



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 8. december 2010
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2010-7614-0031
Dok.: OTE40171

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 345 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 18. november 2010. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Line Barfoed (EL).

Lars Barfoed

/

Jens-Christian Bülow

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 345 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del):

”Ministeren bedes redegøre for, hvad en udenlandsk ambassade har ret til at foretage af overvågning og registrering af borgere i Danmark.”

Svar:

1. Justitsministeriet har til brug for besvarelsen af spørgsmålet indhentet en udtalelse af 2. december 2010 fra Udenrigsministeriet vedrørende udenlandske diplomatiske repræsentationers indhentning og behandling af oplysninger i forbindelse med varetagelsen af repræsentationernes sikkerhed. I den nævnte udtalelse har Udenrigsministeriet anført følgende:

”Nedenfor behandles visse folkeretlige problemstillinger, der knytter sig til udenlandske diplomatiske repræsentationers indhentning og behandling af oplysninger i forbindelse med varetagelsen af repræsentationernes sikkerhed.

1. Wienerkonventionen om diplomatiske relationer af 1961. Diplomatiske repræsentationers virksomhed i modtagerstaten reguleres af Wienerkonventionen af 1961 om diplomatiske relationer og af den folkeretlige sædvaneret. Blandt de relevante bestemmelser kan nævnes konventionens artikel 3, stk. 1, litra d, hvoraf følger, at en diplomatisk repræsentations opgave bl.a. består i ”på enhver lovlig måde at skaffe sig oplysning om forhold og udvikling i modtagerstaten og indberette herom til udsenderstatens regering.” Det er ikke nærmere fastlagt i Wienerkonventionen, hvad der forstås ved ”på enhver lovlig måde”, men det må først og fremmest antages at henvise til folkeretlige standarder for staters samkvem og diplomatisk praksis samt til modtagerstatens og udsenderstatens lovgivning.

Artikel 41 kodificerer det generelle folkeretlige princip, om at repræsentationen og alle personer, som nyder forrettigheder og immuniteter, har pligt til uden præjudice for disse forrettigheder og immuniteter, at overholde modtagerstatens love og bestemmelser. Formuleringen - at dette skal ske ”uden præjudice” for de gældende forrettigheder og immuniteter - henviser til de i konventionen opregnede forrettigheder og immuniteter og må blandt andet forstås således, at modtagerstaten ikke gennem lovgivning kan indskrænke disse forrettigheder og immuniteter.

Artikel 22 fastslår blandt andet, at modtagerstaten har en særlig pligt til at træffe enhver passende foranstaltning til beskyttelse af repræsentationens område. I praksis udøves denne pligt i nært samarbejde med repræsentationens sikkerhedsmedarbejdere og efter en konkret vurdering af de sikkerhedsmæssige behov og kapaciteter hos de enkelte repræsentationer.

Artikel 24 bestemmer, at repræsentationens arkiver og dokumenter er ukrænkelige, mens artikel 27 fastslår, at modtagerstaten skal tillade og beskytte repræsentationens kommunikationsfrihed, samt at repræsentationens officielle kommunikation er ukrænkelig. Ved begrebet ”ukrænkelig” i Wienerkonventionen må blandt andet forstås, at arkiver, korrespondance og kommunikation er immune og ikke må gøres til genstand for retsskridt som arrest, beslaglæggelse, aflytning eller anden utilbørlig indblanding fra mod-

tagerstatens side, ligesom modtagerstaten har en pligt til aktivt at beskytte arkiver og korrespondance eksempelvis mod udenforståendes indblanding.

Det kan endvidere lægges til grund, at hverken Wienerkonventionen eller diplomatisk praksis kan antages at være til hinder for at visse af de opgaver, en diplomatisk repræsentation er pålagt, kan varetages af personale og samarbejdsparter, der ikke er diplomatisk anmeldt. Det er således en udbredt praksis, at en række af repræsentationens bevogtnings- og beskyttelsesopgaver overlades til private. Også denne virksomhed må selvsagt ske inden for Wienerkonventionens rammer. Ikke anmeldt personale nyder ikke personligt diplomatiske rettigheder eller immuniteter, ligesom eventuelt fast ejendom, der eksempelvis lejes af den diplomatiske repræsentation, men ikke udgør en del af denne, ikke nyder den i Wienerkonventionen fastsatte beskyttelse af repræsentationer.

2. Særligt om indhentning af oplysninger. Ovenstående bestemmelser i Wienerkonventionen afspejler væsentlige hensyn til beskyttelse af repræsentationernes diplomatiske virksomhed. Det må anses for en grundlæggende forudsætning for, at et land kan overveje, fastlægge og udvikle sin udenrigs-, forsvars og sikkerhedspolitik, at landets udenrigstjeneste og andre relevante myndigheder har adgang til aktuelle og troværdige oplysninger og analyser om forholdene i andre lande.

I forlængelse heraf er det ud fra både en principiel og praktisk betragtning en kerneopgave for en diplomatisk repræsentation at indsamle, bearbejde og indberette oplysninger om forholdene i modtagerstaten med henblik på, at disse oplysninger kan bruges af repræsentationen og relevante myndigheder i hjemlandet.

Dette vil kunne omfatte oplysninger om politiske og økonomiske forhold, oplysninger der hidrører fra visumsager, udlændingesager og konsulære sager om bistand til egne statsborgere. Det må ligeledes antages at omfatte oplysninger af betydning for repræsentationens sikkerhed, som udgør en grundlæggende forudsætning for repræsentationens funktion og et legitimt anliggende for repræsentationens indberetningsvirksomhed inden for Wienerkonventionens rammer.

I sagens natur vil der ofte være behov for fortrolighed omkring oplysninger, som en diplomatisk repræsentation har indsamlet, bearbejdet og indberettet. Det er blandt andet det fortrolighedshensyn, der er afspejlet i ovennævnte bestemmelser i Wienerkonventionen. Reglerne om ukrænkelighed og immunitet skal sikre, at den diplomatiske repræsentation kan udøve sin funktion uden at være underlagt modtagerstatens myndigheders kontrol og tilsyn.

I relation til repræsentationens håndtering af personoplysninger, der har sikkerhedsmæssig betydning for repræsentationen, må også sådanne oplysninger falde inden for den kategori af oplysninger som repræsentationen inden for Wienerkonventionens rammer har adgang til at indsamle, behandle og indberette.

Det gælder oplysninger om sikkerhedsmæssige forhold ikke kun inden for repræsentationens område, men også i dens umiddelbare nærhed. Det er vanskeligt i henhold til folkeretten at drage meget præcise grænser for den geografiske udstrækning og intensiteten af sådan indsamling og behandling af oplysninger. Almene betragtninger tilsiger dog, at repræsentationens sikkerhedsforanstaltninger i så henseende bør tilpasses og afvejes i forhold til alvo-

ren af eventuelle sikkerhedstrusler. Denne afvejning må i et vist omfang bero på et konkret skøn. Også under henvisning til de pligter, diplomatretten pålægger modtagerstaten i relation til repræsentationens sikkerhed, bør fastlæggelsen af sikkerhedsforanstaltningernes karakter og omfang generelt ske i samarbejde med modtagerstatens myndigheder. Herved sikres at nævnte skøn varetages i fællesskab mellem udsenderstaten og modtagerstatens myndigheder og med mulighed for afklaring af eventuelle uenigheder gennem dialog og samarbejde.

3. Forholdet til dansk ret. Wienerkonventionen er gennemført i dansk ret ved lov nr. 252 af 18. juni 1968. Af lovens §1 fremgår, at "Fremmede staters diplomatiske repræsentationer og de til sådanne repræsentationer knyttede personer nyder den immunitet og de rettigheder, som er fastsat i Wienerkonventionen.

Vurderingen af, hvilken betydning denne lov har for anvendelsen af senere gennemførte love, der kunne have betydning for diplomatiske repræsentationers virksomhed, må baseres på dansk rets almindelige principper for lovforklaring, hvori den folkeretlige baggrund for loven fra 1968 må inddrages. Disse almindelige principper må antages at indebære, at Wienerkonventionens bestemmelser om immuniteter og rettigheder vil kunne begrænse anvendelsen af senere love, medmindre der er holdepunkter for, at lovgivningsmagten i forhold til den pågældende senere lov har tilsigtet et brud med Danmarks folkeretlige forpligtelser i henhold til Wienerkonventionen. Dette gælder ikke kun egentlige håndhævelsesbestemmelser i senere love, der måtte kollidere direkte med repræsentationens immuniteter og rettigheder, men også sådanne nationale, materielle bestemmelser, hvis efterlevelse eksempelvis måtte medføre en pligt for repræsentationen til at handle på en måde, der ikke kan anses at være overensstemmende med Wienerkonventionen.

Det skal dog samtidig bemærkes, at det forhold, at en udenlandsk ambassade nyder immunitet, ikke generelt indebærer, at ambassader er fritaget for at efterleve den danske lovgivning i det omfang, lovgivningen efter sit indhold omfatter udenlandske ambassader.

Der henvises i den forbindelse til justitsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 49 af 30. oktober 1996 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del - bilag 110).

Udvalget havde udbedt sig et notat om udenlandske ambassaders ekterritoriale status i Danmark og herunder om, hvorfor registerlovgivningen og offentlighedsloven ikke gælder for udenlandske ambassader.

Efter at have redegjort for, hvorfor den dagældende registerlovgivning, der senere er blevet afløst af persondataloven, ikke gjaldt for udenlandske ambassader, fastslog justitsministeren:

"Det forhold, at en udenlandsk ambassade således nyder immunitet, indebærer imidlertid ikke, at ambassaden er fritaget for at efterleve den danske lovgivning i det omfang, lovgivningen efter sit indhold omfatter udenlandske ambassader.

Herom anfører Claus Gulmann m.fl., Folkeret (1989), side 230 f, bl.a. følgende:

En meget udbredt misforståelse omkring *de fysiske rammer* for diplomatisk virksomhed er, at ambassadeejendom er at anse som en del af udsenderstatens territorium. Denne misforståelse skyldes utvivlsomt, at en repræsentations område (samt en diplomatisk repræsentants bolig), som det hedder i Wienerkonventio-

nens art. 22, er ukrænkeligt, og at modtagerstatens repræsentanter ikke må betrede området uden først at have indhentet repræsentationschefens samtykke. Dette princip sigter naturligvis mod at sikre repræsentationens uafhængighed af modtagerstatens myndigheder, men ændrer lige så lidt som andre aspekter af eksterritorialiteten ved den kendsgerning, at en ambassadeejendom udgør en del af modtagerstatens territorium og også er omfattet af dennes lovgivning - blot er dens myndigheder, så længe ejendommen tjener som diplomatisk repræsentation, afskåret fra at gå ind på ejendommens område.”

Den grundlæggende sondring mellem immuniteter og hvorvidt lovgivningen materielt finder anvendelse bør som udgangspunkt fastholdes. Dog vil der kunne opstå situationer, hvor modtagerstaten fastsætter materielle bestemmelser, hvis efterlevelse medfører en pligt for repræsentationen til at handle på en måde, der ikke kan anses at være overensstemmende med Wienerkonventionen. Dansk rets almindelige principper for lovfortolkning fører til, at sådanne materielle nationale bestemmelser ikke vil finde anvendelse i det omfang dette ville stride mod ordningen efter Wienerkonventionen – medmindre der er holdepunkter for at antage, at lovgivningsmagten har tilsigtet et folkeretsbrud.

4. Konklusion. Sammenfattende kan det konstateres, at de folkeretlige regler om repræsentationers virksomhed forudsætter, at repræsentationen overholder modtagerstatens lovgivning. De folkeretlige regler sætter dog samtidig visse grænser for denne lovgivnings regulering af repræsentationens virksomhed, såvel i form af egentlige immuniteter og forrettigheder men også i form af en betydelig grad af handlefrihed til den diplomatiske repræsentation i varetagelse af dens funktioner.

De folkeretlige regler giver således repræsentationerne adgang til at indsamle, bearbejde og indberette oplysninger om forholdene i modtagerstaten med henblik på, at disse oplysninger kan bruges af repræsentationen og relevante myndigheder i hjemlandet. Det omfatter oplysninger, også personoplysninger, af betydning for repræsentationens sikkerhed og muligheden for at behandle sådanne oplysninger elektronisk.

Det ligger i sagens natur, at der ofte vil være behov for fortrolighed omkring oplysninger, som en diplomatisk repræsentation har indsamlet, bearbejdet og indberettet. Reglerne om ukrænkelighed og immunitet i Wienerkonventionen sikrer, at den diplomatiske repræsentation kan udøve sin funktion uden at være underlagt modtagerstatens myndigheders kontrol og tilsyn.

Adgangen til at indhente oplysninger om sikkerhedsmæssige forhold gælder ikke kun inden for repræsentationens område, men også i dens umiddelbare nærhed. Det er vanskeligt i henhold til folkeretten at drage meget præcise grænser for den geografiske udstrækning og intensiteten af sådan indsamling og behandling af oplysninger. Almene betragtninger tilsiger dog, at repræsentationens sikkerhedsforanstaltninger i så henseende bør tilpasses og afvejes i forhold alvoren af eventuelle sikkerhedstrusler. Denne afvejning må i et vist omfang bero på et konkret skøn. Også under henvisning til de pligter, diplomatretten pålægger modtagerstaten i relation til repræsentationens sikkerhed, bør fastlæggelsen af sikkerhedsforanstaltningernes karakter og omfang generelt ske i samarbejde med modtagerstatens myndigheder.”

2.1. Justitsministeriet kan henholde sig til det, der er anført af Udenrigsministeriet. Justitsministeriet finder endvidere i anledning af Udenrigs-

ministeriets udtalelse anledning til at bemærke følgende om persondatalovens anvendelse for diplomatiske repræsentationer i Danmark for så vidt angår behandling af personoplysninger af betydning for repræsentationens sikkerhed:

Persondataloven trådte i kraft den 1. juli 2000 og fastsætter navnlig regler om behandling af personoplysninger, som helt eller delvist foretages ved hjælp af elektronisk databehandling. Persondataloven indebærer bl.a. begrænsninger i adgangen for en dataansvarlig til f.eks. at indsamle, registrere og videregive personoplysninger. Loven fastsætter endvidere bl.a. pligter for den dataansvarlige og indeholder også regler om offentlig kontrol og tilsyn med behandling af personoplysninger.

Persondataloven afløste lov om offentlige myndigheders registre og lov om private registre m.v, og ingen af disse love gjaldt for herværende diplomatiske repræsentationer, jf. herved justitsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 49 af 30. oktober 1996 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del - bilag 110), som også er omtalt i Udenrigsministeriets udtalelse.

Det fremgår ikke af forarbejderne til persondataloven, at det var meningen, at loven – i modsætning til registerlovgivningen – skulle finde anvendelse for diplomatiske repræsentationer i Danmark. Det er imidlertid med henvisning til, at persondataloven ikke indeholder nogen organisatorisk afgrænsning, i den kommenterede persondatalov antaget, at loven principielt også omfatter bl.a. diplomatisk repræsentationers behandling af personoplysninger i Danmark, jf. Lov om behandling af personoplysninger med kommentarer, 2. udg. (2008), Henrik Waaben og Kristian Korfits Nielsen, side 60.

2.2. Det er Justitsministeriets opfattelse, at spørgsmålet om, i hvilket omfang persondataloven finder anvendelse for herværende diplomatiske repræsentationer for så vidt angår behandling af personoplysninger af betydning for repræsentationens sikkerhed må bedømmes ud fra dansk rets almindelige principper for lovfortolkning, herunder på grundlag af det, der betegnes som fortolkningsreglen og formodningsreglen, som angår forholdet mellem Danmarks folkeretlige forpligtelser og dansk lovgivning.

Det må i den forbindelse på baggrund af Udenrigsministeriets udtalelse antages, at det ville stride mod Danmarks folkeretlige forpligtelser, hvis dansk lovgivning fastlagde pligter for en diplomatisk repræsentation til at

handle på en måde, der ikke kan anses for at være i overensstemmelse med Wienerkonventionen om diplomatiske relationer fra 1961. Konventionen er gennemført i dansk ret ved lov nr. 252 af 18. juni 1968.

Det følger desuden nærmere af Udenrigsministeriets udtalelse, at herværende udenlandske repræsentationer i henhold til Wienerkonventionen har adgang til bl.a. at indsamle, bearbejde og indberette personoplysninger af betydning for repræsentationens sikkerhed. Af Udenrigsministeriets udtalelse fremgår desuden bl.a., at reglerne om ukrænkelighed og immunitet i Wienerkonventionen sikrer, at den diplomatiske repræsentation kan udøve sin funktion uden at være underlagt modtagerstatens myndigheders kontrol og tilsyn.

Der er ikke holdepunkter for at antage, at lovgivningsmagten med gennemførelsen af persondataloven tilsigtede et brud med Danmarks folkeretlige forpligtelser med hensyn til herværende diplomatiske repræsentationers adgang til bl.a. at indsamle, bearbejde og indberette personoplysninger af betydning for deres sikkerhed.

Dansk rets almindelige principper for lovforklaring fører efter Justitsministeriets opfattelse derfor til, at persondataloven ikke gælder for diplomatiske repræsentationer i Danmark for så vidt angår behandling af personoplysninger af betydning for repræsentationens sikkerhed. De nævnte principper vil i øvrigt efter Justitsministeriets opfattelse føre til, at persondataloven heller ikke gælder for behandling af personoplysninger, som herværende diplomatiske ambassader af hensyn til andre af repræsentationens opgaver i henhold til Wienerkonventionen skal have adgang til at foretage.