

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

## 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.

Efterretningstjenesterne spiller en væsentlig rolle inden for beskyttelse af den nationale sikkerhed og fremme af retshåndhævelse med henblik på opretholdelse af retsstaten. Med tiltagende trusler i EU i form af terrorisme, internetangreb og organiseret kriminalitet er efterretningstjenesternes arbejde i stigende grad blevet påtrængende, komplekst og internationalt.

De digitale overvågningsmetoder tjener som vigtige ressourcer inden for efterretningsindsatsen og spænder fra opfangning af kommunikation og metadata til databaseudtræk. Disse aktiviteter kan dog også gribe ind i forskellige grundlæggende rettigheder, navnlig beskyttelsen af personoplysninger og privatlivets fred.

*”Indgreb kan kun retfærdiggøres i henhold til artikel 8, stk. 2, hvis de er i overensstemmelse med loven, forfølger et eller flere af de legitime mål, som der henvises til i artikel 8, stk. 2, og er nødvendige i et demokratisk samfund for at opnå et sådant mål [...]”*

(Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Roman Zakharov mod Rusland* [GC], sag 47143/06, 4. december 2015, afsnit 227)

I kølvandet på Snowdens afsløringer vedtog Europa-Parlamentet en beslutning, der blandt andet opfordrede EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) til at foretage ”dybdegående undersøgelser” om beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder inden for overvågning, navnlig med hensyn til retsmidler. Som reaktion herpå offentliggjorde FRA sin 2015-rapport *Efterretningstjenesternes overvågning: garantier i forbindelse med grundlæggende rettigheder og retsmidler i Den Europæiske Union – bind I: medlemsstaternes lovrammer*.

Der er sket mange ting siden 2015, herunder: alvorlige terrorangreb, migrationspres i Middelhavet, der har medført en midlertidig ophævelse af reglerne for fri bevægelse i Schengenområdet, og en stigende bølge af internetangreb. De nye trusler og den nye teknologi har udløst omfattende reformer. Flere EU-medlemsstater har indført lovgivning til styrkelse af indsamlingen af efterretninger, samtidig med at de har udvidet deres loves anvendelsesområde, så de udtrykkeligt dækker en større del af deres efterretningstjenesters digitale aktivitet; derudover har de forbedret tilsynet og andre sikkerhedsforanstaltninger mod misbrug.

FRA's anden rapport om overvågning – *Efterretnings-tjenesternes overvågning: garantier i forbindelse med grundlæggende rettigheder og retsmidler i Den Europæiske Union – bind II: områdeperspektiver og retslig ajourføring* – giver derfor en ajourføring af agenturets retsanalyse. Rapporten supplerer endvidere denne analyse med områdebaserede indblik, der stammer fra omfattende interviews med forskellige eksperter. Samlet udgør de to rapporter FRA's svar på Europa-Parlamentets anmodning om at undersøge indvirkningen af overvågning på de grundlæggende rettigheder. Dette sammendrag angiver i store træk de vigtigste resultater fra den anden rapport.

# Overvågning: retlig ajourføring og områdeperspektiver

Den anden del af FRA's undersøgelse gennemgår de lovrammer, der regulerer efterretningsarbejdet i EU's 28 medlemsstater, undersøger gældende tilsynsmekanismer og ser nærmere på de retsmidler, der er tilgængelige for personer, der mener, deres rettigheder er blevet krænket.

## Lovramme for efterretninger

Siden 2015 har nye trusler og ny teknologi udløst omfattende reformer i flere EU-medlemsstater, navnlig Frankrig, Tyskland, Nederlandene og Det Forenede Kongerige, og Finland står midt i en overordnet reform.

*"Den [nye] lovgivning er positiv, i den udstrækning den ekspliciterer ting, der førhen var implicite."*  
(Jurist)

Disse reformer af efterretningslovgivningen har øget gennemsigtigheden. Ikke desto mindre vedbliver lovrammerne for efterretningsarbejde i EU's 28 medlemsstater at være særdeles mangfoldige og komplekse. De internationale menneskerettighedsstandarder kræver, at efterretningstjenesternes mandat og beføjelser fastsættes i lovgivning, der er klar, overskuelig og tilgængelig. Men eksperterne har udtrykt bekymring over en vedvarende mangel på klarhed som den største kilde til uvished.

*"Kulturen i efterretningstjenesterne er karakteriseret af hemmeligholdelse, mens den nuværende samfundskultur består i at være så åben som mulig. Den største betydning for efterretningstjenesternes eksistens lige nu er det, der kaldes for tillid. Samfundets tillid til, at de handler inden for lovens grænser. Af denne årsag er man nødt til at have mere gennemsigtighed end før."*  
(Ekspertorgan)

*"[Loven] har slået fejl i utallige forsøg med hensyn til klarhed og overskuelighed."*  
(Ekspertorgan)

I henhold til den europæiske menneskerettighedskonvention (ECHR) og EU-lovgivningen udgør den simple eksistens af lovgivning om overvågningsforanstaltninger et indgreb i retten til privatlivets fred. De europæiske domstole betragter desuden efterretningstjenesternes dataindsamling som et indgreb. Et sådant indgreb skal retfærdiggøres for at være i overensstemmelse med menneskerettighederne.

## Dataindsamling og -dækning

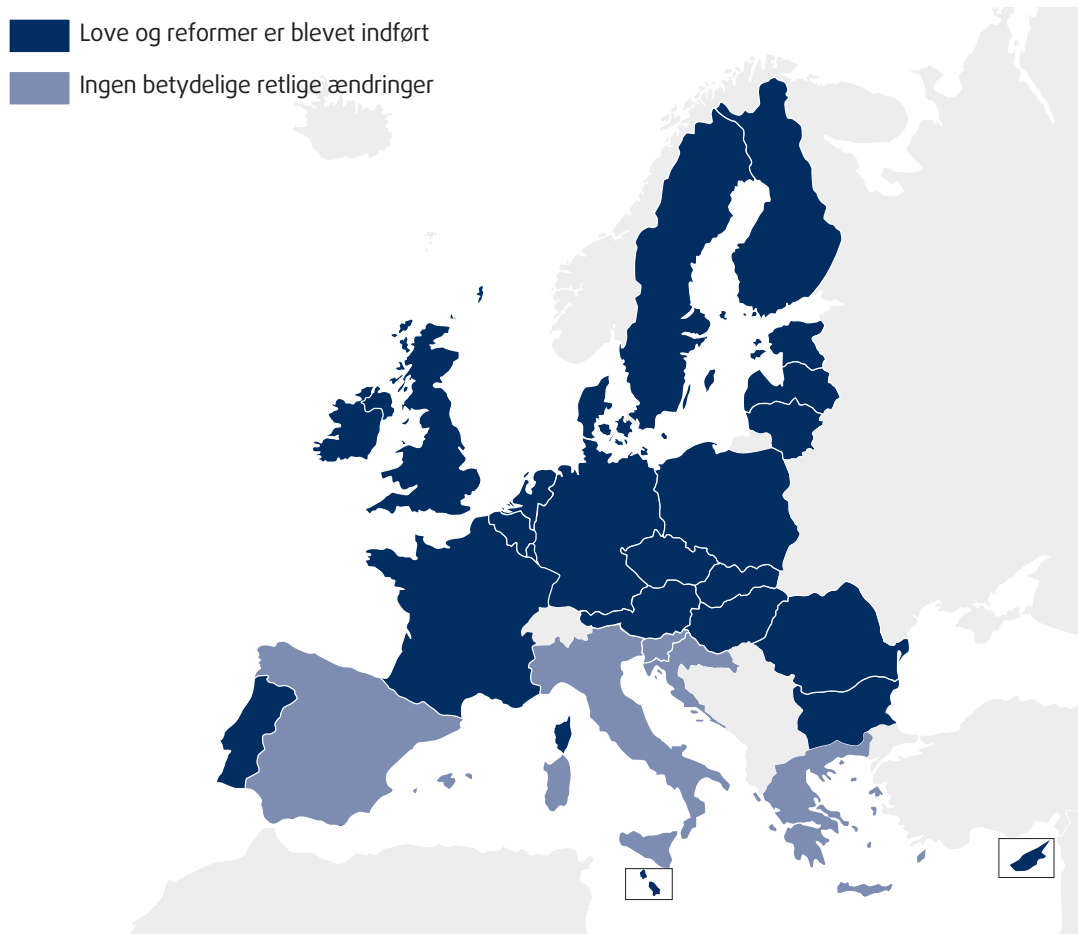
Anden del af FRA's undersøgelse bygger på agenturets 2015-rapport, idet der foretages en samfundsretlig analyse. Specifikt foretages der heri:

- en ajourføring af den første rapportes retlige resultater
- analyser af resultaterne fra interviews om feltarbejde med centrale aktører på området, som f.eks. ekspertorganer, parlamentariske udvalg, retsvæsenet, databeskyttelsesmyndigheder, nationale menneskerettighedsinstitutter samt

repræsentanter fra civilsamfundsorganisationer, universiteter og medier.

FRA udførte feltarbejde i 2016 og udførte over 70 interviews i syv forskellige EU-medlemsstater: Belgien, Frankrig, Tyskland, Italien, Nederlandene, Sverige og Det Forenede Kongerige. Interviewene drejede sig om, hvordan lovrammerne for efterretningsvirksomhed gennemføres i praksis, og hvorvidt det er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder.

Figur 1: EU-medlemsstaternes lovrammer vedrørende overvågning reformeret siden 2015



Kilde: FRA, 2017

## Bemærkninger om terminologi

### Generel overvågning af kommunikation

Der kan indsamles efterretninger med tekniske midler og i stor skala. Der henvises til denne overvågningsteknik på forskellige måder, herunder "SIGINT", "strategisk overvågning", "efterforskningsbeføjelser i stort omfang", "massedigitalovervågning" og "datalagring på et generaliseret grundlag". Når det er muligt, vil FRA anvende terminologien i de nationale love, men anvender også – som et generisk omfattende udtryk – "generel overvågning af kommunikation".

### Målrettet og ikke-målrettet overvågning

Alt efter om der forefindes et mål eller ej, kan overvågningsforanstaltningerne inddeles i målrettet og ikke-målrettet overvågning. "Målrettet overvågning" forudsætter eksistensen af forudgående mistanke om en målperson eller -organisation. "Ikke-målrettet overvågning" starter uden forudgående mistanke eller et specifikt mål.

Målrettet overvågning reguleres i en vis detaljegråd af alle 28 EU-medlemsstater. Modsat har kun fem medlemsstater p.t. detaljeret lovgivning om generel overvågning af kommunikation. Sikkerhedsforanstaltninger begrænser dog muligheden for misbrug, og disse er blevet styrket i visse medlemsstater – dog i mindre grad i tilfælde af overvågning, der fokuserer på udlandet. Tilsvarende er sikkerhedsforanstaltningerne generelt svagere – og mindre gennemsigtige – inden for internationalt efterretnings samarbejde, hvilket minder om behovet for mere regulering af samarbejde i den forbindelse.

## Ansvarlighed

Diverse enheder fører tilsyn med efterretningstjenesterne i de 28 EU-medlemsstater, herunder retsvæsenet, ekspertorganer, parlamentariske udvalg og databeskyttelsesmyndigheder. Et sådant tilsyn er af afgørende betydning på et område, der er præget af hemmelighed: det hjælper med til at

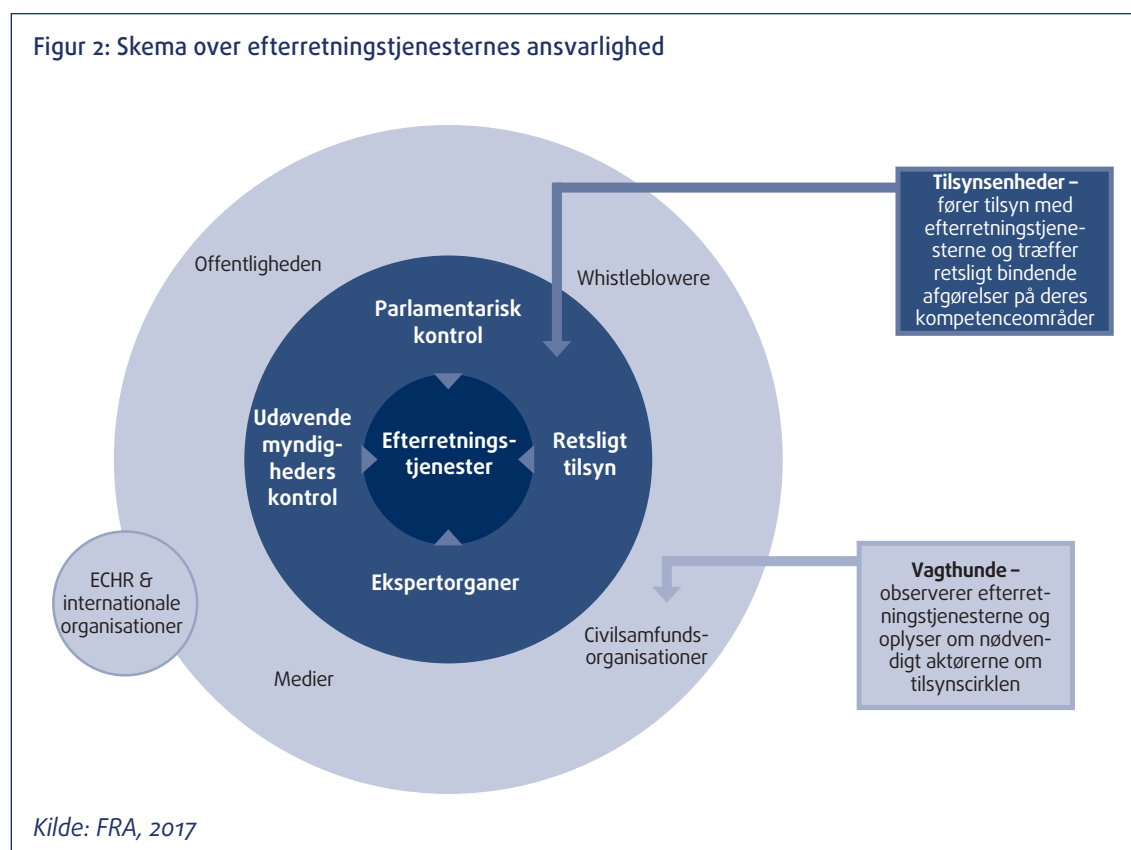
sikre, at efterretningstjenesterne holdes ansvarlige for deres handlinger, og tilskynder til at udvikle effektive interne sikkerhedsforanstaltninger inden for tjenesterne.

*“Tilsyn er ikke mangel på tillid, men vilje til at opnå afklaring.”*

(Parlamentarisk udvalg)

Retsvæsenet og ekspertorganerne er for det meste involveret i at føre tilsyn med overvågningsforanstaltningerne. De specialiserede parlamentariske udvalg har almindeligvis fokus på vurdering af regeringens strategiske politikker – 21 medlemsstater har oprettet sådanne udvalg til dette formål. Databeskyttelsesmyndighederne har væsentlige beføjelser over efterretningstjenesterne i syv medlemsstater, men deres beføjelser er begrænsede eller ikke-eksisterende i resten af EU – hovedsagelig på grund af en undtagelse vedrørende nationale sikkerhedshensyn i databeskyttelseslovene.

Figur 2: Skema over efterretningstjenesternes ansvarlighed



Næsten alle de interviewede personer fra tilsynsorganerne fastholdt, at de er i stand til at modstå ekstern indflydelse, hvorimod visse jurister, civilsamsfundsrepræsentanter og akademikere betvivlede både deres uafhængighed og effektivitet. De interviewede eksperter fremhævede, at fuld adgang til alle relevante data og al relevant information er afgørende for et effektivt tilsyn – ligesom evnen til at drage fordel af en sådan adgang. Idet medarbejderne ved tilsynsorganerne overvejende er juridiske specialister, kan den manglende evne til at tilgå relevante data og oplysninger nogle gange simpelt hen dreje sig om begrænset teknisk kapacitet med hensyn til tilsynsfunktioner. De interviewede personer tilkendegav, at disse faktorer udgør et problem – og

at arbejdets følsomme karakter kan afholde nogle personer fra at søge ekstern ekspertise.

*”Det er ret vanskeligt at tale om gennemsigtighed i forbindelse med tjenester, hvis effektivitet er baseret på hemmeligholdelse.”* (Parlamentarisk udvalg)

*”Tilsynsorganet skal være i stand til at arbejde uafhængigt på fast basis, og det skal være i stand til at specialisere og udvælge sit eget personale.”* (Ekspertorgan)

*”Vi har brug for flere it-medarbejdere.”* (Ekspertorgan)

## Lovende praksis

### Fremme af gennemsigtighed inden for tilsyn

Visse EU-medlemsstater opnår styrket gennemsigtighed, samtidig med at de respekterer den nødvendige hemmeligholdelse. Tilsynsorganernes tilgange til gennemsigtighed varierer dog på tværs af landene og spænder fra offentliggørelse af regelmæssige rapporter til at have hjemmesider eller gøre brug af de sociale medier. Herunder følger nogle eksempler på, hvordan tilsynsorganerne forsøger at fremme gennemsigtighed.

#### Regelmæssig udgivelse af detaljerede rapporter

Det italienske parlamentariske udvalg for efterretnings- og sikkerhedstjenester til brug for statslig hemmelig kontrol, COPASIR, den franske parlamentariske delegation vedrørende efterretning, DPR, det tyske parlamentariske kontrolpanel, PKGr, og Det Forenede Kongeriges Udvalg for Efterretning og Sikkerhed, ISC, er alle juridisk forpligtede til regelmæssigt at udgive rapporter. Dette fremmer gennemsigtigheden, idet parlamentet og offentligheden regelmæssigt oplyses om de parlamentariske tilsynsudvalgs arbejde.

*Italien, COPASIR (2017), Frankrig, DPR (2017), Tyskland, PKGr (2016), og Det Forenede Kongerige, ISC (2016)*

#### Rapportering om indhold af parlamentariske udvalgshøringer

Det Forenede Kongeriges ISC fremlægger i sin årlige rapport et link til transskriptionerne af de høringer, der blev afholdt i rapporteringsperioden, og som findes på dets hjemmeside, hvorved der sikres et højt informationsniveau i forbindelse med dets arbejde.

*Det Forenede Kongerige, ISC (2016)*

#### Rapporter om antal personer, der overvåges

De årlige rapporter fra den franske nationale kommission for kontrol af efterretningsteknikker, CNCTR, og den tyske G10-kommission fremlægger statistikker om det antal personer, der var under overvågning i rapporteringsperioden. Dataene stammer fra udøvelsen af de tilsynsbeføjelser, som disse ekspertorganer blev tildelt.

*Frankrig, CNCTR (2016), Tyskland, det føderale parlament (2017)*

#### Rapport om efterretningstjenesternes samarbejde

2016-rapporten fra Belgiens Stående udvalg I fremlægger udvalgets tilslutning til efterretningstjenesternes internationale samarbejde vedrørende udenlandske terrorkrigere. I rapporten skitserer udvalget endvidere en række principper, der bør styre internationalt samarbejde blandt efterretningstjenesterne såvel som tilsyn hermed.

*Belgien, Stående udvalg I (2016)*

Beføjelsen til at udstede bindende afgørelser er ligeledes af afgørende betydning. Selvom alle EU-medlemsstater har mindst et uafhængigt organ inden for deres tilsynsrammer, mangler nogle stater disse beslutningstagningsbeføjelser. Vigtigheden af offentlig kontrol tilsyn blev også fremhævet, idet nogle af de interviewede personer vurderede, at de rapporter, som tilsynsorganerne havde udarbejdet, ikke var tilstrækkeligt informative. Herudover understregede de interviewede vigtigheden af at modvirke fragmenteringen af tilsynsarbejdet gennem samarbejde blandt de forskellige involverede aktører i tilsynsprocessen på både nationalt og internationalt plan.

*“Har vi rent faktisk fået mere med i vores rapport? Svaret er, at det har vi, og jeg mener, at der efter Snowden utvivlsomt var et større pres for at få mere med, og at denne nye lovgivning er et godt eksempel på, at der tilskyndes til mere åbenhed, og jeg tror, vi vil blive ved med at presse på...”* (Ekspertorgan)

*“Men når det drejer sig om essentielle spørgsmål, så lad os spørge: hvad har vi lært fra [ekspertorganet]? Hvor mange opfangninger har der været? Ikke blot hvor mange gange vi mødtes, men hvad essensen af diskussionen var. Fremkom der nye beslutninger? Fik vi kendskab til nye teknologier? Det vil jeg gerne vide noget om.”* (Civilsamfundsorganisation)

*“[Det er vigtigt] at sikre, at alle organer med beføjelser på dette område har en forståelse af, hvad man kan gøre ... Men jeg mener, at bekymringen i virkeligheden drejer sig om fragmentering, kompleksitet og mangel på gennemsigtighed.”* (Databeskyttelsesmyndighed)

FRA's undersøgelse afslørede, at tilsynet med efterretningstjenesternes internationale samarbejde er mindre fuldt udviklet – 17 medlemsstater kræver ikke tilsyn med denne aktivitet, mens andre havde begrænset dets anvendelsesområde. Visse medlemsstater har indført sikkerhedsforanstaltninger, der er særligt tilpasset udvekslingen af internationale efterretninger, men et betydeligt antal medlemsstater (27) kræver kun forhåndsgodkendelse fra ledelsen.

*“Regeringernes mere og mere vidt spredte praksis med overførsel og udveksling mellem hinanden af efterretninger, der indsamles ved hjælp af hemmelig overvågning – en praksis, hvis anvendelighed inden for bekæmpelse af international terrorisme endnu en gang ikke kan drages i tvivl, og som både vedrører udvekslinger mellem medlemsstaterne i Europarådet og andre jurisdiktioner – er endnu en faktor, der angår kravet om særlig opmærksomhed om foranstaltninger for eksternt tilsyn og retsmidler.”* (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Szabo og Vissy mod Ungarn, sag 37138/14, 12. januar 2016, afsnit 78)

*“Der er en mangel på ansvarlighed. Man ved, at tilsynsorganerne undersøger deres nationale tjenester, men ingen undersøger, hvordan efterretningstjenesternes samarbejde virker som helhed. Når vores tjenester videregiver oplysninger, ser vi på, hvordan de anvender reglerne, vi ved ikke, hvad den anden efterretningstjeneste vil bruge dem til, vi følger altid den ene ende af tråden, mens den anden ende af den er ukendt.”* (Ekspertorgan)

## Lovende praksis

### Styrkelse af det internationale samarbejde blandt tilsynsorganerne

Lige adgang til de oplysninger, der fås gennem internationalt samarbejde, kan give mulighed for et styrket internationalt samarbejde blandt tilsynsorganerne. I 2015 iværksatte tilsynsorganerne fra Belgien, Danmark, Nederlandene, Norge og Schweiz et fælles projekt, i forbindelse med hvilket hvert enkelt organ ville udføre national efterforskning vedrørende udenlandske terrorkrigere. En endelig rapport afventes i 2017. Midlertidige vurderinger viser merværdien af disse koordinerede indsatser.

*Belgien, Stående udvalg I (2016), s. 80, Nederlandene, CTIVD (2017), s. 33*

## Klageadgang

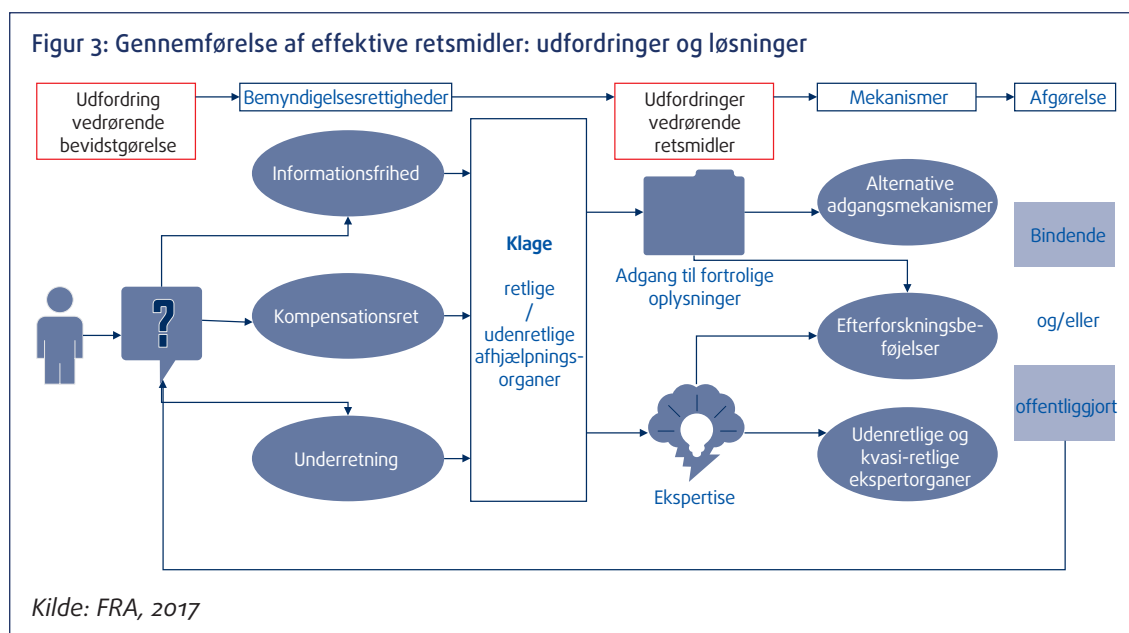
Behovet for hemmeligholdelse på efterretningsområdet kan både berøre effektiviteten af tilsynet og enkeltpersonernes evne til at søge afhjælpning på krænkelse. Selvom retten til at søge afhjælpning ikke er fraværende i sammenhæng med hemmelig overvågning, er den i sagens natur begrænset. De interviewede eksperter angav, at de personlige afhjælpningsorganer modtager ca. 10-20 klager om året.

*“Den gennemsnitlige borger ved end ikke, hvor en klage skal sendes hen.”* (Databeskyttelsesmyndighed)

*“[Den lovramme, der gælder for beskyttelsen af whistleblowere], anses ikke for at være særligt effektivt. Af denne årsag er der gang på gang stillet politisk krav om, at der er behov for omfattende beskyttelse af whistleblowere.”* (Ekspertorgan)

*“Den ideelle situation ville være, hvis man aldrig behøvede at sige “nej”. Det vil jeg gerne sigte mod i fremtiden, [efterretningstjenesternes] forståelse af de iboende og juridiske grænser.”* (Retsvæsen)





Udenretlige afhjælpningsorganer er generelt mere tilgængelige end retsmekanismer, fordi de er billigere og hurtigere og indebærer mindre strenge sagsbehandlingsregler. 25 medlemsstater tillader ikke enkeltpersoner at indgive klager om overvågning til sådanne organer. For at være effektive har afhjælpningsorganerne desuden brug for visse beføjelser – især for at få adgang til fortrolige oplysninger og udarbejde bindende afgørelser. Ekspertorganerne eller databeskyttelsesmyndighederne har sådanne beføjelser i de fleste medlemsstater.

*”Jeg mener, at regeringen på dette højest komplekse område ud over midlerne har den yderligere fordel af at vide, hvad [efterretningstjenesten] gør, og har kapaciteten til at [klassificere] alt, hvilket er et problem. Vi har brug for meget mere gennemsigtighed og håndfasthed fra de indenlandske domstole.”*  
(Civilsamfundsorganisation)

Ikke desto mindre havde de jurister, civilsamfundsrepræsentanter og akademikere, der blev hørt i løbet af FRA’s undersøgelse, en tendens til at betvivle

effektiviteten af de eksisterende retsmidler. De bemærkede, at kun få personer er bevidste om, at der findes tilgængelige retsmidler. Derudover opfyldes retten til at få adgang til oplysninger om personlige sager og til at blive underrettet om overvågning ikke på konsekvent vis. Begge dele kan indskrænkes på grundlag af forskellige forhold, der vedrører den nationale sikkerhed.

*”I det foreliggende tilfælde [...] vil anvendelsen af særlige beføjelser forekomme at have været godkendt af ministeren for indenrigsanliggender og kongerigets anliggender, om ikke af chefen for [efterretningstjenesten] eller endda af en underordnet embedsmand i [efterretningstjenesten], men under alle omstændigheder uden forudgående gennemgang ved et uafhængigt organ med beføjelse til at forhindre eller afslutte denne anvendelse [...]. Desuden kan en gennemgang post factum ikke genoprette de journalistiske kilders fortrolighed, når først den er nedbrudt.”*

(Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. m.fl. mod Nederlandene*, sag 39315/06, 22. november 2012, afsnit 100-101)

## Lovende praksis

### Gennemsigtig kontrol med afvisning af rettigheder

I **Nederlandene** og **Tyskland** vurderer tilsynsorganerne det grundlag, på hvilket underretningen om eller adgangen til oplysninger blev afvist.

Da ingen i Nederlandene blev underrettet mellem 2007 og 2010, besluttede tilsynsudvalget for efterretnings- og sikkerhedstjenesterne, CTIVD, i 2013 at iværksætte en særlig undersøgelse om oplysningspligt. Det nederlandske tilsynsorgan fandt ud af, at tretten personer i mellemtiden var blevet underrettet. En lignende undersøgelse blev påbegyndt i 2016.

I Tyskland kan G10-udvalget beslutte at underrette enkeltpersoner på baggrund af oplysninger, der fremlægges af efterretningstjenesten. I 2016 besluttede tilsynsorganet, at 1.040 personer/institutioner endnu ikke skulle underrettes, og vedtog enstemmigt, at 188 aldrig skulle underrettes. I sager vedrørende strategisk overvågning behandlede G10-udvalget 58 sager vedrørende oplysninger med relation til international terrorisme. I hovedparten af sagerne (51) oplyste den føderale efterretningstjeneste, BND, G10-udvalget om, at personen ikke kunne individualiseres gennem overvågningsforanstaltningen. I seks sager besluttede udvalget at udsætte underretningen, i nul sager blev underretningen afvist på ubestemt tid, og i en enkelt sag tog udvalget til efterretning, at BND foretog underretningen.

*Se Nederlandene, (CTIVD) (2013) og CTIVD (2016), s. 14, Tyskland, Forbundsparlamentet (Deutscher Bundestag) (2017a), s. 6 og 8*

Manglen på ekspertise inden for hemmeligholdelse og tekniske anliggender er også et problem, både for retlige og ikke-retlige aktører. I en retlig sammenhæng har medlemsstaterne fundet flere måder at tage højde for dette problem på, herunder ved at udvikle alternative kontradiktoriske procedurer for at give mulighed for anvendelse af fortrolige oplysninger, oprette samarbejdsmekanismer, herunder sammen med efterretningstjenesterne, for at håndtere manglen på ekspertise samt oprette kvasi-retlige organer.

Disse løsninger understreger, at hindringerne for at opnå effektive retsmidler kan overvindes. Tilsvarende er det muligt at tilvejebringe virkelig klare lovrammer, udvikle behørig sikkerhedsforanstaltninger og sikre et stærkt tilsyn – hvilket også er den bedste metode til at sikre, at de styrkede sikkerhedsforanstaltninger, som overvågningen har gjort mulig, er i fuld overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder.

## Vigtigste resultater og FRA's udtalelser

Følgende udtalelser bygger på de vigtigste resultater fra FRA's undersøgelse om *Efterretningstjenesternes overvågning*, som skitseret i bind II vedrørende "retlig ajourføring og områdeperspektiver".

### Tilvejebringelse af en klar lovramme

Efterretningstjenesterne hjælper med at beskytte den nationale sikkerhed. For at gøre dette med vellykket resultat er de ofte nødt til at arbejde i dybeste hemmelighed. De internationale og europæiske menneskerettighedsstandarder kræver dog, at efterretningstjenesternes mandat og beføjelser defineres klart i en lovramme, og at denne lovramme opretter sikkerhedsforanstaltninger mod tilfældige handlinger, således at der skabes en modvægt til hemmeligholdelsen. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har holdt på, at de nationale lovrammer

skal være klare, tilgængelige og overskuelige. Den pålægger medlemsstaterne at indskrive minimums-sikkerhedsforanstaltninger i lovgivningen, såsom specificering af arten af de lovovertrædelser, der kan føre til aflytningskendelser, og fastsættelse af de personkategorier, der kan sættes under overvågning. FRA's feltarbejde, viser, at overvågningslovgivningen betragtes som kompleks, og at der er behov for en klarere lovramme med meningsfulde definitioner.

#### FRA's udtalelse 1

*EU's medlemsstater bør have klare, specifikke og omfattende efterretningslovgivning. De nationale lovrammer bør være så detaljerede som muligt for så vidt angår efterretningstjenesternes mandater og beføjelser og de overvågningsforanstaltninger, de kan anvende. Sikkerhedsforanstaltninger vedrørende grundlæggende rettigheder bør have en*



*fremtrædende plads i efterretningslovgivningen, sammen med garantier om beskyttelsen af personoplysninger og privatlivets fred i forbindelse med dataindsamling, -opbevaring, -spredning og -adgang.*

## Sikring af bred høring og åbenhed under lovgivningsprocessen

Udarbejdelsen af efterretningslovgivning bør indebære en åben drøftelse blandt hovedinteressenterne. Under drøftelserne om udarbejdelsen af efterretningslovene bør regeringerne tage sig tid til at afklare efterretningstjenesternes behov og forklare, hvilke grundlæggende rettigheder der er indarbejdet i loven. FRA's oplysninger viser, at de fleste EU-medlemsstater har reformeret deres efterretnings- og terrorbekæmpelseslovgivning i de seneste år. Nogle af disse lovgivningsprocesser blev udfoldet under FRA's feltarbejde. De interviewede eksperter lagde vægt på behovet for en større inddragelse af hovedaktørerne og -interessenterne i udviklingen af efterretningslovgivningen. I visse medlemsstater finder der offentlige internethøringer og direkte transmitterede parlamentariske drøftelser sted, i stedet for at ny lovgivning hastes igennem. FRA's Rapport om grundlæggende rettigheder 2017 understregede behovet for en sådan tilgang.

### FRA's udtalelse 2

*EU-medlemsstaterne bør gennemføre brede offentlige høringer med en lang række interessenter, sikre en gennemsigtig lovgivningsproces og inkorporere relevante internationale og europæiske standarder og beskyttelsesforanstaltninger ved indførelsen af reformer af deres lovgivning om overvågning.*

## Tilvejebringelse af uafhængigt efterretningstilsyn med tilstrækkelige beføjelser og kompetencer

Oprettelse af en stærk tilsynsmekanisme er en væsentlig del af et system for ansvarlighed inden for efterretningstjenesterne. Tilsynsrammen bør afspejle efterretningstjenesternes beføjelser. Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis bør tilsynsorganerne være uafhængige og

have hensigtsmæssige beføjelser og kompetencer. Resultaterne fra FRA's undersøgelse viser, at alle EU-medlemsstater har mindst et uafhængigt organ i deres tilsynsramme. Resultaterne pegede dog også på begrænsninger for fuld uafhængighed, idet visse tilsynsorganer forbliver stærkt afhængige af de udøvende myndigheder, eftersom loven ikke tildeler dem bindende beslutningstagningsbeføjelser, de har et begrænset personale og budget, eller deres kontorer er beliggende i regeringsbygningerne.

### FRA's udtalelse 3

*EU-medlemsstaterne bør oprette en stærk tilsynsramme, der er hensigtsmæssig for de beføjelser og kapaciteter, efterretningstjenesterne har. Tilsynsorganernes uafhængighed bør være indskrevet i loven og finde anvendelse i praksis. EU-medlemsstaterne bør tildele tilsynsorganerne hensigtsmæssige finansielle og menneskelige ressourcer, herunder forskellige og teknisk kvalificerede fagfolk. Medlemsstaterne bør endvidere tildele tilsynsorganerne beføjelse til at indlede deres egne undersøgelser samt fast, fuld og direkte adgang til de oplysninger og dokumenter, der er nødvendige for at opfylde deres mandat. Medlemsstaterne bør sikre, at tilsynsorganernes afgørelser er bindende.*

## Støtte af tilsynet med tilstrækkelig teknisk ekspertise

Tilsynsorganernes tekniske ekspertise og kapacitet er af afgørende betydning, navnlig i lyset af den hurtigt udviklende teknologi på det digitale område. FRA's feltarbejde angiver, at begrænsninger vedrørende tilsynsorganernes IT-ekspertise og deres tekniske kapacitet til at få fuld adgang til efterretningsdata udgør og vil fortsat udgøre en alvorlig udfordring. De interviewede eksperter fremførte, at de indimellem er afhængige af ekstern ekspertise for at supplere deres egen juridiske ekspertise. FRA's retlige undersøgelse viser, at visse EU-medlemsstaters love udtrykkeligt kræver, at tilsynsorganerne har teknisk ekspertise.

### FRA's udtalelse 4

*EU-medlemsstaternes love bør sikre, at tilsynsorganerne har personale med den krævede tekniske ekspertise til uafhængigt at vurdere efterretningstjenesternes ofte højst tekniske arbejde.*

## Sikring af tilsynsorganernes åbenhed for offentlig kontrol

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har understreget, at efterretningstjenesterne og tilsynsorganerne bør holdes ansvarlige for deres arbejde. De bør være gennemsigtige og effektivt oplyse parlamenterne og offentligheden om deres aktiviteter. FRA's undersøgelse viser, at styrket gennemsigtighed i nogle medlemsstater opnås, samtidig med at den fornødne hemmeligholdelse respekteres. De eksperter, der blev interviewet under FRA's feltarbejde, anser styrket gennemsigtighed for at være særlig vigtig. Tilsynsorganernes tilgange til gennemsigtighed varierer dog betragteligt på tværs af medlemsstaterne og spænder fra offentliggørelse af regelmæssige rapporter til at have hjemmesider eller gøre brug af de sociale medier.

### FRA's udtalelse 5

*EU's medlemsstater bør sikre, at tilsynsorganernes mandater omfatter offentlig rapportering, for at styrke gennemsigtigheden. Tilsynsorganernes rapporter bør være til fri, offentlig anvendelse og indeholde detaljerede overblik over tilsynssystemerne og beslægtede aktiviteter (f.eks. godkendelser af overvågningsforanstaltninger, løbende kontrolforanstaltninger, efterfølgende undersøgelser og klagebehandling).*

## Fremme af tilsynets kontinuitet

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fremført, at et effektivt tilsyn kræver "løbende kontrol" i alle processens faser. Resultaterne fra FRA's undersøgelse viser særdeles forskellige tilsynsstrukturer på tværs af EU's medlemsstater. Når forskellige organer er involveret i de forskellige tilsynstrin – fra godkendelse af en overvågningsforanstaltning til tilsyn med dens anvendelse – kan det medføre mulige mangler eller overlapninger. Disse mangler underminerer sikkerhedsforanstaltningernes hensigtsmæssighed. FRA's feltarbejder fremhæver, at det institutionelle og uformelle samarbejde mellem tilsynsorganerne i de enkelte medlemsstater er af afgørende betydning.

### FRA's udtalelse 6

*EU's medlemsstater bør sikre, at tilsynsorganernes mandater supplerer hinanden, således at de overordnet set sørger for løbende kontrol og sikrer behørig sikkerhedsforanstaltninger. Denne komplementaritet kan opnås med uformelt samarbejde mellem tilsynsorganerne eller retsmidler.*

## Styrkelse af sikkerhedsforanstaltninger for beskyttede erhverv

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fremført, at der er behov for styrkede sikkerhedsforanstaltninger for at beskytte journalistiske kilder i overvågningsammenhæng. Dette princip finder tilsvarende anvendelse på andre erhverv, som på grund af overordnede principper såsom parlamentariske privilegier, retsvæsenets uafhængighed og fortrolighed i forholdet mellem advokat og klient også kræver større beskyttelse. FRA's undersøgelse viser, at selvom der findes forskellige tilgange, har EU-medlemsstaterne love, der foreskriver styrkede bemyndigelses- og godkendelsesprocedurer for, såvel som strengere kontrol af, behandling af data, der indsamles gennem overvågning af enkeltpersoner, der tilhører beskyttede erhverv.

### FRA's udtalelse 7

*EU's medlemsstater bør oprette specifikke lovprocedurer for at sikre retten til fortrolighed for grupper såsom parlamentsmedlemmer, medlemmer af retsvæsenet, advokater og mediefolk. Gennemførelsen af disse procedurer bør tilses af et uafhængigt organ.*

## Sikring af effektiv beskyttelse af whistleblowere

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fremført, at whistleblowing, der udføres af embedsmænd, bør sikres. Whistleblowere kan bidrage betydeligt til et velfungerende system for ansvarlighed. FRA's undersøgelse afslørede forskellige whistleblowingspraksisser på tværs af EU-medlemsstaterne. De interviewede eksperter udtrykte forskellige holdninger til whistleblowerbeskyttelsen.

## FRA's udtalelse 8

*EU's medlemsstater bør sikre en effektiv beskyttelse af whistleblowere i efterretningstjenesterne. Disse whistleblowere kræver en ordning, der er specifikt tilpasset deres arbejdsområde.*

## Underlæggelse af det internationale efterretningssamarbejde under regler, der vurderes af tilsynsorganerne

FRA's sammenlignende juridiske analyse viser, at næsten alle medlemsstater har love om internationalt efterretningssamarbejde. Imidlertid er det kun en tredjedel af efterretningstjenesterne, der udarbejder interne regler om processer og fremgangsmåder for internationalt samarbejde, herunder beskyttelsesforanstaltninger for udveksling af oplysninger. Hvis de forefindes, er disse regler som oftest hemmelige. Kun få medlemsstater tillader eksterne vurderinger af aftaler om internationalt efterretningssamarbejde.

## FRA's udtalelse 9

*EU's medlemsstater bør fastsætte regler for, hvordan international udveksling af efterretninger finder sted. Disse regler bør være underlagt gennemgang ved tilsynsorganerne, som bør vurdere, hvorvidt processerne for overførsel og modtagelse af efterretninger overholder de grundlæggende rettigheder og omfatter hensigtsmæssige beskyttelsesforanstaltninger.*

## Lovfastsættelse af tilsynsorganernes kompetencer inden for internationalt efterretningssamarbejde

FRA's sammenlignende juridiske analyse viser, at de fleste medlemsstaters love ikke har klare bestemmelser om, hvorvidt tilsynsorganerne kan føre tilsyn med udvekslinger, der medfører internationalt samarbejde. Otte EU-medlemsstater giver tilsynsorganerne kompetencer til international udveksling af efterretninger – enten med eller uden begrænsninger. I tre EU-medlemsstater udelukker lovene enhver form for uafhængigt tilsyn. I de resterende 17 medlemsstater er lovrammerne underlagt

fortolkning med hensyn til at bestemme tilsynsorganernes kompetencer til international udveksling af efterretninger.

## FRA's udtalelse 10

*EU-medlemsstaterne bør sikre, at de lovrammer, der regulerer efterretningssamarbejdet, klart definerer tilsynsorganernes kompetencer inden for samarbejde mellem efterretningstjenesterne.*

## Fritagelse af tilsynsorganerne fra tredjepartsreglen

Inden for internationalt samarbejde mellem efterretningstjenester hindrer tredjepartsreglen en efterretningstjeneste i at videregive enhver oplysning, der er modtaget af en samarbejdspartner, uden kildens samtykke. FRA's undersøgelse understreger, at tredjepartsreglen beskytter kilder og garanterer tillid blandt de efterretningstjenester, der samarbejder. FRA's oplysninger viser imidlertid, at tilsynsorganerne ofte betragtes som "tredjeparter" og derfor ikke kan vurdere oplysninger, der stammer fra internationalt samarbejde. I visse medlemsstater betragtes tilsynsorganerne ikke længere som "tredjeparter" og har således fuld adgang til disse oplysninger.

## FRA's udtalelse 11

*Uanset tredjepartsreglen bør EU-medlemsstaterne overveje at give tilsynsorganerne fuld adgang til de oplysninger, der overføres gennem det internationale samarbejde. Dette vil udvide tilsynsorganernes beføjelser til alle de oplysninger, som efterretningstjenesterne råder over og behandler.*

## Tilvejebringelse af effektive retsmidler til uafhængige organer, der kan optræde som klageinstanser

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fremført, at et effektivt retsmiddel er karakteriseret ved beføjelser, der er tildelt til retslige og udenretslige organer, til at foretage undersøgelser og træffe afgørelser. Afhjælpningsorganet bør i særdeleshed have adgang til efterretningstjenesterne lokaler og de indsamlede oplysninger, tildes beføjelser til at træffe bindende afgørelser og oplyse klageren om resultatet af undersøgelserne. Borgeren bør være

i stand til at appellere klageinstansens afgørelse. FRA's oplysninger viser, at 22 EU-medlemsstater har mindst et udenretsligt organ, der kan optræde som klageinstans. I seks medlemsstater mangler disse instanser dog beføjelser til at træffe bindende afgørelser og få adgang til fortrolige oplysninger.

#### FRA's udtalelse 12

*EU's medlemsstater bør sikre, at retslige og udenretslige organer, der kan optræde som klageinstanser, har beføjelser og kompetencer til effektivt at vurdere og træffe afgørelse om borgernes klager vedrørende overvågning.*

## Sikring af tilgængelighed af udenretslige organer, der kan optræde som klageinstanser

FRA's oplysninger viser, at udenretslige tilsynsmekanismer er mere tilgængelige for borgerne end retsmidler, da de er enklere, billigere og hurtigere. FRA's sammenlignende juridiske analyse viser, at borgerne på overvågningsområdet kan indgive en klage hos et udenretsligt organ i 25 EU-medlemsstater. I ti medlemsstater kan et enkelt udenretsligt organ optræde som klageinstans, hvorimod borgerne i de fleste medlemsstater kan indgive en klage hos to eller flere organer, der kan optræde som klageinstanser.

#### FRA's udtalelse 13

*EU's medlemsstater bør sikre, at både retslige og udenretslige afhjælpningsorganer er tilgængelige for borgerne. Medlemsstaterne bør kortlægge, hvilke mulige mangler der afholder borgerne fra at få deres klager effektivt gennemgået, og sikre, at de udenretslige ekspertorganer kan fuldende afhjælpningslandskabet, hvor det er nødvendigt.*

## Skabelse af betingelserne for bevidstgørelse om fuldførte overvågningsforanstaltninger

FRA's sammenlignende juridiske analyse viser, at alle EU-medlemsstaterne har en undtagelse vedrørende national sikkerhed i deres love om informationsfrihed. FRA's resultater viser endvidere, at

alle medlemsstater enten begrænser deres borgers ret til at blive underrettet eller deres ret til adgang til deres egne oplysninger på baggrund af efterretningsdataenes fortrolighed og beskyttelsen af national sikkerhed eller på baggrund af løbende overvågningshandlinger. Nogle medlemsstaters love sørger for alternative måder at gøre borgerne bevidste om overvågningsforanstaltningerne og sætter dem således i stand til at søge effektive retsmidler.

#### FRA's udtalelse 14

*EU's medlemsstater bør sikre, at efterretningstjenesterne udfører lovmæssige mål- og proportionalitetstest, før de begrænser adgangen til oplysninger på baggrund af national sikkerhed. En kompetent myndighed bør vurdere fortrolighedsniveauet. Alternativt bør kontrollerne udføres af tilsynsorganerne på klagernes vegne, når underretning eller fremlæggelse ikke er mulig.*

## Sikring af et højt ekspertiseniveau hos afhjælpningsorganerne

Afhjælpningsorganerne skal have en god forståelse af overvågningsteknikker. FRA's feltarbejde har indkredset metoder til uformelt at imødegå manglerne hos den tekniske ekspertise. Udvekslinger mellem afhjælpningsorganerne, ekspertorganerne og efterretningstjenesterne under hensyntagen til hinandens roller og uafhængighed har vist sig at udvide revisorernes tekniske forståelse og fremme gensidig tillid. De nationale praksisser for udpegning af særlige dommere eller oprettelse af særlige domstole eller dommerkontorer med henblik på at behandle klager om efterretningstjenesternes overvågning bidrager til udvikling af den retslige ekspertise på området. Sådanne metoder kan endvidere fremme forskellige ordninger for adgang til fortrolige oplysninger.

#### FRA's udtalelse 15

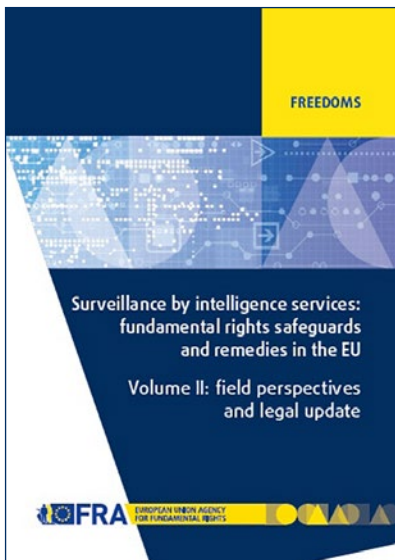
*EU's medlemsstater bør sikre, at der i de tilfælde, hvor de retslige eller udenretslige afhjælpningsorganer mangler relevant ekspertise til effektivt at vurdere borgernes klager, tilvejebringes specifikke metoder til at imødegå disse mangler. Samarbejde med eksperttilsynsorganer, tekniske eksperter eller medlemmer af efterretningstjenesterne kan understøtte metoderne for effektiv afhjælpning.*

## Understøtning af andre menneskerettighedsaktører

FRA's feltarbejde understreger, at de nationale menneskerettighedsinstitutioner, civilsamfundsorganisationerne og i visse tilfælde ombudsmanden kan spille en afgørende rolle i at styrke systemet for ansvarlighed i efterretningstjenesterne. FRA's feltarbejde viser dog også, at civilsamfundsorganisationerne ofte mangler tilstrækkelige ressourcer, og at kun få af dem kan tilbyde omfattende tjenester til ofre for formodet ulovlig overvågning.

### FRA's udtalelse 16

*EU's medlemsstater bør udvide handlerummet for de nationale menneskerettighedsorganer og -institutioner og civilsamfundsorganisationerne, der kan spille en stærk rolle som "vagthunde" inden for tilsynsrammerne.*



Med tiltagende trusler i form af terrorisme, internetangreb og sofistikerede grænseoverskridende kriminelle netværk er efterretningstjenesternes arbejde blevet mere påtrængende, komplekst og internationalt. Dette arbejde kan kraftigt forstyrre de grundlæggende rettigheder, især beskyttelsen af personoplysninger og privatlivets fred. Selvom den fortsatte teknologiske udvikling potentielt forværrer risikoen for en sådan forstyrrelse, kan et effektivt tilsyn og effektive retsmidler bremse muligheden for misbrug.

Denne rapport er den anden FRA-publikation, der behandler en anmodning fra Europa-Parlamentet om en dybdegående undersøgelse om indvirkningen af overvågning på de grundlæggende rettigheder. Den ajourfører FRA's juridiske analyse af emnet fra 2015 og supplerer denne analyse med feltbaserede indblik, der er opnået gennem omfattende interviews med forskellige eksperter på efterretningsområdet og beslægtede områder, herunder tilsyn hermed.

## Yderligere oplysninger:

FRA's rapport – *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU. Volume II: field perspectives and legal update* – kan ses i sin helhed på <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/surveillance-intelligence-socio-lega>

Andre relevante FRA-publikationer omfatter:

- FRA (2015), *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU – Vol. I: Member States' legal frameworks*, Luxembourg, Publikationskontoret, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services>
- 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; kommende ajourføring i maj 2018).

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



Publikationskontoret

© Den Europæiske Unions Agentur  
for Grundlæggende Rettigheder, 2018  
Omslagsfoto: © Shutterstock

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)



ISBN 978-92-9474-060-1

TK-02-18-203-DA-N doi: 10.2811/852292