



2017-12

PET's kopiering, opbevaring og arkivering af forfatters dagbøger

En forfatter fik beslaglagt sine dagbøger i forbindelse med PET's efterforskning af en sag mod ham tilbage i 1981. De originale dagbøger blev afleveret tilbage til forfatteren, da sagen mod ham blev frafaldet fem måneder senere.

I 2009 fandt forfatteren ud af, at PET havde gemt en kopi af dagbøgerne igennem alle årene. Forfatteren ønskede at få udleveret kopien, men PET vurderede, at dagbogskopien skulle bevares for eftertiden som følge af en aftale mellem Rigsarkivet og PET.

Forfatteren klagede til ombudsmanden, bl.a. over at myndighederne ikke havde taget hensyn til hans ophavsret, når de afviste at udlevere dagbogskopien.

Efter en undersøgelse af sagen havde ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere PET's og Justitsministeriets afgørelser i sagen. Ombudsmanden inddrog bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 for at vurdere, om der var sket en krænkelse af forfatterens privatliv.

Det gav således ikke ombudsmanden anledning til kritik, at Justitsministeriet ikke fandt grundlag for at fastslå, at PET uberettiget havde kopieret dagbøgerne i 1981-82 i forbindelse med efterforskningen af sagen mod forfatteren. Det gav heller ikke ombudsmanden anledning til kritik, at Justitsministeriet ikke fandt grundlag for at fastslå, at PET ikke kunne opbevare en fuldstændig kopi af dagbøgerne på operationssagen efter tiltalefrafaldet mod forfatteren i 1982.

Endelig havde ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere, at sagsakterne fra operationssagen vedrørende forfatteren – herunder dagsbogskopierne i deres fulde udstrækning – siden 2010 var blevet bevaret for eftertiden i medfør af arkivlovgivningen mv. Ombudsmanden var enig med myndighederne i, at PET i forhold til ophavsretten havde det fornødne hjemmelsgrundlag til at indsamle, kopiere og opbevare samt foretage historisk arkivering af dagbogskopierne.

(Sag nr. 14/02956)

30. marts 2017

Forvaltningsret

115.4 – 115.9 – 12.1

Immaterielret

1.9

Menneskerettigheder

1.4

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Genstanden for min undersøgelse

I forbindelse med efterforskningen af en sag mod A i 1981-1982 beslaglagde PET hans personlige dagbøger.

De originale dagbøger blev afleveret til A, da sagen mod ham sluttede med et tiltalefrafald i 1982. PET havde imidlertid udarbejdet og opbevaret en kopi af samtlige dagbøger (ca. 1.400 normalsider), som PET i 2010 vurderede skulle bevares for eftertiden i medfør af arkivlovgivningen mv. på grund af deres særlige historiske interesse.

A blev først i forbindelse med PET-kommissionens afgivelse af beretning i 2009 bekendt med, at PET havde udarbejdet og bevaret en kopi af dagbøgerne. Han har siden brevvekslet med bl.a. PET og Justitsministeriet om sagen, navnlig fordi han ikke ønsker, at dagbogskopierne skal bevares for eftertiden.

Justitsministeriet har ved afgørelser af 30. august 2012, 20. december 2012 og 17. december 2013 ikke fundet grundlag for at tilsidesætte PET's vurdering af, at dagbogskopierne er bevaringsværdige, fordi de er af særlig historisk interesse, og at de som følge heraf skal afleveres til Rigsarkivet eller opbevares i PET's særligt adskilte historiske arkiv (jf. nu § 18, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 763 af 20. juni 2014 om Politiets Efterretningstjenestes behandling af oplysninger om fysiske og juridiske personer m.v., der er udstedt med hjemmel i lov nr. 604 af 12. juni 2013 om Politiets Efterretningstjeneste (PET)).

Fagforbundet B har på vegne af A klaget til mig over PET's og Justitsministeriets afgørelser. B har bl.a. anført,

- at PET's besiddelse af dagbøgerne, kopiering af dagbøgerne samt opbevaring af disse mangler lovhjemmel;
- at dagbogskopierne er et ulovligt fremstillet eksemplar af et ophavsretligt beskyttet værk;
- at PET i vurderingen af, om dagbogskopierne skal bevares for eftertiden, ikke kan lægge vægt på hensynet til særlig historisk interesse, fordi det er usagligt i forhold til PET's virksomhed;

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

- at PET i vurderingen af, om dagbogskopierne skal bevares for eftertiden, skulle have inddraget hensynet til forfatterens enebestemmelse i forhold til både offentliggørelse af værket og dagbøgernes personlige indhold, og at bevaring for eftertiden ikke kan finde sted mod ophavsmandens berettigede indsigelse;
- at PET er forpligtet til at slette dagbogskopierne både i forhold til det personlige indhold i dagbøgerne og i forhold til ophavsmandens eneret til værket.

Jeg har valgt at koncentrere min undersøgelse om disse punkter.

Særligt med hensyn til bevaring for eftertiden af operationssagen – herunder dagbogskopierne i deres fulde udstrækning – har jeg valgt nærmere at undersøge forholdet til beskyttelsen af privatlivet, jf. herved artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Se pkt. 5 nedenfor.

Fagforbundet B har i sin klage rejst en række ophavsretlige spørgsmål, som jeg behandler særskilt i pkt. 6 nedenfor.

For så vidt angår de øvrige spørgsmål, som B har rejst, henviser jeg til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

2. Kopiering af dagbøgerne

2.1. PET har oplyst, at PET beslaglagde A's dagbøger i 1981 i forbindelse med en ransagning af hans bopæl, og at domstolene efterfølgende traf afgørelse om beslaglæggelse af dagbøgerne, da de måtte antages at være af betydning som bevismidler i sagen.

PET og Justitsministeriet har videre oplyst, at PET ikke ses at være i besiddelse af notater eller lignende, som kan belyse baggrunden for beslutningen om at kopiere dagbøgerne, men at det ikke er usædvanligt, at politiet med hjemmel i retsplejeloven og almindelige regler for offentlige myndigheders adgang til at behandle personoplysninger kopierer (dele af) beslaglagte dokumenter, som vurderes relevante for sagen, og akterer dem på straffesagen.

2.2. Som anført af Justitsministeriet kom PET i besiddelse af dagbøgerne gennem et straffeprocessuelt tvangsindgreb, som var godkendt af domstolene. Domstolene lagde i forbindelse med afgørelsen om beslaglæggelse til grund, at dagbøgerne måtte antages at være af betydning som bevismidler i sagen.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det er ikke muligt at få endeligt afklaret, på hvilket grundlag PET kopierede A's dagbøger.

Jeg finder dog ikke grund til at antage, at PET skulle have kopieret dagbøgerne på et usagligt grundlag. Jeg henviser til det, som Justitsministeriet har anført. Jeg henviser også til, at PET har oplyst, at der bl.a. blev sendt en kopi af dagbøgerne til A's advokat.

På den baggrund giver det mig ikke anledning til kritik, at Justitsministeriet ikke havde grundlag for at fastslå, at PET uberettiget havde kopieret dagbøgerne.

Jeg henviser i øvrigt til, at spørgsmålet om ophavsretlig beskyttelse i relation til kopiering af dagbøgerne behandles under pkt. 6 nedenfor.

3. Opbevaring af dagbogskopierne efter tiltalefrafaldet

3.1. PET har oplyst, at PET efter tiltalefrafaldet mod A i 1982 opbevarede en kopi af dagbøgerne i efterretningstjenestens operationssag vedrørende A på linje med sagens øvrige akter.

Operationssagen blev opbevaret af hensyn til varetagelsen af PET's opgaver frem til 2010, hvor PET vurderede, at opbevaring af operationssagen (herunder dagbogskopierne) ikke længere var nødvendig.

Justitsministeriet har i tilknytning hertil anført, at oplysninger i PET's operationssager kan være relevante at opbevare, hvis der f.eks. måtte fremkomme nye oplysninger om de forhold, der i sin tid blev undersøgt, eller hvis oplysningerne f.eks. måtte blive relevante i forbindelse med efterforskning af nye sager på samme måde som sager hos det øvrige politi.

Videre har ministeriet anført, at PET som andre offentlige myndigheder er berettiget og normalt også forpligtet til at opbevare sager og tilknyttede sagsakter efter, at der er truffet afgørelse i sagen.

B har især anfægtet PET's vurdering af, at opbevaring af dagbogskopierne i deres fulde længde skulle være nødvendig af hensyn til varetagelse af PET's opgaver. Som jeg forstår det, er det B's opfattelse, at PET alene kunne opbevare de dele af dagbogskopierne, som efterretningstjenesten konkret anvendte i efterforskningen, og at PET derfor burde have slettet de øvrige dele af dagbogskopierne i forbindelse med tiltalefrafaldet.

B har også anført, at selv under forudsætning af, at PET var berettiget til at opbevare dagbogskopierne på operationssagen efter tiltalefrafaldet i 1982, så

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

er det vanskeligt at forestille sig, at indholdet af dagbøgerne skulle have haft efterforskningsmæssig betydning helt frem til 2010, ikke mindst i lyset af den kolde krigs afslutning i 1989.

3.2. Efter reglerne for ombudsmandens arbejde kan jeg kun i begrænset omfang tage stilling til afgørelser, der helt eller delvis bygger på særlig fagkyndig viden – f.eks. politifaglig eller særlig efterforskningsfaglig viden. Det skyldes, at jeg som ombudsmand ikke har den fagkundskab, som er nødvendig for at kontrollere, om myndighedernes vurderinger er rigtige.

Jeg kan derfor kun kritisere myndighedernes beslutning, hvis der er særlige omstændigheder i sagen.

Efter min gennemgang af sagen mener jeg ikke, at den indeholder sådanne særlige omstændigheder.

4. Bevaring af dagbogskopierne for eftertiden

4.1. Spørgsmålet om, hvilke sagsakter PET er forpligtet til at bevare, når de ikke længere vurderes at være nødvendige af hensyn til varetagelsen af PET's opgaver, blev på tidspunktet for PET's vurdering i 2010 reguleret af Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for Politiets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger mv.

Af § 6, stk. 2, i retningslinjerne fremgår, at en journalsag skal slettes – og eventuelle tilknyttede sagsakter destrueres – hvis sagens oplysninger ikke længere er nødvendige af hensyn til varetagelsen af efterretningstjenestens opgaver, jf. dog § 10.

Af § 10, stk. 1, følger, at materiale, som i medfør af bestemmelser om bevaring og kassation udstedt af Statens Arkiver skal bevares for eftertiden, ikke må destrueres eller slettes.

De relevante bestemmelser om bevaring og kassation var på tidspunktet for PET's vurdering i 2010 indeholdt i en aftale fra 1965 mellem Rigsarkivet og PET (jf. Rigsarkivets skrivelse af 17. december 1965 til PET).

Af aftalen fremgår bl.a., at enkeltakter vedrørende personer, der har haft en mere fremtrædende politisk, kulturel, økonomisk eller administrativ position (jf. aftalens pkt. 4), og andet materiale, som skønnes at have eller at kunne få historisk værdi (jf. aftalens pkt. 6), skal bevares.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det følger af § 10, stk. 2, i Justitsministeriets retningslinjer fra 2009, at bevaringsværdigt materiale i stedet for sletning skal overføres til Statens Arkiver (nu Rigsarkivet).

Hvis materialet af praktiske eller sikkerhedsmæssige grunde ikke kan overføres til Rigsarkivet, skal materialet holdes adskilt fra efterretningstjenestens øvrige sager, således at alene medarbejdere, der af chefen for PET er særlig godkendt hertil, har adgang til sagerne, og således at sagerne ikke kan gøres til genstand for søgning eller sagsbehandling i forbindelse med efterretningstjenestens operative og efterforskningsmæssige opgaver.

1965-aftalen blev i 2012 afløst af Statens Arkivers bevarings- og kassationsbestemmelser for papirarkivalier i varetægt hos Politiets Efterretningstjeneste. Efter disse bestemmelser kræves der ikke længere en vurdering af den konkrete operationssags historiske værdi. Fra 2012 har der således i medfør af arkivlovgivningen været pligt til at opbevare alle operationssager for eftertiden med undtagelse af sager, som ikke har medført egentlig sagsbehandling.

Ordningen med bevaring af sager, der skal bevares for eftertiden i medfør af arkivlovgivningen, er desuden videreført i bekendtgørelse om Politiets Efterretningstjenestes behandling af oplysninger om fysiske og juridiske personer m.v. (bekendtgørelse nr. 763 af 20. juni 2014 udstedt i medfør af lov nr. 604 af 12. juni 2013 om Politiets Efterretningstjeneste (PET), jf. særligt bekendtgørelsens § 18, stk. 1).

4.2. PET vurderede i 2010, at operationssagen vedrørende A ikke længere var nødvendig af hensyn til varetagelsen af PET's opgaver.

I den forbindelse vurderede PET imidlertid også, at sagsakterne (herunder dagbogskopierne) på baggrund af bestemmelserne i § 10, stk. 1, i Justitsministeriets retningslinjer og 1965-aftalen skulle bevares for eftertiden.

PET har oplyst, at der ikke ses at være notater mv., der belyser, om tjenesten allerede i forbindelse med tiltalefrafaldet i 1982 vurderede dagbøgerne og sagens øvrige akter som værende af særlig historisk interesse.

Justitsministeriet meddelte den 30. august 2012 A, at ministeriet efter en gennemgang af sagen ikke fandt grundlag for at tilsidesætte PET's vurdering af, at operationssagen vedrørende A (herunder dagbogskopierne) skulle anses for at være af særlig historisk interesse og dermed bevaringsværdig.

Det var endvidere Justitsministeriets vurdering, at også efter de bevarings- og kassationsbestemmelser, som i 2012 afløste 1965-aftalen (dvs. Statens Arkivers bevarings- og kassationsbestemmelser af 12. april 2012 for papirarkivali-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

er i varetægt hos Politiets Efterretningstjeneste), ville sagsakterne fra operationssagen skulle bevares for eftertiden.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne har i en udtalelse til mig oplyst, at det er tilsynets vurdering, at PET er forpligtet til at bevare operationssagen vedrørende A med tilhørende sagsakter – herunder dagbogskopierne – for eftertiden. Tilsynet har henvist til, at det følger af bilag 1 til Statens Arkivers bevareings- og kassationsbestemmelser for papirarkivalier i varetægt hos Politiets Efterretningstjeneste, at PET er forpligtet til at bevare operationssager, som har medført en egentlig sagsbehandling.

4.3. Det følger af § 4, nr. 1, i arkivloven (lovbekendtgørelse nr. 1201 af 28. september 2016), at Rigsarkivet har til formål at sikre bevaringen af arkivalier, der har historisk værdi eller tjener til dokumentation af forhold af væsentlig administrativ eller retlig betydning for borgere og myndigheder.

Rigsarkivet kan med hjemmel i § 5, stk. 1, i arkivbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2003 om offentlige arkivalier og om offentlige arkivers virksomhed) fastsætte nærmere regler om bevaring og kassation af offentlige arkivalier. Det er dog efter arkivlovens § 8, stk. 1, de enkelte myndigheder, der skal drage omsorg for varetagelse af arkivmæssige hensyn, herunder at arkivalier opbevares på betryggende vis.

Efter arkivbekendtgørelsens § 5, stk. 2, må kassation af arkivalier kun finde sted efter bestemmelser, der fastsættes i medfør af bestemmelsen i bekendtgørelsens § 5, stk. 1.

Det er således Rigsarkivet (tidligere Statens Arkiver), som fastsætter de nærmere retningslinjer for, om sagsakter skal bevares eller kasseres, mens det er den enkelte myndighed, der er ansvarlig for at vurdere sagsakterne i overensstemmelse med retningslinjerne. Se f.eks. § 3, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 177 af 5. marts 2009 om bevaring og kassation af Rigspolitechefens og politikredsens arkivalier, hvorefter bevaring af sager af særlig interesse bygger på politikredsens eget skøn.

I overensstemmelse med arkivordningen var det PET, som foretog vurderingen af, om materialet fra operationssagen vedrørende A – herunder dagbogskopierne – havde en sådan historisk værdi, at det burde bevares, jf. også kulturministerens svar af 14. maj 2012 på spørgsmål nr. S 3109 (Folketingsåret 2011-12) om PET's arkiveringsforpligtelse.

4.4. Ved beslutningen om, at operationssagen skulle bevares for eftertiden, indgik en vurdering efter de dagældende regler af, om sagsakterne var af særlig historisk interesse.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Fagforbundet B har anført, at PET's forpligtelse til at arkivere materiale af særlig historisk interesse må skulle forstås således, at der skal være tale om en historisk interesse, der kan siges at være relevant i forhold til PET's opgaver.

Jeg har for så vidt forståelse for, at det for en umiddelbar betragtning kan forekomme overraskende, at PET skal vurdere, om operationssagen – herunder dagbøgerne – skal bevares for eftertiden på grundlag af hensyn, som ikke er efterretningsfaglige, men rent historiske.

Hertil bemærker jeg imidlertid, at det både af 1965-aftalen og Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for PET's behandling af personoplysninger mv. fremgår, at kriteriet for, om en sag skal bevares for eftertiden, efter de dagældende regler netop alene var, om sagen var af historisk interesse.

Ordningen kan ses som udslag af arkivlovgivningens almindelige princip om, at det er arkivmyndighederne, der fastsætter de nærmere retningslinjer for bevarelse af arkivalier, mens det er de enkelte særmyndigheder, der vurderer de konkrete arkivalier i lyset af disse retningslinjer, jf. pkt. 4.3 ovenfor.

Det var således efter min opfattelse et sagligt hensyn, som PET lagde vægt på i sin vurdering af operationssagens bevaringsmæssige værdi.

Jeg tilføjer, at det anførte skal ses i sammenhæng med, at materiale, som af praktiske eller sikkerhedsmæssige grunde ikke kan overføres til Rigsarkivet, skal holdes adskilt fra efterretningstjenestens øvrige sager, således at alene medarbejdere, der af chefen for PET er særlig godkendt hertil, har adgang til sagerne, og således at sagerne ikke kan gøres til genstand for søgning eller sagsbehandling i forbindelse med efterretningstjenestens operative og efterforskningsmæssige opgaver. Jeg henviser til pkt. 4.1 ovenfor.

4.5. B har desuden anført, at hensynet til forfatterens enebestemmelse i forhold til både offentliggørelse af værket og dagbøgernes personlige indhold burde være indgået i PET's vurdering af, om dagbogskopierne skulle bevares for eftertiden. B mener i den forbindelse, at PET burde have vurderet, at et – ifølge B allerede eksisterende – uddrag af dagbogskopierne ville være tilstrækkeligt til at dokumentere sagsakternes særlige historiske værdi.

PET har oplyst, at efterretningstjenesten ikke ses at være i besiddelse af noter eller lignende om overvejelserne i forbindelse med vurderingen. Det fremgår således ikke, om der blev foretaget en konkret vurdering af dagbøgerne, herunder en afvejning af dagbøgernes historiske interesse over for hensynet til A eller eventuelle tredjepersoner, eller om der blev inddraget proportionalitetsbetragtninger om f.eks. kun at bevare dele af dagbøgerne.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

PET har imidlertid oplyst, at det var PET's praksis kun at vurdere hele sager og ikke de enkelte dokumenter. PET har også oplyst, at efterretningstjenesten ikke umiddelbart ses at være i besiddelse af en såkaldt "partiel kopi", som anført af B.

Jeg konstaterer herefter, at det er uklart, om der foreligger eller har foreligget en delvis kopi af dagbøgerne.

Spørgsmålet om, hvorvidt sagsakterne i operationssagen vedrørende A er af en sådan historisk interesse, at de skal bevares for eftertiden, bygger på en vurdering, som jeg ikke kan foretage på en anden og bedre måde end myndighederne, der har særlige forudsætninger for at træffe afgørelser på området, bl.a. i kraft af deres erfaringer.

Jeg har derfor ikke grundlag for at kritisere PET's, Justitsministeriets og Tilsynet med Efterretningstjenesternes vurdering af, at sagsakterne fra operationssagen, herunder dagbogskopierne, på grund af materialets historiske værdi skal bevares for eftertiden.

Jeg henviser i øvrigt til det, som Justitsministeriet har anført, om at operationssagen mod A både i samtiden og eftertiden har givet anledning til omfattende omtale i bøger, medier mv., og at uddrag fra dagbøgerne bl.a. indgår i PET-kommissionens beretning fra 2009 (...).

5. EMRK artikel 8

5.1. Jeg har over for myndighederne rejst spørgsmål om forholdet til artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) om respekt for privatliv, herunder om der i medfør af denne bestemmelse måtte være pligt til at foretage en proportionalitetsvurdering i forhold til bevaring af dagbogskopierne i deres helhed snarere end i uddrag.

EMRK artikel 8 har følgende ordlyd:

"Artikel 8

Ret til respekt for privatliv og familieliv

1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.
2. Ingen offentlige 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".

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I det omfang der i en konkret sag er foretaget et indgreb i en persons privatliv, skal staten påvise, at betingelserne for indgrebet er opfyldt, jf. artikel 8, stk. 2. Indgrebet skal således have hjemmel i national ret, varetage et af de i bestemmelsen opregnede formål samt være nødvendigt i et demokratisk samfund.

Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis skal bestemmelsen i artikel 8, stk. 2, som udgangspunkt fortolkes indskrænkende, jf. bl.a. Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 4. udgave (2017), side 765.

Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis skal de nationale regler bl.a. indeholde tilstrækkelige begrænsninger i de beføjelser, der overlades til efterretningstjenester. Det vil 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, hvilken fremgangsmåde der skal benyttes, om der er fastsat en grænse for, hvor længe sådanne oplysninger må opbevares, og om der i øvrigt er tilstrækkelige og effektive retssikkerhedsgarantier til beskyttelsen 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. Se Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 4. udgave (2017), s. 859 ff. med henvisning til praksis, særligt Rotaru mod Rumænien, dom af 4. maj 2000.

5.2. I en udtalelse af 4. juli 2016 har Justitsministeriet anført, at i lighed med, hvad der er fastsat for en lang række andre offentlige myndigheders arkivalier, er bevarings- og kassationsbestemmelserne for papirarkivalier i PET's varetægt udformet på en sådan måde, at der ikke skal foretages en konkret vurdering af enkeltakter mv. i de sager, som skal bevares i henhold til bestemmelserne.

Bestemmelserne giver således efter deres ordlyd ikke PET mulighed for at foretage en konkret afvejning – bl.a. af hensynet til en persons privatliv over for den historiske interesse – i forbindelse med aflevering af bevaringsværdige sager til Rigsarkivet. Herunder heller ikke mulighed for i den forbindelse at fjerne akter helt eller delvist fra sådanne sager.

I lyset heraf har Justitsministeriet overvejet, om bevarings- og kassationsbestemmelserne for papirarkivalier i PET's varetægt er forenelige med artikel 8 i EMRK, og ministeriet har indhentet en udtalelse fra Kulturministeriet om arkivlovgivningen og de hensyn, som begrunder bevaring af offentlige myn-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

digheders arkivalier i henhold til de bevarings- og kassationsbestemmelser, som Rigsarkivet udsteder i forhold til de enkelte myndigheder.

Kulturministeriet har i den anledning bl.a. oplyst følgende:

”Fortrolighedshensynene varetages i arkivloven gennem de i eller i medfør af loven fastsatte tilgængelighedsfrister og gennem bestemmelser, der skal sikre, at fortrolighedshensynene stadig varetages i tilfælde, hvor der dispenseres fra tilgængelighedsfristerne.

...

Arkivlovens § 27, stk. 1, fastsætter, at den afleverende myndighed efter drøftelse med et modtagende arkiv kan fastsætte særlig længere tilgængelighedsfrister på indtil 60 år for dokumenter mv., der indeholder oplysninger af fortrolig karakter; længere frister end 60 år kan fastsættes efter drøftelse mellem vedkommende minister og kulturministeren. Der er således for arkivalier, der er afleveret til Rigsarkivet fra Politiets Efterretningstjeneste, fastsat en tilgængelighedsfrist på 80 år.”

Justitsministeriet har anført, at Rigsarkivet i medfør af arkivloven – og for bl.a. at sikre bevaringen af arkivalier, der har historisk værdi eller tjener til dokumentation af forhold af væsentlig administrativ eller retlig betydning for borgere og myndigheder – har fastsat bevarings- og kassationsbestemmelser for papirarkivalier i PET's varetægt.

Når PET i henhold til disse bestemmelser bevarer sager som f.eks. operationssagen vedrørende A, sker det i overensstemmelse med loven og for at varetage vægtige samfundsmæssige hensyn, som kan begrunde indgreb i privatlivet, jf. EMRK artikel 8, stk. 2 (om bl.a. beskyttelse af andres rettigheder og friheder).

Den opbevaring af oplysninger om bl.a. enkeltpersoners private forhold, som i den forbindelse finder sted, kan ifølge Justitsministeriet ikke antages at gå videre, end hvad der er foreneligt med EMRK artikel 8, stk. 2 (nødvendigt i et demokratisk samfund). Dette gælder, selv om bevarings- og kassationsbestemmelserne er udformet på en sådan måde, at der ikke foretages en konkret vurdering af enkeltakter mv. i de sager, som bevares i henhold til bestemmelserne.

Justitsministeriet har også peget på, at arkivlovgivningens regler om tilgængelighed af arkivalier indebærer en væsentlig beskyttelse af de personer, hvis private forhold er omtalt i de pågældende sager.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Lovgivningen indebærer således, at et eventuelt indgreb i de pågældende personers privatliv i forbindelse med bevaringen af oplysninger begrænses væsentligt i intensitet som følge af, at oplysningerne først bliver umiddelbart tilgængelige for offentligheden efter mange år (som altovervejende hovedregel bliver PET's arkivalier ikke tilgængelige i de berørtes levetid), ligesom lovgivningen beskytter de pågældende personer mod misbrug af oplysninger om deres private forhold, herunder ved fastsættelse af tavshedspligt.

Det er på denne baggrund Justitsministeriets vurdering, at de bevarings- og kassationsbestemmelser, som gælder for papirarkivalier i PET's varetægt – og som PET har handlet i overensstemmelse med i den foreliggende sag – må antages at være forenelige med EMRK artikel 8.

Det er som følge heraf efter Justitsministeriets opfattelse ikke nødvendigt, at PET særskilt inddrager EMRK artikel 8 i forbindelse med anvendelsen og fortolkningen af bevarings- og kassationsbestemmelserne, herunder at tjenesten i de konkrete tilfælde overvejer proportionalitet i forhold til helt eller delvist at bevare enkeltakter i sager, som er bevaringsværdige i henhold til bestemmelserne.

Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet har drøftet spørgsmålet med Kulturministeriet, som arkivlovgivningen hører under, og at Kulturministeriet er enig i Justitsministeriets vurdering.

I forlængelse heraf har Justitsministeriet bemærket, at Rigsarkivet i forbindelse med bl.a. behandlingen af ansøgninger om dispensation fra tilgængelighedsfrister efter omstændighederne vil skulle inddrage hensynet til beskyttelsen af privatlivet.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne har i sin udtalelse af 30. august 2016 henholdt sig til Justitsministeriets udtalelse om spørgsmålet om PET's forpligtelse til særskilt at inddrage EMRK artikel 8 i forbindelse med anvendelsen og fortolkningen af Statens Arkivers bevarings- og kassationsbestemmelser for papirarkivalier i PET's varetægt.

5.3. Jeg har efter den foreliggende retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke grundlag for at tilsidesætte myndighedernes vurdering, hvorefter det i lyset af arkivlovgivningens formål og beskyttelsesregler er foreneligt med EMRK artikel 8, at dagbogskopierne i deres fulde udstrækning bevares for eftertiden som en del af operationssagen i efterforskningen af A i 1981-82.

Jeg tilføjer, at den endelige afgørelse af spørgsmålet henhører under Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

6. Ophavsret

6.1. Af ophavsretslovens § 27, stk. 1 (jf. lovbekendtgørelse nr. 1144 af 23. oktober 2014), følger, at når eksemplarer af værker beskyttet efter loven er indgået til en forvaltningsmyndighed eller domstol i forbindelse med dens virksomhed, er ophavsretten ikke til hinder for, at andre forlanger aktindsigt i eksemplarer af værkerne, herunder forlanger afskrift eller kopi, i overensstemmelse med lovgivningens bestemmelser herom.

Det samme gælder for værker, som er frembragt inden for den pågældende forvaltningsmyndighed eller domstol.

Af bestemmelsens stk. 2 følger, at ophavsretten ikke er til hinder for, at arkivalier, der er afleveret til et offentligt arkiv eller en institution, som efter kulturministerens bestemmelse kan sidestilles hermed, gøres tilgængelige for almenheden i overensstemmelse med arkivlovgivningens bestemmelser herom. Der må dog ikke udleveres kopier af private arkivalier.

Det følger desuden af § 28, stk. 1, i ophavsretsloven, at det er tilladt i det omfang, som betinges af formålet, at gengive værker i forbindelse med bl.a. sagsbehandling inden for offentlige myndigheder.

6.2. Fagforbundet B har anført, at dagbøgerne er et ikke-offentliggjort ophavsretligt værk beskyttet af ophavsretsloven, og at det alene er ophavsmanden, som kan råde over værket, herunder i relation til spørgsmålet om kopiering af dagbøgerne og beslutningen om at bevare kopierne for eftertiden.

Justitsministeriet har heroverfor anført, at det efter bestemmelsen i ophavsretslovens § 28, stk. 1, nr. 2, er tilladt at gengive værker i forbindelse med sagsbehandling inden for offentlige myndigheder i det omfang, som betinges af formålet. Af forarbejderne til bestemmelsen (jf. lovforslag nr. L 37 fremsat den 26. marts 1998, Folketinget 1997-98) fremgår, at almene samfundsmæssige hensyn tilsiger, at der skabes en klar hjemmel for, at der i forbindelse med sagsbehandling inden for offentlige myndigheder kan foretages den for sagsbehandlingen nødvendige kopiering.

Ministeriet har videre anført, at hverken ophavsretslovens § 28, loven i øvrigt eller den ophavsretslov, som var gældende i 1981-82, kan antages at være til hinder for, at PET i sin tid kopierede dokumenter, der var beslaglagt i henhold til retskendelse, eller for, at PET i overensstemmelse med PET-lovens og arkivlovgivningens regler opbevarer de pågældende dokumenter med henblik på overførsel til Rigsarkivet.

Ministeriet har derudover henvist til, at det i ophavsretslovens § 27 er fastslået, at ophavsretten ikke er til hinder for aktindsigt i ophavsretligt beskyttede

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

værker, og at ophavsretten ikke er hinder for, at arkivalier afleveret til et offentligt arkiv gøres tilgængelige for almenheden i overensstemmelse med arkivlovgivningens bestemmelser herom.

Det er på den baggrund ministeriets opfattelse, at PET's opbevaring af dagbogskopierne med henblik på overførsel til Rigsarkivet ikke er i strid med ophavsretsloven.

B har hertil bemærket, at det ikke er tilstrækkeligt, når ministeriet anfører, at der ikke er noget til hinder for kopiering og opbevaring af de pågældende dokumenter med henblik på overførsel til Rigsarkivet. B har i den forbindelse anført, at der mangler positiv lovhjemmel til PET's kopiering og opbevaring med henblik på overførsel til Rigsarkivet.

6.3. Jeg bemærker, at det følger af officialprincippet, at en myndighed har ansvaret for at indhente de nødvendige oplysninger til brug for myndighedens behandling af sagen. Officialprincippet er en ulovbestemt retsgrundsætning, der gælder med lovkraft, og officialprincippet kan kun fraviges ved klar lovhjemmel. Jeg henviser til Kaj Larsen mfl., *Forvaltningsret*, 2. udgave (2002), s. 447, Jon Andersen, *Forvaltningsret*, 8. udgave (2014), s. 65 f., Sten Bønsing, *Almindelig Forvaltningsret*, 3. udgave (2013), s. 142, Karsen Revsbech, Carl Aage Nørgaard og Jens Garde, *Forvaltningsret – Sagsbehandling*, 7. udgave (2014), s. 146, og Steen Rønsholdt, *Forvaltningsret – Retssikkerhed, proces, sagsbehandling*, 4. udgave (2014), s. 367 ff., særligt s. 372 f.

Ligeledes bemærker jeg, at der for offentlige myndigheder gælder både en journaliserings- og arkiveringspligt. Journaliseringspligten fulgte tidligere af god forvaltningsskik og er nu lovfæstet i offentlighedslovens § 15, stk. 1 (lov nr. 606 af 12. juni 2013).

Arkiveringspligten er lovfæstet i arkivloven (nu lovbekendtgørelse nr. 1201 af 28. september 2016), ligesom det følger af bestemmelsen i persondatalovens § 14 (lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger), at der vil kunne ske arkivering af behandlede oplysninger, i det omfang det følger af reglerne i arkivlovgivningen.

I de situationer, hvor det ikke længere er nødvendigt for en dataansvarlig myndighed eller virksomhed mv. at opbevare oplysninger i personhenførbare form, jf. reglen i persondatalovens § 5, stk. 5, kan der som alternativ til sletning eller anonymisering ske arkivering efter reglerne i arkivlovgivningen, jf. Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, *Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer*, 3. udgave (2015), s. 211 og 350.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg er derfor enig med myndighederne i, at PET i forhold til ophavsretten havde det fornødne hjemmelsgrundlag til at indsamle, kopiere og opbevare samt foretage historisk arkivering af dagbøgerne og/eller kopierne heraf.

De almindelige grundsætninger og principper beskrevet ovenfor har desuden siden PET-lovens ikrafttrædelse den 1. januar 2014 været lovfæstet i PET-loven (bekendtgørelse nr. 231 af 7. marts 2017 af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET)), jf. herved §§ 3, 7 og 9.

Ombudsmanden har i en tidligere sag (Folketingets Ombudsmands beretning for 2011, sag nr. 2011 9-1) udtalt, at borgerne ikke kan mødes med ophavsretlige indsigelser i forbindelse med anmodning om aktindsigt. Det skyldes, at adgangen til aktindsigt i udgangspunktet er uafhængig af, om oplysningerne er beskyttet af ophavsret, jf. ophavsretslovens § 27, stk. 1.

Jeg er på det anførte grundlag enig med ministeriet i, at ophavsretten viger for aktindsigtsreglerne og arkivlovgivningen, og at den ophavsretlige beskyttelse således må vige i de tilfælde, hvor materialet indgår i administrativ sagsbehandling.

Jeg er derfor også enig med ministeriet i, at PET's kopiering af dagbøgerne og opbevaring af dagbogskopierne med henblik på overførsel til Rigsarkivet ikke er i strid med ophavsretsloven.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen. Jeg kan til orientering oplyse, at jeg lægger en nyhed om sagen samt en anonymiseret udgave af min udtalelse på min hjemmeside.

Sagsfremstilling

I forbindelse med efterforskningen af en sag mod A i 1981-1982 om overtrædelse af straffelovens § 108 beslaglagde PET hans personlige dagbøger.

De originale dagbøger blev afleveret til A, da sagen mod ham sluttede med et tiltalefravalg i 1982. PET havde imidlertid udarbejdet og opbevaret en kopi af samtlige dagbøger (ca. 1.400 normalsider), som PET vurderede skulle bevares for eftertiden.

A blev først i forbindelse med PET-kommissionens afgivelse af beretning i 2009 bekendt med, at PET havde udarbejdet og bevaret en kopi af dagbøgerne. Han har siden brevvekslet med forskellige myndigheder – herunder PET og Justitsministeriet – om sagen, navnlig fordi han ikke ønsker, at dagbøgerne skal bevares for eftertiden.

Justitsministeriet traf den 30. august 2012 afgørelse i anledning af en klage fra A over, at en kopi af hans dagbøger fortsat befinder sig hos PET, og over PET's planer om at aflevere dagbogskopierne til Rigsarkivet. Ministeriet mente ikke, at der var grundlag for at tilsidesætte PET's vurdering af, at dagbogskopierne er af særlig historisk interesse og derfor skal bevares for eftertiden.

Fagforbundet B bad i et brev af 25. september 2012 Justitsministeriet om at genoverveje afgørelsen. B satte bl.a. spørgsmål ved, om PET lovligt var i besiddelse af dagbogskopierne, og ved lovligheden af den påtænkte aflevering til Rigsarkivet. B henviste bl.a. til, at dagbøgerne er ophavsretligt beskyttede.

Justitsministeriet svarede den 20. december 2012, at det fortsat var ministeriets opfattelse, at det var nødvendigt at bevare sagsakterne (og herunder dagbøgerne) vedrørende A's sag. Ministeriet kommenterede ikke det, som B havde anført om bl.a. ophavsrettigheder.

Ved brev af 21. marts 2013 klagede B til mig (ombudsmandens sag med j.nr. 12/04580):

”Som fuldmægtig for vores medlem, forfatter A, skal B hermed klage over Justitsministeriets, og herunder Politiets Efterretningstjenestes (herefter PET), sagsbehandling og afgørelse om, at en hos PET beroende kopi af A's personlige dagbog fra perioden 1. januar 1972 til 31. august 1981 efter PET's afgørelse, og i strid med ophavsmandens ønske, skal arkiveres i Statens Arkiver’.

Vi skal indledningsvist gøre opmærksom på, at ombudsmanden tidligere har behandlet en forespørgsel fra A i sagen, se j.nr. 2010-0961-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

6119/(...), hvoraf blandt andet fremgår, at ombudsmanden først kan behandle sagen, når der er truffet en afgørelse i den.

Det vides ikke præcist hvornår PET har truffet bemeldte afgørelse, men at der er truffet en afgørelse bekræftes af såvel PET som Justitsministeriet i den vedlagte korrespondance. Afgørelsen er som sådan omfattet af forvaltningsloven.

Det har i øvrigt ikke været muligt at få oplyst fra Justitsministeriet hjemmelen for, at PET er i besiddelse af kopien af dagbogen – kopieringen af værket og den fortsatte besiddelse af denne – og ej heller hjemmelen for, at PET er forpligtet til, at arkivere dagbogen imod ophavsmandens ønske. Det bemærkes i den forbindelse, at de senest udstedte regler om sidstnævnte – 'Rigsarkivets nye bevarings- og kassationsbestemmelser for papirarkivalier i Politiets Efterretningstjenestes varetægt' der trådte i kraft 12. april 2012 – indtil videre er hemmeligholdte.

Om PET's virksomhed generelt fandtes der ikke på tidspunktet for afgørelsen specifikke regelsæt for PET's virksomhed – alene Justitsministeriets Instruks til Chefen for PET (PET-Instruksen) af 7. december 2009 og Retningslinjer for PET's behandling af personoplysninger af samme dato (PET-retningslinjerne). Af PET-Instruksen afsnit IV, side 7 fremgår i øvrigt udtrykkeligt at PET's virksomhed skal gennemføres i overensstemmelse med dansk ret. Begge regelsæt er i øvrigt udtrykkeligt baseret på grundlæggende hensyn til borgernes retssikkerhed, nødvendighedsbetragtninger og proportionalitetsprincippet.

B er gået ind i sagen, fordi det er vores opfattelse,

1) At den foreliggende kopi af dagbogen er et ulovligt fremstillet eksemplar af et ophavsretligt beskyttet værk, der aldrig har været lovligt i PET's besiddelse, og at beslutningen om arkivering af eksemplaret med henblik på tilrådighedstillelse for offentligheden dermed grundlæggende ikke kan finde sted mod ophavsmandens berettigede indsigelse,

2) At PET er og gennem en længere årrække har været forpligtet til at slette eksemplaret, såvel i forhold til det personlige indhold af dagbogen som i forhold til ophavsmandens eneret til værket, jf. herunder proportionalitetsprincippet,

3) At der ved den skønsmæssige beslutning om arkivering af dagbogen af hensyn til 'særlige historiske interesser' skal foretages en afvejning i forhold til forfatterens modsatrettede lovlige og saglige interesser i at være enebestemmende i forhold til offentliggørelsen af såvel værket som af det dybt personlige indhold af dette, samt

4) At arkiveringen af dagbogen ud fra 'særlige historiske interesser' set i forhold til PET's virksomhed i øvrigt hverken kan siges at være saglig eller lovlig.

Derudover mener vi, at Justitsministeriets svartid har været urimelig langvarig, at der burde have været foretaget partshøring af A inden afgørelsen blev truffet, jf. forvaltningslovens § 19, og slutteligt at begrundelserne for afgørelsen ikke på noget tidspunkt opfylder kravene i forvaltningslovens § 24.

Det bemærkes, at B forinden henvendelsen til ombudsmanden på vort medlems vegne har anmodet Justitsministeriet om en nærmere begrundelse for sagens afgørelse, herunder for, om der var taget hensyn til op-havsretten i forbindelse med afgørelsen. Dette ses ikke at være tilfældet, jf. brev af 25. september 2012 fra B og Justitsministeriets svar herpå af 20. december 2012.

Sagens baggrund

I november 1981 blev A anholdt af PET og sigtet for overtrædelse af Straffelovens § 108 på baggrund af bl.a. møder med sovjetiske statsborgere. Dagbogen, der består i dagbogsoptegnelser fra 1. januar 1972 til 31. august 1981, blev beslaglagt formodentlig med hjemmel i retsplejelovens § 791. A blev løsladt efter udløbet af 3x24 timers anholdelse. I april 1982 fik han meddelt tiltalefrafald, og et par dage derefter fik han udleveret sin dagbog i original. PET havde dog, uden at fortælle A om det, taget kopier af dagbogen i sin fulde længde. PET har ikke siden rejst tiltale for noget strafbart forhold mod A.

I 2010 fandt A ud af, at PET var i besiddelse af en kopi af dagbogen som led i, at han var tildelt aktindsigt i oplysninger om hans person i PET's arkiver. A havde ønsket aktindsigt i oplysningerne på baggrund af, at en række personlige oplysninger, herunder fra dagbogen, uden hans forudgående samtykke, var blevet anvendt og offentliggjort som led i Koldkrigsrapporten fra Dansk Institut for Internationale Studier i 2005 og PET-kommissionens beretning i 2009.

Omfanget af de 9 års dagbog udgør i alt 665 tætskrevne sider af A estimeret svarende til ca. 1400 almindelige (bog)sider. At dagbogens indhold for størstedelens vedkommende ikke kan have haft nogen efterforskningsmæssig værdi for PET underbygges umiddelbart af, at PET, dette omfattende skriftlige bevismateriale til trods, måtte lade den rejste sag mod A falde umiddelbart efter den var blevet rejst.

Det bemærkes, at A ved aktindsigten i sin sag fandt ud af, at dagbogen, ud over at være blevet kopieret som værk, i sin helhed, også var blevet

gjort til genstand for partiel kopiering i forbindelse med, at der var blevet udvalgt oplysninger fra dele af dagbogen til brug for PET's sag om A.

Beskyttelsen af den ophavsretlige eneret

Dagbogen er et litterært værk og omfattet af beskyttelsen i ophavsretsloven, jf. dennes § 1. Ophavsretsloven gennemfører Danmarks folkeretlige forpligtelser til at håndhæve ophavsretten, jf. bl.a. Bernerkonventionen.

Dagbogen indeholder oplysninger og refleksioner knyttet til og udvalgt af A, samlet og formuleret på en måde og i et sprogligt udtryk, som er enestående for ham som person. A betegner selv dagbogen som hans optegnelse af tanker og ideer, herunder med henblik på hans udøvelse af forfattervirksomheden. Da værket er en dagbog har det dermed en umiddelbar og meget privat karakter, som forfatteren alt andet lige vil vælge at underkaste en vis bearbejdelse forinden en eventuel udgivelse; det ændrer dog ikke ved, at dagbogen er et værk. Dagbogen er dermed både som værk og i indhold af en dobbelt personfølsom og mod offentliggørelse beskyttelsesværdig karakter – såvel i forhold til A's privatliv som i forhold til hans virke som skrivende forfatter.

Det er fagforbundet B's opfattelse, at den fremstillede kopi af dagbogen, aldrig har været lovlig.

Advokat C har i det vedhæftede notat af 15. marts 2013 på opfordring af B redegjort nærmere for de ophavsretlige synspunkter for, den fremstillede kopi ikke er lovlig og at ophavsmanden som følge heraf kan rejse krav om at få kopien udleveret eller tilintetgjort.

B's synspunkter støttes endvidere af professor D, hvis indlæg af 19. marts 2013 tillige vedlægges.

Forvaltningsretlige overvejelser

Hvis der aldrig har været hjemmel til at fremstille og opbevare kopien, da må en arkivering af dagbogen under henvisning til 'særlige historiske interesser' i strid med ophavsmandens udtrykkelige ønske som udgangspunkt være ulovlig under henvisning til de fremførte ophavsretlige synspunkters vægt i henhold til lex specialis og legalitetsprincippet.

Såfremt der var specifik hjemmel til at foretage kopiering af dagbogen i forbindelse med efterforskningen af A i 1981-82, da må den efterfølgende anvendelse og opbevaring hos PET ud fra almindelige forvaltningsretlige og retssikkerhedsmæssige hensyn blive begrænset såvel tids- som indholdsmæssigt af proportionalitetsprincippet, både i forhold til dagbogens ophavsretlige status som i forhold til indholdets personfølsomme, private natur.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Selv under forudsætning af, at PET under deres efterforskning af A i 1981-82 har været berettiget til at gennemgå dagbogen, indsamle informationer fra denne og gøre disse til genstand for nærmere undersøgelser, forekommer det umiddelbart åbenlyst, at langt størstedelen af indholdet i dagbogen ikke på noget tidspunkt har haft nogen som helst efterforskningsmæssig værdi for PET. Dertil skal lægges længden af det forløbne tidsrum fra dagbogens tilblivelse og ikke mindst den helt afgørende ændring af verdensordenen, der fulgte af den kolde krigs afslutning omkring 1989, og det sikkerhedspolitiske paradigmeskifte affødt af kommunismens kollaps i såvel de tidligere Warszawapagtlande som i de vesteuropæiske demokratier. Det gør det således yderligere vanskeligt at forestille sig, at dagbogens indhold har været af nogen form for efterretningsmæssig interesse de sidste mange år.

Under skyldig hensyntagen til hemmeligholdelsen af PET's virksomhed må det dog kunne udledes, at indholdet af dagbogen i hvert fald ikke har haft efterforskningsmæssig betydning efter midten af 1990'erne, da de sidste rester af de kommunistiske stater i Europa var faldet.

Efter B's opfattelse burde kopien af dagbogen, også ud fra denne betragtning, således for længst have været destrueret.

Det følger i øvrigt også af legalitetsprincippet at PET, ved afgørelsen af om noget skal arkiveres, som følge af at det er af 'særlig historisk interesse', skal foretage vurderingen af, hvori den særlige historiske interesse består, ud fra den virksomhed som PET har udøvet, i modsætning til f.eks. ud fra litteraturhistorisk interesse.

Selv hvis der tages behørigt højde for, at en 'særlig historisk interesse' i forhold til PET kan bestå i forhold, det fortsat måtte være nødvendigt af hensyn til statens sikkerhed at holde hemmelige, er det dog stadig vanskeligt at se, at PET på nuværende tidspunkt kan have en legal særlig historisk interesse i at arkivere hele dagbogen, jf. proportionalitetsprincippet.

Det er således ikke tilstrækkeligt, at der er en for PET legal 'særlig historisk interesse' i at arkivere dagbogen. Der skal ved udøvelsen af skønnet være sket en afvejning af den 'særlige historiske interesse' i forhold til borgerens modsatrettede ønsker, herunder A's lovhjemlede eneret til at bestemme om og i hvilket omfang værket skal offentliggøres. Der er ikke givet nogen som helst form for begrundelse eller anden form for oplysning om, at der har indgået hensyn til A's ophavsret eller personlige oplysninger i afgørelsen af, om dagbogen skal arkiveres i Statens Arkiver.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Det er B's forhåbning, at ombudsmanden udtaler kritik af sagsbehandlingen i Justitsministeriet og hos PET, og henstiller til PET og Justitsministeriet, at de genoptager afgørelsen med henblik på at træffe en afgørelse, som overholder lovgivningen."

Jeg oversendte den 20. juni 2013 sagen til Justitsministeriet, med henblik på at ministeriet kunne uddybe sin begrundelse over for B og i den forbindelse udtrykkeligt forholde sig til det, som A og B havde skrevet i henvendelserne til mig.

B klagede den 6. februar 2014 på ny til mig (ombudsmandens sag med j.nr. 14/00630). Det fremgik af klagen, at Justitsministeriet den 17. december 2013 havde svaret på B's henvendelse, som jeg havde oversendt den 20. juni 2013, men at ministeriet efter B's opfattelse fortsat havde undladt at forholde sig til de spørgsmål, der var rejst i sagen.

Den 2. april 2014 oversendte jeg B's klage til Tilsynet med Efterretningstjenesterne, med henblik på at tilsynet behandlede klagen, hvis tilsynet anså den for omfattet af tilsynets kompetence.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne meddelte mig den 16. juni 2014, at tilsynet havde foretaget en undersøgelse af, hvorvidt PET uberettiget behandlede oplysninger om A, og at dette ikke var tilfældet.

B rettede den 3. juli 2014 på ny henvendelse til mig (ombudsmandens sag med j.nr. 14/02956) og bad mig – særligt under henvisning til det anførte i B's klage af 21. marts 2013 – om at behandle sagen.

Jeg bad ved brev af 22. oktober 2014 Justitsministeriet og PET om udtalelser om sagen.

Justitsministeriet sendte ved brev af 24. februar 2015 myndighedernes udtalelser til mig.

PET oplyste i sin udtalelse af 28. november 2014 følgende:

"Politiet beslaglagde A's dagbøger i forbindelse med ransagningen af hans bopæl den 3. november 1981. Ransagningen fandt sted i henhold til retskendelse indhentet samme dato. Retten traf efterfølgende efter politiets begæring afgørelse om beslaglæggelse af dagbøgerne i medfør af den dagældende bestemmelse i retsplejelovens § 782, idet de måtte antages at være af betydning som bevismidler i sagen.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorfor retsplejelovens § 791 er nævnt i PET's svar af 11. juni 2010 på A's brev af 22. juli 2009 bemær-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

kes, at A i sit brev havde spurgt, om PET fortsat var i besiddelse af aflytningsrapporter, og i den forbindelse gerne ville have oplyst, om PET mente sig fritaget for at rette sig efter retsplejelovens § 791.

Det fremgår af sagen, at dagbøgerne er anvendt i efterforskningen. Det fremgår endvidere, at en kopi af dagbøgerne er fremsendt til A's advokat E. Dagbøgerne blev efterfølgende udleveret til A, og PET bevarede en kopi på operationssagen, som i dag findes i PET's såkaldte historiske arkiv, som indeholder sager, som skal afleveres til Statens Arkiver.

PET ses ikke at være i besiddelse af notater eller lignende, som kan belyse baggrunden for beslutningen om at kopiere dagbøgerne.

Den 7. december 2009 udstedte Justitsministeriet retningslinjer for Politiets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger mv. (vedlagt), der bl.a. vedrørte sletning af journalsager, herunder operationssager.

I 2010 tog PET stilling til, hvorvidt operationssagen vedrørende A fortsat var nødvendig af hensyn til varetagelsen af PET's opgaver, jf. § 6 i retningslinjerne. PET vurderede, at dette ikke var tilfældet.

Det blev endvidere vurderet, at sagen skulle bevares for eftertiden, jf. § 10, stk. 1, i retningslinjerne og den såkaldte 1965-aftale, som fremgår af brev af 17. december 1965 fra Rigsarkivet til PET (vedlagt). Sagen blev herefter gjort utilgængelig for PET's operative og efterforskningsmæssige virke, jf. § 10, stk. 2.

PET ses ikke at være i besiddelse af notater eller lignende om overvejelserne i forbindelse med denne vurdering. Det fremgår således ikke, om der blev foretaget en konkret vurdering af dagbøgerne, herunder en afvejning af dagbøgernes historiske interesse over for hensynet til A eller eventuelle tredjepersoner, eller om der blev inddraget proportionalitetsbetragtninger om eksempelvis kun at bevare dele af dagbøgerne. Det kan imidlertid oplyses, at PET's praksis var at vurdere hele sager og ikke de enkelte dokumenter heri.

Det bemærkes, at den daværende justitsminister på grund af den forestående undersøgelse af Politiets Efterretningstjenestes virksomhed fra 1945-1989 (PET-kommissionen) i marts 1998 besluttede at indføre makuleringsforbud for Politiets Efterretningstjenestes sager (i praksis emne/journalsager, B, D, A og INF-sager).

I et svar af 14. maj 2009 på spørgsmål nr. S 2101 fra et medlem af Folketinget (vedlagt) oplyste justitsministeren på det tidspunkt, at han i 2008 havde aftalt med chefen for PET, at makuleringsforbuddet forlænges til

10 år efter afslutningen af PET-kommissionens arbejde, uanset hvad der måtte følge af sletningsreglerne.

Operationssagen rettet mod A indgik i PET-kommissionens arbejde, se hertil PET-kommissionens beretning bind 13 om KGB's kontakt- og agentnet i Danmark.

Hvis PET i 2010 havde vurderet, at dagbøgerne ikke skulle bevares, ville dagbøgerne således ikke være blevet makuleret, men i stedet placeret på det arkiv, hvor materiale, der skal makuleres, opbevares, indtil makuleringsforbuddet ikke længere er gældende.

I medfør af § 5, stk. 1, i Kulturministeriets bekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2003 om offentlige arkivalier og offentlige arkivers virksomhed fastsatte Rigsarkivaren den 12. april 2012 'Statens Arkivers bevarings- og kassationsbestemmelser for papirarkivalier i varetægt hos Politiets Efterretningstjeneste' (vedlagt). Det fremgår af pkt. 3 i disse bestemmelser, at arkivalierne bevares og kasseres efter retningslinjerne i bilag 1-6. Af bilag 1 fremgår, at operationssager bevares, dog kasseres sager, som ikke har medført egentlig sagsbehandling.

Det følger af § 9, stk. 1, i lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET), der trådte i kraft den 1. januar 2014, at PET skal slette oplysninger om fysiske og juridiske personer, der er tilvejebragt som led i undersøgelser eller efterforskning rettet mod sådanne personer, når der ikke i forbindelse med undersøgelsen eller efterforskningen er tilvejebragt nye oplysninger inden for de seneste 15 år. Dette gælder dog ikke, hvis andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i medfør af lov.

Det er PET's opfattelse, at operationssagen vedrørende A inklusive de heri indeholdte dagbøger i henhold til Rigsarkivarens ovennævnte bestemmelser af 12. april 2012 skal bevares og afleveres til Statens Arkiver, idet der er tale om en operationssag, som har medført egentlig sagsbehandling."

Af ministeriets udtalelse af 24. februar 2015 fremgår følgende:

"1. Tilvejebringelse og opbevaring af dagbøger

Folketingets Ombudsmand har anmodet Justitsministeriet og PET om at redegøre nærmere for, hvordan PET kom i besiddelse af A's dagbøger, og på hvilket grundlag PET efterfølgende besluttede at fotokopiere dagbøgerne og opbevare kopien, herunder grundlaget for den fortsatte opbevaring.

1.1. Beslaglæggelsen af dagbøgerne

1.1.1. Som det fremgår af PET's udtalelse af 28. november 2014, beslaglagde PET de pågældende dagbøger i forbindelse med en ransagning på A's bopæl den 3. november 1981. Ransagningen fandt sted i henhold til retskendelse indhentet samme dato.

Retten traf efterfølgende efter politiets begæring afgørelse om beslaglæggelse af dagbøgerne, idet retten fandt, at dagbøgerne måtte antages at være af betydning som bevismidler i sagen.

Forløbet omkring efterforskningen mod A er i øvrigt indgående beskrevet i PET-Kommissionens beretning, bind 13. Det fremgår bl.a., at PET via de beslaglagte dagbøger (og lommebøger), der indeholdt en lang række oplysninger om møder med sovjetiske ambassadefolk, kunne danne sig et overblik over A's østkontakter op gennem 70'erne.

1.1.2. Beslaglæggelsen er ifølge PET's udtalelse foretaget i henhold til den dagældende retsplejelovs kapitel 72 om beslaglæggelse.

Efter den dagældende § 782, stk. 1, i retsplejeloven kunne ting, der antoges at være af betydning som bevismidler eller at burde konfiskeres, eller som ved forbrydelsen var fravendt nogen, af hvem de kunne kræves tilbage, tages i bevaring, hvor dette skønnedes fornødent. Udleveredes sådanne ting ikke frivillig af den, i hvis besiddelse de var, eller krævedes de tilbage af nogen, der frivillig har udleveret dem, kunne tingen beslaglægges.

Efter den dagældende § 783, stk. 1, 1. og 2. pkt., i retsplejeloven blev beslutning om beslaglæggelse taget af retten. Politiet kunne dog, hvor sådan beslutning ikke uden fare kunne afventes, foretage en foreløbig beslaglæggelse, men beretning om denne måtte da uden ophold og senest inden 24 timer forelægges for retten, der afgjorde, om beslaglæggelsen skulle opretholdes.

PET er således i sin tid kommet i besiddelse af de omhandlede dagbøger gennem et strafprocessuelt tvangsindgreb (beslaglæggelse), som er godkendt af retten.

1.2. Kopiering af dagbøgerne

1.2.1. PET oplyser i udtalelsen, at PET ikke ses at være i besiddelse af notater eller lignende, som kan belyse baggrunden for beslutningen om at kopiere dagbøgerne.

Det må således efter Justitsministeriets opfattelse i dag betegnes som usikkert, på hvilket nærmere grundlag PET for mere end 30 år siden foretog kopieringen af de beslaglagte dagbøger.

1.2.2. Justitsministeriet finder i forlængelse heraf anledning til at bemærke, at det ikke er usædvanligt, at politiet – med hjemmel i retsplejeloven og de almindelige regler for offentlige myndigheders adgang til at behandle personoplysninger – kopierer beslaglagte dokumenter (eller de dele, der vurderes relevante for sagen), og tilakterer kopierne straffesagen.

Det sker bl.a. i tilfælde, hvor dokumenterne vurderes at skulle indgå i sagen som bevis, herunder hvis materialet skal fremlægges i retten i forbindelse med anmodning om retskendelser mv. eller i forbindelse med hovedforhandlingen i straffesagen.

Efter den dagældende § 745, stk. 1, i retsplejeloven havde forsvareren adgang til at gøre sig bekendt med det materiale, som politiet havde tilvejebragt. I det omfang materialet uden ulempe kunne mangfoldiggøres, skulle genpart tilstilles forsvareren. Forsvareren måtte dog ikke uden politiets samtykke overlevere det modtagne materiale til sigtede eller andre.

Alle former for bevismateriale var principielt omfattet af bestemmelsen, herunder politirapporter, beslaglagte dokumenter og genstande, tekniske erklæringer mv., jf. Hans Gammeltoft Hansen i den kommenterede retsplejelov (6. udgave, 2000), bind III, side 68 f., note 4. Materialet måtte anses for tilvejebragt, så snart det var undergivet politiets rådighed, jf. Hans Gammeltoft Hansen, *ibid.*, side 69, note 5.

Ifølge PET's udtalelse af 28. november 2014 har PET i forbindelse med sagen mod A anvendt dagbøgerne i efterforskningen og har sendt en kopi af dagbøgerne til A's daværende advokat E.

På den baggrund er der efter Justitsministeriets opfattelse ikke grundlag for at fastslå, at PET uberettiget har kopieret A's dagbøger og tilakteret kopien af dagbøgerne til operationssagen.

Justitsministeriet har endvidere ikke grundlag for at fastslå, at det kun var dele af dagbøgerne – der som anført i deres helhed var beslaglagt efter retskendelse med henblik på at tjene som bevis – som havde betydning for sagen, således at PET på daværende tidspunkt skulle være afstået fra at kopiere dagbøgerne i deres helhed og tilaktere kopien til operationssagen.

1.3. Udlevering af kopierne af dagbøgerne i forbindelse med tiltalefrafaldet

1.3.1. Det fremgår af PET's udtalelse, at PET tilbageleverede de beslaglagte dagbøger – men ikke kopien på operationssagen – til A. Kopien af dagbøgerne på operationssagen er således siden blevet opbevaret af PET sammen med sagens øvrige akter.

Der er ikke for Justitsministeriet oplysninger om, hvad der er sket med den kopi, som advokat E fik udleveret.

1.3.2. Justitsministeriet har overvejet, om PET burde have udleveret den kopi af dagbøgerne, som var tilakteret operationssagen, senest i forbindelse med, at straffesagen mod A blev afsluttet med tiltalefrafald.

Efter den dagældende retsplejelovs § 793 skulle ting, som var fravendt nogen ved en forbrydelse eller var udbyttet af sådanne ting, udleveres til rette vedkommende senest når sagen var endeligt sluttet. Andre ting, som var beslaglagte for at tjene som bevismidler, skulle tilbagegives, når de ikke længere behøvedes. Den, som var interesseret i tilbagegivelsen, kunne kræve rettens kendelse om spørgsmålet.

Spørgsmålet om udlevering af beslaglagte genstande er i dag reguleret af retsplejelovens § 807 d, hvoraf bl.a. fremgår, at rådighedsberøvelse som følge af beslaglæggelse af genstande, bortfalder senest, når sagen er endeligt sluttet ved dom, påtaleopgivelse eller tiltalefrafald, medmindre det beslaglagte konfiskeres.

A's dagbøger må efter Justitsministeriets opfattelse anses for omfattet af dagældende retsplejelovs § 793, 2. pkt., således at kriteriet for tilbagelevering var, 'når de ikke længere behøves' (som bevis).

Hverken den dagældende retsplejelov eller den gældende retsplejelov (§ 807 d) indeholder en udtrykkelig regulering af, hvad der skal ske med kopier af beslaglagte dokumenter, der er indgået i straffesagens akter, når sagen afsluttes. Der findes således ikke i forhold til beslaglæggelse en bestemmelse svarende til gældende § 791 i retsplejeloven, som indebærer, at båndoptagelser, fotokopier eller anden gengivelse af det, der ved indgreb i meddelelshemmeligheden er kommet til politiets kendskab, som udgangspunkt skal tilintetgøres, hvis der ikke rejses sigtelse mod nogen for den lovovertrædelse, der dannede grundlag for indgrebet, eller hvis påtale senere opgives.

I forarbejderne til den nugældende § 806, stk. 4 (lovforslag nr. L 41 til lov om ændring af retsplejeloven, folketingsåret 1998/99, bemærkningerne til

§ 1, nr. 22), fremgår, at rettens endelige afgørelse om ikke at godkende en beslaglæggelse, der er iværksat af politiet, medfører, at det beslaglagte straks skal tilbageleveres, og at der bør udarbejdes politirapport om tilbageleveringen. Er der i et sådant tilfælde tale om beslaglæggelse af dokumenter eller edb-materiale, der kan mangfoldiggøres, må det i forbindelse med tilbageleveringen sikres, at kopier af materialet ikke forbliver i politiets besiddelse.

Disse lovbemærkninger tager sigte på den situation, hvor politiet har foretaget en *ulovlig* beslaglæggelse, og indebærer, at politiet i en sådan situation ikke blot skal tilbagelevere den beslaglagte genstand, men også tilbagelevere, destruere mv. de beviser, som politiet har tilvejebragt i forbindelse med undersøgelse af den beslaglagte genstand.

Det tilsvarende kan imidlertid ikke antages at gælde, hvor politiet har foretaget en *lovlig* beslaglæggelse. Der kan i den forbindelse henvises til, at beslaglæggelse angår en persons fysiske rådighed over en genstand, herunder et dokument. Beslaglæggelsen indebærer således, at en person – efter omstændighederne ganske kortvarigt i forbindelse med kopiering, affotografering mv. – fratages den fysiske rådighed over en genstand. Genstanden for beslaglæggelsen kan imidlertid ikke antages at udstrækkes til også at omfatte resultatet af de undersøgelser, som politiet har foretaget af en lovligt beslaglagt genstand.

Det må således efter Justitsministeriets opfattelse antages, at tilbageleveringspligten efter den dagældende retsplejelovs § 793 (og gældende § 807 d) omfatter den beslaglagte genstand, men ikke de beviser, herunder kopier, billeder mv., som politiet har tilvejebragt ved undersøgelse af den pågældende genstand, og som er indgået i straffesagens akter.

Justitsministeriet finder på den anførte baggrund ikke grundlag for at fastslå, at PET har været forpligtet til at udlevere kopien af dagbøgerne fra operationssagen til A i forbindelse med, at selve dagbøgerne blev tilbageleveret.

1.4. Opbevaring af kopierne efter tiltalefrafaldet

1.4.1. Som anført ovenfor pkt. 1.3 har PET siden tiltalefrafaldet i 1982 opbevaret kopien af A's dagbøger i operationssagen på linje med sagens øvrige akter.

PET har over for Justitsministeriet oplyst, at operationssagen mod A er opbevaret af hensyn til varetagelse af PET's opgaver.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

PET har i den forbindelse oplyst, at der ikke ses at være notater mv., der belyser, om tjenesten allerede i forbindelse med tiltalefrafaldet i 1982 vurderede dagbøgerne (og sagens akter i øvrigt) som værende af særlig historisk interesse, jf. den såkaldte 1965-aftale, som på daværende tidspunkt gjaldt for PET's overførsel af materiale til Statens Arkiver. Om 1965-aftalen henvises til pkt. 2.2.2 nedenfor.

Justitsministeriet skal i tilknytning hertil bemærke, at PET som andre offentlige myndigheder er berettiget – og normalt også forpligtet – til at opbevare sager og tilknyttede sagsakter efter, at der er truffet afgørelse i sagen.

Oplysninger i PET's operationssager kan således – på samme måde som sager hos det øvrige politi – være relevante at opbevare, hvis der f.eks. måtte fremkomme nye oplysninger om de forhold, der i sin tid blev undersøgt, eller hvis oplysningerne f.eks. måtte blive relevante i forbindelse med efterforskningen af nye sager.

Spørgsmålet om PET's adgang til at opbevare operationssager er i dag reguleret af § 9 i lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET-loven), jf. lovbekendtgørelse nr. 1600 af 19. december 2014, hvorefter PET – medmindre andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i medfør af lov – skal slette oplysninger om fysiske og juridiske personer, der er tilvejebragt som led i undersøgelser eller efterforskning rettet mod sådanne personer, når der ikke i forbindelse med undersøgelsen eller efterforskningen er tilvejebragt nye oplysninger inden for de seneste 15 år. Sletning af oplysningerne kan undlades, hvis væsentlige hensyn til varetagelsen af PET's opgaver, jf. § 1, gør det nødvendigt. PET-lovens § 9 er nærmere omtalt under pkt. 2.2.3 nedenfor.

Tidligere var PET's adgang til at opbevare operationssager med tilhørende sagsakter reguleret af Justitsministeriets retningslinjer af 7. december 2009 for PET's behandling af personoplysninger mv. (2009-retningslinjerne). Det fremgik af § 6, stk. 2, i 2009-retningslinjerne, at en journal-sag (f.eks. en operationssag) skulle slettes og eventuelle tilknyttede sagsakter destrueres, hvis sagens oplysninger ikke længere var nødvendige af hensyn til varetagelsen af efterretningstjenestens opgaver, jf. dog § 10 (materiale af særlig historisk interesse, jf. den såkaldte 1965-aftale, som omtales pkt. 2.2.1. nedenfor). Såfremt efterretningstjenesten ønskede at bevare en sag i mere end 20 år efter sagens oprettelse, kunne dette kun ske med det daværende Wamberg-udvalgs godkendelse. Frem til sletning skete, skulle spørgsmålet om sagens bevaring herefter forelægges Wamberg-udvalget til godkendelse hvert 10. år, medmindre udvalget havde fastsat en kortere frist.

Det fremgik af § 6, stk. 3, i 2009-retningslinjerne, at Wamberg-udvalget etablerede en stikprøvekontrol med bl.a. overholdelsen af de i medfør af stk. 2 fastsatte frister.

Wamberg-udvalget blev pr. 1. januar 2014 afløst af Tilsynet med Efterretningstjenesterne, som er oprettet i henhold til PET-loven.

Om de tidligere retningslinjer for PET's behandling af personoplysninger kan der i øvrigt henvises til betænkning nr. 1529 om PET og FE, kapitel 5, afgivet af det såkaldte Wendler Pedersen-udvalg.

Om PET's opbevaring af materiale af særlig historisk interesse henvises til pkt. 2.2.1 nedenfor og kapitel 8, pkt. 2.6 i betænkning nr. 1529.

1.4.2. Det fremgår af PET's udtalelse af 28. november 2014, at PET i 2010 tog stilling til, hvorvidt operationssagen vedrørende A fortsat var nødvendig af hensyn til varetagelsen af PET's opgaver.

PET vurderede, at dette ikke var tilfældet, hvorefter sagsakterne (herunder kopierne af dagbøgerne) skulle destrueres, medmindre sagen skulle overføres til Statens Arkiver (eller i øvrigt opbevares som led i det kassationsforbud, som – i forbindelse med PET-kommissionens arbejde – var blevet indført i efteråret 2008), jf. nærmere herom i PET's udtalelse.

1.5. Opsamling

På den ovenfor anførte baggrund er der efter Justitsministeriets opfattelse ikke grundlag for at fastslå:

- at PET ulovligt er kommet i besiddelse af A's dagbøger,
- at PET ulovligt har kopieret dagbøgerne og
- at PET ulovligt har opbevaret kopien af dagbøgerne.

2. Sletning eller overførsel til Statens Arkiver

Folketingets Ombudsmand har anmodet PET og Justitsministeriet om en nærmere redegørelse for vurderingen af dagbøgernes særlige historiske interesse, herunder om der i forbindelse med denne vurdering er foretaget en afvejning af den historiske interesse over for hensyn til A's personlige interesser mv. og eventuelle tredjepersoners interesse i, at der ikke sker videregivelse af fortrolige oplysninger om dem.

2.1. Sagsforløbet

2.1.1. Som anført under pkt. 1.4.3 ovenfor vurderede PET i 2010, at operationssagen vedrørende A, herunder kopien af dagbøgerne, ikke længe var nødvendig af hensyn til varetagelse af PET's opgaver.

Efter de dagældende retningslinjer for PET's behandling af personoplysninger mv., jf. nærmere herom pkt. 2.2 nedenfor, skulle PET herefter vurdere, om operationssagen skulle destrueres eller bevares for eftertiden.

Som det fremgår af PET's udtalelse, blev det vurderet, at sagen skulle bevares for eftertiden, jf. 2009-retningslinjernes § 10, stk. 1, og den såkaldte 1965-aftale mellem Rigsarkivet og PET. Sagen blev herefter gjort utilgængelig for PET's operative og efterretningsmæssige virke, jf. 2009-retningslinjernes § 10, stk. 2.

PET har i den forbindelse oplyst, at PET ikke ses at være i besiddelse af notater eller lignende i forbindelse med denne vurdering. Det fremgår således ikke, om der blev foretaget en konkret vurdering af dagbøgerne, herunder en afvejning af dagbøgernes historiske interesse over for hensyn til A eller eventuelle tredjepersoner, eller om der blev inddraget proportionalitetsbetragtninger om eksempelvis kun at bevare dele af dagbøgerne. PET har imidlertid oplyst, at PET's praksis var at vurdere hele sager og ikke enkelte dokumenter heri.

2.1.2. A klagede den 23. maj 2011 til Justitsministeriet over, at kopien af dagbøgerne fortsat var i PET's varetægt, og over PET's planer om at udlevere kopien til Statens Arkiver.

Ved afgørelse af 30. august 2012 til A redegjorde Justitsministeriet for, at operationssagen af PET var blevet vurderet af særlig historisk interesse. Ministeriet redegjorde endvidere for retningslinjerne for overførelse af sådanne sager til Statens Arkiver, herunder om reglerne for opbevaring hos PET, hvis materialet – som det var tilfældet i den konkrete sag – af praktiske eller sikkerhedsmæssige grunde ikke kunne overføres til Statens Arkiver.

Det fremgår endvidere af Justitsministeriets afgørelse, at ministeriet ikke fandt grundlag for at tilsidesætte PET's vurdering (fra 2010) af, at sagsakterne, herunder kopien af dagbøgerne, var af særlig historisk interesse, jf. den såkaldte 1965-aftale.

Justitsministeriet oplyste desuden i afgørelsen, at Rigsarkivet forud for Justitsministeriets afgørelse i henhold til arkivlovgivningen havde fastsat

bevarings- og kassationsbestemmelser for papirarkivalier i PET's varetægt. Disse bevarings- og kassationsbestemmelser trådte i kraft 12. april 2012 og afløste den såkaldte 1965-aftale.

Justitsministeriet fandt i afgørelsen, at de nye bestemmelser fra Rigsarkivet også indebar, at sagsakterne, herunder kopien af dagbøgerne, skulle bevares med henblik på overførsel til Statens Arkiver.

2.1.3. I forlængelse af Justitsministeriets afgørelse af 30. august 2012 har fagforbundet B rettet henvendelse til Justitsministeriet på vegne af A om sagen.

Justitsministeriet har i breve af 20. december 2012 og 17. december 2013 fastholdt ministeriets afgørelse af 30. august 2012.

I forbindelse med ikrafttræden af PET-loven den 1. januar 2014 blev der etableret en såkaldt indirekte indsigtsordning, hvorved den nyoprettede myndighed, Tilsynet med Efterretningstjenesterne, blev kompetent til at behandle spørgsmålet om opbevaring af bl.a. sagsakter vedrørende A i det såkaldte historiske arkiv hos PET.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne traf den 16. juni 2014 en afgørelse, hvoraf fremgår, at tilsynet i henhold til § 13, stk. 1, i PET-loven har foretaget en undersøgelse af, om PET i relation til A's dagbøger uberettiget behandler oplysninger om ham. Det fremgår af afgørelsen, at dette ikke er tilfældet.

2.2. Retsgrundlaget

2.2.1. Efter § 6, stk. 2, i de tidligere gældende retningslinjer af 7. december 2009 for PET's behandling af personoplysninger mv. (2009-retningslinjerne) skulle en journalsag (f.eks. en operationssag) slettes og eventuelle tilknyttede sagsakter destrueres, hvis sagens oplysninger ikke længere var nødvendige af hensyn til varetagelsen af PET's opgaver.

Dette gjaldt dog ikke 'sager af særlig historisk interesse', idet det fulgte af § 10, stk. 1, i 2009-retningslinjerne, at materiale, som i medfør af bestemmelser om bevaring og kassation udstedt af Statens Arkiver skulle bevares for eftertiden, ikke måtte destrueres eller slettes. Sådant materiale skulle i stedet senest ved udløbet af den frist, som efter retningslinjerne gjaldt for destruktion eller sletning, overføres til Statens Arkiver.

Det fulgte af retningslinjernes § 10, stk. 2, at hvis materialet af praktiske eller sikkerhedsmæssige grunde ikke overførtes til Statens Arkiver, skulle materialet, fra det tidspunkt, hvor destruktion eller sletning efter retnings-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

linjerne skulle være sket, holdes adskilt fra efterretningstjenestens øvrige sager, således at alene medarbejdere, der af chefen for Politiets Efterretningstjeneste var særligt godkendt hertil, havde adgang til sagerne og således, at sagerne ikke kunne gøres til genstand for søgning eller sagsbehandling i forbindelse med efterretningstjenestens operative og efterforskningsmæssige opgaver.

2.2.2. Frem til 12. april 2012 fandtes de nærmere retningslinjer for, hvilke sager PET – uanset slettefristerne mv. – skulle bevare med henblik på overførelse til Statens Arkiver, i den såkaldte 1965-aftale mellem Rigsarkivet og PET.

Aftalen er nærmere beskrevet i Rigsarkivets skrivelse af 17. december 1965 til PET. Det fremgår bl.a. af denne skrivelse, at PET's arkivalier om bl.a. enkeltakter vedrørende personer, der har haft en mere fremtrædende politisk, kulturel, økonomisk eller administrativ position bevares. Det fremgår endvidere, at (andet) materiale, som skønnes at have eller at kunne få historisk værdi, bevares.

Der henvises i øvrigt til Rigsarkivets skrivelse af 17. december 1965 til PET.

2.2.3. I henhold til § 5, stk. 1, i Kulturministeriets bekendtgørelse nr. 591 af 26. juni 2003 om offentlige arkivalier og offentlige arkivers virksomhed (arkivbekendtgørelsen) udstedt i medfør af arkivloven fastsatte Rigsarkivet i 2012 bevarings- og kassationsbestemmelser for papirarkivalier i PET's varetægt. Bestemmelserne trådte i kraft den 12. april 2012 og ophævede samtidig Rigsarkivets skrivelse af 17. december 1965 (1965-aftalen).

I henhold til bilag 1 i disse bevarings- og kassationsbestemmelser skal operationssager bevares. Dog kasseres sager, som ikke har medført egentlig sagsbehandling.

Arkivloven – og dermed også de i medfør heraf fastsatte bevarings- og kassationsbestemmelser for PET's papirarkivalier – finder også anvendelse for arkivalier, der er udfærdiget af en myndighed eller er kommet i en myndigheds besiddelse før lovens ikrafttræden (den 1. juli 2003), jf. lovens § 52.

Rigsarkivets bevarings- og kassationsbestemmelse finder således også anvendelse for operationssagen, hvor kopien af A's dagbøger er akteret.

Der henvises i øvrigt til Rigsarkivets bevarings- og kassationsbestemmelser af 12. april 2012 for papirarkivalier i PET's varetægt.

2.2.4. Den 1. januar 2014 trådte PET-loven i kraft.

Efter PET-lovens § 9 skal PET, medmindre andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i medfør af lov, slette oplysninger om fysiske og juridiske personer, der er tilvejebragt som led i undersøgelser eller efterforskning rettet mod sådanne personer, når der ikke i forbindelse med undersøgelsen eller efterforskningen er tilvejebragt nye oplysninger inden for de seneste 15 år. Sletning af oplysningerne kan undlades, hvis væsentlige hensyn til varetagelsen af PET's opgaver, jf. § 1, gør det nødvendigt.

Af bemærkningerne til § 9 i forslaget til lov om PET (Lovforslag nr. L 161 af 27. februar 2013) fremgår bl.a. følgende:

'Der findes i *anden lovgivning*, herunder arkivlovgivningen, regler, der indebærer, at PET ikke er berettiget til at slette oplysninger. Rigsarkivaren har således f.eks. fastsat regler, der indebærer, at PET skal bevare oplysninger af historisk interesse, jf. nærmere herom i pkt. 4.1.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Sådanne regler skal PET følge, hvilket indebærer, at PET vil være afskåret fra at slette oplysningerne. Det følger således af stk. 1, at PET's forpligtelse til at slette oplysninger ikke skal gælde, hvis andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i medfør af lov.

Det forudsættes, at justitsministeren i medfør af bemyndigelsesbestemmelserne i lovforslagets § 7, stk. 3, og § 8, stk. 3, fastsætter regler, der begrænser PET's mulighed for at behandle oplysninger, som skulle være slettet, men ikke er blevet det som følge af bestemmelser fastsat i anden lovgivning, jf. stk. 1, f.eks. fordi oplysningerne er af historisk interesse. Det vil bl.a. fremgå af disse regler, at PET skal opbevare sager, der af praktiske eller sikkerhedsmæssige årsager ikke overføres til Statens Arkiver, på et historisk arkiv hos PET, hvortil der gælder særlige adgangsbegrænsninger'.

2.3. Justitsministeriets bemærkninger

2.3.1. Spørgsmålet om den fortsatte opbevaring af operationssagen vedrørende A, herunder kopien af dagbøgerne, på PET's særlige historiske arkiv er i dag reguleret af PET-lovens § 9, stk. 1, sammenholdt med Rigsarkivets bevarings- og kassationsbestemmelser for papirarkivalier i PET's varetægt udstedt i medfør af arkivbekendtgørelsen.

PET er således forpligtet til at bevare operationssager, som har medført egentlig sagsbehandling, jf. bilag 1 i Rigsarkivets bevarings- og kassationsbestemmelser. De nævnte bevarings- og kassationsbestemmelser

giver ikke PET mulighed for at fjerne akter helt eller delvist fra sådanne sager.

De hensyn, der er til personer, som er omtalt i operationssagerne, er derimod varetaget af arkivlovgivningens almindelige regler, herunder reglerne om adgang til sådanne arkivalier. Det følger således bl.a. af arkivlovens § 23, at arkivenheder, som indeholder oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, som udgangspunkt (først) er tilgængelige, når de er 75 år gamle.

Operationssagen, herunder kopien af dagbøgerne, vedrørende A har ifølge oplysningerne i sagen medført egentlig sagsbehandling og skal som følge heraf bevares, jf. Rigsarkivets bevarings- og kassationsbestemmelser og PET-lovens § 9.

Justitsministeriet har således ikke grundlag for at kritisere, at PET fortsat opbevarer operationssagen vedrørende A, herunder kopien af dagbøgerne, i tjenestens særlige historiske arkiv med henblik på overførelse til Statens Arkiver.

Det bemærkes i den forbindelse, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne fra 1. januar 2014 er den kompetente klageinstans i forhold til PET's behandling af personoplysninger, herunder i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt PET-lovens § 9 er overholdt i sager, der opbevares på PET's historiske arkiv. Som anført ovenfor under pkt. 2.1.3 har Tilsynet med Efterretningstjenesterne ved afgørelse af 16. juni 2014, fundet, at PET i relation til dagbøgerne ikke uberettiget behandler oplysninger om A.

2.3.2. Særligt for så vidt angår det af fagforbundet B anførte synspunkt om, at ophavsretslovens § 28 skulle være til hinder for PET's fortsatte opbevaring af kopien af A's dagbøger, bemærkes følgende:

Ophavsretslovens § 28, der fik sin nuværende ordlyd ved lov nr. 407 af 26. juni 1998, fastslår bl.a., at værker kan gengives (bl.a. kopieres) i forbindelse med sagsbehandlingen inden for offentlige myndigheder. Af forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. L 37 af 26. marts 1998, bemærkningerne til forslaget § 1, nr. 6) fremgår, at almene samfundsmæssige hensyn tilsiger, at der skabes en klar hjemmel for, at der i forbindelse med sagsbehandling inden for bl.a. offentlige myndigheder kan foretages den for sagsbehandlingen nødvendige kopiering.

Hverken ophavsretslovens § 28, loven i øvrigt eller den ophavsretslov, som var gældende i 1981-82, hvor PET ifølge det oplyste foretog kopieringen, kan antages at være til hinder for, at PET i sin tid kopierede dokumenter, der var beslægtet i henhold til retskendelse, eller til hinder for,

at PET i overensstemmelse med PET-lovens og arkivlovgivningens regler nu opbevarer de pågældende dokumenter med henblik på overførsel til Statens Arkiver.

Justitsministeriet skal i den forbindelse henvise til ophavsretslovens § 27, hvoraf bl.a. fremgår, at når eksemplarer af værker beskyttet efter denne lov er indgået til en forvaltningsmyndighed eller domstol i forbindelse med dens virksomhed, er ophavsretten ikke til hinder for, at andre forlanger aktindsigt i eksemplarer af værker, herunder forlanger afskrift eller kopi, i overensstemmelse med lovgivningens bestemmelser herom. Det samme gælder for værker, som er frembragt inden for den pågældende forvaltningsmyndighed eller domstol. Ophavsretten er endvidere ikke til hinder for, at arkivalier, der er afleveret til et offentligt arkiv eller en institution, som efter kulturministerens bestemmelse kan sidestilles hermed, gøres tilgængelige for almenheden i overensstemmelse med arkivlovgivningens bestemmelser herom. Der må dog ikke udleveres kopier af private arkivalier.

Når ophavsretten således viger for aktindsigtsreglerne og arkivlovgivningen, kan det efter Justitsministeriets opfattelse ikke være i strid med ophavsretsloven, at PET fortsat opbevarer en kopi af A's dagbøger med henblik på overførelse til Statens Arkiver som en del af et offentligt arkivalie, jf. PET-lovens § 9 og Rigsarkivets bevarings- og kassationsbestemmelser for PET's papirarkivalier.

2.3.3. Da PET i 2010 besluttede at bevare operationssagen vedrørende A, var spørgsmålet om bevaring af sagen nærmere reguleret af 2009-retningslinjerne og den såkaldte 1965-aftale, jf. nærmere herom pkt. 2.2.1 og 2.2.2 ovenfor.

Set i forhold til de nugældende bevarings- og kassationsbestemmelser for papirarkivalier hos PET, var retningslinjerne fra 1965 betydeligt mere skønsprægede i forhold til, hvilke specifikke sager mv. der skulle bevares.

Som det fremgår af Justitsministeriets afgørelse af 30. august 2012 og efterfølgende korrespondance med fagforbundet B, har Justitsministeriet ikke fundet grundlag for at tilsidesætte PET's vurdering (fra 2010) af, at operationssagen vedrørende A som sådan var omfattet af 1965-aftalen og således skulle overføres til Statens Arkiver med henblik på bevaring for eftertiden, jf. § 10 i 2009-retningslinjerne.

Justitsministeriet bemærker i den forbindelse, at operationssagen mod A både i samtiden og efterfølgende har givet anledning til omfattende omtale i bøger, medier mv. Således har den uafhængige undersøgelseskom-

mission (PET-kommissionen) ganske indgående behandlet efterforskningen mod A, herunder på grundlag af oplysninger fra operationssagen, jf. bind 13 i beretningen.

Justitsministeriet finder ikke grundlag for at kritisere, at PET's praksis var at vurdere hele sager og ikke enkeltakter. Justitsministeriet bemærker i den forbindelse, at der ikke er grundlag for at fastslå, at kopien af dagbøgerne, der efter det oplyste har været anvendt i forbindelse med efterforskningen af sagen, ikke burde have været tilkædet sagen, jf. nærmere herom 1.3.2 ovenfor. Justitsministeriet bemærker endvidere, at hensynet til A og eventuelle andre personer omtalt i dagbogen også på daværende tidspunkt ville være beskyttet af arkivlovgivningens almindelige regler.

2.3.4. Justitsministeriet skal afslutningsvist bemærke, at der også for andre forvaltningsmyndigheder (end PET), herunder det øvrige politi og anklagemyndighed, samt for domstolene, er pligt til bevare sager i henhold til bevarings- og kassationsbestemmelser udstedt af Rigsarkivet i henhold til arkivlovgivningen.

Der er således bl.a. i henhold til arkivlovgivningen fastsat bevarings- og kassationsbestemmelser for anklagemyndighedens arkivalier, jf. bekendtgørelse nr. 183 af 10. marts 2009, og for Rigspolitiet og politikredsenes arkivalier, jf. bekendtgørelse nr. 177 af 5. marts 2009.

Disse bevarings- og kassationsbestemmelser medfører, at politiet og anklagemyndigheden opbevarer et ganske omfattende antal straffesager af hensyn til eftertiden. Sådanne straffesager vil – som det er tilfældet med operationssagen vedrørende A – også kunne indeholde oplysninger af privat karakter.

Der henvises i øvrigt til PET's udtalelse af 28. november 2014 og det vedlagte materiale.”

I et brev af 25. april 2015 kommenterede fagforbundet B udtalelserne:

”Vi kan umiddelbart konstatere, at det endeligt er lykkedes ved ombudsmandens hjælp at få enkelte faktuelle svar ud af PET til sagens opklaring. Justitsministeriets redegørelse har som grundlæggende konklusion, at der ikke er nogen hjemmel imod PET's besiddelse af dagbogskopien og arkivering af denne i Statens Arkiver.

Justitsministeriet vender således legalitetsprincippet på hovedet – hvis der ikke er en lovgivning, der forbyder det, så er myndighedens handlinger over for borgeren lovlige og nyder fremme imod borgerens lovhjemlede og grundlovssikrede rettigheder. Det er i strid med grundlovens § 3.

Justitsministeriets redegørelse tager gennemgående ikke sagens faktuelle omstændigheder i betragtning og en del af konklusionerne savner også juridisk grundlag.

Det er nu klart dokumenteret, at afgørelsen om at den fulde kopi af A's dagbøger som PET har i sin besiddelse, er ulovlig, ikke alene fordi dagbogskopien ophavsretligt er en ulovlig kopi, og størsteparten af dagbogskopiens indhold – som er af en særdeles privat og følsom karakter – aldrig har haft nogen som helst relevans i forhold til PET's efterforskning af A eller PET's virksomhed i øvrigt, men også fordi den afgørelse, som PET hævder at have truffet om at dagbogen skal overføres til Statens Arkiver i så fald er truffet uden der reelt er foretaget den for skønnet nødvendige vurdering af sagens faktiske og juridiske elementer som forvaltningsretten kræver og uden partshøring af A.

Vi bemærker at denne sag drejer sig om arkiveringen af den fulde dagbogskopi.

PET tog også en partiel kopi af uddrag af dagbogen, der må forudsættes at udgøre de passager af dagbogen, som PET på et tidspunkt i sagsbehandlingen har vurderet som relevante for sagen. Den partielle kopi var tilkøbt operationssagen så sent som i 2010, da A fik aktindsigt i operationssagen og gjorde sig bekendt med PET's besiddelse af såvel den fulde dagbogskopi som kopien af uddrag af dagbogen. Dette har vi tidligere anført i vores brev til Folketingets Ombudsmand af 21. marts 2013, side 2, nederst. Det nævnes ikke i PET281114 og det afvises uden nærmere begrundelse som relevant i JM240215.

Ifølge A, er det også disse uddrag, altså den partielle kopi, der er brugt som kildemateriale i såvel PET Kommissionens beretning, som i DIIS' Koldkrigsrapport. Dens tilstedeværelse vil således kunne bekræftes af uafhængige vidner.

Tilstedeværelsen af denne partielle kopi af dagbogen i uddrag er et bevis for, at PET både var i stand til og rent faktisk på et tidspunkt har foretaget en vurdering af, at der var anseelige dele af A's dagbog, der aldrig har været relevant for PET's efterforskning af A.

Efter vores opfattelse er det irrelevant om den partielle dagbogskopi fortsat forefindes på sagen eller muligvis er blevet slettet af PET siden 2010. Det behøver vi således ikke afvente hverken Justitsministeriets eller PET's yderligere oplysninger om. Dens eksistens beviser, at myndigheden ikke kan anføre en begrundelse for, hvorfor PET skulle være berettiget til at være i besiddelse af den fulde dagbogskopi, hverken i 2010 eller på noget tidspunkt siden den partielle dagbogskopi blev fremstillet.

Når dagbogskopien ikke er lovligt i PET's besiddelse i 2010 er der heller ikke nogen forpligtelse for PET til at overføre dagbogskopien til Statens Arkiver. Der er da heller ikke tale om nogen absolut forpligtelse som PET og Justitsministeriet fremfører allerede fordi der er tale om en skøns-mæssig vurdering af, om materialet er af 'særlig historisk interesse'.

Arkivering i Statens Arkiver ud fra almenvællets historiske interesse kan ikke finde sted mod borgerens modsatrettede grundlovs- og folkeretligt sikrede rettigheder til beskyttelse af privatlivets fred og ejendomsrettens ukrænkelighed. Arkivloven er blot en almindelig lov.

Det er endvidere vores opfattelse at PET og navnligt Justitsministeriet i hele forløbet gentagne gange har trukket sagen unødigt i langdrag, herunder overskredet de frister myndigheden selv har udmeldt til A for svar og flere gange slet ikke svaret på henvendelser før efter gentagne ryk-ke-re. Vi henviser til den tidligere fremsendte oversigt over sagsbehandlingsforløbet, se bilag til vores brev af 6. februar 2014 til Folketingets Ombudsmand.

På baggrund heraf håber vi at ombudsmanden kan formå Justitsministe-ri-et til at træffe en ny afgørelse på lovligt og oplyst grundlag og uden yderligere ophold, idet det må kunne konkluderes på baggrund af den omfattende indsats som er lagt for dagen frem til nu, at Justitsministeriet og PET ikke kan have yderligere at tilføje til sagens faktiske og juridiske oplysning.

Med hensyn til den partielle dagbogskopi bemærker vi dog, at eftersom det er et par år siden A så denne hos PET, har han ikke taget stilling til, om han mener at omfanget af denne tillige overskrider, hvad der er rele-vant og nødvendigt i forhold til operationssagen. Retsstillingen i forhold til denne/en sådan partiel kopi forbeholdes derfor.

Uddybende kommentarer

Vi henviser fortsat i det væsentlige til vores foregående indlæg i sagen, herunder særligt vores brev til Folketingets Ombudsmand af 21. marts 2013 med vedhæftede bilag (herefter (...)210313), vedlagt udtalelser fra to eksperter i ophavsret, advokat C og professor D.

I forhold til de af Folketingets Ombudsmand i skrivelsen til Justitsministe-ri-et af 22. oktober 2014 stillede spørgsmål, kan vi af PET's og Justitsmi-nisteriets svar udlede følgende:

1. PET kan ikke redegøre for, hvorfor de tog en fuld kopi af dagbogen, jf. PET281114, s. 2.

2. Justitsministeriet kan ikke påvise lovhjemmel for hverken PET's besiddelse af dagbogen, kopieringen af dagbogen eller opbevaringen af dagbogskopien fra 1981 til nu, jf. JM240215, kapitel 1.

3. PET har oplyst, at PET i 2010 tog operationssagen om A frem og afgjorde, at den ikke længere var nødvendig endsige relevant for varetagelsen af PET's opgaver, jf. PET281114, s. 2.

4. PET har oplyst, at PET i 2010, formodentlig i forlængelse af den under punkt 3 angivne afgørelse, traf afgørelse om, at hele sagen skulle overføres til Statens Arkiver, fordi den var af 'særlig historisk interesse', jf. PET281114, s. 2.

5. Det må lægges til grund, at PET ikke særskilt har vurderet indholdet af operationssagen, og dermed heller ikke specifikt hvorvidt den fulde dagbogskopi lovligt kunne og skulle arkiveres i Statens Arkiver.

6. PET har oplyst, at det er PET's praksis alene 'at vurdere hele sager og ikke de enkelte dokumenter heri' i forbindelse med vurdering af, om en operationssag skal bevares for eftertiden, jf. PET281114, s. 2.

7. Det må lægges til grund, at PET ikke har inddraget hensyn til A's personlige og ophavsretlige interesser i forbindelse med afgørelsen om at overføre operationssagen som sådan til Statens Arkiver.

8. Om vurderingen af dagbøgernes 'særlige historiske interesse' henviser såvel Justitsministeriet som PET udelukkende til det faktum, at PET's efterforskning mod A i 1981 er blevet indgående behandlet i bøger, medier og forskning.

Herefter følger vores bemærkninger hertil:

Der er ingen lovhjemmel for PET's besiddelse af den fulde dagbogskopi i 2010

PET har ikke haft lovhjemmel til at være i besiddelse af den fulde dagbogskopi efter tiltalefrafaldet i 1981, idet PET i forbindelse med sagsbehandlingen i 1981 såvel burde som faktisk foretog en undersøgelse af dagbogens indhold og ekstraherede de uddrag heraf, der kunne være af betydning for sagen. Forpligtelsen følger af proportionalitetsprincippet og de almindelige regler for sagsbehandling som Justitsministeriet henviser til i JM240215, 1.2.2., første afsnit.

Vedrørende JM240215, 1.1., ønsker vi ikke at gå dybere ind i vurderingen af legaliteten af beslaglæggelsen af dagbøgerne, da vi anser det for irrelevant for stillingtagen til lovligheden PET's fremstilling og besiddelse

af den fulde dagbogskopi, eftersom beslaglæggelsen blot krævede at retten fandt at dagbøgerne måtte antages at indeholde bevismateriale.

I JM240215, 1.2.2, anføres:

'På den baggrund er der efter Justitsministeriets opfattelse ikke grundlag for at fastslå, at PET uberettiget har kopieret A's dagbøger og tilakteret kopien af dagbogen operationssagen.'

Og

'Justitsministeriet har endvidere ikke grundlag for at fastslå, at det kun var dele af dagbøgerne – der som anført i deres helhed var beslaglagt efter retskendelse med henblik på at tjene som bevis – som havde betydning for sagen, således at PET på daværende tidspunkt skulle være afstået fra at kopiere dagbøgerne i deres helhed og tilaktere kopien til operationssagen.'

Konklusionerne er juridiske nulliteter. Justitsministeriet foretager ingen retlig subsumption, da de ikke forholder sig til sagens faktum om dagbogens omfang, karakter og indhold, men alene til PET's negative oplysninger om hvad man ikke ved. Justitsministeriet konkluderer også i modstrid med det jus, de selv har henvist til om bl.a. proportionalitetsprincippet.

Og det faktum, at PET har fremstillet og sendt en fuld kopi af dagbogen til A's forsvarer er naturligvis ikke grundlag for, at PET også måtte kopiere dagbogen til sig selv.

I JM240215, 1.3., er Justitsministeriets konklusion:

'Justitsministeriet finder på den anførte baggrund ikke grundlag for at fastslå, at PET har været forpligtet til at udlevere kopien af dagbøgerne fra operationssagen til A i forbindelse med, at selve dagbøgerne blev tilbageleveret.'

Grundlæggende er det en forkert præmis, da det ikke handler om, hvorvidt PET skulle udlevere sagsakter fra sagen til A efter tiltalefrafaldet, men om hvorvidt PET skulle slette eller tilintetgøre oplysninger/kopier af beslaglagt materiale, som de ikke er berettiget til at være i besiddelse af. I forhold til det i JM240215, s. 6, øverst, anførte bemærkes det således at den fulde dagbogskopi hverken er et resultat af undersøgelser og heller ikke tilvejebragt bevismateriale – det er en ukvalificeret kopi, i modsætning til de ekstraherede uddrag af dagbogen, som PET faktisk har anvendt i sin efterforskning.

Bortset fra det er også denne konklusion forkert, da den forudgående argumentation, der slutter modsætningsvist fra retssikkerhedsmæssige garantier i retsplejeloven, ganske savner juridisk grundlag.

Af JM240215, 1.4, må udledes, at den sletningsforpligtelse, som PET i hele nærværende sagsforløb har været underlagt, ikke er blevet opfyldt i denne sag i strid med de daværende retningslinjer, der krævede Wamberg-udvalgets positive godkendelse, såfremt man ønskede at bevare en sag i mere end 20 år efter sagens oprettelse. Sådant godkendelse foreligger ikke i denne sag, eftersom den manglende godkendelse tilsyneladende begrundes af Justitsministeriet med, at Wamberg-udvalget skal opdage sådanne sager ved en stikprøvekontrol.

Påstandene i JM240215, 1.5, er som de er fremsat utvetydigt i strid med legalitetsprincippet.

Om forholdet til ophavsretsloven ved kopiering af relevant og nødvendigt materiale til brug for strafferetlige efterforskninger

Det bestrides ikke, at politiet i henhold til retsplejeloven er berettiget til at optage nødvendige beviser til brug for en strafferetlig efterforskning, herunder uddrage oplysninger i relevant form, jf. proportionalitetsprincippet.

Frem til indførelsen af ophavsretslovens § 28 kunne dette behov dog komme i konflikt med ophavsretslovens værksbeskyttelse. Men indførelsen af § 28 hjemler stadig kun kopiering i 'det omfang, som betinges af formålet'. Som det fremgår, er proportionalitetsprincippet gennemgående i dansk ret, også i ophavsretsloven og i retsplejeloven, som tillige anført af Justitsministeriet i JM240215, 1.2.2, første afsnit.

I mangel af positiv lovhjemmel for kopieringen er vi tilbage ved udgangspunktet, som følger af ophavsretsloven, der nyder folkeretlig beskyttelse i bl.a. Berner-konventionen, at A's dagbøger er et ikke-offentliggjort ophavsretligt værk, som ophavsmanden alene råder over, og at enhver hos myndighederne beroende kopi, som ikke er fremstillet efter tilladelse af A, som udgangspunkt er ulovlig.

Justitsministeriets synspunkter vedrørende ophavsretsloven i JM240215, 2.3.2, er forkerte. Den nugældende ophavsretslov, og navnlig § 28, stk. 1, nr. 2, der først blev indført i 1998, kan naturligvis ikke med tilbagevirkende kraft udgøre lovhjemmel for, at PET i 1981 foretog kopien af dagbogen, som der står i Justitsministeriets skrivelse, s. 14, andet afsnit. Der er ingen sammenhæng mellem det af Justitsministeriet anførte om ophavsretslovens § 27 og 28, og konklusionen om, at det ikke er 'til hinder for' at PET 'nu opbevarer de pågældende dokumenter med henblik på overførsel til Statens Arkiver'.

Som redegjort for af C, fremgår det af betænkningen om revision af ophavsretsloven, jf. betænkning nr. 1197/1990, s. 186, og forarbejderne til 1995-ophavsretsloven, at også kopiering i regi af den nationale sikkerheds interesser, herunder foretaget af PET, skal have hjemmel i loven på lige fod med kopiering hos andre myndigheder. Som anført af professor D, kan der muligvis argumenteres for, at der gjaldt en snæver, ulovbestemt adgang baseret på nødret/nødværgebetrægtninger for PET til at de i 1981 foretog en kopi af den fulde dagbog med henblik på at sikre sig eventuelle bevisers tilstedeværende til den daværende verserende efterforskning. Det følger af den helt exceptionelle karakter af de juridiske institutter nødret og nødværge, at disse kun kan påberåbes og anvendes i meget kortvarige tidsrum og begrænset omfang, så længe der ikke er andre muligheder til at sikre formålets opfyldelse.

Såfremt nødrets- eller nødværgebetrægtninger måtte kunne finde anvendelse på PET's fremstilling af den fulde dagbogskopi i 1981 (vi tænker således dette kunne tænkes at være tilfældet med henblik på, at en eller flere efterforskere kunne gennemgå materialet for netop at udvælge de relevante uddrag til brug for sagen), må det deraf følge, at berettigelsen til at have kopien ophørte umiddelbart derefter, senest på det tidspunkt hvor PET i den igangværende efterforskning havde udvalgt de relevante dele af den fulde dagbogskopi, og under alle omstændigheder allerselest på det tidspunkt, hvor PET, i henhold til gældende lovgivning, tilbageleverede den originale dagbog til A, fordi grundlaget for den retskendelse, der hjemlede det indgreb i privatlivets fred, hvorved PET berettiget var kommet i besiddelse af den originale dagbog, jf. JM240215, afsnit 1.1, ikke længere var til stede.

Når Justitsministeriet konkluderer i sidste afsnit af 2.3.1 at 'ophavsretten således viger for aktindsigtsreglerne og arkivlovgivningen' er der tale om en uhjemlet generalisering af den specifikke indskrænkning af ophavsmandens eneret som er hjemlet i ophavsretslovens § 27. Ophavsretslovens § 27, stk. 1, forudsætter helt grundlæggende at de eksemplarer, der beror hos forvaltningsmyndigheden, lovligt er indgået til denne.

Som ovenfor anført følger det således, at den fulde dagsbogskopi, ikke, siden afslutningen af efterforskningen, har været lovligt i PET's besiddelse.

Afgørelsen om at dagbogskopien skal arkiveres har ikke været underlagt nogen vurdering, dvs. der er reelt ikke blevet foretaget et skøn.

Efter vores opfattelse er den forvaltningsretlige afgørelse om arkiveringen ugyldig, da der ikke er foretaget noget skøn.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Det må ud fra det af PET og Justitsministeriet oplyste lægges til grund, at PET har truffet afgørelsen om arkivering ud fra en vurdering af sagen som helhed og fordi sagen, som Justitsministeriet ræsonnerer, 'både i samtiden og efterfølgende har givet anledning til omfattende omtale i bøger, medier mv.'. Såfremt der sættes lighedstegn mellem offentlig omtale og særlig historisk interesse, så er der tale om at sætte skøn under regel.

Det er tilfældet i nærværende sag, idet PET bekræfter og Justitsministeriet argumenterer til fordel for, at man skal kunne vurdere om en sag har 'særlig historisk interesse' uden at gøre sig bekendt med, herunder tage stilling til, indholdet af sagen. Det er også i modstrid med PET's udtrykkelige forpligtelser til at afveje bevaringshensynet over for hensynet til privatlivets fred i PET-loven og førgældende retningslinjer, som Justitsministeriet har redegjort for.

Selvom vi ikke ved (og sikkert ikke kan få at vide) hvornår PET ophørte med at tilføre sagen nye oplysninger eller på anden vis foretage egentlig sagsbehandling i operationssagen, må det dog følge implicit heraf, at en vurdering om sletning af hensyn til privatlivets fred der ikke er foretaget før, da skal foretages senest i forbindelse med at sagen vurderes med henblik på en eventuel overførsel til Statens Arkiver.

Det er således åbenlyst at afgørelsen skal gøres om, idet der skal træffes en vurdering af om der foreligger en særlig historisk interesse i at bevare sagen, og om der er lovlige modsatrettede hensyn, der betyder, at arkivering alligevel ikke kan finde sted mod borgerens indsigelse.

På baggrund af det ovenfor anførte var PET således forpligtet til, at foretage en umiddelbar gennemgang og vurdering inden arkiveringen af, om der er akter og/eller oplysninger i sagen, der som følge af modsatrettede lovlige hensyn ikke skal følge med over i Statens Arkiver.

Efter vores opfattelse er det åbenbart, at PET ikke er eller kan være forpligtet til at overføre et dokument til Statens Arkiver, der for langt størstedelens vedkommende aldrig har været relevant for den sagsbehandling PET har foretaget vedrørende A, eller for PET's øvrige virksomhed, som indeholder meget personlige oplysninger om såvel A selv som om tredje-partner, og som i øvrigt er et ikke-offentliggjort ophavsretligt værk. Havde PET kigget i sagen, burde de have set den meget omfattende dagbogskopi, hvilket burde have givet anledning til de nævnte overvejelser.

PET burde også have foretaget partshøring hos A forinden de traf afgørelsen.

Om PET's arkiveringsforpligtelse vedrørende operationssagen om A

Som vi tidligere har anført mener vi, at PET's forpligtelser over for Statens Arkiver til at arkivere materiale af 'særlig historisk interesse' som udgangspunkt må skulle forstås således, at der skal være tale om en historisk interesse, der kan siges at være relevant i forhold til PET's opgaver.

Som følge af det fremførte om den manglende begrundelse og hjemmel for den fulde dagbogskopis tilstedeværelse i operationssagen efter tiltalefrafaldet foreligger der ikke nogen berettiget historisk interesse i at bevare den fulde dagbogskopi for eftertiden til dokumentation for hverken den konkrete efterforskning eller PET's opgaver generelt.

Det følger endvidere af, at der som minimum har eksisteret en sagsakt, der udgør et mindre indgribende overgreb på A's privatliv og ophavsret, nemlig det uddrag svarende til den partielle kopi af dagbogen i uddrag, som han fik aktindsigt i i 2010 og som udgør kildemateriale for såvel PET Kommissionens beretning, som DIIS' Koldkrigsrapport.

Denne mindre sagsakt er også fuldt ud tilstrækkelig til at dokumentere grundlaget for operationssagen for fremtiden, og eventuelt muliggøre at fremtidens historikere på et tidspunkt vil vurdere efterforskningen som uberettiget forfølgelse og forsøg på karaktermord, som A selv oplever hele sagen som. Det understreges at uanset denne fremtidige mulighed fortrækker A stadig selv så vidt muligt at råde over sin egen dagbog, mens han stadig lever.

Det er naturligvis under ingen omstændigheder berettiget at arkivere den fulde dagbogskopi imod A's berettigede indsigelser, alene fordi man nu har den eller for at dokumentere for fremtiden, at der har verseret en sag om, hvorvidt PET var berettiget til at besidde den fulde dagbogskopi.

Såfremt det hævdes at PET ved arkivering af materiale også skal tage 'særlig historisk interesse' til samfundet som helhed, f.eks. som tidsbillede, så må dette anses for at være et sekundært hensyn, der under alle omstændigheder er underordnet såvel det primære arkiveringshensyn til dokumentation af den konkrete sag eller af PET's opgaver, og i øvrigt tælle som et langt lettere hensyn i afvejningen i forhold til beskyttelsen af A's ophavsret og privatliv.

Slutteligt bemærkes det, at så længe A's ophavsret er i behold og han har indsigelser mod almenvellets overtagelse af et værk, som end ikke er fremstillet med henblik på offentliggørelse i den foreliggende form, så er det ikke berettiget at overføre dagbogskopien til Statens Arkiver med henvisning til en 'særlig historisk interesse' i A som forfatter. For hvis det-

te er begrundelsen, så vil ethvert kunstværk fra skabelsen tilhøre almenvellet.

Grundlæggende er arkivering til beskyttelse af almenvellets fremtidige historiske interesse ikke et hensyn, der kan bringes til anvendelse imod individuelle rettigheder, der er beskyttet i en højere retsnorm, det være sig grundloven eller folkeretlige forpligtelser. Det PET og Justitsministeriet hævder de er forpligtet til at gøre i forhold til Statens Arkiver svarer under de konkrete omstændigheder der foreligger i nærværende sag til foretagelse af ekspropriation, hvilket der ikke er og ikke kan blive tale om for så vidt angår et ophavsretligt beskyttet værk.

For så vidt angår anbringendet om, at hensyn til de personer, der er omtalt i et givent materiale er varetaget af arkivlovgivningens almindelige regler om bl.a. adgang til arkivalierne, jf. JM240215, 2.3.1, s. 13, så er dette for det første grundlæggende ikke tilstrækkeligt til at tilsidesætte borgerrettigheder, der har hjemmel i en højere retsnorm, og for det andet sikrer arkivlovens regler om adgang efter 75 år efter arkiveringen ikke ophavsmandens eneret til at beslutte om eller hvordan værket overhovedet skal offentliggøres, som ophavsmanden og sidenhen hans arvinger er indehavere af i ophavsmandens levetid og 70 år efter hans død.

Det ser ud som om at PET og Justitsministeriet mener at bevaringsforpligtelserne over for Statens Arkiver, som følger af retningslinjer udstedt af Statens Arkiver i henhold til arkivloven, tilsidesætter sletningsforpligtelsen. Sletningsforpligtelsen er nu lovfæstet i PET-loven af 2014, men gjaldt også før dette jf. de såkaldte 2009-retningslinjer og forudsætningsvist jf. den såkaldte 1965-aftale, se JM2402115, 1.4, s. 7. PET's forpligtet over for Statens Arkiver til at sikre arkiveringen af 'materiale af særlig historisk interesse' har angiveligt også været gældende i hele perioden, jf. 1965-retningslinjerne. Som anført ovenfor mener vi at disse to regelsæt er ligestillet i retshierakiet, men hvor beskyttelsen af individet, som sletningsforpligtelsen udspringer af, og ophavsretten er hjemlet i højere retsnormer, gælder dette ikke arkiveringsforpligtelsen. Det af PET og Justitsministeriet fremførte om at arkiveringsreglerne går forud for sletningsforpligtelsen mener vi således er i strid med den retlige trinfølge. Det samme gælder efter vores opfattelse det angivne makuleringsforbud besluttet af justitsministeren i 1998 og 2009 – i hvert fald for så vidt angår den ophavsretligt ulovlige kopi.

Retssamfundets beskyttelse af borgeren som individ gælder nu og her og som udgangspunkt det levende menneske. I ophavsretsloven gælder beskyttelsen i ophavsmandens levetid og 70 år derefter. Dette skyldes en anerkendelse af, at ophavsmænd skal tjene deres indsats hjem over værkets samlede levetid da den enkeltstående betaling for værket er mi-

nimal, og at mange ophavsmænd ikke optjener anden livsforsikring eller pension til sikring af deres efterladte end ophavsretten til deres værker.

Når ekspropriation af privat ejendomsret finder sted til fordel for almenvellet sker det ud fra en vurdering der også tager sit udgangspunkt i forholdene på tidspunktet for ekspropriationen, selvom beslutningen også som regel er rettet mod fremtiden.

Beslutninger der begrundes i hensynet til almenvellets fremtidige historiske interesser på trods af, at individets nutidige og lovlige interesser overstiger disse, har intet juridisk grundlag og bør heller ikke få det.

Mens man på den ene side ikke kan spå om fremtiden, er det et grundlæggende faktum at hvis man venter længe nok, så bliver det meste historisk interessant. Stenalderfolket der levede ved Limfjordens kyst ved Ertebølle havde næppe forestillet sig at de i en fjern fremtid skulle blive opkaldt efter og stort set defineret som Ertebølle-kulturen ud fra deres køkkenmøddinger af østersskaller.

Det er nok ret sandsynligt at fremtidens historikere vil have et ønske om at have adgang til så meget som muligt af A's dagbøger. Men retsstaten er ikke berettiget til at træffe beslutninger ud fra rene fremtidige hensyn på bekostning af fakta og jus som de foreligger i nutiden. Fakta og jus på nuværende tidspunkt er, at det alene er en meget begrænset del af dagbøgerne, der har haft relevans for PET's operationssag, og som Statens Arkiver på baggrund af PET's operationssag dermed er berettiget til at indlemme i almenvellets hukommelse.

Skulle den angivne opfattelse af arkivlovgivningen nyde fremme har det uoverskuelige konsekvenser for ikke alene forfattere men for enhver borgers private oplysninger. Således vil enhver oplysning der er havnet hos myndighederne, uanset ulovligt eller rent tilfældigt, per definition fra starten af være bestemt til at havne i Statens Arkiver som historisk interessant. Derudover kan sagen også have stor betydning for de danske kunstnere, herunder flere forfattere, der pt. er under beskyttelse af PET, hvoraf det følger at PET vil få et meget indgående kendskab til disses privatliv og kunstneriske virke."

Ved brev af 2. juni 2015 meddelte Justitsministeriet mig, at PET over for ministeriet havde oplyst, at den medarbejder i PET, som havde behandlet sagen i anledning af fagforbundet B's klage til Folketingets Ombudsmand, ikke umiddelbart havde konstateret, at PET skulle være i besiddelse af en såkaldt "partiel kopi" af dagbøgerne. Det blev dog bemærket, at det ikke stod tjenesten klart, hvad der nærmere blev sigtet til med "partiel kopi".

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Den 9. juni 2015 sendte jeg B en kopi af Justitsministeriets brev af 2. juni 2015 og bad om eventuelle bemærkninger inden 2 uger.

Jeg modtog ingen bemærkninger fra B, og den 29. juni 2015 meddelte jeg, at jeg ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra B og myndighederne.

Jeg bad ved brev af 29. marts 2016 Justitsministeriet, PET og Tilsynet med Efterretningstjenesterne om en supplerende udtalelse.

Jeg bad særligt myndighederne om at forholde sig til, hvorvidt artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) kunne være relevant ved anvendelsen og fortolkningen af gældende arkivregler mv. i en sag som den foreliggende.

Den 22. juni 2016 holdt jeg et møde om sagen med Justitsministeriet, Kulturministeriet og Rigsarkivet.

Justitsministeriet sendte herefter ved brev af 4. juli 2016 en kopi af PET's og ministeriets udtalelse til mig. Af brevet fremgik bl.a. følgende:

”2. Justitsministeriet skal i anledning af Ombudsmandens anmodning bemærke følgende:

2.1. Justitsministeriet har for så vidt angår de to første spørgsmål været i telefonisk kontakt med PET, der har oplyst, at tjenesten ikke kan kaste yderligere lys over de rejste spørgsmål i forhold til PET's udtalelse af 28. november 2014, som er refereret i Justitsministeriets brev af 24. februar 2015 til Folketingets Ombudsmand.

Justitsministeriet kan dog henvise til pkt. 2.3.3 i det nævnte brev.

2.2. For så vidt angår det mere generelle spørgsmål om, hvorvidt myndighederne i forbindelse med anvendelse og fortolkning af arkivreglerne, herunder bevarings- og kassationsbestemmelser udstedt af Rigsarkivet, særskilt skal inddrage artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), skal Justitsministeriet bemærke følgende:

Bestemmelsen i § 9 i lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET-loven), jf. lovbekendtgørelse nr. 1600 af 19. december 2014, som ændret ved § 1 i lov nr. 1881 af 29. december 2015, vedrører PET's sletning af oplysninger om fysiske og juridiske personer, der er tilvejebragt som led i undersøgelser eller efterforskning rettet mod sådanne personer. Det fremgår af bestemmelsen, at regler i anden lovgivning (herunder arkiv-

lovgivningen) kan indebære, at PET ikke er berettiget til at slette oplysninger.

Det følger af bilag 1 i Rigsarkivets bevarings- og kassationsbestemmelser for papirarkivalier i PET's varetægt, der trådte i kraft den 12. april 2012, at PET er forpligtet til at bevare operationssager, som har medført egentlig sagsbehandling. Operationssagen vedrørende A skal som følge heraf bevares for eftertiden, jf. Rigsarkivets bevarings- og kassationsbestemmelser og PET-lovens § 9.

I lighed med, hvad der er fastsat for en lang række andre offentlige myndigheders arkivalier, er bevarings- og kassationsbestemmelserne for papirarkivalier i PET's varetægt udformet på en sådan måde, at der ikke skal foretages en konkret vurdering af enkeltakter mv. i de sager, som skal bevares i henhold til bestemmelserne. Bestemmelserne giver således efter deres ordlyd ikke PET mulighed for at foretage en konkret afvejning – bl.a. af hensynet til en persons privatliv over for den historiske interesse – i forbindelse med aflevering af bevaringsværdige sager til Statens Arkiver, herunder mulighed for i den forbindelse at fjerne akter helt eller delvist fra sådanne sager.

I lyset heraf har Justitsministeriet overvejet om bevarings- og kassationsbestemmelserne for papirarkivalier i PET's varetægt er forenelige med artikel 8 i EMRK.

2.2.1. Efter artikel 8, stk. 1, i EMRK har enhver ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at offentlige myndigheders opbevaring af personoplysninger efter omstændighederne kan være omfattet af retten til respekt for privatlivet efter EMRK artikel 8. I sagerne *Leander mod Sverige*, dom af 26. marts 1987 (præmis 48) og *Amann mod Schweiz*, dom af 16. februar 2000 (præmis 65), har Domstolen således fastslået, at opbevaring af oplysninger, der har forbindelse til enkeltpersoners privatliv, er omfattet af retten til respekt for privatlivet efter EMRK artikel 8.

I det omfang, der med opbevaring af personoplysninger foretages indgreb i en enkeltpersons privatliv, skal betingelserne for dette indgreb være opfyldt, jf. EMRK artikel 8, stk. 2. Indgrebet skal således have lov-hjemmel, varetage et af de i bestemmelsen opregnede formål og være nødvendigt i et demokratisk samfund (proportionalitetskravet).

Der ses ikke at foreligge praksis fra Menneskerettighedsdomstolen om foreneligheden med EMRK af bevarings- og kassationsbestemmelser udformet som i den foreliggende sag.

Domstolen har derimod på andre områder – f.eks. i forhold til politi og efterretningstjenesters indsamling og registrering af personoplysninger – anerkendt, at offentlige myndigheder kan indsamle og opbevare oplysninger om enkeltpersoners private forhold, hvis det sker som led i varetagelsen af legitime hensyn, jf. opregningen i artikel 8, stk. 2. I forhold til, om en sådan indsamling og opbevaring af oplysninger er forenelig med EMRK artikel 8, lægger Domstolen dog bl.a. også vægt på den nærmere udformning af den nationale lovgivning herom, herunder om lovgivningen i fornødent omfang beskytter de berørte personer mod misbrug (såkaldte *safe guards*), jf. *Weber og Saravia mod Tyskland*, afgørelse af 29. juni 2006 (præmis 95-101), *Rotaru mod Rumænien*, Storkammerdom af 4. maj 2000 (præmis 55-59), *Uzun mod Tyskland*, dom af 2. september (præmis 63-67) og *S. og Marper mod Storbritannien*, dom af 4. december 2008 (præmis 95-99).

2.2.2. Justitsministeriet har indhentet en udtalelse fra Kulturministeriet om arkivlovgivningen og de hensyn, som begrunder bevaring af offentlige myndigheders arkivalier i henhold til de bevarings- og kassationsbestemmelser, som Rigsarkivet udsteder i forhold til de enkelte myndigheder. Kulturministeriet har i den anledning bl.a. oplyst følgende:

'Ifølge arkivlovens § 4, nr. 1 og 2, har Statens Arkiver til formål 'at sikre bevaringen af arkivalier, der har historisk værdi eller tjener til dokumentation af forhold af væsentlig administrativ eller retlig betydning for borgere og myndigheder' og 'at sikre muligheden for kassation af ikke-bevaringsværdige offentlige arkivalier i samarbejde med de myndigheder, der er omfattet af denne lov'.

Bevaringen af arkivalier skal sikre dækkende dokumentation for beskrivelse og analyse af det danske samfund og dets udvikling i flest mulig aspekter. Dertil kommer arkivalier, der dokumenterer forhold af væsentlig retlige eller administrativ betydning for borgere og myndigheder. I praksis opfylder arkivalier, der omhandler forhold af væsentlig administrativ eller retlig betydning, også kvalifikationen 'historisk værdi' eller forskningsmæssig genanvendelsesværdi. Det bemærkes i denne forbindelse, at den forskningsmæssige værdi ikke kun knytter sig til faget historie, men til andre videnskaber, som arbejder på grundlag af historiske eller tidligere tilvejebragte data, fx. sundhedsvidenskab, demografi, økonomi, sociologi, politologi etc. Dertil kommer formål af almenkulturel karakter, fx. slægtsforskning.

En del af de arkivalier eller data, der bevares af hensyn til disse formål, indeholder i sagens natur oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold eller forhold, der af andre hensyn fordrer fortrolighed. Udvælgelsen af arkivalier til bevaring sker således ikke på grundlag af indholdets større eller mindre fortrolige karakter, men udelukkende efter en vurdering af genanvendelses- eller bevaringsværdien.

Kassation sker af økonomiske grunde. I bemærkningerne til den tilsvarende bestemmelse i den arkivlov, som blev vedtaget i 1992, hedder det: 'Allerede af ressourcemæssige grunde er det klart, at kun en mindre del af de offentlige myndigheders arkivalier kan bevares. Kassation foretages således af økonomiske hensyn, ikke af forskningsmæssige. Der skal kasseres indtil grænsen for, hvad der er forsvarligt under hensyn til de formål, der søges opnået ved bevaring af arkivalier, og under anvendelse af metoder, der omkostningsmæssigt står i rimeligt forhold til den opnåede pladsgevinst. Kassationsprocessen er med andre ord en imødekomme af samfundets berettigede krav om økonomisering med de ressourcer, der skal anvendes i forbindelse med bevaring.' Derimod finder kassation ikke sted på baggrund af arkivaliernes indhold af fortrolige oplysninger.

Fortrolighedshensynene varetages i arkivloven gennem de i eller i medfør af loven fastsatte tilgængelighedsfrister og gennem bestemmelser, der skal sikre, at fortrolighedshensynene stadig varetages i tilfælde, hvor der dispenseres fra tilgængelighedsfristerne. Arkivlovens regler om tilgængelighed mv. i lovens kapitel 6-8 omfatter offentlige arkivalier, der er afleveret til et offentligt arkiv eller er over 20 år gamle. Fra 20 års fristen gælder en række undtagelser, hvor fristen er eller kan forlænges. Arkivlovens kapitel 6 fastsætter for arkivenheder, der indeholder oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold, en 75 års tilgængelighedsfrist. Er der tale om særlig følsomme oplysninger, kan denne frist forlænges. F.eks. er der for Det Psykiatriske Centralregister, der indeholder oplysninger om patienter, der har været indlagt på psykiatriske hospitaler mv., fastsat en tilgængelighedsfrist på 150 år.

Arkivlovens § 27, stk. 1, fastsætter, at den afleverende myndighed efter drøftelse med et modtagende arkiv kan fastsætte særlig længere tilgængelighedsfrister på indtil 60 år for dokumenter mv., der indeholder oplysninger af fortrolig karakter; længere frister end 60 år kan fastsættes efter drøftelse mellem vedkommende minister og kulturministeren. Der er således for arkivalier, der er afleveret til Rigsarkivet fra Politiets Efterretningstjeneste, fastsat en tilgængelighedsfrist på 80 år.

Ifølge arkivlovens § 30, stk. 1, kan enhver søge om dispensation fra arkivlovens tilgængelighedsfrister. Imødekommes en ansøgning om dis-

pensation, bliver den, der får dispensation, umiddelbart omfattet af tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger i det materiale, der er givet adgang til, jf. arkivlovens § 40. Endvidere kan der fastsættes særlig vilkår for benyttelsen af de oplysninger, der er givet adgang til, jf. arkivlovens § 41.'

2.2.3. Rigsarkivet har i medfør af arkivloven – og for bl.a. at sikre bevaringen af arkivalier, der har historisk værdi eller tjener til dokumentation af forhold af væsentlig administrativ eller retligt betydning for borgere og myndigheder, jf. nærmere herom pkt. 2.2.2 ovenfor – fastsat bevarings- og kassationsbestemmelser for papirarkivalier i PET's varetægt.

Når PET i henhold til disse bestemmelser bevarer sager som f.eks. operationssagen vedrørende A, sker det således i overensstemmelse med loven og for at varetage vægtige samfundsmæssige hensyn, som kan begrunde indgreb i privatlivet, jf. EMRK artikel 8, stk. 2 (om bl.a. beskyttelse af andres rettigheder og friheder).

Den opbevaring af oplysninger om bl.a. enkeltpersoners private forhold, som i den forbindelse finder sted, kan ikke antages at gå videre, end hvad der er foreneligt med EMRK artikel 8, stk. 2 (nødvendigt i et demokratisk samfund). Dette gælder også, selvom bevarings- og kassationsbestemmelserne er udformet på en sådan måde, at der ikke foretages en konkret vurdering af enkeltakter mv. i de sager, som bevares i henhold til bestemmelserne.

Der kan i den forbindelse også peges på, at bevaringen af personoplysninger, herunder om enkeltpersoners private forhold, er begrænset til oplysninger, som PET har indsamlet som led i sin opgavevaretagelse – bl.a. med henblik på at forebygge, efterforske og modvirke forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed samt forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder mv., jf. straffelovens kapitel 12 og 13. PET's adgang til at indsamle og på anden måde behandle personoplysninger er i dag indgående reguleret i PET-loven, der i vidt omfang kodificerer den retstilstand, som tidligere var gældende for PET's virksomhed, jf. pkt. 2.4 i lovforslag nr. L 161 af 27. februar 2013 om Politiets Efterretningstjeneste (PET).

Dernæst er bevaringen af oplysninger begrænset til sager, sagskategorier mv., som Rigsarkivet i henhold til arkivloven har vurderet skal bevares for eftertiden af de ovenfor under pkt. 2.2.2 anførte grunde. Oplysninger i andre sager mv. bliver derimod slettet i overensstemmelse med PET-lovens regler herom.

Endvidere indebærer arkivlovgivningens regler om tilgængelighed af arkivalier en væsentlig beskyttelse af de personer, hvis private forhold er omtalt i de sager, som bevares. Lovgivningen indebærer således, at et eventuelt indgreb i de pågældende personers privatliv i forbindelse med bevaringen af oplysninger begrænses væsentligt i intensitet som følge af, at oplysningerne først bliver umiddelbart tilgængelige for offentligheden efter mange år (som alt overvejende hovedregel bliver PET's arkivalier ikke tilgængelige i de berørtes levetid), ligesom lovgivningen beskytter de pågældende personer mod misbrug af oplysninger om deres private forhold, herunder ved en fastsættelse af tavshedspligt, jf. nærmere herom pkt. 2.2.2 ovenfor.

Det er på denne baggrund Justitsministeriets vurdering, at de bevarings- og kassationsbestemmelser, som gælder for papirarkivalier i PET's varetægt – og som PET har handlet i overensstemmelse med i den foreliggende sag – må antages at være forenelige med EMRK artikel 8. Det er som følge heraf ikke nødvendigt, at PET særskilt inddrager EMRK artikel 8 i forbindelse med anvendelsen og fortolkningen af bevarings- og kassationsbestemmelserne, herunder at tjenesten i de konkrete tilfælde overvejer proportionalitet i forhold til helt eller delvist at bevare enkeltakter i sager, som er bevaringsværdige i henhold til bestemmelserne.

Justitsministeriet har drøftet dette spørgsmål med Kulturministeriet, hvorunder arkivlovgivningen hører, og Kulturministeriet er enig i Justitsministeriets vurdering.

I forlængelse heraf bemærkes det, at Rigsarkivet i forbindelse med bl.a. behandlingen af ansøgninger om dispensation fra tilgængelighedsfrister efter omstændighederne vil skulle inddrage hensynet til beskyttelsen af privatlivet.

3. Som det er anført i ministeriets brev af 24. februar 2015 til Folketingets Ombudsmand, finder Justitsministeriet ikke grundlag for at kritisere, at PET fortsat opbevarer operationssagen vedrørende A, herunder kopien af dagbøgerne, i tjenestens særlige historiske arkiv med henblik på overførelse til Statens Arkiver.

Justitsministeriets kan i den forbindelse også henvise til ministeriets brev af 24. februar 2015 til Folketingets Ombudsmand og PET's brev af 28. november 2014 til Justitsministeriet. Begge breve vedlægges i kopi.”

Ved brev af 30. august 2016 modtog jeg en udtalelse fra Tilsynet med Efterretningstjenesterne. Her oplyste tilsynet bl.a. følgende:

”Det følger af PET-lovens § 18, at Tilsynet med Efterretningstjenesternes opgave er at føre tilsyn med, at PET overholder reglerne i lovens §§ 3 og 4 (om indsamling og indhentning af oplysninger), §§ 7-9 (om intern behandling af oplysninger), § 10 (om videregivelse af oplysninger) og § 11 (om lovlig politisk virksomhed) samt regler udstedt i medfør heraf. Tilsynet varetager endvidere de opgaver, der er nævnt i lovens § 13 (den indirekte indsigtssordning).

Ved brev af 16. juni 2014 meddelte Tilsynet med Efterretningstjenesterne fagforbundet B på vegne af A, at tilsynet i medfør af PET-lovens § 13, stk. 1, havde foretaget en undersøgelse af, hvorvidt PET i relation til A's dagbøger uberettiget behandlede oplysninger om den pågældende, og at tilsynet kunne oplyse, at dette ikke var tilfældet.

Tilsynet med Efterretningstjenesternes bemærkninger

Tilsynet med Efterretningstjenesterne har som anført til opgave at føre tilsyn med, at PET behandler oplysninger om fysiske og juridiske personer i overensstemmelse med PET-loven og bestemmelser udstedt i medfør heraf, jf. PET-lovens § 18.

Da PET-loven den 1. januar 2014 trådte i kraft, opbevaredes operations-sagen vedrørende A med tilhørende sagsakter, herunder kopien af dagbøgerne, på PET's historiske arkiv med henblik på overførsel til Statens Arkiver. Spørgsmålet for tilsynet har herefter alene været at vurdere, om PET med rette opbevarer operationssagen med tilhørende sagsakter på tjenestens historiske arkiv med henblik på overførsel til Statens Arkiver, eller om sagen og sagsakterne i stedet burde have været destrueret, jf. PET-lovens § 9.

Det følger af bilag 1 til Statens Arkivers bevarings- og kassationsbestemmelser for papirarkivalier i PET's varetægt, der trådte i kraft den 12. april 2012, at PET er forpligtet til at bevare operationssager, som har medført egentlig sagsbehandling. Operationssagen vedrørende A med tilhørende sagsakter, herunder kopien af dagbøgerne, skal som følge heraf bevares for eftertiden. I relation til spørgsmålet om PET's forpligtelse til særskilt at inddrage EMRK artikel 8 i forbindelse med anvendelsen og fortolkningen af Statens Arkivers bevarings- og kassationsbestemmelser for papirarkivalier i PET's varetægt kan tilsynet i det hele henholde sig til Justitsministeriets supplerende udtalelse herom af 4. juli 2016.

PET er herefter afskåret fra at destruere operationssagen vedrørende A med tilhørende sagsakter, herunder kopien af dagbøgerne. PET's opbevaring heraf i tjenestens historiske arkiv med henblik på overførsel til Statens Arkiver er således efter tilsynets opfattelse i overensstemmelse med PET-lovens § 9, jf. bilag 1 til Statens Arkivers bevarings- og kassations-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

bestemmelser for papirarkivalier i PET's varetægt, der trådte i kraft den 12. april 2012, og § 18 i bekendtgørelse nr. 763 af 20. juni 2014 om Politiets Efterretningstjenestes behandling af oplysninger om fysiske og juridiske personer m.v.

Det bemærkes, at tilsynet i sin redegørelse om sin virksomhed vedrørende PET for 2014, kapitel 4, Tema: Sletning eller arkivering, nærmere har redegjort for sin opfattelse af, at PET-loven med tilhørende bemærkninger og efterfølgende bekendtgørelse giver et klart indtryk af, at oplysninger om fysiske og juridiske personer som altovervejende hovedregel vil blive slettet inden for nærmere angivne frister. Dette er imidlertid ikke tilfældet, idet omkring 80 procent af PET's papirarkivalier og langt størstedelen af PET's elektroniske arkivalier skal overføres til Statens Arkiver, hvor de som udgangspunkt vil være tilgængelige, når de er 75 år gamle. Efter tilsynets opfattelse giver PET-loven med tilhørende bemærkninger og efterfølgende bekendtgørelse således ikke et retvisende billede af omfanget af personoplysninger, der kan slettes, hvilket tilsynet finder problematisk. Tilsynet gjorde derfor i september 2014 Justitsministeriet opmærksom på problemstillingen. Justitsministeriets svar er gengivet i tilsynets årsredegørelse vedrørende PET for 2015, afsnit 3.2.2."

Jeg sendte den 5. september 2016 en kopi af Justitsministeriets brev af 4. juli 2016 og Tilsynet med Efterretningstjenesternes brev af 30. august 2016 til fagforbundet B og bad om eventuelle bemærkninger.

B meddelte mig den 27. september 2016, at brevene ikke gav anledning til yderligere bemærkninger.

Den 29. september 2016 meddelte jeg, at jeg ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra B og myndighederne.