

Den juridiske og parlamentariske kontrol med PET og FE er for svag og bør styrkes

I en tid, hvor Danmark står overfor en reel og alvorlig trussel i form af international terrorisme, er det essentielt, at efterretningstjenesterne har mulighed for effektivt at imødegå truslen mod Danmarks sikkerhed, og at de nyder bred folkelig opbakning. For at sikre en effektiv efterretningstjeneste, der både tjener sit formål om at beskytte civilsamfundet og respekterer dets fundamentale rettigheder, er det vigtigt at opnå en samlet og harmonisk regulering, der afbalancerer disse hensyn. Hertil kan erfaringerne fra udlandet bruges. Sammenlignet med efterretningstjenesterne i USA, Storbritannien og Norge er det muligt at forbedre reguleringen af og kontrollen med PET og FE. Dette kan ske uden at svække efterretningstjenesternes arbejde, hvilket illustreres af, at både USA og Storbritannien er gået markant længere med anvendelsen af anti-terror tiltag end i Danmark samtidig med, at det retlige grundlag for og særligt den parlamentariske kontrol med de britiske og amerikanske efterretningstjenester er væsentligt mere omfattende end Danmark. Den manglende kontrol med efterretningstjenesterne stemmer dårligt overens med grundlæggende demokratiske principper om retssikkerhed og magtfordeling, hvilket kan svække efterretningstjenesternes legitimitet og dermed påvirke deres effektivitet. CEPOS foreslår derfor, at Folketinget vedtager en lov om efterretningstjenesternes virke, som samler og klargør de rammer, PET og FE skal virke indenfor. En sådan lov bør indeholde regler om adgang til registrering af personoplysninger og opbevaring deraf, oprette en særlig ombudsmand og øge Folketingets indsigt i og kontrol med efterretningstjenesterne med behørig hensyntagen til national sikkerhed og fortroligt materiale.

1. Indledning

I tiden efter 11. september 2001 har Politiets Efterretningstjeneste ("PET") og Forsvarets Efterretningstjeneste ("FE") (herefter samlet benævnt "Efterretningstjenesterne") fået en stadig vigtigere rolle i bekæmpelsen af trusler mod Danmarks sikkerhed.¹ Det retlige grundlag for og den parlamentariske kontrol med Efterretningstjenesterne har dog ikke fulgt med denne udvikling og er således meget begrænset. Dette notat sammenligner det retlige grundlag for og særligt den parlamentariske kontrol med Efterretningstjenesterne og det retlige grundlag og den parlamentariske kontrol med efterretningstjenesterne i Storbritannien, USA og Norge. Storbritannien og USA er medtaget, fordi disse lande har været udsat for konkrete terrorangreb og er mål for konkrete trusler fra (islamistisk) terrorisme, hvorfor disse landes efterretningstjenester spiller en afgørende rolle både nationalt og internationalt. Norge er medtaget for at lave en sammenligning med et land, hvis rets- og forfatningstradition er tættere på Danmarks end USA's og Storbritanniens. Afslutningsvis vil notatet fremsætte en række forslag til forbedret kontrol med Efterretningstjenesterne.

2. Regulering og kontrol med efterretningstjenesterne

2.1. Politiets Efterretningstjeneste

¹ Se Regeringens handlingsplan for terrorbekæmpelse tilgængelig her: http://www.stm.dk/publikationer/terrorpakke/terrorbekaempelse_endelig.pdf

Retligt grundlag og kontrol

PET hører organisatorisk under Rigspolitiet, men er i praksis underlagt Regeringen derved, at tjenestens chef refererer til og skal følge Justitsministerens instruktioner og derved, at samme chef har sæde i regeringens sikkerhedsudvalg. De specifikke retlige rammer for PETs virke er Justitsministerens "Bestemmelser om Politiets Efterretningstjeneste af 9. maj 1996", ("Bestemmelserne") der beskriver tjenestens formål, organisation, arbejdsopgaver, m.v. PET hviler således ikke på et særskilt lovgivningsmæssigt grundlag. Af Bestemmelsernes afsnit II fremgår det, at ministeren til enhver tid skal underrettes om alle forhold af betydning for landets indre sikkerhed og i det hele om alle forhold af væsentlig betydning inden for efterretningstjenestens virksomhed. Ledelsen og ansvaret for gennemførelsen af PETs opgaver påhviler chefen for tjenesten.

Ifølge Bestemmelserne er PETs overordnede formål, at

overvåge, forebygge og modvirke foretagender og handlinger, som må antages at rumme en fare for rigets selvstændighed og sikkerhed og den lovlige samfundsorden

Specifikke arbejdsområder indebærer bl.a. bekæmpelse af fremmed efterretningsvirksomhed, ekstremisme, terrorisme, organiseret alvorlig kriminalitet og international våbenhandel.

Bestemmelserne indeholder også en række afsnit, der skal sikre, at PETs virksomhed for så vidt angår indgreb i meddelelshemmeligheden og personregistrering hviler på et retssikkerhedsmæssigt forsvarligt grundlag.

PETs registrering og videregivelse af personoplysninger er underlagt det såkaldte Wamberg-udvalgs kontrol. Wamberg-udvalget blev oprettet af Justitsministeren i 1964. Udvalgets fire medlemmer, der mødes 6-10 gange om året, skal føre tilsyn med PETs omgang med personoplysninger, herunder godkende registreringer af borgere og lave stikprøver af ældre sager med det formål at kontrollere, at tjenesten overholder slettefristerne. Endvidere skal Wamberg-udvalget godkende PETs videregivelse af oplysninger vedrørende enkeltpersoner til andre offentlige instanser. Det bemærkes, at reglerne for PETs personregistrering og videregivelse deraf ikke er særskilt lovreguleret, samt at PET udtrykkeligt er undtaget fra persondataloven, der regulerer offentlige myndigheders samt privates elektroniske behandling af personoplysninger samt manuel behandling af registeroplysninger.

Udover disse regler, der gælder specielt for PET, er PET endvidere underlagt retsplejelovens almindelige regler, og skal såvel ved initiativer til efterforskningsskridt som indgreb i meddelelshemmeligheden, indhente retskendelse fra de danske domstole i henhold til de samme regler, som gælder for resten af dansk politi.

Forvaltningsloven og offentlighedsloven, der giver henholdsvis parter i forvaltningsafgørelser samt almindelige borgere indsigt i offentlige anliggender, gælder som udgangspunkt også for PET. Begge love indeholder dog undtagelsesbestemmelser for information, der bør undtages offentligheden af hensyn til statens sikkerhed, udenrigspolitiske interesser, mv., hvilket naturligvis spiller en særlig rolle i forhold til PET. I praksis betyder disse undtagelser således, at det er meget begrænset, hvilken information hos PET som offentligheden kan få indsigt i.

Parlamentarisk kontrol

Ved lov nr. 378 af 6. juli 1988 nedsatte Folketinget et "udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester" ("Kontroludvalget"). Udvalget består af fem folketingsmedlemmer udpeget af de partier, som har sæde i tingets Præsidium. Medlemmerne er underlagt tavshedspligt med hensyn til, hvad de erfarer ved deres virke i Kontroludvalget. Kontroludvalgets formål er at "have indseende" med Efterretningstjenesterne, jf. lovens § 1. Kontroludvalget skal efter lovens § 2 holdes orienteret om

væsentlige omstændigheder af sikkerhedsmæssig karakter eller vedrørende udenrigspolitiske spørgsmål, som er af betydning for efterretningstjenesternes virksomhed

Bestemmelsen fastslår endvidere, at orienteringen skal finde sted "under hensyntagen til de særlige forhold, som gør sig gældende for efterretningsvirksomhed". Kontroludvalget kan overfor regeringen tilkendegive sin opfattelse vedrørende de spørgsmål, som behandles af udvalget. Kontroludvalget har udgivet en række beretninger om dets virksomhed. Kontroludvalgets virksomhed har medført, at det er blevet besluttet, at chefen for PET skal give udvalget en orientering om PETs indhentelse af oplysninger fra andre offentlige myndigheder og PETs brug af reglerne om udvidet adgang til telefonaflytninger. Endvidere har Kontroludvalgets arbejde medført, at Wamberg-udvalget skal udarbejde en skriftlig redegørelse til justits- og forsvarsministeren, som kan fremsendes til Kontroludvalget med henblik på dette udvalgs arbejde.²

Bl.a. som følge af Kontroludvalgets kommentarer har PET taget initiativ til en større grad af åbenhed ved at udfærdige og offentliggøre årsberetninger, vejledninger på PETs hjemmeside (www.pet.dk) ligesom PET har afholdt en række konferencer om terrorbekæmpelse m.v. Disse tiltag er dog af meget generel karakter og giver ikke mulighed for en egentlig kontrol af PET.

Wendler-Pedersen udvalget

I 1998 nedsatte Justitsministeriet et "udvalg vedrørende Politiets og Forsvarets Efterretningstjeneste" bestående af embedsmænd, dommere og eksperter, det såkaldte "Wendler-Pedersen udvalg". Wendler-Pedersen udvalget har til opgave at udarbejde nye og klare regler for Efterretningstjenesternes registrering af personer og organisationer, samt – for så vidt angår PET – at

gennemgå regelgrundlaget for tjenesten og i lyset heraf overveje behovet for og udformningen af en mere samlet regulering af PET's virksomhed

Wendler-Pedersen udvalgets konklusioner afventer færdiggørelsen af PET-kommissionens arbejde, og vil først derefter blive fremsat.³ PET-kommissionens arbejde er blevet stærkt forsinket, og dette notat følger sig til de overvejelser omkring lovgivning, som aktualiseres ved afslutningen af dette arbejde. Det kan også nævnes, at dele af oppositionen gentagne gange (senest i 2009) har fremsat forslag til folketingsbeslutning om styrkede beføjelser til Kontroludvalget.⁴

2.2. Forsvarets Efterretningstjeneste

Retligt grundlag og kontrol

² Beretning udgivet af udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne den 13. September 2006

³ PET-Kommissionen har til opgave at undersøge og redegøre for bl.a. politiets efterretningsvirksomhed i forhold til politiske partier i perioden 1945-1989.

⁴ Se 1997-98, 2. samling - B 35 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om kontrol med forsvarets og politiets efterretningstjenester og B 105 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om styrkede beføjelser til Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne Fremsat den 19. februar 2009 af Anne Bastrup (SF), Karina Lorentzen (SF), Holger K. Nielsen (SF) og Ole Sohn (SF)

FE er reguleret af forsvarsloven § 13. Forsvarslovens § 13, stk. 1, fastslår, at FE er underlagt og virker under ansvar for forsvarsministeren. Forsvarsministeren forestår på regeringens vegne, parallelt til situationen med forholdet mellem Justitsministeren og PET, den generelle kontrol med tjenesten. FE orienterer løbende forsvarsministeren om tjenestens virksomhed og samarbejde med udenlandske partnere.

I henhold til forsvarslovens § 13, stk. 2, er FEs opgave, at:

indsamle, bearbejde og formidle informationer om forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed, herunder for danske enheder m.v. i udlandet

I 2006 fik FE i forsvarslovens § 13, stk. 3 og 4 eksplicit hjemmel til indenfor sin virksomhed "at medtage oplysninger om danske statsborgere og personer, der opholder sig i Danmark", samt, at "videregive oplysninger til Politiets Efterretningstjeneste, i det omfang videregivelsen kan have betydning for varetagelse af tjenesternes opgaver". Forsvarslovens § 17, fastslår, at

Under krig eller andre ekstraordinære forhold kan forsvarsministeren uden retskendelse træffe foranstaltninger som omhandlet i grundlovens § 72 over for telefonsamtaler, postforsendelser og anden kommunikation

Denne undtagelsesbestemmelse giver således forsvarsministeren – og dermed FE – adgang til at foretage indgreb i meddelelshemmeligheden uden retskendelse, såfremt der foreligger "krig eller andre ekstraordinære forhold". Anvendelsesområdet for denne bestemmelse er ukendt, da forsvarsministeren har nægtet at informere Folketinget om hvorvidt eksempelvis indsatsen i Afghanistan eller terrotruslen har medført at Danmark er "i krig eller andre ekstraordinære forhold".⁵

Også FE er underlagt Wamberg-udvalget, jf. punkt 2.1. ovenfor, med dertilhørende kontrol med behandling af og videregivelse af personoplysninger vedrørende danske statsborgere og herboende udlændinge. Wamberg-udvalgets kontrol med FEs videregivelse af oplysninger gælder dog kun for myndigheder udenfor forsvarsministeriets område. FEs videregivelse af personoplysninger til PET er også undtaget Wamberg-udvalgets kontrol.

Parlamentarisk kontrol

FE er – ligesom PET – underlagt Kontroludvalget, jf. punkt 2.1. ovenfor. Kontroludvalgets virksomhed har bl.a. medført en større grad af åbenhed overfor offentligheden i form af oprettelse af en hjemmeside (<http://fe-ddis.dk>) med generelle informationer i form af åbne trusselsvurderinger, FE's bidrag til Forsvarsministeriets årsberetning og deltagelse i konferencer m.v. Kontroludvalgets arbejde har også resulteret i, at FE udarbejder en årlig (fortrolig) overordnet orientering om FEs behandling af oplysninger om personer, der er hjemmehørende i Danmark.⁶

3. Regulering og kontrol med udenlandske efterretningstjenester

3.1. USA

⁵ Se CEPOS notat af 30. januar 2009: "Forsvarslovens § 17 er i strid med den Europæiske Menneskerettighedskonvention" tilgængeligt her: http://www.cepos.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/Forsvarslovens_p17_er_i_strid_med_den_Europaeiske_Menneskerettighedskonvention.pdf

⁶Beretning udgivet af udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne den 13. september 2006

USA's efterretningsaktiviteter er spredt udover en række efterretningstjenester, råd og ministerier, jf. Executive Order on 12333 on United States Intelligence Activities fra 1981.⁷ Den følgende gennemgang vil dog primært fokusere på Central Intelligence Agency (CIA), Federal Bureau of Investigation (FBI) og National Security Agency (NSA).

Retligt grundlag og kontrol

I henhold til *Executive Order 12333 on United States Intelligence Activities* er samtlige amerikanske efterretningstjenester forpligtet til at bruge den mindst indgribende indsamlingsteknik. Teknikker som elektronisk overvågning, kropsvisiteringer, mailovervågning, fysisk overvågning eller brug af overvågningsapparatur kræver autorisation fra *the Attorney General (USA's Justitsminister)* efter konsultation med chefen for organisationen og skal under alle omstændigheder overholde forfatningen og grundrettighederne. Hvad angår domstolens adgang til kontrol med overvågning sikrer *Fourth Amendment* til den amerikanske forfatning overordnet mod uretmæssige undersøgelser og ransagninger. Efter praksis af 1967 kræver elektroniske overvågninger nu specielle ransagningskendelser. *The Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA)* fra 1978 giver regeringen mulighed for at udstede det, der svarer til en ransagningskendelse til at gennemføre elektronisk overvågning (efter 1995 også fysiske visiteringer) i USA af personer, der er formodede agenter fra fremmede stater.

I henhold til *National Security Act of 1947* skal CIA indsamle efterretninger gennem personer og ved brug af andre midler.⁸ Herudover skal CIA fastsætte retningslinjerne for indsamling af sådanne efterretninger og i samarbejde med andre organisationer, der er autoriserede til at indsamle efterretninger, sikre at indsamlingen sker effektivt og med mindst risiko for USA.

FBI har i henhold til amerikansk føderal lovgivning den overordnede kompetence til at efterforske forbrydelser, der ikke eksklusivt er tildelt en anden føderal organisation. FBI har således ansvar for at efterforske bl.a. terrorisme eller terrorplanlægning samt spionage og lign. indenfor USA's jurisdiktion. Dette indebærer indsamling, koordination, analyse, håndtering samt formidling af efterretninger og information om kriminalitet i et passende omfang.

Det følger af ovennævnte Executive Order og *The Attorney General's guidelines for domestic FBI operations*, at FBI overordnet skal sørge for, at arbejdet udføres på en lovlig og rimelig måde, der respekterer frihed og privatlivets fred og undgår unødvendige indtrængninger i lovlige menneskers liv.⁹ Retningslinjerne indeholder i forlængelse heraf en detaljeret regulering af bl.a. valget af metode i konkrete tilfælde, respekten for juridiske rettigheder, pligten til at føre journaler, brugen af klassificeret efterforskningsteknologi, begrænsning af acceptable aktiviteter, etc.

⁷ Tilgængelig her: <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo/eo-12333-2008.pdf>

⁸ Tilgængelig her: http://www.intelligence.gov/0-natsecact_1947.shtml

⁹ Tilgængelige her: <http://www.justice.gov/ag/readingroom/guidelines.pdf>

NSA blev oprettet ved et National Security Council direktiv i 1952 og er underlagt det amerikanske forsvarsministerium. NSA beskæftiger sig bl.a. med kryptoanalyse, signalefterretning og kommunikationsovervågning af udenlandske efterretninger, ligesom NSA beskytter amerikanske kommunikationssystemer mod angreb. NSA har ikke selvstændig efterforskningskompetence eller agenter.

Parlamentarisk kontrol

Den parlamentariske kontrol er lovmæssigt reguleret i *National Security Act of 1947* med senere ændringer, hvoraf følger, at præsidenten skal sørge for, at de nedenfor omtalte efterretningskomiteer løbende bliver fuldt ud orienteret om USA's efterretningsaktiviteter. Endvidere skal præsidenten sørge for, at efterretningskomiteerne bliver orienteret om illegale efterretningsaktiviteter. Generelt skal alle ledere af føderale myndigheder, der beskæftiger sig med efterretningsaktiviteter, give information til efterretningskomiteerne om alle aktiviteter, medmindre der er tale om sensitive efterretningskilder og metoder eller andre exceptionelt sensitive forhold. Denne undtagelse fortolkes af komiteerne som en mulighed for at begrænse, *hvordan* visse sensitive informationer fremlægges ikke som en begrænsning på *hvilke* informationer, der skal fremlægges.¹⁰ I praksis får efterretningskomiteerne forelagt omfattende mængder af både generelle og specifikke efterretninger.¹¹ For at imødekomme oplysningsforpligtelserne skal efterretningskomiteerne etablere procedurer til opfyldelse heraf. I den forbindelse har Repræsentanternes Hus og Senatet vedtaget nedennævnte resolutioner, der regulerer komiteernes delegerede myndighed til at føre kontrol med efterretningsaktiviteter.

Ved *Senate Resolution 400, 94th Congress* af 1976 oprettede Senatet *the U.S. Senate Select Committee on Intelligence (SSCI)*.¹² Komiteens opgave er at overvåge og foretage løbende undersøgelser af regeringens efterretningsaktiviteter og -programmer samt at fremsætte passende lovforslag for Senatet og rapportere til dette om efterretningsaktiviteter og -programmer.

Det fremgår af procedurereglerne for SSCI (senest ændret i 2007), at al lovgivning mv. vedrørende bl.a. CIA, the National Security Agency, the Defense Intelligence Agency samt efterretningsaktiviteter i FBI skal forelægges for komiteen. Desuden indhenter SSCI hvert år en rapport fra efterretningstjenesterne, der skal gennemgå efterretningsaktiviteterne, herunder fremmede staters aktiviteter rettet mod USA. Rapporten eller dele heraf offentliggøres efter SSCIs skøn. I tillæg hertil er SSCI generelt tillagt beføjelse til – dog med mulighed for indsigelser fra Senatet og Præsidenten – at offentliggøre information, som den besidder, hvis dette vil være i offentlighedens interesse.

SSCI er endvidere tillagt beføjelse til skønsmæssigt at foretage undersøgelse indenfor dens ansvarsområde, at afholde høringer, samt at kræve vidneindkaldelse under edsafklæggelse og fuld adgang til efterretningstjenesternes korrespondance, bøger, papirer og dokumenter. I den forbindelse er det i henhold til procedurereglerne for SSCI en pligt for efterretningstjenesterne løbende at holde

¹⁰ L. Britt Snider "The Agency and the Hill CIA's Relationship with Congress, 1946-2004" p. 60. Tilgængelig her: https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/agency-and-the-hill/05-The%20Agency%20and%20the%20Hill_PartI-Chapter2.pdf

¹¹ Ibid. Kapitel 3.

¹² Tilgængelig her: <http://www.gpoaccess.gov/riddick/362-377.pdf> komiteens hjemmeside findes her: <http://intelligence.senate.gov/>

komiteen fuldt og korrekt informeret om efterretninger, at sikre at der sker fremlæggelse af enhver information, som komiteen anmoder om, samt at der straks rapporteres om efterretningsaktiviteter, der udgør en overtrædelse af forfatningen og de heri indeholdte rettigheder, overtrædelse af lovgivningen, bekendtgørelser eller direktiver udstedt af præsidenten, eller af departementets/organisationens regler.

Repræsentanternes Hus oprettede ved *House Resolution 658 af 1977 the Permanent Select Committee on Intelligence* (HPSCI), der i store træk er opbygget på samme måde som Senatets Komite, men dog med visse forskelle. Udover forskelle i komiteernes struktur er det væsentligt, at HPSCI's kompetenceområde (i modsætning til SSCI) omfatter strategiske efterretninger, herunder militærstrategiske efterretninger. Herudover har HPSCI på eksklusiv basis autoritet til at gennemgå og undersøge efterretningsenhedernes kilder og metoder. En anden forskel er, at HPSCI har en mere snæver adgang til at offentliggøre fortroligt materiale.

3.2. Storbritannien

Storbritannien opererer med tre efterretningstjenester; Security Service (MI5), Secret Intelligence Service (MI6) og Government Communications Headquarters (GCHQ).

Retligt grundlag og kontrol

MI5 og GCHQ er underlagt indenrigsministerens ansvarsområde, mens MI6 hører under udenrigsministerens.

Alle ovennævnte efterretningstjenester er underlagt særskilte love, således at de opererer på et fast retligt grundlag. I 1989 blev MI5 således underlagt Security Service Act (SSA). SSA fastslår MI5s arbejdsområder, som er: beskyttelse af den nationale sikkerhed, i særdeleshed trusler fra spionage, terrorisme og sabotage i form af handlinger fra fremmede magter. Også handlinger beregnet til at omstyrte eller underminere det parlamentariske demokrati via politiske, industrielle eller voldelige midler er omfattet. MI5 har også til opgave at beskytte Storbritanniens økonomiske velfærd mod trusler hidrørende fra personer udenfor Storbritannien. MI5 må kun indsamle informationer, såfremt de er nødvendige for tjenestens virksomhed.

MI6 og GCHQ er underlagt Intelligence Services Act (ISA) fra 1994. Ifølge ISA er MI6s arbejdsopgave bl.a. at indsamle og tilvejebringe information om personer og handlinger i udlandet med relevans for Storbritannien. GCHQs opgaver består bl.a. i kryptoanalyse og signalefterretning. For både MI6 og GCHQ gælder det dog, at deres aktiviteter alene må udfoldes såfremt påkrævet af den nationale sikkerhed, Storbritanniens økonomiske trivsel eller opklaring eller opdagelse af alvorlig kriminalitet. Endvidere pålægger ISA både MI6 og GCHQ alene at indsamle information m.v., der er nødvendig for udøvelsen af tjenesternes virksomhed.

Både SSA og ISA indeholdt oprindeligt bestemmelser vedrørende MI5 og MI6s adgang til at foretage visse former for hemmelig overvågning, samt mulighed for klageadgang over efterretningstjenesterne til uafhængige organer. Disse bestemmelser er dog i vidt omfang erstattet eller suppleret af den senere Regulation of Investigatory Powers Act (RIPA) fra 2000. RIPA indeholder en lang række detaljerede regler for efterretningstjenesternes brug af hemmelig overvågning og indgreb i

meddelelshemmeligheden. Endvidere blev der med RIPA oprettet både en uafhængig "Interception Communication Commissioner" og en "Intelligence Services Commissioner", der skal føre tilsyn med de kendelser til brug for hemmelig overvågning m.v., der udstedes fra ministerielt hold, og brugen af de informationer der opnås ved sådanne kendelser. Disse kommissærer udgiver årlige rapporter til Storbritanniens premierminister, hvoraf de dele, der er ikke er fortrolige, forelægges for parlamentet og offentliggøres.¹³

Efterretningstjenesterne – og andre relevante myndigheder – er i henhold til RIPA udtrykkeligt pålagt en vidtgående forpligtelse til at samarbejde med ovennævnte kommissærer. De skal eksempelvis give adgang til deres lokaler, samt til alle de dokumenter, som kommissærene beder om. RIPA oprettede også et uafhængigt tribunal, der er enekompetent til at behandle klager over efterretningstjenesternes brug af den hemmelige overvågning, som RIPA giver mulighed for at anvende, samt over efterretningstjenesternes påståede krænkelse af Human Rights Act (der er en engelsk inkorporering af den Europæiske Menneskerettighedskonvention).

Parlamentarisk kontrol

Med vedtagelsen af ISA i 1994 blev "Intelligence and Security Committee" (ISC) oprettet. ISC er et parlamentsudvalg, bestående af 9 parlamentsmedlemmer, der nomineres af parlamentet og udvælges af premierministeren efter konsultation med lederne af de to største oppositionspartier. ISC har som mandat at undersøge MI5, MI6 og GCHQs politikker, administration og udgifter. ISC udgiver årlige rapporter om dens arbejde, som premierministeren skal forelægge for parlamentet. Rapporten indeholder en række konklusioner og anbefalinger, som regeringen svarer på i en opfølgende rapport. ISC holdt i perioden december 2007- november 2008 51 møder. Endvidere kan ISC udfærdige særskilte rapporter om relevante emner, der efter ISC's vurdering kræver særlig opmærksomhed. ISC har eksempelvis udgivet en detaljeret rapport om de efterretninger, der var tilgængelige forud for terrorangrebet på London den 7. juli 2005 og vurderet hvorvidt dette angreb kunne have været forhindret.¹⁴ ISC har i sit arbejde adgang til strengt fortroligt materiale, og ifølge rapporten for 2007-2008 er ISC kun en enkelt gang i sin levetid blevet nægtet adgang til et dokument. I forbindelse med rapporten om terrorangrebet på London 7. juli 2005 har ISC således fået adgang til alt fortroligt materiale, samt til at udspørge medarbejdere i efterretningstjenesterne om materialets indhold og de aktiviteter, efterretningstjenesterne udøvede i perioden op til og efter angrebet. Den nuværende britiske regering har endvidere offentliggjort planer om yderligere at styrke ISC's kontrol med efterretningstjenesterne, hvilket har fået opbakning i både Overhuset og Underhuset.¹⁵

3.3. Norge

Retligt grundlag og kontrol

Norges efterretningsaktiviteter varetages primært af Politiets Sikkerhetstjeneste (PST), Efterretningstjenesten, Den nationale Sikkerhetsmyndighet og Forsvarets Sikkerhetstjeneste (FOST). PST – der ligesom PET er underlagt justitsministeret - forebygger og efterforsker lovbrud begået mod nationens sikkerhed og selvstændighed. Efter en udvidelse af Lov om politiet (politiloven) i 2001 beskrives PST's hovedopgaver nu i lovens kap. IIIa, herunder vilkårene for brug af tvangsmidler samt

¹³ Rapporterne kan findes på <http://www.official-documents.gov.uk/>

¹⁴ Rapporten kan læses her http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/210852/20090519_77review.pdf

¹⁵ Intelligence and Security Committee Annual Report 2007-2008 side 4

brugen af oplysninger, som er indhentet med forebyggende tvangsmidler. Desuden er PST's organisation og opgaver indgående reguleret i den såkaldte PST-instruks, der er udstedt med hjemmel i politiloven og bl.a. indeholder regler om behandling og opbevaring af personoplysninger.¹⁶

Etterretningstjenesten er reguleret af både en lov og en instruks om etterretningstjenesten.¹⁷ Lovens paragraf 3 fastslår, at Etterretningstjenesten skal

innhente, bearbeide og analysere informasjon som angår norske interesser sett i forhold til fremmede stater, organisasjoner eller individer, og på denne bakgrunn utarbeide trusselanalyser og etterretningsvurderinger, i den utstrekning det kan bidra til å sikre viktige nasjonale interesser,

Loven indeholder endvidere et forbud mod på norsk territorium at overvåge eller på anden fordækt måde indhente informationer om norske fysiske og juridiske personer. Endvidere indeholder loven regler om betryggende anvendelse af Etterretningstjenestens arkiver og en bemyndigelse til at udstede administrative regler med henblik på yderligere at styrke kontrollen med Etterretningstjenesten.

Herudover varetages Norges etterretningstjeneste af Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), der er reguleret i lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)). Overordnet skal NSM koordinere forebyggende sikkerhetstiltag og kontrollere sikkerhetstilstanden. Der findes en lang række forskrifter udstedt med hjemmel i sikkerhetsloven, der nærmere regulerer NSM's arbejde. FOST er forsvarrets interne sikkerhetstjeneste og er reguleret af en særskilt instruks.

Parlamentarisk kontrol

I Norge er der ved Lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste oprettet et kontrolorgan (EOS-utvalet), hvis medlemmer vælges af Stortinget med henblik på at kontrollere den offentlige forvaltnings etterretnings-, overvågnings- og sikkerhedsaktiviteter.¹⁸ Stortinget har også vedtaget en Instruks om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, som mere detaljeret foreskriver EOS-utvalets aktiviteter, herunder de minimumskrav der stilles til fysiske inspektioner og kontrolbesøg. Udvalgets medlemmer er ikke medlemmer af Stortinget (og kan måske derfor betegnes som en hybrid mellem retlig og demokratisk kontrol), men mange af de nuværende medlemmer har politiske karrierer bag sig. Udvalgets kontrol omfatter ikke overordnet påtalemyndighed (denne ligger hos Rigsadvokaten og statsadvokaterne), og udvalget har ingen instruktionsbeføjelse.¹⁹

Formålet med EOS-utvalet er at sikre, at ingen borgers rettigheder krænkes, at proportionalitetsprincippet bliver overholdt af etterretningstjenesterne, at etterretningstjenesterne ikke på utilbørlig vis skader samfundslivet, samt at lovgivningen mv. overholdes. Udvalget skal i forbindelse med dets aktiviteter tage hensyn til rigets sikkerhed og forholdet til fremmede magter.

¹⁶ Instruksen kan findes her: <http://www.lovdata.no/cgi-wift/lldes?doc=/sf/sf-20050819-0920.html#map0>

¹⁷ Loven er tilgængelig her <http://lovdata.no/all/hl-19980320-011.html> og instruksen her <http://lovdata.no/for/sf/in-xo-20010831-1012.html>

¹⁸ Loven er tilgængelig her: <http://www.lovdata.no/all/tl-19950203-007-0.html>

¹⁹ EOS-Utvalets hjemmeside kan findes her: <http://www.eos-utvalget.no/>

Kontroludvalget skal løbende føre tilsyn med efterretningstjenesterne, og i tilfælde af klager fra enkeltpersoner eller organisationer skal udvalget foretage en undersøgelse heraf. Herudover skal kontroludvalget af egen drift behandle sager og forhold, herunder særligt hvis der har været offentlig kritik. I forbindelse hermed kan udvalget kræve indsigt i og adgang til forvaltningens arkiver og registre, lokaler, installationer og anlæg af enhver art. Enhver har efter indkaldelse pligt til at møde for kontroludvalget, og alle som er eller har været ansat i forvaltningens tjeneste har forklaringspligt for udvalget, om alt som den pågældende har erfaret i tjenesten. Både klagere og andre privatpersoner i en partlignende position samt nuværende og tidligere ansatte i forvaltningen har ret til at lade sig bistå ved en advokat.

Kontroludvalgets udtalelser til klagere er som udgangspunkt tilgængelige for offentligheden. Dette gælder dog ikke oplysninger om, at en person har været genstand for overvågning eller ej. Udtalelser til forvaltningen gøres fortroligt alt efter deres indhold. Hvert år afgiver udvalget en rapport til Stortinget om sin virksomhed, som er offentlig tilgængelig, medmindre et konkret forhold er af så væsentlig betydning, at Stortinget straks må underrettes, i hvilket tilfælde rapporten skal være fortrolig.²⁰ Såfremt udvalget er i tvivl om, hvorvidt en oplysning i en udtalelse eller en rapport skal være fortrolig, skal spørgsmålet foreligges for vedkommende "etat" eller "departement".

Sverige

I Sverige har der været en offentlig debat om øget parlamentarisk kontrol med efterretningstjenesterne. I den forbindelse er det interessant, at det svenske Säkerhetspolisen (Säpo) har været en markant fortaler for sådan øget kontrol. I et hørings svar fra 2006 skrev chefen for Säpo således:

Säkerhetspolisen har i olika sammanhang de senaste åren efterlyst en förstärkt parlamentarisk kontroll av och insyn i Säkerhetspolisens arbete för att bevara den nationella säkerheten och skydda den svenska demokratin. En sådan förstärkt parlamentarisk närvaro vid säkerhetspolisens arbete skulle leda till en ökad grad av förtroende för verksamheten och vidare vara en viktig kontakt för Säkerhetspolisen att förankra och diskutera inriktning och innehåll i verksamheten. Ett sådant organ skulle vidare verksamt kunna bidra till att öka förmågan till säkerhetspolitiska bedömningar hos den högsta statsmakten, som skulle få en direkt tillgång till de analyser och hotbilsbedömningar som görs inom Säkerhetspolisen.²¹

4. Sammenligning

Retligt grundlag og kontrol

For så vidt angår det retlige grundlag er det værd at bemærke at både CIA, de britiske efterretningstjenester og den norske Etterretningstjeneste er oprettet ved særskilte love, som fastslår de overordnede formål for disse efterretningstjenesters arbejde, samt de grundlæggende betingelser

²⁰ Rapporterne er tilgængelige her: <http://www.eos-utvalget.no/hXGXCTgZfG4U.35.idium>

²¹ Se Säkerhetspolisens remissvar af 10. Februar 2006 tilgængelig på <http://www.sakerhetspolisen.se/download/18.7671d7bb110e3dcb1fd80008990/remissvar060206.pdf>

derfor, herunder respekt for forfatnings- og retsstatsprincipper. En sådan lovfæstet etablering udgør en mere betryggende ramme for efterretningstjenesternes arbejde end retningslinjer, der kan fastsættes administrativt af den ansvarlige minister, som det er tilfældet i Danmark.

Det er også værd at bemærke, at der i medfør af den britiske RIPA er oprettet uafhængige kommissærer, samt et tribunal, der har til opgave at føre kontrol med og behandle klager over efterretningstjenesternes indgreb i meddelelseshemmeligheden, samt – for tribunalets vedkommende – efterretningstjenesternes efterlevelse af grundlæggende menneskerettigheder. De danske efterretningstjenester skal som udgangspunkt indhente retskendelser ved domstolene, hvilket i sig selv er en retssikkerhedsmæssigt mere betryggende ordening end den britiske, hvor kendelser udstedes af den relevante minister. Domstolens kontrol er imidlertid begrænset til den fremlagte anmodning, og der er således et behov for at sikre, at efterretningstjenesterne i praksis også overholder rammerne for sådanne kendelser, samt at indholdet af det indsamlede materiale behandles og opbevares forsvarligt. Dette taler for at udbygge kontrolsystemet efter britisk forbillede, således at en uafhængig ekspert fik lejlighed til at lave stikprøvevis kontrol. Det støttes også af flere afgørelser vedrørende hemmelig overvågning fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.²² Når det gælder regler om registrering af personoplysninger og FEs adgang til at foretage hemmelig overvågning mod personer i Danmark (i visse tilfælde endog uden forudgående retskendelse) synes der også at være et konkret behov for en mere detaljeret regulering.

Parlamentarisk kontrol

Den væsentligste forskel på kontrollen mellem Efterretningstjenesterne efter den nuværende model og deres britiske, amerikanske og norske pendanter er den parlamentariske kontrol. Både den britiske ISC, de amerikanske parlamentskomiteer, samt Norges EOS-Utvalg har meget vidtgående adgang til at gøre sig bekendt med efterretningstjenesternes arbejde og dokumenter. I USA og Norge er det særligt væsentligt at pege på, at efterretningstjenesterne er forpligtede til at samarbejde med henholdsvis komiteerne i Kongressen og EOS-Utvalget, samt at de amerikanske efterretningskomiteer har vidtgående kompetence til at iværksætte undersøgelser, lave høringer, indkalde vidner (endog under edsansvar), og til at offentliggøre materiale. De rapporter, de britiske og amerikanske kommitterer årligt udgiver om efterretningstjenesternes arbejde og særligt de ekstraordinære rapporter om emner som efterretningsgrundlaget for krigen mod Irak og terrorangrebene 7. juli 2005, må også betragtes som væsentlige bidrag til at skabe klarhed over og forståelse for efterretningstjenesternes arbejde og tillid i befolkningen. En tillid der er afgørende for, at de befolkninger, efterretningstjenesterne skal beskytte, ikke mistænker efterretningstjenesterne for at misbruge det forhold, at deres arbejde nødvendigvis i vid udstrækning udføres i fortrolighed og uden mulighed for, at offentligheden kan følge med. Det må også antages, at den parlamentariske kontrol med efterretningstjenesterne modvirker, at enkelte medarbejdere i efterretningstjenesterne i praksis overskrider deres beføjelser.

Sammenlignet med de britiske, amerikanske og norske efterretningskomiteer må Kontroludvalget siges at have meget begrænsede beføjelser. Det må naturligvis erkendes, at der er væsentlige forskelle på de

²² Weber and Saravia v. Germany afgørelse af 29. juni 2006 og Liberty and other v. United Kingdom § 57 og 66 dom af 1. juli 2008.

forfatningsmæssige traditioner i henholdsvis Danmark og USA og Storbritannien og dermed i den rolle lovgivningsmagten spiller i forhold til den udøvende magt (dette forhold gør sig dog ikke i samme omfang gældende i forhold til Norge). Men selv når der tages højde for sådanne forskelle synes Kontroludvalgets rolle og reelle værdi at være meget beskedne. Kontroludvalgets virksomhed består alene i at blive orienteret om efterretningstjenesternes arbejde. Orienteringen sker endog "under hensyntagen til de særlige forhold, som gør sig gældende for efterretningsvirksomhed".

Kontroludvalget har således ikke kompetence til af egen drift at kræve information eller få adgang til dokumenter, rapporter m.v. fra Efterretningstjenesterne. Kontroludvalget kan heller ikke holde høringer med indkaldelse af eksperter m.v. Selvom Efterretningstjenesternes øgede åbenhed i form af hjemmesider, årsberetninger m.v. er positiv, er sådanne skridt på ingen måde sammenlignelige med egentlig kontrol.

Kontroludvalgets stærkt begrænsede mandat kommer til udtryk i dets beretninger, der er meget overordnede i karakter, og som i modsætning til de rapporter, der udfærdiges af de britiske, amerikanske og norske kommitter ikke bidrager til at belyse efterretningstjenesternes arbejde, herunder i sager af særlig interesse for offentligheden. Det kunne eksempelvis have været nærliggende, at Kontroludvalget havde haft mulighed for at undersøge PETs anvendelse af en meddeler (og senere) hemmelig agent i Vollsmosesagen, da brugen heraf fra visse sider gav anledning til spørgsmål om, hvorvidt agenten var pålidelig.²³ Også spørgsmålet om, hvorvidt PET havde begået fejl i forbindelse med bevismaterialet mod de terrorismetænkte i tunesersagen, kunne have været taget op af udvalget og dermed bidraget til en sober klarlæggelse, der kunne tilfredsstille offentlighedens berettigede ønske om indsigt samtidig med, at efterretningstjenesternes naturlige behov for at sikre sine kilder og metoder blev tilgodeset.

Sammenfatning

Fra et demokratisk og retssikkerhedsmæssigt synspunkt er det nødvendigt at have efterretningstjenester, der kan beskytte civilsamfundet mod anslag og terror, og tilsvarende nødvendigt at sikre, at disse tjenester er undergivet en tilstrækkelig kontrol. Efterretningstjenesternes betydning er steget i takt med den øgede trussel, men den danske lovgivning er ikke fulgt med. Det må derfor anses for utilfredsstillende, at Efterretningstjenesterne ikke tilnærmelsesvist er underlagt en grad af retlig og parlamentarisk kontrol, der er sammenlignelig med kontrollen i Storbritannien, USA og Norge.

Efterretningstjenesterne er sat i verden for at forsvare demokratiet og må derfor være omfattet af parlamentarisk kontrol overfor demokratiets folkevalgte repræsentanter under betryggende former (såsom sikkerhedsgodkendelse), der både tilgodeser offentlighedens behov for kontrol og indsigt, og tjenesternes behov for fortrolighed. En sådan kontrol vil følge det grundlæggende princip om magtens tredeling, hvorefter den lovgivende magt skal have mulighed for at kunne følge med i og kontrollere, at den udøvende magt udøver sine beføjelser i henhold til de love, der er vedtaget af den lovgivende magt, og hvorvidt der er behov for revidering eller ændringer heraf. Det forhold, at Højesteret i sin

²³ Kaare Godtfredsen: Terrorsagen fra Vollsmose

afgørelse i "tunesersagen"²⁴ fastslog, at den ene terrorismetænkte tuneser ikke kunne frihedsberøves uden fremlæggelse af beviser i form af PETs materiale, er et godt eksempel på, at hensynet til Efterretningstjenesternes fortrolighed i visse tilfælde vægtes for stærkt, hvilket Folketinget har rettet op på via en ændring af udlændingeloven.²⁵ Som det ovennævnte høringssvar fra SÄPO illustrerer, er en bedre retlig og demokratisk kontrol også i Efterretningstjenesternes interesse, da sådan kontrol øger tilliden til det vitale arbejde og de konklusioner og anbefalinger, som Efterretningstjenesterne producerer, hvilket må antages at højne Efterretningstjenesternes effektivitet og gennemslagskraft.

De demokratiske, retssikkerheds- og effektivitetsmæssige fordele ved udvidet parlamentarisk kontrol med Efterretningstjenesterne må afstemmes med risikoen for, at Efterretningstjenesternes vitale arbejde med at beskytte den nationale sikkerhed besværliggøres eller udsættes for fare som følge af risikoen for udbredelse af fortrolige oplysninger om Efterretningstjenesternes arbejde og metoder. En sådan fare kan bestå i, at information tilflyder personer, organisationer eller stater, der i et eller andet omfang er genstand for efterretningstjenesternes opmærksomhed, og som kunne misbruge sådan information til at undgå efterforskningskridt med potentielt fatale konsekvenser for samfundet til følge.

En højnet risiko for udbredelse af fortrolige informationer og afsløring af kilder, kunne også medføre, at Efterretningstjenesterne ikke længere ville modtage informationer fra udenlandske samarbejdspartnere, hvilket ville skade tjenesternes effektivitet alvorligt grundet terrorismens internationale karakter. I den forbindelse er det væsentligt at pege på, at medlemmerne af Kontroludvalget bør være sikkerhedsgodkendt og underlagt tavshedspligt om de mest fortrolige informationer, som de får indsigt i, ligesom, der bør være mulighed for at afholde lukkede høringer, og ekstraheres fra rapporter. Endvidere bør der oprettes et udvalgssekretariat med sikkerhedsgodkendt personale, lokaler og udstyr. At en sådan parlamentarisk kontrol kan indrettes forsvarligt illustreres af, at de amerikanske og britiske efterretningstjenester – der givetvis er blandt de mest centrale og vigtigste efterretningstjenester i verden, når det gælder international terrorisme – selv er underlagt vidtgående parlamentarisk kontrol. Ud fra denne betragtning bør hensynet til parlamentarisk kontrol, retssikkerhed og Efterretningstjenesternes effektivitet og legitimitet være af en sådan vægt, at det forestående arbejde med at revidere lovgivningen omkring Efterretningstjenesternes virke medfører at der indføres yderligere parlamentarisk kontrol.

5. Konklusion og anbefaling

Reguleringen af efterretningstjenesterne forventes revideret, når PET-kommissionen og derefter Wendler-Pedersen udvalget afgiver deres længe ventede beretninger. Denne regulering skal tilstræbe at finde en vanskelig balance mellem tjenesternes mulighed for effektivt at beskytte civilsamfundet og dette samfunds indsigt i og kontrol med tjenesterne. Det må konkluderes, at den nuværende retlige og særligt den parlamentariske kontrol med Efterretningstjenesterne er mere begrænset end den kontrol, som efterretningstjenesterne i Storbritannien, USA og Norge er underlagt. Den danske kontrol må

²⁴ U20082394 H sag nr 157/2008

²⁵ L 209 (som vedtaget): Forslag til lov om ændring af udlændingeloven og retsafgiftsloven. (Behandling af sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed m.v.)

således i sin nuværende udformning anses for utilstrækkelig, både som et præventivt værn mod risikoen for misbrug, og som lovgivningsmagts grundlæggende mulighed for, at føre kontrol med og have indsigt i den udøvende magts forvaltning af sine beføjelser for efterretningsvirksomhed. Men den manglende kontrol risikerer også at underminere Efterretningstjenesternes legitimitet og dermed deres effektivitet.

CEPOS anbefaler, at der vedtages en særskilt lov om Efterretningstjenesternes virksomhed, der opstiller de overordnede rammer og mål for og kontrol med henholdsvis PET og FE. Dermed ville man kunne samle de væsentligste regler for Efterretningstjenesterne i én lov.

Retlig kontrol

En sådan lov bør indeholde bestemmelser om registrering, behandling og opbevaring af personoplysninger og videregivelse deraf – nationalt såvel som internationalt. Endvidere bør loven udtrykkeligt fastslå Efterretningstjenesternes forpligtelse til at overholde grundloven og gældende ret.

CEPOS anbefaler endvidere, at en lov om efterretningstjenesternes virksomhed lovfæster og udvider Wamberg-udvalgets rolle, således at det modtager administrativ støtte fra det foreslåede sekretariat i Kontroludvalget og således, at dets medlemmer fremover udpeges af og rapporterer til Folketinget og ikke Justitsministeren, som det er tilfældet i dag. Endvidere bør der oprettes en særlig ombudsmand for Efterretningstjenesterne. Denne ombudsmand skal være en sikkerhedscleareret jurist med relevant erfaring – såsom eksempelvis lands- eller højesteretsdommere -, der nyder stor respekt i offentligheden. Ombudsmanden skal have mulighed for at føre tilsyn med Efterretningstjenesterne, herunder, hvorvidt de overholder (i) de rammer, der gælder for hemmelig overvågning og indgreb i meddelseshemmeligheden, og (ii) de regler, der gælder for registrering, opbevaring og videregivelse af personoplysninger, herunder om Efterretningstjenesterne overholder de godkendelser, der bliver vedtaget af Wambergudvalget. Ombudsmandens tilsyn skal være i form af stikprøve og kontrolbesøg hos Efterretningstjenesterne, og ombudsmanden skal have adgang til alle dokumenter, lokaler, filer m.v., ligesom det skal være en pligt for alle ansatte i Efterretningstjenesterne at yde ombudsmanden al rimelig assistance og svare på stillede spørgsmål. Det kunne i denne forbindelse også overvejes at lade ombudsmanden varetage klager fra fysiske og juridiske personer, som mener sig krænket af Efterretningstjenesterne i forbindelse med personregistrering, overvågning m.v. Sådan klageadgang bør forestås af en uafhængig juridisk ekspert og ikke af Kontroludvalgets bestående af folketingsmedlemmer.

Parlamentarisk kontrol

Lov om efterretningstjenesternes virksomhed bør også omfatte og styrke Kontroludvalgets indsigt og kontrol med Efterretningstjenesterne. En sådan udvidet kontrol bør inkludere:

- Mulighed for Kontroludvalget til at få indsigt i alle dele af FE og PETs virksomhed herunder adgang til dokumenter og rapporter,

- pligt for FE og PET til at samarbejde med Kontroludvalget, herunder at svare fyldestgørende på udvalgets spørgsmål og udlevere dokumenter og materiale,
- mulighed for afholdelse af åbne og lukkede høringer med deltagelse af eksperter,
- udfærdigelse af årlige rapporter om FE og PETs virksomhed, samt ekstraordinære rapporter, om emner, som udvalget finder relevante. Både ordinære og ekstraordinære rapporter bør indeholde udvalgets konklusioner og anbefalinger i henhold hertil.

Det er med de foreslåede ændringer ikke meningen, at Efterretningstjenesternes aktiviteter skal medføre overførsel af ansvar eller beslutningskompetence tilhørende henholdsvis justitsministeren og forsvarsministeren til Kontroludvalget. Kontroludvalgets konklusioner og anbefalinger skal naturligvis ikke være juridisk bindende, ligesom Kontroludvalget ikke skal have instruktionsbeføjelser overfor Efterretningstjenesterne.

For at sikre, at udvalget ikke medfører en fare for at kompromittere efterretningstjenesternes arbejde bør følgende forholdsregler derfor iagttages:

- Medlemskab kræver sikkerhedsgodkendelse, og medlemmerne udvælges af statsministeren efter enstemmig nominering af Folketinget,
- medlemmerne pålægges tavshedspligt om fortrolige oplysninger,
- ekstrahering fra ordinære og ekstraordinære rapporter,
- sikkerhedsgodkendt udvalgssekretariat med arbejdsmetoder- og lokaler, som kan håndtere fortrolige informationer.

De foreslåede styrkelser af kontrollen med Efterretningstjenesterne vil betyde en markant styrkelse af den retlige og parlamentariske kontrol, der er nødvendig i en demokratisk retsstat overfor offentlige myndigheder med beføjelser, der er vidtgående i forhold til basale frihedsrettigheder. Samtidig vil den styrke Efterretningstjenesternes legitimitet og effektivitet. Den foreslåede kontrol anerkender og respekterer dog samtidigt behovet for, at Efterretningstjenesternes virksomhed grundet sin natur i væsentligt omfang nødvendigvis må være undtaget offentlighedens kendskab. Dermed opnås en bedre balance mellem på den ene side nationens sikkerhed og på den anden side fundamentale retsstatsprincipper, en balance der er nødvendig i et liberalt demokrati.