personregistreringer, der er begrundet i anledning af en sikkerhedsgodkendelse, som hovedregel slettes efter fem år efter godkendelsens udløb, mens andre person-

fastlagt i praksis efter Wamberg-udvalgets pres. De dele af reglerne for oprettelse af arbejdskartoteker, som blev offentliggjort ved samme lejlighed, er ligeledes vage og opfylder heller ikke de ovenfor anførte krav, ud over at de heller ikke er retligt bindende og først blev offentliggjort i 1998, selvom de blev fastsat allerede i 1984.

Der har således ikke på noget tidspunkt foreligget en lovhjemmel til efterretningstjenesternes registrering af borgerne, der opfylder konventionens krav til en tilstrækkelig klar og forudseelig regulering af de omstændigheder, hvorunder en sådan registrering kan ske, oplysningerne anvendes eller videregives til andre myndigheder og ikke mindst til kriterierne for, at personoplysninger bliver fjernet af kartoteket igen. *Khan-* og *Armstrong-sagerne*<sup>62</sup> viser, at interne retningslinjer (som f.eks. 1983-retningslinjerne) ikke kan sidestilles med lovhjemmel.

Menneskerettighedsdomstolen har gentagne gange statueret, at *usikkerheden* om, hvorvidt man risikerer at blive udsat for registrering og diverse former for aflytning mv. ved at deltage i en eller anden form for lovlig politisk aktivisme, meget vel kan afholde nogle fra at engagere sig og udnytte deres fundamentale ret til at ytre sig og deltage i politiske foreninger mv. Derfor er det afgørende at have klare retningslinjer i et demokratisk samfund i form af en tilstrækkelig forudseelig og tilgængelig lovgivning som hjemmel til indgreb i privatlivets fred, således at borgerne nogenlunde ved, hvad de har at rette sig efter.

Et særligt forhold ved registrering af personoplysninger, som ikke er blevet særskilt drøftet i dette kapitel, er spørgsmålet om, hvorvidt EMRK eventuelt giver borgerne ret til at få adgang til de oplysninger, som efterretningstjenester m.fl. eventuelt måtte have på dem, den såkaldte ret til *egenindsigt*. En sådan ret til egenindsigt kan imidlertid ikke støttes på de fortolkninger af konventionen, der foreligger i gældende praksis. Tværtimod anerkendte Menneskerettighedsdomstolen i den ovenfor gennemgåede *Leander-sag*, at staten af hensyn til bl.a. den nationale sikkerhed kunne afvise at give folk indsigt i de oplysninger, som lan-

---

registreringer samt organisationsregistreringer skal slettes senest ti år efter den seneste registreringsværdige hændelse. Dog er der mulighed for at opretholde registreringen i længere tid efter forelæggelse for og godkendelse af Wamberg-udvalget, hvis det skønnes, at der fortsat er et efterforskningsmæssigt behov herfor. Herefter gælder der en ny tiårig revisionsfrist. Vedr. arbejdskartoteker anføres det i redegørelsen, at de skal revideres en gang årligt, og at opnotering slettes, hvis der i en periode på tre år ikke er fremkommet nye belastende oplysninger. Se Politiets Efterretningstjeneste, *Redegørelse vedrørende dele af PET's virksomhed*, s. 23 f.

62 *Khan v. UK* (2000) og *Armstrong v. UK* (2002).

dets efterretningstjeneste eller andre myndigheder måtte have registreret om de pågældende.<sup>63</sup>

## 2.4 Sammenfatning af konventionspraksis om registrerings spørgsmål

Dette resultat blev bekræftet i sagen om *Segerstedt-Wiberg* m.fl.<sup>64</sup> Ved denne dom fandt EMD, at Sverige havde krænket EMRK artikel 8 ved den måde, hvorpå SÄPO havde opbevaret registrerede oplysninger om fire af de fem klager. Klagerne havde fået kendskab til oplysningerne som resultat af en ændring i Sekretesslagen, som fra 1. april 1999 gav adgang til visse oplysninger om registrering hos efterretningstjenesten. Ved sagens forelæggelse for EMD koncentrerede klagerne sig om forhold efter denne dato, hvor der tillige var trådt nye regler i kraft om SÄPO's registre (politidataloven og -kundgørelsen). EMD bemærkede derfor eksplicit, at man ved afgørelsen alene tog stilling til situationen efter 1. april 1999, idet man med hensyn til den tidligere retstilstand henviste til dommen i *Leander*-sagen fra 1987.

Til forskel fra visse tidligere sager forelå der i *Segerstedt-Wiberg* tilstrækkelig lovhjemmel for de indgreb i privatlivet, som registreringen og opbevaringen af oplysninger var udtryk for. De relevante hjemmelsbestemmelser angav efterretningstjenestens skønsbeføjelser i relation til registrering og opbevaring af personoplysninger med tilstrækkelig klarhed til at give de berørte personer passende beskyttelse mod vilkårlige indgreb. Krænkelsen af EMRK artikel 8 lå derimod i, at visse oplysninger var blevet *opbevaret* gennem meget lang tid, hvilket førte EMD til den konklusion, at opbevaringen ikke havde været ”nødvendig i et demokratisk samfund” som krævet i artikel 8, stk. 2 – der var med andre ord tale om uproportionale indgreb i de registrerede personers privatliv.

Klagers forhold og EMD's bedømmelse heraf kan opdeles i tre grupper:

- Den første klager havde været liberalt medlem af Riksdagen fra 1958 til 1970 og desuden aktiv i det svenske FN-Forbund. De frigivne SÄPO-oplysninger om hende vedrørte bombetrusler i 1990 mod hende og andre offentlige

63 Der kan endvidere henvises til den danske ombudsmandssag (FOU 98:176), hvor et krav om egenindsigt blev afvist af lignende grunde som dem, som blev fremhævet af Menneskerettighedsdomstolen i *Leander*-sagen.

64 *Segerstedt-Wiberg and Others v. Sweden* (2006).

personer, og da registreringen således i hvert fald delvist var motiveret af ønsket om at beskytte hendes egen sikkerhed, fandt EMD at der havde foreligget både saglige og tilstrækkelige grunde ("relevant and sufficient reasons") til indgrebet. Der kunne på den baggrund ikke være tale om noget uproportionalt indgreb i hendes privatliv, dvs. der var ikke sket krænkelse af EMRK artikel 8.

- Med hensyn til to andre klager (nr. 2 og nr. 5 i sagen) havde der i SÄPO's register foreligget oplysninger om formodet deltagelse i et møde afholdt af World Federation of Democratic Youth i Warszawa i 1967, henholdsvis om påstået opfordring til vold mod politiet under demonstrationer i 1969. Den fortsatte opbevaring af oplysningerne om klager nr. 2 kunne efter EMD's opfattelse ikke støttes på "relevant and sufficient reasons". Med hensyn til klager nr. 5 fandt EMD grundene til at opbevare oplysningerne relevante, men ikke længere tilstrækkelige ("could not be deemed sufficient thirty years later"). I relation til disse klager forelå derfor et uproportionalt indgreb i privatlivet i strid med EMRK artikel 8.
- De to sidste klager (nr. 3 og 4 i sagen) havde siden 1970'erne været medlemmer af KPML(r), et politisk parti som ifølge SÄPO's vurdering havde talt for anvendelse af vold og ulovligheder med henblik på at ændre den bestående samfundsorden. Dette rejste mere komplekse problemer, som EMD bedømte i lyset af tidligere konventionspraksis om forbud mod politiske partier, hvor man har betonet, at der må lægges vægt ikke alene på partiernes vedtægter og programmer, men tillige på partiledelsens handlinger og holdninger. Ud fra dette vurderingsgrundlag fandt EMD, at selv om grundene til fortsat opbevaring af oplysninger om disse klager var relevante, kunne de ikke længere betragtes som tilstrækkelige i artikel 8, stk. 2's forstand. Man henviste i den forbindelse til, at KPML(r)'s partiprogram var det eneste bevisgrundlag for registreringen, og at der ikke var påberåbt nogen konkrete handlinger eller udtalelser fra partiets ledere eller medlemmer, som viste at programmet var udtryk for nogen aktuell eller blot potentiel trussel mod statens sikkerhed i 1999, næsten 30 år efter at partiet var blevet stiftet. Opbevaringen af de registrerede oplysninger på dette tidspunkt udgjorde på den baggrund et uproportionalt indgreb i disse klagers privatliv, hvorfor EMRK artikel 8 var krænket.

De fem klagerne havde yderligere påstået, at der var sket krænkelse af EMRK artikel 10 (ytrings- og meningsfrihed) og artikel 11 (foreningsfrihed) samt artikel 13 (ret til effektive retsmidler overfor mulige krænkelse af konventionen). Som umiddelbar konsekvens af, at der i fire af tilfældene forelå krænkelse af artikel 8 i og med den fortsatte opbevaring af registrerede oplysninger hos SÄPO, udtalte EMD at der for disse klagerne (nr. 2, 3, 4 og 5) tillige forelå krænkelse af artikel 10 og 11. For alle fem klageres vedkommende fandtes de nationale klagemuligheder at have været af en sådan karakter, at de ikke levede op til kravene om effektivitet i EMRK artikel 13, hvorfor denne bestemmelse også var krænkelse.

Derimod fandt EMD ikke, at de svenske myndigheders nægtelse af at give klagerne adgang til yderligere oplysninger fra SÄPO's registre udgjorde nogen krænkelse. Lovgivningen herom levede op til kravene i EMRK artikel 8, og EMD udtalte mere generelt om dette spørgsmål, at staten har en vid skønsmargin ("margin of appreciation") ved afgørelsen af spørgsmål om *egenaces*. De svenske myndigheder havde derfor været berettiget til at vurdere, at hensyn til statens sikkerhed og kampen mod terrorisme måtte have overvægt over klagerens interesse i at få kendskab til det fulde omfang af de oplysninger, der fandtes om dem i SÄPO's registre.

EMD's statuering af, at den fortsatte opbevaring af oplysninger om de fire af klagerne var i strid med EMRK artikel 8, kan umiddelbart forekomme at være udtryk for en ganske intensiv prøvelse, henset til at sagen drejer sig om hensyn til statens sikkerhed. Det må dog tages i betragtning, at der forelå et nok så klart grundlag for prøvelsen med hensyn til registreringernes bevisgrundlag såvel som den historiske rækkevidde af de grunde, der havde ført til registrering. I lyset heraf samt af sagens konkrete omstændigheder og EMD's dynamiske fortolkningspraksis kan det ikke lægges til grund, at den i dommen foretagne proportionalitetsvurdering var udtryk for gældende ret i henhold til EMRK allerede i årene forud for 1989.

### 3. ER DET RELEVANT AT SE PÅ FORHOLDET TIL EMRK I PERIODEN FORUD FOR INKORPORERINGEN?

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention blev som tidligere nævnt først inkorporeret i dansk ret i 1992, altså i tiden efter den periode, som primært er relevant for Kommissionens overvejelser. Man kan dog ikke frakende konventionen enhver betydning før denne tid.

Folkeretten er en samlebetegnelse for de regler, der regulerer forholdet mellem stater og består bl.a. af resolutioner, konventioner, traktater mv., som er indgået mellem flere stater enten på internationalt (f.eks. FN-regi) eller regionalt (f.eks. under Europarådet) plan. Nogle er politiske manifestationer, f.eks. erklæringer, deklARATIONER mv., mens andre er retligt bindende, f.eks. konventioner og traktater. Folkeretten stiller ikke krav om, hvordan en stat skal opfylde de traktatmæssige forpligtelser, som den har påtaget sig. Medmindre den *konkrete* traktat eller konvention mv. stiller bestemte krav til opfyldelsesmetoder, er en stat derfor frit stillet, forudsat at den lever op til folkerettens generelle krav om, at påtagne folkeretlige forpligtelser skal opfyldes loyalt.<sup>65</sup>

Den danske grundlov indeholder ikke udtrykkelige bestemmelser om, hvilken retsvirkning gyldigt indgående traktater og konventioner mv. har i dansk ret. Det traditionelle synspunkt er imidlertid klart: Folkeretlige regler er ikke uden videre en del af dansk ret.<sup>66</sup> Det følger heraf, at bestemmelser i en konvention, som Danmark er bundet af, *som udgangspunkt* ikke kan håndhæves direkte af danske domstole

65 Jf. artikel 26 i FN's konvention om traktatretten (1969). Bet. 1407/2001, s. 44.

66 Dansk ret har traditionelt bekendt sig til den *dualistiske retsopfattelse*, hvorefter folkeretten og national ret i princippet udgør *forskellige og adskilte retssystemer*. Efter denne opfattelse er folkeretlige regler, herunder også konventioner, som staten er bundet af, ikke umiddelbart en del af en stats retsorden. Heroverfor står den såkaldte *monistiske retsopfattelse*, som andre stater hælder til, hvorefter folkeretten anerkendes som en integreret del af den nationale retsorden. Heraf følger, at en gyldigt indgået international eller regional konvention eller traktat automatisk opfattes som en

eller administrative myndigheder. Det kræver som regel nogle særlige nationale opfyldelseskridt som f.eks., at man vedtager ved lov, at den pågældende konvention fremover skal gælde direkte i landet, som man gjorde det med EMRK i 1992.<sup>67</sup>

Dette har ingen betydning for statens, i dette tilfælde Danmarks, pligt til at opfylde internationale og regionale konventioner, som den har undertegnet og ratificeret og derfor er *folkeretligt* bundet af. En stat kan efter folkeretten ikke påberåbe sig bestemmelser i sit interne retssystem til at retfærdiggøre, at den ikke har opfyldt sine forpligtelser efter et folkeretligt regelsæt.<sup>68</sup> Dette tilsyneladende dilemma klares ved hjælp af forskellige principper eller regler opstillet af den juridiske teori,<sup>69</sup> hvorefter man forsøger at nå frem til, at danske regler skal være i overensstemmelse med folkeretten.<sup>70</sup>

I praksis er adskillelsen mellem dansk ret og folkeretten således ikke så skarp, som det traditionelle udgangspunkt ellers synes at lægge op til. Således er der flere eksempler på, at konventioner, som Danmark er bundet af, bliver påberåbt over for og anvendt af bl.a. danske domstole, selvom der ikke er nogen udtrykkelig hjemmel hertil. EMRK blev således også i tiden op til inkorporeringen påberåbt og anvendt i tre markante højesteretsdomme.<sup>71</sup> Det udvalg, som Justitsministeriet nedsatte i august 1989 til at se på fordele og ulemper ved en eventuel inkorporering af EMRK i dansk ret, har udtalt følgende om de tre domme:

---

del af national ret og derfor kan påberåbes og anvendes direkte i de pågældende landes retsorden, herunder ved domstolene og de administrative myndigheder.

67 Bet. 1407/2001, s. 22 ff. Når en traktat eller konvention mv. 'inkorporeres' i dansk ret, er der tale om, at det i en national lov, eller anden bindende retsforskrift bestemmes, at traktaten mv. skal være en bestanddel af national ret i den form, den er indgået. Man kan enten beslutte, at en bestemt traktat eller konvention, som allerede er ratificeret og bindende for Danmark fremover skal være en bestanddel af dansk ret, eller det kan fastsættes, at en fremtidig traktat el. lign. vedrørende et bestemt retsomsråde automatisk bliver en bestanddel heraf, når den er ratificeret. Traktaten mv. bliver derved direkte anvendelig på lige fod med andre nationale regler, men skal fortsat fortolkes under hensyntagen til sin folkeretlige oprindelse. F.eks. skal EMRK også efter inkorporeringen i dansk ret fortolkes i Danmark i overensstemmelse med både de på det tidspunkt afsagte og fremtidige afgørelser fra EMD. Bet. 1220/91, s. 46.

68 FN's konvention om traktatretten artikel 27. Ibid.

69 Reglerne kaldes for 'fortolknings-', 'formodnings-' og 'instruktionsreglerne'. Der vil ikke blive gjort nærmere rede for dem her, men der kan henvises til diverse statsretlige fremstillinger, se f.eks. Henrik Zahle, *Regering, forvaltning og dom, Dansk forfatningsret* 2, 3. udg., (Chr. Ejlertsen forlag, 2001).

70 J. Christoffersen, *Folkerettens virkning i dansk ret*, U.2001B.143, med flere henvisninger.

71 U1989.928H, U 1990.13H og U 1990.181H.

”Det har (...) givet anledning til tvivl i den retsvidenskabelige debat, om konventionen overhovedet kunne påberåbes ved domstolene, og det fremgår klart af Folkeetingets drøftelse om udvalgets nedsættelse, at man fandt det utilfredsstillende, at der kunne være grundlag for en sådan tvivl.

Retsstillingen på dette punkt er nu afklaret, idet 3 Højesteretsafgørelser fra slutningen af 1989 viser, at der består en *pligt* for danske domstole og andre myndigheder til så vidt som muligt at lægge Den europæiske Menneskerettighedskonvention og den praksis, som knytter sig dertil, til grund ved fortolkningen af dansk ret.<sup>72</sup> (fremhævet her).

Et senere nedsat udvalg (juli 1999), der skulle se på behovet for inkorporeringen af andre menneskerettighedsinstrumenter, skriver følgende om samme spørgsmål:

”For så vidt angår Den Europæiske Menneskerettighedskonvention havde Højesteret allerede forud for inkorporeringen af denne konvention i 1992 i en række domme fastslået at der bestod en pligt for danske domstole og andre myndigheder til så vidt muligt at lægge Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og den praksis, som knytter sig hertil, til grund ved fortolkningen af dansk ret. Praksis vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonvention forud for inkorporeringen af denne konvention understreger, at *også ikke-inkorporerede konventioner er en relevant retskilde i dansk ret.*<sup>73</sup> (fremhævet her).

Endvidere er konventionen blevet påberåbt og anvendt i en række utrykte domme længe før man talte om en eventuel gennemførelse af EMRK i dansk ret. Den tidligste kendte sag stammer helt tilbage fra 1966, hvor der i en dom fra Københavns Byret, der vedrørte en færdselsovertrædelse begået af en algerisk statsborger, i dommen blev henvist direkte til EMRKs artikel 6 (retten til en retfærdig rettergang) som begrundelse for, at udgifterne til tolkebistand til den pågældende person skulle bæres af det offentlige.<sup>74</sup> I øvrigt skal man være opmærksom på, at referater af dommene i Ugeskrift for Retsvæsen ikke nødvendigvis afspejler, i hvilket omfang EMRK er blevet påberåbt og evt. anvendt af domstolene. En del af referaterne er meget korte og indeholder ikke den pågældende doms eller ken-

72 Bet. 1220/1991, s. 146.

73 Bet. 1407/2001, s. 27. Det er dog ikke det samme som at sige, at sådanne konventioner har en ubetinget forrang i forhold til andre retskilder.

74 Bet. 1220/91, s. 66 f. med flere eksempler. Dommen gav i øvrigt anledning til, at man ændrede Justitsministeriets cirkulære om afholdelse af udgifter til tolkebistand.



delses begrundelse, men kun dens resultat, hvorfor man ikke kan se, om EMRK eller andre internationale instrumenter er påberåbt eller anvendt.<sup>75</sup>

---

75 Ibid., s. 66 med eksempler fra to artikler i *Juristen* af Nina Holst-Christensen.



## BERETNING AFGIVET AF PET-KOMMISSIONEN:

Leif Aamand (formand), landsdommer,  
Østre Landsret.

Johnny Laursen, lektor, ph.d.,  
Institut for Historie og Områdestudier, Aarhus Universitet.

Regin Schmidt, adjunkt, ph.d.,  
Afdeling for Historie, Saxo-Instituttet, Københavns Universitet.

Ditlev Tamm, professor, dr.jur. et phil., dr.h.c.,  
Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet.

Jens Vedsted-Hansen, professor, dr.jur.,  
Juridisk Institut, Aarhus Universitet.

Forsideillustration:  
Juridiske notater (*Undersøgelseskommissionen*).

## Resumé:

Supplementsbind med mindretalsudtalelse vedr. regeringserklæringen samt en række juridiske analyser, der er udarbejdet som baggrundsmateriale for Kommissionens arbejde, men som ikke er en del af beretningen, og som ikke nødvendigvis har indgået i Kommissionens beslutningsgrundlag.