

# Efterretningstjenesternes overvågning: garantier i forbindelse med grundlæggende rettigheder og retsmidler i Den Europæiske Union

## Sammendrag

Artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder garanterer respekten for privatliv og familieliv for alle borgere i Den Europæiske Union (EU), og artikel 8 garanterer retten til beskyttelse af deres personlige oplysninger. Det fremgår, at disse oplysninger skal behandles rimeligt og til udtrykkeligt angivne formål, og at enhver har ret til adgang til oplysninger, der vedrører den pågældende, og til berigtigelse af disse oplysninger. Det bestemmes også, at overholdelsen af denne ret reguleres af en uafhængig myndighed. Artikel 47 sikrer adgangen til effektive retsmidler, herunder retten til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist.

Da medier over hele verden begyndte at offentliggøre »Snowden-dokumenterne« i juni 2013, løftedes sløret for efterretningstjenesternes omfattende globale overvågningsprogrammer. Edward Snowden var ikke den første til at pege på, at der var iværksat storstilede programmer for overvågning af kommunikation i kølvandet på angrebene den 11. september 2001. Hans afsløringer er imidlertid uden sidestykke i kraft af deres omfang, og de vil kunne påvirke privatlivet for mennesker overalt på kloden. Hvor overvågning tidligere var rettet mod stats- eller forretningshemmeligheder, er det nu også muligt at opsnappe borgernes kommunikation i stor skala. Dette griber ind både i respekten for borgernes privatliv og familieliv og i retten til privatlivets fred og databeskyttelse, hvilket er rettigheder, der sikres på EU-plan ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (chartret). EU og medlemsstaterne er derfor forpligtet til at beskytte disse rettigheder, bl.a. i forbindelse med overvågning, og til at sørge for, at ofrene har adgang til retsmidler, der gør det muligt for dem at klage over ulovlig overvågning.

»En så massiv og villkårlig overvågning er i sagens natur uforholdsmæssig og udgør et uberettiget indgreb i de rettigheder, der sikres ved chartrets artikel 7 og 8.«

(EU-Domstolen, generaladvokatens forslag til afgørelse af 23. september 2015 i sag C-362/14, Maximilian Schrems mod Data Protection Commissioner)

Afsløringerne udløste en lang række reaktioner. Der blev i efterretningsverdenen og navnlig blandt de specialiserede organer, der fører tilsyn med efterretningstjenesterne, iværksat særlige undersøgelser og udarbejdet særlige rapporter om Snowden-afsløringerne for at belyse deres konsekvenser. EU-institutionerne reagerede kraftigt. Europa-Kommissionen, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet fremlagde rapporter om afsløringerne, udtrykte bekymring over masseovervågningsprogrammer, bad de amerikanske myndigheder om præciseringer og arbejdede på at »genskabe tilliden« i forholdet mellem USA og EU. Selv om det er for tidligt at vurdere Snowden-afsløringernes fulde virkning, har de efterfølgende undersøgelser i visse EU-medlemsstater vist, at der er behov for reformer af de nuværende nationale lovrammer. Dette blev også understreget i Europa-Parlamentets beslutning fra marts 2014 om USA's NSA-overvågningsprogram, overvågningsorganer i forskellige medlemsstater og deres indvirkning på EU-borgeres grundlæggende rettigheder samt om det transatlantiske samarbejde inden for retlige og indre anliggender (2013/2188(INI), P7\_TA (2014)0230), hvori der blev iværksat en europæisk digital habeas corpus.

»Snowdens afsløringer gav os mulighed for at reagere. Jeg håber, vi kan bruge disse reaktioner til noget positivt og varigt i den næste valgperiode: en liste over databeskyttelsesrettigheder, som vi alle kan være stolte af.«

(Claude Moraes, MEP, ordfører for Europa-Parlamentets NSA-undersøgelse, pressemeddelelse af 12. marts 2014)

## Kortlægning af EU-medlemsstaternes lovrammer for overvågning

I april 2014 opfordrede Europa-Parlamentet Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) til »at gennemføre en tilbuds-gående undersøgelse af beskyttelsen af grundlæggende rettigheder i forbindelse med overvågning«. FRA foretog en undersøgelse, hvor det kortlagde de 28 EU-medlemsstaters lovrammer for overvågning og gav en oversigt over de eksisterende standarder for grundlæggende rettigheder. Det fokuserede på tilsynsmekanismerne og på de retsmidler, som borgerne kan benytte sig af, hvis de mener, at deres ret til privatlivets fred er blevet krænkede.

FRA's undersøgelse af lovgivningen omhandler ikke de egentlige overvågningsteknikker. FRA undersøger, hvordan de nuværende lovrammer gør det muligt at anvende sådanne teknikker, og ser på den afgørende rolle, som specialiserede organer spiller ved at føre tilsyn med efterretningstjenesternes

arbejde. FRA undersøger også, i hvilket omfang de relevante garantier beskytter privatlivets fred og sikrer databeskyttelsen i de 28 EU-medlemsstater.

»Efterretningstjenester« har et udenlandsk mandat og fokuserer på ydre trusler, hvorimod »sikkerhedstjenester« har et indenlandsk mandat og fokuserer på indenlandske trusler. I FRA-rapporten anvendes »efterretningstjenester« som en fællesbetegnelse for begge typer tjenester.

Dette sammendrag redegør for FRA's vigtigste undersøgelsesresultater, som er offentliggjort i deres helhed i en rapport med titlen *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU – Mapping Member States' legal frameworks* (se afsnittet Yderligere oplysninger).

### Dataindsamling og -dækning

Inden for rammerne af denne undersøgelse kiggede FRA på de 28 EU-medlemsstaters lovrammer for overvågning og analyserede love og relevante standarder for grundlæggende rettigheder med det formål at fremlægge en sammenlignende analyse af retsforholdene i forbindelse med overvågning inden for EU.

Baseret på besvarelser fra Franet, agenturets tværfaglige forskningsnetværk, indsamlede FRA data og oplysninger ved hjælp af skrivebordsundersøgelser i alle 28 EU-medlemsstater. Der blev

indsamlet yderligere oplysninger som led i udvekslinger med nøglepartnere, herunder en række af FRA's nationale forbindelsesofficerer i medlemsstaterne, specialiserede organer og individuelle eksperter. Resultaterne bygger også på eksisterende rapporter og publikationer med henblik på at hjælpe de nationale lovgivere med at fastsætte lovrammer for efterretningstjenesterne og tilrettelægge det demokratiske tilsyn med dem.

Der vil senere blive offentliggjort en ny socialretlig rapport med FRA-udtalelser, som skal baseres på empiriske undersøgelser og uddybe de resultater, der beskrives i dette sammendrag.

## Garantier i forbindelse med grundlæggende rettigheder og EU-retten

*»Den hårde sandhed er, at brugen af masseovervågningsteknologi reelt afskaffer enhver ret til fortrolig kommunikation på internettet.«*

*(De Forenede Nationers (FN) særlige rapportør om fremme og beskyttelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder i forbindelse med terrorbekæmpelse (2014), fjerde årsrapport fremlagt for Generalforsamlingen, dok. A/69/397 af 23. september 2014)*

Alle EU's medlemsstater er bundet af de internationale minimumsstandarder for menneskerettigheder, som FN har udviklet, og som er almengyldige, herunder Menneskerettighedsrådets resolution om retten til privatlivets fred i den digitale tidsalder (dok. A/HRC/28/L.27 af 24. marts 2015). Flere af FN's ekspert- og traktatorganer fordømte brugen af masseovervågning i forlængelse af Snowden-afsløringerne. Europarådets standarder, herunder Den

Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMRD) praksis, indeholder også en række minimumsstandarder. EU-retten, som fortolket af Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen), er ligeledes relevant. Selvregulerende foranstaltninger og blød lovgivning er desuden også vigtige på dette område, hvor antallet af internationale forskrifter – ud over de eksisterende internationale regler om menneskerettigheder – der finder direkte anvendelse, er begrænset.

Rapporten fokuserer på retten til privatlivets fred og til databeskyttelse, som er fastlagt i chartrets artikel 7 og 8. Retten til databeskyttelse er også fastlagt i den primære og sekundære EU-ret, hvoraf det fremgår, at behandlingen af personoplysninger skal ske retmæssigt på de forskellige anvendelsesområder og kun i det omfang, det er nødvendigt for at opfylde det legitime mål, der forfølges. Disse rettigheder gælder for alle, uanset om de er EU-borgere eller tredjelandstatsborgere. Ifølge chartrets artikel 52, stk. 1, skal begrænsninger af disse rettigheder være nødvendige og forholdsmæssige, faktisk svare til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, være fastlagt i lovgivningen og respektere disse rettigheders væsentligste indhold.

Til trods for de internationale retningslinjer findes der ikke nogen fælles forståelse af »den nationale sikkerhed« inden for EU. Begrebet defineres ikke nærmere i EU-lovgivningen eller EU-Domstolens praksis, selv om EU-Domstolen har fastslået, at undtagelser fra grundlæggende rettigheder skal fortolkes snævert og begrundes.

Denne uklare afgrænsning af »den nationale sikkerhed« påvirker EU-rettens anvendelse. Det bestemmes i artikel 4, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union, at »den nationale sikkerhed [forbliver] den enkelte medlemsstats eneansvar«. Hensynet til »den nationale sikkerhed« bevirker dog ikke, at EU-retten slet ikke finder anvendelse. Medlemsstaternes fortolkninger af »den nationale sikkerhed« og den måde, hvorpå overvågningsprogrammer iværksættes, kan efterprøves af EU-institutionerne, herunder i særdeleshed EU-Domstolen.

## Typer af overvågning: målrettet og vilkårlig

FRA's undersøgelse skal vise, hvordan såvel målrettet som vilkårlig overvågning tilrettelægges inden for EU-medlemsstaternes lovrammer.

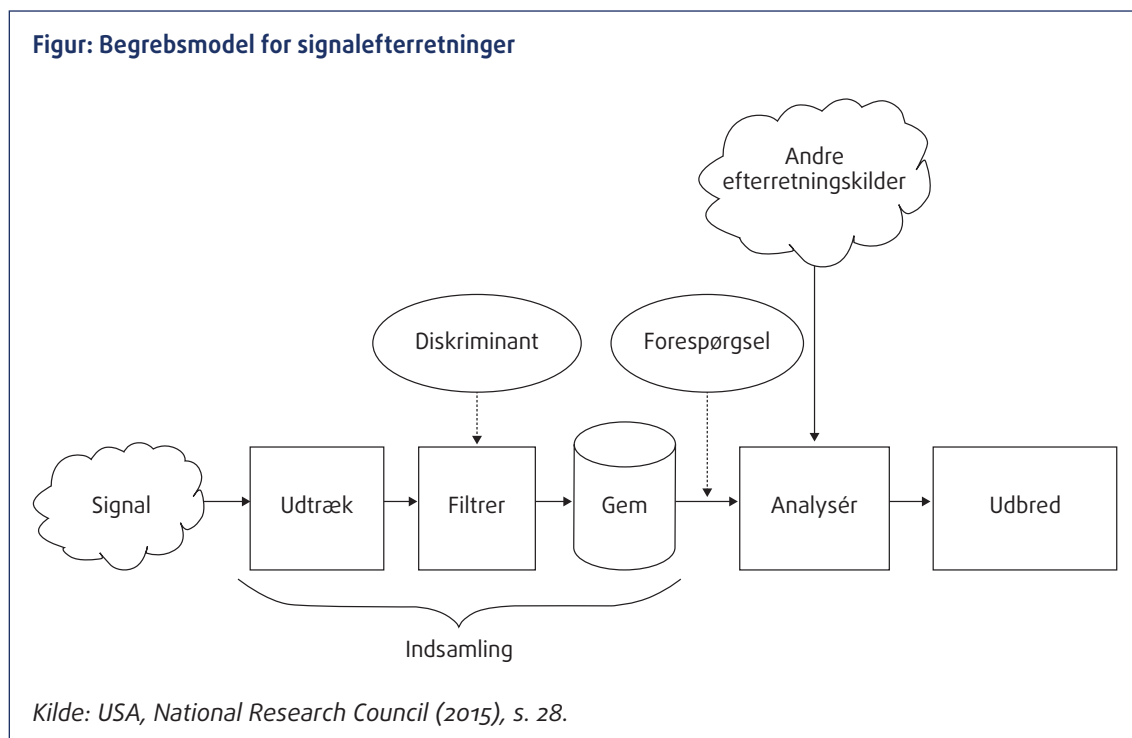
Det nederlandske bedømmelsesudvalg vedrørende efterretnings- og sikkerhedstjenester (CTIVD) definerer målrettet og vilkårlig overvågning således:

- Målrettet opfangning er »[o]pfangning, hvor den person, organisation eller tekniske facilitet, som dataindsamlingen er rettet mod, kan specificeres på forhånd«.
- Vil kårlig opfangning er »[o]pfangning, hvor den person, organisation eller tekniske facilitet, som dataindsamlingen er rettet mod, ikke kan specificeres på forhånd«.

CTIVD, *Annual Report 2013-2014*, Haag, 31. marts 2014, s. 45-46.

Den dataindsamling, der fandt sted som led i de afslørede overvågningsprogrammer – bl.a. PRISM, Xkeyscore og Upstream – udløste vidtrækkende reaktioner alene i kraft af omfanget. Der indsamles meget større datamængder i forbindelse med »masseovervågning« (som ofte sidestilles med vilkårlig overvågning) end ved brug af traditionelle hemmelige (målrettede) overvågningsmetoder såsom telefonaflytning. Telefonaflytning forudsætter, at der allerede foreligger en mistanke mod en bestemt person eller organisation. Denne form for overvågning er udbredt og anerkendes i EU-medlemsstaternes lovgivning. EU-medlemsstaternes lovgivning indeholder som oftest ingen bestemmelser om og heller ingen henvisninger til »masseovervågning«. Det er kun et fåtal af EU-medlemsstaterne, der har fastsat nærmere regler om signalefterretninger (*signals intelligence* – SIGINT), hvilket er fællesbetegnelsen for efterretningstjenesternes opfangning af signaler fra forskellige kilder. Udtrykket signalefterretninger anvendes i forbindelse med analysen i FRA's undersøgelse.

SIGINT stammer fra det militære efterretningsvæsen. Det henviser til automatisk indhentning af oplysninger ved opfangning og indsamling af digitale data vedrørende efterretningsaktiviteter. Figuren viser, hvordan de indsamlede signaler filtreres ved brug af diskriminanter eller selektorer – en samling parametre, der indsættes i filtreringsprocessen, enten på forhånd eller dynamisk, for at fastsætte kriterier for, hvilke data der skal gemmes for at opnå de relevante oplysninger (f.eks. »alle e-mailadresser, der benyttes ved kommunikation med Yemen«).



Det amerikanske National Research Council, der hører under The National Academies, har anvendt udtrykket signalefterretninger om alle data, der gemmes på et elektronisk apparat. Venedigkommissionen benytter SIGINT som et samlebegreb for midler og metoder til opfangning og analysering af radiokommunikation (herunder satellit- og mobilkommunikation) og kabelkommunikation.

FRA's analyse af de lovrammer, der regulerer efterretningstjenesternes overvågningsmetoder, viser, at lovgivningen i fem EU-medlemsstater (Det Forenede Kongerige, Frankrig, Nederlandene, Sverige og Tyskland) præciserer, hvilke betingelser der skal

være opfyldt, for at der kan gøres brug af både målrettet og vilkårlig overvågning, herunder signalefterretninger. Disse betingelser angives ikke tilstrækkelig præcist i andre medlemsstaters lovgivning, hvilket gør det vanskeligt at foretage en juridisk analyse af de konkrete procedurer, der gælder for indsamling af signalefterretninger. Selv om der ikke henvises specifikt til SIGINT i lovgivningen i disse lande, er det alligevel muligt at udføre dette arbejde. Da den pågældende praksis kun foreskrives i ikkeoffentliggjorte lovgivningsmæssige foranstaltninger i disse lande, vil en analyse af de gældende lovrammer ikke klarlægge situationen.

## Hovedkonklusioner

### Efterretningstjenester og overvågningslove

#### Efterretningstjenesternes formål og struktur

Det vigtigste mål for efterretningstjenester i demokratiske samfund er at beskytte den nationale sikkerhed og de grundlæggende værdier for et åbent samfund ved hjælp af hemmelige

efterretningsredskaber. Den måde, efterretningsvæsenet er organiseret på i de enkelte EU-medlemsstater, er uløseligt forbundet med den historiske udvikling i det pågældende land og stemmer ikke nødvendigvis overens med standarderne for grundlæggende rettigheder. Efterretningstjenesterne er derfor tilrettelagt meget forskelligt inden for EU. I nogle medlemsstater varetages arbejdet af to efterretningstjenester, mens der i andre findes fem eller seks ansvarlige organer.

- Næsten alle EU-medlemsstater har oprettet mindst to forskellige efterretningstjenester, én for civile og en anden for militære anliggender. De militære efterretningstjenester er ikke omfattet af denne rapport. Civile efterretningstjenester er i reglen underlagt indenrigsministerierne og undertiden også regerings- eller statsoverhovedet.
- I nogle medlemsstater er de civile tjenester yderligere opdelt i én tjeneste med et indenlandsk mandat og en anden tjeneste med et udenlandsk mandat. Visse medlemsstater har desuden overdraget efterretningsopgaver til enheder med ansvar for særlige trusler såsom organiseret kriminalitet, korruption eller terror.

## Beskyttelse af den nationale sikkerhed

FRA's undersøgelse behandler begrebet »national sikkerhed« i lyset af efterretningstjenesternes mandat og de overvågningsopgaver, som de varetager. Resultaterne viser også her, at der er stor forskel på EU-medlemsstaterne.

- Efterretningstjenesternes vigtigste mål er at beskytte den nationale sikkerhed, men dette begreb er ikke harmoniseret EU-medlemsstaterne imellem. Rammerne for den nationale sikkerhed er som regel ikke defineret, og der anvendes forskellige betegnelser. I andre medlemsstater tales der slet ikke om »den nationale sikkerhed«, men om »den indre sikkerhed« og/eller »den ydre sikkerhed« eller om »statens sikkerhed«.
- Rammerne for efterretningstjenesternes forskellige opgaver (deres mandat) er ikke ens i alle EU-medlemsstater. Ud over de mere traditionelle opgaver har visse efterretningstjenester også mandat til at behandle organiseret kriminalitet og IT-kriminalitet. Der er ikke fastlagt ensartede definitioner af disse udtryk.

## Lovregulering af overvågning

De retshåndhævende myndigheders opgaver og efterretningstjenesternes opgaver er ikke altid klart afgrænset. Hvis der kommer flere opgaver til, skal det begrundes tilstrækkeligt af hensyn til statens interesser, hvilket er bevæggrunden for at oprette efterretningstjenester.

- Lovrammerne i de fleste medlemsstater regulerer kun målrettet overvågning af borgere eller bestemte grupper/organisationer. Fem medlemsstater har både vedtaget nærmere regler

om målrettet overvågning og om betingelserne for anvendelse af signalefterretninger.

- Hvis man ser på de gældende standarder for menneskerettigheder, indeholder de nationale lovrammer ikke klare definitioner, som angiver, hvilke persongrupper og præcise aktiviteter der kan indsamles efterretninger om.
- Efterretningstjenester reguleres ved lov i langt de fleste medlemsstater (26 ud af 28). Der er fastsat lovbestemmelser om de nationale efterretningstjenesters organisering og funktion. Forfatningen i én medlemsstat forbyder efterretningstjenesten at gøre brug af overvågning. En anden medlemsstat er i gang med at vedtage regler, som skal regulere dens efterretningstjenesters overvågningspraksis.
- FRA's analyse viser, at retsgrundlaget for EU-medlemsstaternes nationale efterretningstjenesters mandater og beføjelser spænder fra en samlet retsakt, der omhandler de nationale tjenesters organisering og virkemidler, til komplekse rammer, der består af flere love og administrative bestemmelser vedrørende specifikke aspekter af deres mandat, organisering, kompetencer eller virkemidler.
- De fleste medlemsstater beskriver efterretningstjenesternes arbejde i to love, hvor den ene vedrører tjenestens mandat og organisering, og den anden vedrører dens handlemuligheder og betingelserne herfor.
- De fleste EU-medlemsstater (23 ud af 28) har adskilt efterretningstjenesterne fra de retshåndhævende myndigheder. To medlemsstater er for nylig gået bort fra systemer, hvor efterretningstjenesterne var underlagt politiet eller lignende retshåndhævende myndigheder.

## Tilsynet med efterretningstjenesterne

FRA's analyse ser på kontrolmekanismerne i forbindelse med efterretningstjenesternes aktiviteter. Den beskriver bl.a., hvordan EU-medlemsstaterne har tilrettelagt deres tilsynsmekanismer. Tilsynet skal sikre, at efterretningstjenesterne står til ansvar for deres beslutninger og handlinger over for offentligheden. Ifølge eksperter er formålet med tilsynet at undgå magtmisbrug, legitimere brugen af indgribende beføjelser og opnå bedre resultater efter evaluering af specifikke foranstaltninger. Der er ifølge Venedigkommissionens rapport og andre akademiske undersøgelser bred enighed om, at tilsynet bør baseres på en kombination af:

- udøvende myndigheders kontrol
- parlamentarisk tilsyn
- ekspertorganer
- retslig prøvelse.

## De udøvende myndigheders kontrol og koordinering mellem tilsynsorganer

Den udøvende magt kan føre kontrol med efterretningstjenesterne på mange forskellige måder. Den kan fastsætte deres strategiske politikker og målsætninger eller udstikke retningslinjer, udvælge og/eller udpege deres øverste ledelse, opstille det budget, som parlamentet senere skal stemme om, eller godkende samarbejde med andre tjenester. I nogle medlemsstater spiller de udøvende myndigheder også en vigtig rolle ved at godkende overvågningsforanstaltninger.

Et effektivt tilsyn kræver en passende koordinering mellem de forskellige tilsynsorganer for at sikre, at alle aspekter af efterretningstjenesternes arbejde er dækket. Hvis tilsynsorganerne ikke har en klar og bred forståelse af det samlede nationale efterretningsvæsens arbejde, vil der opstå mangler i tilsynet, og hele tilsynssystemet vil blive mindre effektivt.

- EU-medlemsstaternes forskellige politikker og retssystemer har resulteret i, at tilsynet med efterretningstjenesterne ligger hos mange forskellige organer. EU-medlemsstaternes tilsynssystemer er vidt forskellige. Det er ganske vist muligt at finde eksempler på god praksis i de eksisterende systemer, men på visse områder er der brug for lovreformer for at styrke tilsynsorganernes magt.
- De forskellige tilsynsorganer er tillagt en bred vifte af beføjelser, og der er også forskel på, i hvilket omfang de må udnytte disse beføjelser.
- Syv medlemsstater har tilsynssystemer, der varetages af de udøvende myndigheder, parlamentet, domstolene (ved forhåndsgodkendelse) og ekspertorganer. Det gælder dog ikke for de lande, hvis lovrammer tillader indsamling af signalefterretninger.
- Et effektivt tilsyn kræver ikke nødvendigvis, at der gøres brug af alle fire typer af tilsynsmekanismer. Der kan sikres et effektivt tilsyn, ved at de eksisterende organer supplerer hinanden og tilsammen danner et solidt system, som gør det muligt at vurdere, om efterretningstjenesterne

udøver deres mandat korrekt. Det sker, hvis tilsynsbeføjelserne dækker alle dele af en efterretningstjenestes virksomhed. Hvis selve mandatet er uklart eller ikke er tilstrækkelig gennemarbejdet, vil tilsynsorganerne imidlertid ikke være i stand til at udøve indflydelse.

- Tilsynsorganerne er nødt til at have adgang til oplysninger og dokumenter. Selv om de oplysninger, der indsamles af efterretningstjenesterne, er følsomme, og det er nødvendigt at garantere, at de behandles i overensstemmelse hermed, kan tilsynsorganerne ikke udføre deres opgaver uden først at have adgang til alle relevante oplysninger. Det ser dog ud til, at de som oftest ikke sikres denne adgang.

## Det parlamentariske tilsyn

Det parlamentariske tilsyn er vigtigt, da parlamentet skal sørge for, at regeringen drages til ansvar. Parlamentet er som lovgiver ansvarligt for at vedtage en klar og tilgængelig lovgivning om oprettelse af efterretningstjenester og præcisering af deres organisering, særlige beføjelser og begrænsninger. Det er også ansvarligt for at godkende efterretningstjenesternes budget, og i visse medlemsstater kontrollerer det, om deres operationer stemmer overens med lovrammerne.

- FRA's resultater viser, at 24 EU-medlemsstater benytter sig af parlamentarisk tilsyn. I 21 af disse medlemsstater findes der særlige parlamentsudvalg, som fører tilsyn med efterretningstjenesterne. Nogle medlemsstater har nedsat ét parlamentsudvalg, der skal tage sig af de forskellige sikkerheds- og efterretningstjenester, mens andre har nedsat forskellige udvalg, der skal beskæftige sig med de enkelte tjenester.
- Medlemsstaternes parlamentsudvalg har i intet tilfælde ubegrænset adgang til efterretningsoplysninger.
- Medlemsstaternes forskellige parlamentsudvalg har forskellige mandater. De fleste har traditionelle tilsynsbeføjelser i relation til lovgivningen, budgettet og modtagelsen af oplysninger om tjenesternes funktion, og nogle få kan behandle klager, træffe bindende afgørelser om efterretningstjenester eller hjælpe med at godkende overvågningsforanstaltninger.
- Hvad angår parlamentsudvalgenes beføjelse til at indlede undersøgelser, kan disse udvalg rekvirere oplysninger fra efterretningstjenesterne eller de udøvende myndigheder ifølge lovgivningen i de fleste lande, men det er ikke noget krav.

## Eksperttilsyn

Eksperttilsyn er et meget værdifuldt redskab, fordi det gør det muligt for personer, der har en særlig viden om emnet, har tid til at beskæftige sig med sagen og er politisk uafhængige, at kontrollere efterretningstjenesternes handlinger. Ifølge Europarådets kommissær for menneskerettigheder har eksperter ofte de bedste forudsætninger for at varetage det løbende tilsyn med sikkerheds- og efterretningstjenesternes virksomhed.

- Selv om det parlamentariske tilsyn har afgørende betydning, er der også brug for andre tilsynsorganer og navnlig stærke ekspertorganer, som kan føre tilsyn med operationelle aktiviteter såsom indsamling, udveksling og anvendelse af personoplysninger og med beskyttelse af retten til privatlivet.
- 15 medlemsstater inden for EU har oprettet et eller flere ekspertorganer, der udelukkende står for tilsynet med efterretningsaktiviteter. Deres arbejdsområder omfatter godkendelse af overvågningsforanstaltninger, undersøgelse af klager, rekvirering af dokumenter og oplysninger fra efterretningstjenester og rådgivning over for de udøvende myndigheder og/eller parlamentet. Disse organer skal være tilstrækkelig uafhængige og råde over passende ressourcer og beføjelser for at kunne arbejde optimalt.
- I visse medlemsstater godkendes overvågningsforanstaltningerne ikke af institutioner, der er uafhængige af efterretningstjenesterne og de udøvende myndigheder.
- I medlemsstater, som har et uafhængigt organ, der godkender overvågningsforanstaltninger, skal der typisk indhentes godkendelse fra domstolene for at iværksætte målrettet overvågning eller alternativt indhentes godkendelse via ekspertorganer. Der findes ingen fælles metode for tilsyn med indsamling af signalefterretninger.
- Ekspertorganerne er nødt til at have kendskab til de retlige aspekter af overvågning, men skal også være teknisk kyndige. I nogle medlemsstater sikrer man dette ved at inddrage eksperter fra forskellige områder, herunder informations- og kommunikationsteknologi (IKT). Andre sætter deres lid til en kombination af nuværende eller tidligere dommere og parlamentarikere.

I EU-medlemsstaterne har databeskyttelsesmyndighederne – en række specialiserede organer, der skal værne om privatlivets fred og databeskyttelsen – fået en afgørende rolle i forbindelse med beskyttelsen af personoplysninger. Denne rolle er fastlagt i EU's primære og sekundære ret.

Ekspertorganer med speciale i tilsyn med efterretningstjenester har uden tvivl en særlig ekspertise hvad angår privatlivets fred og databeskyttelsen på efterretningsområdet.

- FRA's resultater viser, at databeskyttelsesmyndighederne i syv medlemsstater – i forhold til andre databehandlingsaktiviteter og registeransvarlige i den offentlige og private sektor – har de samme beføjelser over for efterretningstjenesterne som over for alle andre registeransvarlige. I 12 medlemsstater har databeskyttelsesmyndighederne ingen kompetence i forhold til efterretningstjenesterne, og i ni medlemsstater har de begrænsede beføjelser.
- I de medlemsstater, hvor databeskyttelsesmyndigheder og andre eksperttilsynsorganer har delt kompetence, kan utilstrækkeligt samarbejde mellem dem resultere i mangler på grund af fragmenterede ansvarsområder. I de medlemsstater, hvor databeskyttelsesmyndighederne ingen kompetence har i forhold til efterretningstjenesterne, skal tilsynsorganet sikre, at der foreligger passende garantier for privatlivets fred og databeskyttelsen.
- Det påpeges i tidligere FRA-undersøgelser om adgang til retsmidler i forbindelse med databeskyttelse, at databeskyttelsesmyndighedernes kapacitet bør forbedres. Det er vigtigt i betragtning af den rolle, som databeskyttelsesmyndighederne vil kunne spille i forbindelse med tilsyn med efterretningstjenester.

## Retsmidler

Ifølge de gældende internationale standarder skal alle, der har mistanke om, at de er blevet udsat for en krænkelse af privatlivets fred eller databeskyttelse, have mulighed for at afhjælpe denne situation. Adgangen til effektive retsmidler – som borgerne kan anvende til at søge oprejsning for en krænkelse af deres rettigheder – er et vigtigt led i klageadgangen. Et retsmiddel skal være »effektivt« både i praktisk og i retlig henseende.

Som det fremgår af tidligere FRA-rapporter om adgang til retsmidler i forbindelse med databeskyttelse og om klageadgang, findes der en række klagemuligheder, som ofre for krænkelse af privatlivets fred og databeskyttelse kan benytte sig af. Udenrettslige organer spiller en vigtig rolle som klageinstanser på overvågningsområdet, da det i praksis kan være vanskeligt at få adgang til de almindelige domstole. De 28 EU-medlemsstaters udenrettslige organer består af ekspertorganer (herunder databeskyttelsesmyndigheder), udøvende og parlamentariske organer samt ombudsmandsinstitutioner.

I nogle medlemsstater findes der relativt mange udenretslige organer, der fungerer som klageinstanser på overvågningsområdet, men dette skal ses i lyset af nedenstående resultater.

Den komplicerede klageadgang fremmer ikke anvendelsen af effektive retsmidler, og det gør den store mængde data, der indsamles af efterretningstjenester i forbindelse med SIGINT, heller ikke. De forskellige klagemuligheder er fragmentariske og uden forbindelse med hinanden, hvilket har gjort det vanskeligt at søge oprejsning. De indsamlede data viser faktisk, at der kun er truffet afgørelse om et begrænset antal klager over overvågningsmetoder efter Snowden-afsløringerne.

## Oplysningspligt og ret til indsigt

Retten til underretning og adgang til oplysninger er afgørende for, at borgerne kan få kendskab til overvågningsforanstaltninger og søge afhjælpning. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMRD) har imidlertid udtalt, at det kan være begrundet at begrænse disse rettigheder (se EMRD's dom af 6. september 1978 i sag 5029/71, *Klass m.fl. mod Tyskland*). Det fremgår af FRA's resultater, at tavshedspligten i forbindelse med efterretningstjenesternes arbejde reelt begrænser disse rettigheder. En anden faktor er den store mængde data, der indsamles i forbindelse med SIGINT i sammenligning med mere almindelige former for overvågning.

- I otte medlemsstater findes der slet ingen regler om oplysningspligt og ret til indsigt. Her anvendes reglerne om klassificerede dokumenter eller statshemmeligheder. I de øvrige 20 medlemsstater findes der regler om oplysningspligt og ret til indsigt, men der er også fastsat visse tidsfrister og begrænsninger. Disse begrænsninger vedrører forskellige hensyn, f.eks. hensynet til den nationale sikkerhed, nationale interesser eller formålet med selve overvågningen.
- Kun to medlemsstater har vedtaget særlige bestemmelser om oplysningspligt i forbindelse med signalefterretninger: I den ene medlemsstat underrettes borgerne ikke, hvis de anvendte selektorer ikke kan henføres direkte til den pågældende, og i den anden underrettes borgerne ikke, hvis de indhentede personoplysninger slettes umiddelbart efter indsamlingen og ikke behandles yderligere.
- Tilsynsorganerne i ti EU-medlemsstater, herunder seks nationale databeskyttelsesmyndigheder, gennemgår begrænsninger af oplysningsretten og retten til adgang til oplysninger ved at kontrollere, om den påståede trussel mod den nationale sikkerhed er reel, og/eller ved indirekte

at udøve den pågældendes ret til indsigt. I det sidstnævnte tilfælde undersøger organerne, om der kan gives adgang til oplysningerne, eller om et afslag er berettiget, og de kontrollerer også, om oplysningerne behandles retmæssigt. I én medlemsstat kræves der en retskendelse – som bekræfter, at underretningen vil være til skade for undersøgelsen, eller at der foreligger andre forhold, som taler imod dette.

- To andre medlemsstater indrømmer ikke som sådan ret til adgang til oplysninger. Lovgivningen indebærer imidlertid en rettighed, der har den samme virkning. Borgerne kan således anmode tilsynsorganet om at kontrollere, om oplysningerne om dem er genstand for ulovlig overvågning.
- I nogle medlemsstater be- eller afkræftes databehandlingen ikke af det tilsynsorgan, der indirekte medvirker til at udøve en borgers ret til at begære adgang til oplysninger. Tilsynsorganets svar består som regel blot af en bemærkning om, at klagen er blevet behandlet og/eller kontrolleret.

## Retslig klageadgang

Alle medlemsstater giver borgerne mulighed for at klage over krænkelse af privatlivets fred ved domstolene, uanset om disse krænkelse er sket i forbindelse med målrettede eller vilkårlige signalefterretninger. Borgerne kan forelægge deres klager over indgreb i privatlivets fred og klager over tilsynsorganernes afgørelser om deres påstande om krænkelse af privatlivets fred for domstolene. De kan også søge afhjælpning ved domstolene – bl.a. på overvågningsområdet.

- Tidlige FRA-undersøgelser har imidlertid vist, at dommernes manglende specialisering inden for databeskyttelse udgør en alvorlig hindring for effektiv afhjælpning af tilsidesættelser af databeskyttelsen. Denne konklusion gælder også for overvågning, hvor efterretningerne i sagens natur er hemmelige, mens det også er vigtigt at have den relevante ekspertise inden for bl.a. IKT eller efterretningsevne.
- Kun to medlemsstater har håndteret den manglende specialisering i forbindelse med retsmidler ved at gøre brug af dommere/domstole, der både har den nødvendige viden til at kunne træffe afgørelse om (ofte) tekniske spørgsmål og har adgang til hemmeligt materiale.



## Udenretslig klageadgang

Udenretslige løsninger er som regel lettere at anvende for borgerne end retslige mekanismer, fordi procedurereglerne er mindre strenge, det er billigere at klage, og sagerne behandles hurtigere. Dette bekræftes af eksisterende dokumentation fra FRA, navnlig i forbindelse med databeskyttelse, hvor der indgives et stigende antal klager til de nationale databeskyttelsesmyndigheder, og ret få klagere vælger at anlægge retssag. Antallet af udenretslige organer – ud over databeskyttelsesmyndigheder – der angiveligt beskæftiger sig med databeskyttelse, er imidlertid beskedent, og mange udenretslige organer har begrænsede muligheder for at tilbyde afhjælpning.

- I langt de fleste medlemsstater er de tilsynsorganer (herunder databeskyttelsesmyndigheder), der behandler klager, uafhængige institutioner.
- Når et udøvende tilsynsorgan fungerer som klageinstans, og det også har beføjelse til at foranstalte overvågning, kan det være vanskeligt at se, om det er uafhængigt. Parlamentariske organer og eksperttilsynsorganer råder over selvstændige administrative strukturer – men selvstændighed er ingen garanti for effektiv afhjælpning, medmindre den nødvendige viden også er til stede. Det er også vigtigt at se på, hvordan tilsynsorganernes medlemmer udpeges, og hvor de er placeret i det administrative hierarki, når man vurderer et organs uafhængighed.
- I 13 EU-medlemsstater har databeskyttelsesmyndighederne bemyndigelse til at undersøge borgernes klager og træffe bindende afgørelser, men i tre af disse er adgangen til dokumenter og lokaler begrænset. I fem medlemsstater stilles der yderligere krav, således at lederen eller et medlem af databeskyttelsesmyndigheden skal være til stede under kontrolbesøg i efterretningstjenesternes lokaler.
- Fem af de syv medlemsstater, der har tildelt deres eksperttilsynsorganer (ud over databeskyttelsesmyndigheder) specifikke beføjelser til at optræde som klageinstanser, har givet disse organer ret til at træffe bindende afgørelser. I to EU-medlemsstater fungerer et udøvende tilsynsorgan også som klageinstans med bemyndigelse til at træffe bindende afgørelser. Parlamentsudvalg i fire medlemsstater har ret til at behandle klager fra borgerne, men kun et af dem kan træffe bindende afgørelser.
- Ombudsmandsinstitutioner, som findes i alle 28 EU-medlemsstater, beskæftiger sig først og fremmest med administrative fejl og ikke med den egentlige overvågning. Kun én medlemsstat har gjort ombudsmandsinstitutionen til klageinstans i den relevante lov om efterretningsvirksomhed. Ombudsmandsinstitutionernes beføjelser kan desuden være ret begrænsede, og sagerne afsluttes normalt ved, at der afgives vejledende henstillinger, som har til formål at rette op på problemerne og danne rettesnor for den fremtidige indsats, og ikke ved, at der træffes en bindende afgørelse, som kan fuldbyrdes. Det gør naturligvis den afhjælpning, de kan tilbyde, mindre effektiv.
- Andre forhold, der kan lette borgernes adgang til retsmidler, er mere smidige bevisbyreregler og kollektive søgsmål samt effektiv beskyttelse af anonyme anmeldere (whistleblowere). Europarådets Parlamentariske Forsamling betragter anonyme anmeldelser som det mest effektive middel til at håndhæve de begrænsninger, der er fastsat på overvågningsområdet.

## Konklusioner

Rapporten vedrører et område, hvor EU har begrænset kompetence, og viser forskellene mellem medlemsstaterne med hensyn til, hvordan efterretningstjenesterne er organiseret og udfører deres vigtigste opgaver.

Overvågningsforanstaltninger griber kraftigt ind i borgernes rettigheder. Da de foregår i hemmelighed, er borgerne nødt til at have en vis tillid til de offentlige myndigheder, der omvendt er forpligtet til at værne om borgernes grundlæggende rettigheder. Efterretningsvæsenet skal kunne stilles til ansvar, for at samfundet kan have tilstrækkelig tillid til det. Klar og tilgængelig lovgivning, solide tilsynsmekanismer, passende kontrolmekanismer og effektive retsmidler er kun nogle af de elementer, der er vigtige for at placere ansvaret, hvilket dog stadig er vanskeligt på grund af tavshedspligten i forbindelse med efterretningstjenesternes arbejde. Indførelse og opretholdelse af klar og tilgængelig lovgivning og solide tilsynsmekanismer i medlemsstaterne er blot det første skridt i retning af et gennemsigtigt system, hvor der tages

hensyn til grundlæggende rettigheder. Der er stadig en række forhindringer, som skal ryddes af vejen, før det kan opnås.

Reaktionerne på Snowden-afsløringerne har understreget behovet for at tilpasse og styrke de relevante lovrammer i EU og medlemsstaterne. FRA's undersøgelse viser, at der allerede er gennemført en række lovreformer. Det bør regelmæssigt vurderes, hvordan rammerne for efterretningstjenesternes virksomhed fungerer, og om de er hensigtsmæssige, som led i tilsynssystemerne. Det er også vigtigt at undersøge, hvordan lovrammerne kan ændres yderligere for at rette op på det utilstrækkelige tilsyn. EU-medlemsstaternes reformer skal desuden også tage højde for den seneste teknologiske udvikling for at sikre, at tilsynsmekanismerne baseres på de redskaber og den ekspertviden, der kræves. Det bliver vanskeligt at nå dertil, men det er afgørende for at løse den vanskelige opgave med at beskytte sikkerheden og samtidig værne om grundlæggende rettigheder.







At beskytte offentligheden mod sikkerhedstrusler og værne om grundlæggende rettigheder er en vanskelig balance. Brutale terrorangreb og teknologiske landvindinger, der har banet vej for storstilet overvågning af kommunikationsdata, har ført til yderligere komplikationer og vakt bekymring om krænkelse af retten til privatlivets fred og databeskyttelse i forbindelse med beskyttelsen af den nationale sikkerhed. Snowden-afsløringerne, der afdækkede omfattende og vilkårlige globale overvågningsaktiviteter, gjorde det klart, at der er behov for en bedre beskyttelse af disse rettigheder.

Denne rapport, der er udarbejdet som svar på Europa-Parlamentets anmodning om en tilbundsgående undersøgelse af beskyttelsen af grundlæggende rettigheder i forbindelse med overvågning, kortlægger og analyserer EU-medlemsstaternes lovrammer på overvågningsområdet. Med fokus på den såkaldte masseovervågning gennemgår den også de tilsynsmekanismer, der er indført inden for EU, beskriver arbejdet i de organer, der fører tilsyn med overvågningsaktiviteterne, og angiver, hvilke retsmidler borgerne kan benytte sig af, hvis de ønsker at klage over denne efterretningsvirksomhed.

Rapporten belyser de komplekse interesser, der skal tages hensyn til, viser, hvor vanskeligt det kan være at håndtere tilsyneladende modstridende målsætninger, og bidrager til den igangværende debat om, hvordan man afvejer disse interesser bedst muligt.

## Yderligere oplysninger:

FRA's rapport – *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU – Mapping Member States' legal frameworks* (Efterretningstjenesternes overvågning: garantier i forbindelse med grundlæggende rettigheder og retsmidler i Den Europæiske Union) – kan ses i sin helhed på <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services>

Se også FRA's andre publikationer på området:

- FRA-Europarådet (2014), *Håndbog om europæisk databeskyttelseslovgivning*, Luxembourg, Publikationskontoret, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/handbook-european-data-protection-law> (foreligger på alle EU-sprog).
- FRA (2014), *Access to data protection remedies in EU Member States* (Adgang til retsmidler i forbindelse med databeskyttelse i EU's medlemsstater), Luxembourg, Publikationskontoret, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/access-data-protection-remedies-eu-member-states>, og sammendraget af denne rapport <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/access-data-protection-remedies-eu-member-states-summary> (foreligger på alle EU-sprog).

En oversigt over FRA's arbejde på databeskyttelsesområdet findes på: <http://fra.europa.eu/en/theme/information-society-privacy-and-data-protection>



FRA – DEN EUROPÆISKE UNIONS AGENTUR FOR GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Østrig  
Tlf. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)

© Den Europæiske Unions Agentur for  
Grundlæggende Rettigheder, 2015  
Foto: © Shutterstock



Print: ISBN 978-92-9491-033-2, doi:10.2811/31852  
PDF: ISBN 978-92-9491-043-1, doi:10.2811/069566