

Tilsyn med Efterretningstjenesterne - Styrkelse af kontrollen med PET

Justitsministeren har den 27. februar 2013 fremsat forslag til lov om Politiets Efterretningstjeneste, der har til formål at styrke kontrollen med PETs virksomhed. Forslaget indeholder en egentlig lov, der skal regulere PETs virksomhed, og der etableres et nyt særligt Tilsyn med Efterretningstjenesterne. Tilsynet skal føre tilsyn med (i) indsamling og indhentning af oplysninger og (ii) behandling og videregivelse af oplysninger. Tilsynet skal operere efter et "need to know"-princip og får ikke til opgave at føre tilsyn med lovligheden af PETs øvrige virksomhed. Der introduceres således ikke nye effektive tiltag vedrørende automatisk kontrol med PETs generelle virksomhed, herunder tvangsindgreb, og Tilsynet skal ikke have til opgave at vurdere, om enkelte PET-medarbejdere har begået forsømmelser eller fejl, som kan medføre retligt ansvar eller kritik. Samlet set må det konkluderes, at mens Tilsynet gives omfattende indsigt og kompetencer i forhold til PETs indsamling og behandling af oplysninger, medfører Tilsynets manglende adgang til at føre tilsyn med PETs øvrige aktiviteter, at Tilsynets kontrolfunktion bliver stærkt begrænset på væsentlige områder. Ligesom det må konkluderes, at det danske Tilsyn langt fra vil blive tildelt samme kompetencer og reaktionsmuligheder som en række andre europæiske landes tilsyn har for at føre kontrol med deres efterretningstjenester.

Det foreslås at

- det bør fremgå af PET-Forslaget, at Tilsynet, foruden tilsyn med (i) indsamling og indhentning af oplysninger og (ii) behandling og videregivelse af oplysninger, fører et retligt tilsyn med PETs virksomhed og dens lovlighed i almindelighed, herunder særligt tvangsindgreb og PETs brug af agenter.
- det bør fremgå af lovtæksten, at hvis Tilsynet i forbindelse med sit virke bliver opmærksom på uregelmæssigheder, kan Tilsynet rette henvendelse til rette myndighed og gøre opmærksom herpå.
- Tilsynet og Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne bør, hvis der er enighed mellem disse, have løbende adgang til at oplyse Folketinget om, at PET og regeringen ikke følger Tilsynets henstillinger.
- Tilsynet af egen drift skal føre jævnlige tilsyn med omfanget af tvangsindgreb, i hvilket omfang disse indgreb sker på baggrund af forudgående eller efterfølgende retskendelser, og hvor tit der sker efterfølgende domfældelse.
- Tilsynets årlige redegørelse skal indeholde en redegørelse om tvangsindgreb, regeringens manglende efterlevelse af henstillinger samt om forhold som Tilsynet måtte finde retssikkerhedsmæssigt kritisable.
- Tilsynet bør kunne føre kontrol med konkrete sager og have adgang til at indkalde ansatte hos PET og regeringen til at afgive vidneudsagn.
- Folketinget bør udpege flertallet af Tilsynets medlemmer.
- Tilsynet bør tildeles tilstrækkelige ressourcer til at udføre effektivt tilsyn med efterretningstjenesterne.

1. Indledning

Justitsministeren har den 27. februar 2013 fremlagt forslag til lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET)¹ ("**PET-Forslaget**"). Det nye PET-Forslag har til formål at gennemføre en samlet og tidssvarende lovregulering af Politiets Efterretningstjenestes ("**PET**") virksomhed og etablere et nyt særligt Tilsyn med Efterretningstjenesterne ("**Tilsynet**") til styrkelse af bl.a. kontrollen med PETs behandling af oplysninger om såvel fysiske som juridiske personer.

Regeringen sendte den 15. januar 2013, i forbindelse med PET-Forslaget, forslag til lov om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester (Styrkelse af den parlamentariske kontrol og indsigt) i høring ("**Udvalgsforslaget**").² Udvalgsforslaget tildeler Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne ("**Udvalget**") en række nye kompetencer og rettigheder (se CEPOS' notat af 27. januar 2013 om styrkelse af den parlamentariske kontrol med PET³).

Dette notat beskriver Tilsynets foreslåede funktion og de kompetencer, som Tilsynet tildeles i forhold til PET som følge af PET-Forslaget. Endvidere beskrives andre europæiske tilsyn og deres kompetencer.

Til sidst fremlægges konkrete forslag til, hvordan der kan ske en styrkelse af Tilsynets indsigt og reaktionsmuligheder, samt en styrkelse af kontrollen med PETs virksomhed generelt, herunder tvangsindgreb foretaget af PET efter reglerne i retsplejeloven ("**Tvangsindgreb**").

2. PETs opgaver

PET-Forslaget medfører, at PETs opgaver bliver fastsat ved lov i modsætning til nu, hvor de fastsættes administrativt i form af en instruks fra Justitsministeren. Af PET-Forslaget fremgår det, at PETs opgaver består i at

1. forebygge, efterforske og modvirke forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed samt forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder mv., jf. straffelovens kapitel 12 og 13,
2. forebygge, efterforske og modvirke andre alvorlige forbrydelser, der truer den nationale eller internationale samfundsorden,
3. udarbejde trusselsvurderinger,
4. bistå det øvrige politi,
5. holde justitsministeren underrettet om forhold af betydning for landets indre sikkerhed, om forhold af væsentlig betydning inden for efterretningstjenestens virksomhed og om vigtige enkeltsager,
6. være national sikkerhedsmyndighed og rådgive og bistå offentlige myndigheder og private i sikkerhedsspørgsmål, herunder at bistå ved personsikkerhedsundersøgelser,
7. beskytte personer, organisationer og myndigheder, og
8. udføre øvrige opgaver, som efter gældende ret er henlagt til PET.

¹ L 161 af 2013.

² <https://bdkv2.borger.dk/Lovgivning/Hoeringsportalen/Sider/Fakta.aspx?hpid=2146004213>

³ http://www.cepos.dk/publikationer/analyser-notater/analysesingle/artikel/udvalgsforslaget-styrkelse-af-den-parlamentariske-kontrol-med-efterretningstjenesterne/?utm_source=Forside&utm_medium=Hjemmeside&utm_campaign=27jan2013%2B-%2BUdvalgsforslaget

Ifølge PET-Forslagets § 1, stk. 2, kan Justitsministeren bestemme, at andre opgaver, der har sammenhæng med PETs lovbestemte opgaver, kan henlægges til PET. Disse opgaver skal have en saglig og relevant forbindelse til de opgaver, som PET-Forslaget fastsætter. Der kan ikke administrativt overdrages opgaver til PET, som ikke ligger i naturlig forlængelse af de lovbestemte opgaver. Justitsministeren skal drøfte en beslutning om disse andre opgaver med Udvalget. Uanset disse begrænsninger består der således en vis adgang til, at tilføje nye opgaver til PET administrativt, såfremt de har en saglig og relevant forbindelse til de lovbestemte opgaver.

3. Tilsynet og dets kompetencer som følge af PET-Forslaget

PET-Forslaget medfører oprettelsen af Tilsynet, med henblik på at styrke kontrollen med PETs behandling af oplysninger om både fysiske og juridiske personer.

Tilsynets opgave bliver at vurdere PETs virksomhed som organisation. Tilsynet indtager en rolle, der svarer til Datatilsynet, og skal føre tilsyn med (i) indsamling og indhentning af oplysninger og (ii) behandling og videregivelse af oplysninger og skal som udgangspunkt ikke føre tilsyn med PETs øvrige virksomhed. Tilsynet skal ikke have til opgave at vurdere, om enkelte PET-medarbejdere har begået forsømmelser eller fejl, som kan medføre retligt ansvar eller kritik. Det får heller ikke til opgave, at kontrollere regeringens og de ansvarlige ministres virksomhed i efterretningssager, hvilket - ifølge PET-Forslaget - vil kunne ske gennem den parlamentariske kontrol. Medlemmerne af Tilsynet er underlagt tavshedspligt.

PET-Forslaget medfører en række nye tiltag, som skal styrke kontrollen med PET (og FE). Tilsynet og tiltagene gennemgås og beskrives mere detaljeret i punkt 4-6 og i **bilag I**.

Tilsynet skal bl.a. føre tilsyn med PETs overholdelse af dele af PET-Forslaget og får retten til (i) at afgive udtalelser over for PET, (ii) at kræve enhver oplysning og alt materiale, der er af betydning for dets virksomhed, jf. PET-Forslagets § 20, herunder adgang til PETs lokaler, (iii) at sikre fysiske og juridiske personers indirekte indsigt i oplysninger, jf. PET-Forslagets § 13, og (iv) at anmode om en PET-repræsentants tilstedeværelse ved redegørelser, jf. PET-Forslagets § 20, stk. 4. Endvidere skal Tilsynet årligt udarbejde en redegørelse om sin virksomhed, som afgives til Justitsministeren, jf. PET-Forslagets § 22. Redegørelsen skal forelægges Udvalget, før den offentliggøres.

Hvis PET beslutter ikke at følge en henstilling fra Tilsynet, skal PET forelægge sagen for Justitsministeren, og Tilsynet skal orienteres. Endvidere skal Udvalget underrettes, hvis regeringen ligeledes vælger ikke at følge henstillingen. Regeringen skal i denne forbindelse give en begrundet redegørelse for sine synspunkter.

Tilsynet får ikke til opgave at føre kontrol med PETs generelle virksomhed, herunder Tvangsindgreb. En kompetence adskillige andre europæiske tilsyn besidder (se punkt 9 og 10 og **bilag III**).

4. Udpegning af Tilsynets medlemmer – PET-Forslagets § 16

Tilsynet skal være uafhængigt og bestå af fem medlemmer, som udpeges af Justitsministeren efter forhandling med -forsvarsministeren. Formanden, der skal være landsdommer, udpeges efter indstilling fra præsidenterne for Østre Landsret og Vestre Landsret. Udpegning af medlemmerne af Tilsynet (med undtagelse af formanden) sker, i henhold til Udvalgsforslaget, efter drøftelse med Udvalget. Folketinget har således ikke retten til at vælge medlemmerne eller direkte indflydelse på sammensætningen af Tilsynet.

Medlemmerne beskikkes for fire år, og et medlem har ret til genbeskikkelse for yderligere fire år. Herudover kan genbeskikkelse ikke finde sted.

Til sammenligning kan det nævnes at medlemmerne af det svenske SIN og norske EOS-Utvalget udpeges af de respektive parlamenter (se [bilag III](#)). Endvidere deltager det hollandske parlament ved udpegelsen af CTIVDs medlemmer, og i Tyskland udpeges medlemmerne af G10 af PKGr, hvis medlemmer har sæde i parlamentet (se [bilag III](#)).

5. Tilsynets reaktionsmuligheder – PET-Forslagets § 19

Tilsynet får adgang til at afgive udtalelser over for PET, som kan indeholde henstillinger, der dog ikke er retligt bindende for PET. Tilsynet får ikke en afgørelseskompetence over for PET og kan ikke give påbud eller nedlægge forbud. I forbindelse med fysiske og juridiske personers indirekte indsigt i PETs oplysninger (se [bilag I.d](#)), kan Tilsynet dog give bindende pålæg.

Hvis Tilsynets henstillinger ikke følges af regeringen og PET, skal Tilsynet og Udvalget orienteres. PET-Forslaget tillægger dog (foruden en mulighed for at give yderligere underretninger) ikke Tilsynet eller Udvalget retligt bindende reaktionsmuligheder, som kan anvendes i dette tilfælde. Tilsynet og Udvalget bliver informationsmodtagende tilsynsenheder, der er underlagt tavshedspligt, i tilfældet af PETs og regeringens manglende efterlevelse af henstillinger.

6. Tilsynets indsigtsmulighed – PET-Forslagets § 20

Tilsynet kan fra PET kræve enhver oplysning og alt materiale, der er af betydning for dets virksomhed, og det får adgang til PETs lokaler. "Af betydning for dets virksomhed" indebærer, at Tilsynet skal operere efter et "need to know"-princip og kun skaffe sig adgang til oplysninger, der er nødvendige for at udføre kontrol med indsamling, indhentning, behandling og videregivelse af oplysninger, og det skal modvirke en utilsigtet spredning af sensitive oplysninger. Det får ikke til opgave at føre tilsyn med PETs generelle virksomhed eller konkrete operationer (herunder Tvangsindgreb) og, hvorvidt aktiviteterne er lovlige.

7. Tilsyn med forhold der ikke er omfattet af Tilsynets kompetence

Tilsynet indtager en rolle, der svarer til Datatilsynet, og skal føre tilsyn med (i) indsamling og indhentning af oplysninger og (ii) behandling og videregivelse af oplysninger. Det skal som udgangspunkt ikke føre tilsyn PETs øvrige virksomhed og dens lovlighed i almindelighed, herunder Tvangsindgreb.

Det fremgår imidlertid af bemærkningerne til PET-Forslagets § 18, at

”Det skal endvidere understreges, at hvis tilsynet i forbindelse med sit virke bliver opmærksom på uregelmæssigheder, som falder uden for tilsynets kompetence, kan tilsynet – hvis forholdets karakter tilsiger dette – rette henvendelse til rette myndighed og gøre opmærksom herpå. Tilsynet kan forinden undersøge, om det umiddelbart kan afkræftes, at PET har handlet uden for rammerne for sin virksomhed, og kan i den forbindelse stille spørgsmål til PET herom.

Som eksempel kan nævnes, at tilsynet kan rette henvendelse til Justitsministeriet, hvis tilsynet bliver opmærksom på, at der kan rejses tvivl om, hvorvidt et af PET foretaget indgreb i meddelelseshemmeligheden (f.eks. telefonaflytning) holder sig inden for rammerne af den foreliggende retskendelse herom.

Tilsynet kan i sagens natur ikke målrette sin kontrol efter sådanne forhold.”

Tilsynet kan således rette henvendelse til rette myndighed og gøre opmærksom på uregelmæssigheder, men Tilsynet må ikke målrette sin kontrol efter sådanne uregelmæssigheder. Det skal arbejde efter ”need to know”-princippet og tilrettelægge sit arbejde så det alene får kendskab til oplysninger, der er af betydning for kontrollen med PETs (i) indsamling og indhentning af oplysninger og (ii) behandling og videregivelse af oplysninger.

I Udvalgsforslaget forudsættes det, at Udvalget underrettes om PETs brug af civile som agenter. Denne underretning skal ske i regeringens årlige redegørelse til Udvalget. Tilsynet får, som nævnt, ikke til opgave at føre kontrol med PETs generelle virksomhed. Endvidere får Tilsynet, på trods af oplysningerne⁴ om PETs rekruttering og anvendelse af Morten Storm som agent, ikke en lovbestemt opgave om at føre tilsyn med PETs brug af agenter, og det vil i sagens natur ikke kunne målrette sin kontrol efter dette.

Det svenske SIN, det norske EOS-Utvalget og det hollandske CTIVD fører alle et bredere tilsyn end det, som Tilsynet skal føre ifølge PET-Forslaget, og de fører særligt et tilsyn med behandlingen af personoplysninger og tvangsindgreb. Endvidere skal SIN, hvis det er overbevist om, at der er sket en lovovertrædelse eller mangelfuld behandling af oplysninger, videregive sagen til den relevante myndighed med henblik på videre behandling (se **bilag III**). SINS tilsyn omfatter ikke de svenske domstole, men i 2008 blev SIN opmærksom på, at det ikke fremgik, af tvangsindgrebsregistre og kendelser, hvilken dommer der havde givet tilladelse til tvangsindgrebene.⁵ SIN påpegede dette i sin rapport og overfor de svenske domstole. I rapporten påtales det endvidere overfor anklagemyndigheden, at der var manglende og varierende procedurer for underretning af individer, der havde været udsat for hemmelige tvangsindgreb.⁶ I sin rapport for 2010-2011

⁴ Se bl.a. Retsudvalget, Alm. del 2012-13, samrådsspørgsmål K, Samrådsspørgsmål om redegørelse for rekrutteringen af Morten Storm som agent for Politiets Efterretningstjeneste samt for, hvilke opgaver Morten Storm har udført for PET, til justitsministeren.

⁵ Säkerhets- och integritetsskyddsmyndens årsberättelse 2008, s. 47-48.

⁶ Säkerhets- och integritetsskyddsmyndens årsberättelse 2008, s. 51-53.

konstaterede det hollandske CTIVD, at GISS' Foreign Intelligence Unit foretog handlinger, som kunne være i strid med andre landes suverænitet samt, at der blev udført ulovlige og uagtsomme handlinger (se **bilag III**).⁷ Det påtalte var bl.a. mangelfulde grundlag for brug af beføjelser, operationelle ansattes uagtsomme adfærd i udlandet og mangelfuld supervision fra ledelsen.⁸ Endvidere konstaterede CTIVD, at agenter var blevet anvendt ulovligt⁹, og at ulovlig aflytning havde fundet sted.¹⁰

8. Tilsynets økonomiske ressourcer

Ifølge PET-Forslaget skønnes etableringen af Tilsynet at medføre engangsudgifter på DKK 2.500.000 i 2013 samt årlige driftsudgifter på DKK 5.000.000 fra 2014 og frem.

Merudgifterne til PET's håndtering af de nye og skærpede regler for behandling af personoplysninger, herunder it-mæssige tilretninger, og PET's betjening af Tilsynet og dets sekretariat skønnes at udgøre DKK 1.300.000 i 2013, DKK 5.300.000 i 2014, DKK 6.900.000 i 2015 og DKK 11.600.000 årligt fra 2016 og frem.

Det norske EOS-Utvalget havde udgifter på NOK 10.788.790 i 2011, NOK 8.227.928 i 2010 og NOK 7.359.246 i 2009.¹¹ Det svenske SIN havde udgifter på SEK 13.016.000 i 2011, SEK 10.125.000 i 2010 og SEK 9.913.000 i 2009.¹² Der er således en væsentlig forskel på driftsudgifterne for EOS-Utvalget og SIN i forhold til Tilsynet.

9. Sammenligning med andre europæiske ikke-parlamentariske tilsyn

I 2011 udgav Europa-Parlamentet en undersøgelse af parlamentariske og ikke-parlamentariske tilsynsenheders tilsyn med efterretningstjenester i EU.¹³ Undersøgelsen indeholder en række skemaer over hvilke kompetencer og indsigtsmuligheder, diverse tilsyn har i EU.

I **bilag II** angives de tilsynskompetencer og indsigtsmuligheder, der eksisterer i EU (skema 2, 4 og 5 i undersøgelsen), og hvilke af disse Tilsynet får. Sammenfattende kan det anføres, at Tilsynet får en omfattende indsigt, når den sammenlignes med de kategorier af indsigt, der er hos diverse europæiske tilsyn (såsom indsigt i indsamling, indhentning, behandling og videregivelse af oplysninger og informationsdeling med fremmede tjenester), men Tilsynet får ikke halvdelen af de kompetencer, som findes hos diverse europæiske tilsyn, herunder adgangen til at føre tilsyn med PETs operationer og generelle virksomhed, retten til at stævne tjenester til at afgive vidneudsagn og retten til at stævne tjenester til at afgive bevis.

⁷ CTIVD, Annual Report 2010-2011, s. 17-18, 47, 59 og 74.

⁸ CTIVD, Annual Report 2010-2011, s. 74-75.

⁹ CTIVD, Annual Report 2010-2011, s. 75.

¹⁰ CTIVD, Annual Report 2010-2011, s. 80.

¹¹ Årsmelding til Stortinget fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) for 2011, afsnit IX.1 og Årsmelding til Stortinget fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) for 2010, afsnit V.III.1 og Årsmelding til Stortinget fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) for 2009, afsnit V.II.1.

¹² Säkerhets- och integritetsskyddsmyndens årsredovisning 2011, s. 6.

¹³ Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs – "Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union", 2011.

Under punkt 10 og i **bilag III** fremgår udvalgte eksempler på, hvilke kompetencer udvalgte europæiske og skandinaviske tilsyn har.

10. Udvalgte landes ikke-parlamentariske tilsyn

I **bilag III** bliver en række individuelle kompetencer hos udvalgte europæiske tilsyn fremhævet. Heraf fremgår det, at adskillige europæiske ikke-parlamentariske tilsyn, i form af det svenske SIN, norske EOS-Utvalget og hollandske CTIVD, fører tilsyn med efterretningstjenesternes aktiviteter i almindelighed. Endvidere fører alle disse tilsyn, samt det tyske G10, tilsyn med både behandlingen af personoplysninger og tvangsindgreb. EOS-Utvalget og CTIVD har tillige adgang til at stævne personer til at afgive forklaring eller afhøre vidner under ed.

11. Tilsyn med Tvangsindgreb

Udvalget og Tilsynet skal ikke udtrykkeligt eller af egen drift føre tilsyn med PETs Tvangsindgreb, herunder de Tvangsindgreb, som blev indført eller udvidet via Terrorpakke I og II¹⁴. Dette har man i den politiske aftale¹⁵ begrundet med, at PET er underlagt den samme domstolskontrol, som det øvrige politi. Det reguleres i PET-Forslaget, hvornår der er grundlag for, at PET kan indhente oplysninger, selvom anvendelse af de enkelte virkemidler til at indhente de pågældende oplysninger ikke reguleres i den foreslåede lov om PET.

Udvalget får adgang til at anmode om oplysninger og statistikker om Tvangsindgreb, og Tilsynet får omfattende indsigt i PETs virksomhed, såfremt dette er af betydning for Tilsynets virksomhed, der ikke omfatter tilsyn med bl.a. Tvangsindgreb. Endvidere skal regeringen, ifølge Udvalgsforslaget, give Udvalget en årlig orientering om tvangsindgreb. Men hverken Udvalget eller Tilsynet får en lovfæstet opgave om, at føre tilsyn med Tvangsindgreb.

Der introduceres således ikke nye effektive tiltag vedrørende automatisk parlamentarisk eller anden kontrol med bl.a. dataaflæsning, hemmelige (gentagne) ransagninger, indgreb i meddelelshemmeligheden, forstyrrelse eller afbrydelse af radio- eller telekommunikation og adgangen oplysninger om teletrafik (logning).

I 2005 blev der fremlagt et forslag til folketingsbeslutning¹⁶ om udarbejdelse af en årlig offentlig tilgængelig statistik over indgreb i meddelelshemmeligheden. Forslaget blev begrundet med, at der ikke forelå statistik over antallet og omfanget af indgreb i meddelelshemmeligheden, domstolenes kontrol eller effekten heraf for politiets efterforskning. Det kunne, ifølge forslaget, være med til, at der bredte sig den opfattelse, at domstolene blev betragtet som et gummistempel for politiet. Det kunne endvidere være svært for dommerne at give afslag, når politiet f.eks. begrundede et indgreb med risikoen for terror, hvilket kunne være med til at udhule beskyttelsen af meddelelshemmeligheden. Forslaget bortfaldt.

Folketingets retsudvalg har ved flere lejligheder stillet spørgsmål til både forhenværende og nuværende justitsministre om anvendelsen og omfanget af PETs Tvangsindgreb. Disse spørgsmål

¹⁴ L 378 af 2002 og L 542 af 2006.

¹⁵ Politisk aftale mellem regeringen, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Venstre om en ny styrket regulering af PETs virksomhed og den parlamentariske kontrol med efterretningstjenesterne, 11. januar 2013.

¹⁶ 2005/1 BSF 84.

har primært vedrørt politiets anvendelse af indgreb som følge af Terrorpakke I og II¹⁷, herunder hemmelige ransagninger¹⁸, aflytninger og dataaflæsninger¹⁹. Justitsministrenes svar på disse spørgsmål har generelt været, at det ikke var hensigtsmæssigt eller muligt i en folketingsbesvarelse at redegøre for PETs Tvangsindgreb.

Rigsadvokaten har offentliggjort en statistik over indgreb i meddelelshemmeligheden og ransagninger i perioden 2009 til 2011.²⁰ Om ransagninger viser statistikken, at der blev foretaget 6.619 i 2009, 7.419 i 2010 og 7.749 i 2011. Det oplyses dog, at politikredsene ikke anser tallene for fyldestgørende og at disse ikke inkluderer PETs indgreb. I 2009 blev der foretaget 3.328 indgreb i meddelelshemmeligheden. Dette tal var 4.609 i 2010 og 8.947 i 2011. Tallene viser dog ikke de indgreb, der er blevet foretaget af PET.

Der foreligger således flere eksempler på et parlamentarisk ønske om indsigt i anvendelsen af tvangsindgreb, ligesom statistikken viser en betydelig stigning i antallet af politiets indgreb i meddelelshemmeligheden, herunder en stigning på 168 % ved en sammenligning mellem 2009 og 2011.

12. Forslag

PET-Forslaget og Udvalgsforslaget medfører ikke en lovfæstet automatisk effektiv kontrol med hele PETs virksomhed, herunder omfanget af og udviklingen i Tvangsindgreb. Dette er på trods af gentagne parlamentariske forsøg på at få indsigt i omfanget og anvendelsen af Tvangsindgreb og på trods af stigningen i politiets anvendelse af indgreb i meddelelshemmeligheden og ransagninger.

Følgende foreslås:

1. *Foruden tilsyn med (i) indsamling og indhentning af oplysninger og (ii) behandling og videregivelse af oplysninger, bør det fremgå af PET-Forslaget, at Tilsynet fører et retligt tilsyn med PETs virksomhed og dens lovlighed i almindelighed, herunder særligt Tvangsindgreb og PETs brug af agenter.*

Tilsynet bør (i modsætning til bemærkningen til PET-forslagets § 18 om, at Tilsynet i sagens natur ikke kan målrette sin kontrol mod bl.a. Tvangsindgreb) kunne føre tilsyn med PETs virksomhed og dens lovlighed i almindelighed.

Det er i retssikkerhedens og tremagtsdelingens interesse, at der føres et bredt tilsyn med PETs virksomhed. Tilsynet bør kunne føre tilsyn med, om PET har hjemmel til alle de aktiviteter, som PET påtager sig. Endvidere er det essentielt, at der føres tilsyn med PET i forhold til omfanget af tilladte Tvangsindgreb og hvor ofte disse foretages på baggrund af forudgående eller efterfølgende retskendelser.

¹⁷ Spørgsmål nr. 33 fra Folketingets Retsudvalg, 26. oktober 2006.

¹⁸ Spørgsmål nr. 2 fra Folketingets Retsudvalg (vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven og retsplejeloven (Spørg af skjult udbytte og andre aktiver, forældelse af konfiskationskrav, hemmeligbeslaglæggelse m.v.) (L 54), 23. november 2010.

¹⁹ Spørgsmål nr. 254 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg, 30. november 2011.

²⁰ Rigsadvokaten, "Statistik over indgreb i meddelelshemmeligheden og ransagninger", 2009-2011.

Tvangsindgreb har, uanset om der foreligger en retskendelse, en vidtgående effekt på personers liv, særligt deres privatliv. De ikke-parlamentariske tilsyn i Norge, Sverige, Tyskland og Holland fører alle tilsyn med de respektive efterretningstjenesters tvangsindgreb (se [bilag III](#)).

I 2011 kritiserede det norske EOS-Utvalget efterretningstjenestens brug af hemmelig videoovervågning uden det fornødne lovmæssige grundlag samt det, at EOS-Utvalget ikke var blevet orienteret om indgrebet.²¹ EOS-Utvalget tilkendegav i denne forbindelse, at det forventede at blive informeret om alle former for fremtidige tvangsindgreb, uanset lovgrundlag.

I 2010 kritiserede EOS-Utvalget efterretningstjenesten i tre sager vedrørende tvangsindgreb, som EOS-Utvalget blev opmærksom på som et led i dets regelmæssige gennemgang af sager.²² I den første sag understregede EOS-Utvalget kravet om en konkret vurdering ved foretagelse af indgreb uden forudgående retskendelse samt kravene til selve vurderingen.²³ I den anden sag kritiserede EOS-Utvalget overskridelsen af en frist for indgivelse af en begæring om opretholdelse af et tvangsindgreb.²⁴ I den tredje sag kritiserede EOS-Utvalget at efterretningstjenesten havde fortsat en rumaflytning efter, at retten havde givet afslag på begæringen om at opretholde aflytningen.²⁵

Private kan bede det svenske SIN om at kontrollere, om de har været udsat for hemmelige tvangsindgreb.²⁶ Det svenske SINs tilsyn omfatter ikke de svenske domstole, men i 2008 blev SIN opmærksom på, at det ikke fremgik, af tvangsindgrebsregistre og kendelser, hvilken dommer der havde givet tilladelse til tvangsindgrebene.²⁷ SIN påpegede dette i sin rapport og overfor de svenske domstole. I rapporten påtales det endvidere overfor anklagemyndigheden, at der var manglende og varierende procedurer for underretning af individer, der havde været udsat for hemmelige tvangsindgreb.²⁸

I sin rapport for 2010-2011 konstaterede det hollandske CTIVD, at GISS' Foreign Intelligence Unit foretog handlinger, som kunne være i strid med andre landes suverænitet samt at der blev udført ulovlige og uagtsomme handlinger.²⁹ Det påtalte var bl.a. mangelfulde grundlag for brug af beføjelser, operationelle ansattes uagtsomme adfærd i udlandet og mangelfuld supervision fra ledelsen.³⁰ CTIVD påpegede i forbindelse hermed det uklare lovgrundlag, som lå til grund for aktiviteterne. Endvidere konstaterede CTIVD, at agenter var blevet anvendt ulovligt³¹ og at ulovlig aflytning havde fundet sted.³²

²¹ EOS-Utvalgets Abbreviated Annual Report 2011, s. 17-18.

²² Årsmelding for 2010, s. 15.

²³ Årsmelding for 2010, s. 15.

²⁴ Årsmelding for 2010, s. 15.

²⁵ Årsmelding for 2010, s. 15.

²⁶ Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens årsberättelse 2008, s. 39.

²⁷ Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens årsberättelse 2008, s. 47-48.

²⁸ Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens årsberättelse 2008, s. 51-53.

²⁹ CTIVD, Annual Report 2010-2011, s. 17-18, 47, 59 og 74.

³⁰ CTIVD, Annual Report 2010-2011, s. 74-75.

³¹ CTIVD, Annual Report 2010-2011, s. 75.

³² CTIVD, Annual Report 2010-2011, s. 80.

Et bredt tilsyn med PETs virksomhed i almindelighed, herunder aktiviteterens hjemmelsgrundlag og PETs Tvangsindgreb, vil kunne have en disciplinerende effekt på PET, sikre forholdet mellem Tvangsindgreb og efterfølgende domfældelse og forhindre magtmisbrug. Det bør således fastsættes ved lov i § 18 i PET-Forslaget, at Tilsynet har som formål at føre tilsyn med PETs generelle virksomhed, herunder om aktiviteterne har det fornødne hjemmelsgrundlag, og Tvangsindgreb omfattet af § 6 i PET-Forslaget. Det samme bør gælde for PETs brug af agenter.

2. *Det bør fremgå af PET-Forslagets lovtekst, at hvis Tilsynet i forbindelse med sit virke bliver opmærksom på uregelmæssigheder, kan Tilsynet rette henvendelse til rette myndighed og gøre opmærksom herpå.*

PETs ret til at gøre myndigheder opmærksomme på lovovertrædelser bør fremgå af selve lovteksten, hvilket vil være på linje med det svenske SIN (se **bilag III**), som skal videregive sagen til den relevante myndighed med henblik på videre behandling, hvis det er overbevist om, at der er sket en lovovertrædelse.

3. *Tilsynet og Udvalget bør, hvis der er enighed mellem disse, have løbende adgang til at oplyse Folketinget om, at PET og regeringen ikke følger Tilsynets henstillinger, ligesom dette bør fremgå af Tilsynets årlige redegørelser, i det omfang det ikke medfører en fare for nationens sikkerhed.*

Tilsynet og Udvalget bliver ved PET-Forslaget rent informationsmodtagende tilsynsenheder, der er underlagt tavshedspligt, i tilfældet af PETs og regeringens manglende efterlevelse af henstillinger. De tillægges ingen retligt bindende reaktionsmuligheder, der kan bremse PETs og regeringens evt. ulovlige virksomhed.

Det bør således fremgå af PET-Forslagets § 19, at Tilsynet og Udvalget, hvis der er enighed mellem disse, har adgang til at oplyse Folketinget om, at PET og regeringen ikke følger Tilsynets henstillinger, ligesom det bør indgå i Tilsynets årlige redegørelser, såfremt det ikke medfører fare for nationens sikkerhed.

4. *Tilsynet bør af egen drift føre jævnligt tilsyn med omfanget af Tvangsindgreb, i hvilket omfang disse indgreb sker på baggrund af forudgående eller efterfølgende retskendelser, og hvor tit der sker efterfølgende domfældelse.*

Et løbende tilsyn sikrer, at PET konstant ajourfører informationer om baggrunden for, antallet af og personer omfattet af Tvangsindgreb. PET skal til enhver tid kunne redegøre for berettigelsen af hvert enkelt tvangsindgreb.

Et løbende tilsyn vil tillige kunne sikre, at retskendelser som hovedregel indhentes forudgående, og at der ikke udvikler sig en tendens, hvori retskendelser indhentes efter Tvangsindgrebet er foretaget. Det sikrer tillige proportionalitet mellem antallet af Tvangsindgreb og domfældelser.

Forpligtelsen til at føre jævnligt tilsyn bør fremgå af § 18 i PET-Forslaget. Resultaterne af Tilsynets jævnlige tilsyn bør fremgå af den årlige redegørelse, som Tilsynet skal forelægge

Udvalget i Udvalgsforslagets forslag til den nye § 2, stk. 6, eller i den redegørelse om tvangsindgreb, som regeringen skal aflægge ifølge bemærkningerne til Udvalgsforslagets forslag til den nye § 2, stk. 1.

5. *Tilsynet bør kunne føre kontrol med konkrete sager og have adgang til at indkalde ansatte hos PET og regeringen til at afgive vidneudsagn.*

Tilsynet kan ifølge PET-Forslaget anmode om, at en repræsentant for PET er til stede med henblik på at redegøre for de behandlede sager.

Det norske EOS-Utvalget kan stævne (i) ansatte i EOS-tjenesterne, (ii) andre ansatte i den offentlige administration samt (iii) private personer til at afgive mundtligt bevis. Det hollandske CTIVD har adgang til (i) al relevant information, (ii) at afhøre alle ansatte i tjenesterne samt (iii) at afhøre vidner (under ed) og eksperter (se **bilag III**).

Denne kontrol med efterretningstjenesterne, herunder konkrete sager, må antages at have en præventiv effekt i forhold risikoen for, at enkelte medarbejdere i efterretningstjenesterne overskrider deres beføjelser.

Tilsynet bør i PET-Forslagets § 18 have en ret til at føre kontrol med konkrete sager og i PET-Forslagets § 20 have adgang til at indkalde ansatte hos PET, og regeringen til at afgive vidneudsagn.

6. *Tilsynets årlige redegørelse bør indeholde en redegørelse om Tvangsindgreb, regeringens manglende efterlevelse af henstillinger samt om forhold som Tilsynet måtte finde retssikkerhedsmæssigt kritisable.*

Regeringen skal, ifølge Udvalgsforslagets bemærkninger, én gang årligt orientere Udvalget om de tilfælde, hvor Justitsministeriet i medfør af retsplejelovens regler herom er blevet underrettet om, at PET har foretaget tvangsindgreb, som domstolene ikke har godkendt. Endvidere skal Tilsynet årligt udarbejde en redegørelse om sin virksomhed, som afgives til Justitsministeren. Redegørelsen skal forelægges Udvalget før den offentliggøres.

Den årlige redegørelse bør indeholde en redegørelse vedrørende antallet af foretagne Tvangsindgreb, efterfølgende domfældelser og i hvilket omfang, disse indgreb sker på baggrund af forudgående eller efterfølgende retskendelser. Den bør tillige oplyse om regeringens manglende efterlevelse af henstillinger samt om andre forhold, som Tilsynet finder retssikkerhedsmæssigt kritisable.

Dette vil svare til de årlige rapporter som afgives af den britiske Interception of Communications Commissioner og den britiske Intelligence Services Commissioner samt af det norske EOS-Utvalget og det svenske SIN (se **bilag III**).

7. *Folketinget bør udpege flertallet af Tilsynets medlemmer.*

Medlemmerne af Tilsynet bør ikke alene udpeges af regeringen uden direkte deltagelse fra Folketinget, da en sådan udpegning indebærer en risiko for manglende uafhængighed.

Medlemmerne bør nomineres af regeringen, men flertallet bør udpeges endeligt af et kvalificeret flertal i Folketinget. Det bemærkes, at medlemmerne af det svenske SIN og norske EOS-Utvalget udpeges af de respektive parlamenter. Endvidere deltager det hollandske parlament ved udpegelsen af CTIVDs medlemmer, og i Tyskland udpeges medlemmerne af G10 af PKGr, hvis medlemmer er fra parlamentet (se [bilag III](#)).

8. *Tilsynet bør tildeles tilstrækkelige ressourcer til at føre effektivt tilsyn.*

Det bør sikres, at den økonomiske bevilling til Tilsynet er tilstrækkeligt til, at Tilsynet kan løfte de opgaver, det er blevet tildelt i henhold til PET-Forslaget, herunder at føre stikprøvekontrol m.v.

13. Konklusion

Tilsynet får en omfattende adgang til at føre tilsyn med PETs indsamling og behandling af oplysninger, men Tilsynet får ikke til opgave at føre tilsyn med PETs øvrige virksomhed, herunder Tvangsindgreb, og det får ikke en automatisk indsigt i de informationer hos PET, der ikke vedrører dets tilsyn med oplysninger, da det skal operere efter et "need to know"-princip. Endvidere får det kun en adgang til at afgive tilkendegivelser og henstillinger og ingen effektiv adgang til at imødekomme den situation, hvor PET og regeringen ikke følger Tilsynets henstillinger. På den baggrund må det konkluderes, at Tilsynets kompetence i forhold til PETs generelle virksomhed ikke medfører den fornødne kontrol, der kan minimere risikoen for misbrug.

Det foreslås at

- *det bør fremgå af PET-Forslaget, at Tilsynet, foruden tilsyn med (i) indsamling og indhentning af oplysninger og (ii) behandling og videregivelse af oplysninger, fører et retligt tilsyn med PETs virksomhed og dens lovlighed i almindelighed, herunder særligt Tvangsindgreb og PETs brug af agenter.*
- *det bør fremgå af lovtæksten, at hvis Tilsynet i forbindelse med sit virke bliver opmærksom på uregelmæssigheder, kan Tilsynet rette henvendelse til rette myndighed og gøre opmærksom herpå.*
- *Tilsynet og Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne bør, hvis der er enighed mellem disse, have løbende adgang til at oplyse Folketinget om, at PET og regeringen ikke følger Tilsynets henstillinger, ligesom dette bør fremgå af Tilsynets årlige redegørelser, i det omfang det ikke medfører en fare for nationens sikkerhed.*
- *Tilsynet af egen drift skal føre jævnlige tilsyn med omfanget af tvangsindgreb, i hvilket omfang disse indgreb sker på baggrund af forudgående eller efterfølgende retskendelser og hvor tit der sker efterfølgende domfældelse.*
- *Tilsynets årlige redegørelse skal indeholde en redegørelse om tvangsindgreb og regeringens manglende efterlevelse af henstillinger samt om forhold som Tilsynet måtte finde retssikkerhedsmæssigt kritisable.*

- *Tilsynet bør kunne føre kontrol med konkrete sager og have adgang til at indkalde ansatte hos PET, og regeringen til at afgive vidneudsagn.*
- *Folketinget bør udpege flertallet af Tilsynets medlemmer.*
- *Tilsynet bør tildeles tilstrækkelige ressourcer til at udføre effektivt tilsyn med efterretningstjenesterne*

Bilag I – Tilsynets kompetencer som følge af PET-Forslaget

PET-Forslaget medfører en række nye tiltag som skal styrke kontrollen med PET (og FE). Tiltagene gennemgås nedenfor.

a. Kontrol med overholdelse af PET-Forslaget, jf. PET-Forslagets § 18.

Tilsynet skal føre tilsyn med PETs overholdelse af PET-Forslagets regler om

- tilvejebringelse af oplysninger via PETs egen indsamling,
- PETs modtagelse af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder,

- intern behandling af personoplysninger om fysiske personer,
- intern behandling af oplysninger om juridiske personer,
- pligten til at slette oplysninger om fysiske og juridiske personer, hvis der ikke i forbindelse med undersøgelsen eller efterforskningen er tilvejebragt ny oplysninger inden for de seneste 15 år,
- PETs videregivelse af oplysninger til FE, andre danske forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder og internationale organisationer,
- PETs behandling af oplysninger om lovlig politisk virksomhed.

Tilsynet skal operere efter et "need to know"-princip og kun skaffe sig adgang til oplysninger der er nødvendige for at udføre kontrol.³³ Det får ikke til opgave at føre tilsyn med PETs generelle virksomhed eller konkrete operationer (herunder Tvangsindgreb) og hvorvidt aktiviteterne er lovlige. Tilsynet kan i sagens natur ikke målrette sin kontrol mod Tvangsindgreb.³⁴

b. Adgangen til at afgive udtalelse over for PET, jf. PET-Forslagets § 19.

Tilsynet kan som led i sin virksomhed afgive udtalelse over for PET, og Tilsynet skal underrette justitsministeren om forhold som Tilsynet mener Justitsministeren bør have kendskab til.

PET kan undtagelsesvist vælge ikke at følge en henstilling i en udtalelse fra Tilsynet. I så fald skal PET underrette Tilsynet herom, og uden unødigt ophold forelægge sagen for Justitsministeren, som skal træffe afgørelse i sagen. Der skal endvidere ske underretning af Udvalget, hvis justitsministeren og regeringen træffer afgørelse om ikke at følge henstillingen.

³³ Jf. de specifikke bemærkninger til PET-Forslagets § 20.

³⁴ Jf. de specifikke bemærkninger til PET-Forslagets § 18.

Tilsynet kan ikke – udover de tilfælde, hvor Tilsynet i forbindelse med den indirekte indsigtsoverenskomst kan pålægge PET at slette oplysninger (se **bilag I.d**) – give påbud eller nedlægge forbud over for PET.

c. Indsigten i PETs virksomhed, jf. PET-Forslagets § 20.

Tilsynet kan fra PET kræve enhver oplysning og alt materiale, der er af betydning for dets virksomhed, og det får adgang til PETs lokaler. Endvidere kan Tilsynet afkræve PET skriftlige udtalelser om faktiske og retlige forhold. "Materiale" skal forstås i vid forstand og omfatter bl.a. dokumenter i traditionel forstand, elektroniske oplysninger, båndoptagelse, film m.v.³⁵

"Af betydning for dets virksomhed" indebærer, at Tilsynet skal operere efter et "need to know"-princip og kun skaffe sig adgang til oplysninger, der er nødvendige for at udføre kontrol med indsamling, indhentning, behandling og videregivelse af oplysninger, og det skal modvirke en utilsigtet spredning af sensitive oplysninger.³⁶ Det får ikke til opgave at føre tilsyn med PETs generelle virksomhed eller konkrete operationer (herunder Tvangsindgreb), og hvorvidt aktiviteterne er lovlige.

d. Adgangen til at sikre fysiske og juridiske persons indirekte indsigt i oplysninger, jf. PET-Forslagets § 13.

En fysisk eller juridisk person kan anmode Tilsynet om at undersøge, hvorvidt PET uberettiget behandler oplysninger om den pågældende. Tilsynet skal sikre, at dette ikke er tilfældet og give personen meddelelse herom, ligesom Tilsynet kan, hvis særlige forhold gør sig gældende, pålægge PET at give personen hel eller delvis indsigt i oplysningerne om vedkommende.

Tilsynet kan påse behandlingen af oplysninger af egen drift eller efter en klage.

e. Retten til at anmode om PET-repræsentants tilstedeværelse, jf. PET-Forslagets § 20, stk. 4.

Tilsynet kan anmode om, at en repræsentant for PET er til stede med henblik på at redegøre for de behandlede sager.

f. Årlig redegørelse, jf. PET-Forslagets § 22.

Tilsynet skal årligt udarbejde en redegørelse om sin virksomhed, som afgives til justitsministeren. Redegørelsen skal forelægges Udvalget, før den offentliggøres.

³⁵ Jf. de specifikke bemærkninger til PET-Forslagets § 20.

³⁶ Jf. de specifikke bemærkninger til PET-Forslagets § 20.

Bilag II - Sammenligning med andre europæiske ikke-parlamentariske tilsyn

I 2011 udgav Europa-Parlamentet en undersøgelse af parlamentariske og ikke-parlamentariske tilsynsenheders tilsyn med efterretningstjenester i EU.³⁷ Undersøgelsen indeholder en række skemaer over, hvilke kompetencer og indsigtsmuligheder diverse tilsyn har i EU.

PET-Forslaget medfører, at Tilsynet fører tilsyn med følgende af de aktivitetskategorier³⁸, som diverse europæiske ikke-parlamentariske tilsyn fører tilsyn med i deres respektive hjemstater:

Aktivitet	Aktiviteter Tilsynet fører tilsyn med
Indsamling af information ved brug af specielle beføjelser (tvangsindgreb)	X
Indsamling af information fra åbne offentligt tilgængelige kilder	X
Anvendelse af persondata	X
Informationsdeling mellem tjenester på nationalt plan	X
Informationsdeling med fremmede tjenester	X
Informationsdeling og samarbejdsaftaler med fremmede regeringer og tjenester	X
Analyser af information og udarbejdelse af rapporter	X
Udnævnelse af ledende medarbejdere	
Udnævnelse af tilsynsenheder indenfor tjenesterne	

I forhold til "Indsamling af information ved brug af specielle beføjelser (tvangsindgreb)" bemærkes det, at Tilsynet ikke får til opgave at føre tilsyn med PETs generelle virksomhed, herunder Tvangsindgreb, men at det får til opgave at føre tilsyn med behandlingen (herunder tilvejebringelse) af personoplysninger, og en adgang til at kræve enhver oplysning og alt materiale, der er af betydning for dets virksomhed. Tilsynet skal operere efter et "need to know"-princip og kun skaffe sig adgang til oplysninger, der er nødvendige for at udføre kontrol. Det får ikke til opgave at føre tilsyn med PETs generelle virksomhed eller konkrete operationer (herunder Tvangsindgreb), og hvorvidt aktiviteterne er lovlige. Tilsynet kan i sagens natur ikke målrette sin kontrol mod Tvangsindgreb.

PET-Forslaget medfører, at Tilsynet får indsigt i informationskategorierne nedenfor³⁹, som diverse europæiske ikke-parlamentariske tilsyn har indsigt i, i deres respektive hjemstater. Adgangen til den fulde indsigt vil dog antageligt kunne begrænses, såfremt informationerne ikke kan anses for af betydning for Tilsynets virksomhed. "Af betydning for dets virksomhed" indebærer, at Tilsynet skal operere efter et "need to know"-princip og kun skaffe sig adgang til oplysninger, der er nødvendige for at udføre kontrol med indsamling, indhentning, behandling og videregivelse af oplysninger, og det skal modvirke en utilsigtet spredning af sensitive oplysninger. Det får som nævnt ikke til opgave, at føre tilsyn med konkrete operationer, herunder Tvangsindgreb.

³⁷ Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs – "Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union", 2011.

³⁸ Se skema 2 i Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs – "Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union", 2011.

³⁹ Se skema 4 i Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs – "Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union", 2011.

Typen af information	Tilsynets adgang
Fremtidige operationer	Begrænset indsigt
Igangværende operationer	Begrænset indsigt
Færdiggjorte operationer	Begrænset indsigt
Ministerielle instruktioner/direktiver til tjenester	Fuld indsigt
Budget og planlagte udgifter for tjenester	
Tidligere udgifter	
Aftaler med fremmede regeringer, tjenester og internationale organisationer	Begrænset indsigt
Information modtaget fra andre nationale tjenester	Fuld indsigt
Information modtaget fra fremmede regeringer og sikkerhedstjenester	Fuld indsigt
Information modtaget fra internationale organisationer (f.eks. FN, EU eller NATO)	Fuld indsigt

Regeringen skal underrette Udvalget om PETs årlige budget og eventuelt give detaljerede oplysninger om budgetmæssige forhold på de enkelte opgaveområder.

PET-Forslaget medfører, at Tilsynet får følgende kompetencer⁴⁰, som diverse europæiske ikke-parlamentariske tilsyn har i deres respektive hjemstater:

Kompetencer og midler	Tilsynets kompetencer
Modtage og gennemgå årlige rapporter fra tjenester	X
Periodiske møder med ledelserne i tjenesterne	X
Invitere ledelserne til at afgive vidneudsagn på andre tidspunkter	X
Invitere eksterne eksperter	
Invitere personer fra offentligheden	
Stævne ansatte i tjenesterne til at afgive vidneudsagn	
Stævne personer fra den udøvende magt til at afgive vidneudsagn	
Stævne tjenester til at fremlægge bevis	
Inspektion af tjenesternes lokaler	X

Sammenfattende kan det anføres, at Tilsynet får en begrænset indsigtsret, når den sammenlignes med de kategorier af indsigt der er hos diverse europæiske tilsyn, og Tilsynet får ikke halvdelen af de kompetencer, som findes hos diverse europæiske tilsyn, herunder retten til at stævne tjenester til at afgive vidneudsagn og retten til at stævne tjenester til at afgive bevis.

⁴⁰ Se skema 5 i Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs – "Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union", 2011.

Bilag III - Udvalgte landes ikke-parlamentariske tilsyn

I dette bilag vil en række individuelle kompetencer hos udvalgte europæiske tilsyn blive fremhævet.

Tyskland

Tysklands kontrol med efterretningstjenester består af det parlamentariske Parlamentarische Kontrollgremium ("PKGr") og det ikke-parlamentariske G10. PKGr har ret til at modtage information om tvangsindgreb og om håndteringen af personoplysninger.⁴¹ Den føderale regering er underlagt en omfattende pligt til at rapportere til PKGr om generelle aktiviteter og væsentlige operationer. Endvidere skal den rapportere om andre operationer, hvis det kræves af PKGr, og PKGr kan tillige kræve adgang til fysiske og elektroniske filer og foretage interviews af ansatte i tjenesterne, regeringerne og den føderale regering samt andre offentligt ansatte.⁴² Tjenesterne har dog en mulighed for at modsætte sig videregivelsen af oplysninger, hvis væsentlige grunde berettiger dette.

Medlemmerne af G10 udpeges af det parlamentariske PKGr. G10 fører et særligt tilsyn med overvågningsforanstaltninger i forhold til korrespondance, post og telekommunikation.⁴³ G10 skal give tilladelse til hvert enkelt indgreb i korrespondance, post og telekommunikation. Dens tilsyn omfatter derudover indsamlingen, behandlingen (herunder analyser) og anvendelsen af personoplysninger og meddelelse til den pågældende. G10 behandler og undersøger endvidere klager over indgreb i korrespondance, post og telekommunikation og har ret til at modtage enhver information der anmodes om, herunder al dokumentation, alle filer samt adgang til tjenesternes lokaler.

Hver sjette måned afgiver den føderale regering en rapport om overvågning af post og telekommunikation til PKGr. PKGr rapporterer til parlamentet i midten og slutningen af hver parlamentsperiode og afgiver årligt en rapport.

Sverige

Sveriges kontrol med efterretningstjenester består af to parlamentariske komiteer (der kan indkalde vidner), ombudsmanden og Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten ("SIN"). SIN har to hovedopgaver i form af sikring af lovligheden ved hemmelige tvangsindgreb og tilsyn med personoplysninger.⁴⁴ Endvidere kan private personer anmode SIN om indsigt i og kontrol af, hvorvidt de har været genstand for overvågning og hemmelige tvangsindgreb samt, om der er sket lovlig behandling af deres personoplysninger.⁴⁵ SIN har ret til at modtage information fra de myndigheder, der er underlagt dets tilsyn, og det kan indhente ekspertviden og invitere personer til møder. Endvidere kan SIN foretage inspektioner af tjenesternes lokaler. Parlamentet vælger medlemmerne af SIN og SIN afgiver årligt en rapport til regeringen, som offentliggøres. I denne rapport har SIN mulighed for at udtrykke dets mening om f.eks. utilstrækkelig lovgivning. Endvidere kan SIN afgive specielle rapporter. Hvis SIN er overbevist om,

⁴¹ Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs – "Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union", 2011, s. 220.

⁴² Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs – "Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union", 2011, s. 220.

⁴³ Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs – "Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union", 2011, s. 222 samt <http://www.ennir.be/germany/intelligence-review-germany>.

⁴⁴ <http://www.sakint.se/Ny-sida.html> og Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs – "Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union", 2011, s. 280 og 285.

⁴⁵ Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten årsberättelse 2008, s. 39 og <http://www.sakint.se/InEnglish.htm>.

at der er sket en lovovertrædelse eller mangelfuld behandling af oplysninger, skal SIN videregive sagen til den relevante myndighed med henblik på videre behandling. SINS tilsyn omfatter ikke de svenske domstole, men i 2008 blev SIN opmærksom på, at det ikke fremgik af tvangsindgrebsregistre og kendelser, hvilken dommer der havde givet tilladelse til tvangsindgrebene.⁴⁶ SIN påpegede dette i sin rapport og overfor de svenske domstole. I rapporten påtales det endvidere overfor anklagemyndigheden, at der var manglende og varierende procedurer for underretning af individer, der havde været udsat for hemmelige tvangsindgreb.⁴⁷

Holland

Hollands kontrol med efterretningstjenester består af to parlamentariske komiteer og af den ikke-parlamentariske Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (”CTIVD”). De parlamentariske komiteer kan føre tilsyn med bl.a. effektivitet, budget og aktiviteternes lovlighed, og kan begge anmode om at få udleveret de oplysninger, de anser for nødvendige for at udøve deres virksomhed. Endvidere rådgiver CTIVD ministre, både på eget initiativ og ved anmodning, og fungerer som en intern behandler af klager, som den ansvarlige minister modtager. Efterretningstjenesterne i Holland består af General Intelligence and Security Service (GISS), der er den civile efterretnings- og sikkerhedstjeneste, og Defence Intelligence and Security Service (DISS), der er den militære efterretnings- og sikkerhedstjeneste. Både GISS og DISS må udføre efterretningsaktiviteter i udlandet.

Medlemmerne af CTIVD udpeges i samarbejde med det hollandske parlament. CTIVD foretager individuelle dybdegående undersøgelser, som resulterer i offentlige rapporter, og det overvåger en række af efterretningstjenestens aktiviteter, herunder behandlingen af personoplysninger, selvom det ikke er en lovfæstet opgave. CTIVD overvåger systematisk tjenestens tvangsindgreb og har en ubegrænset adgang til hemmelig information. Det kan afhøre alle ansatte i tjenesten, som er forpligtigede til at afgive al relevant information. Det kan endvidere inspicere lokaler og afhøre vidner (under ed) samt eksperter.⁴⁸ CTIVD afgiver årligt en rapport.

CTIVD agerer som en rådgivende komite, når der indgives en klage, hvilket indebærer, at CTIVD overtager undersøgelsen af klagen, afhører klageren og de relevante ansatte hos tjenesterne samt gennemgår de relevante sagsfiler.⁴⁹ CTIVD afgiver herefter en ”opinion” om sagen til den pågældende minister. Følger ministeren ikke denne opinion, skal klageren have tilsendt den ikke-fulgte opinion.⁵⁰

I CTIVDs rapport for 2011-2012 kritiserede CTIVD efterretningstjenestens procedurer og grundlaget for videregivelse af informationer som følge af personsikkerhedsundersøgelser vedrørende politikere og som led i regeringsdannelser. CTIVD fandt, at undersøgelser blev foretaget på et utilstrækkeligt grundlag, at skriftlighedskrav ikke blev efterlevet samt, at information blev videregivet uden lovhjemmel eller i strid med loven.⁵¹ CTIVD påpegede endvidere, at efterretningstjenesten ikke havde tilstrækkeligt styr på registre og håndteringen af dokumentation.⁵²

⁴⁶ Säkerhets- och integritetsskyddsmyndens årsberättelse 2008, s. 47-48.

⁴⁷ Säkerhets- och integritetsskyddsmyndens årsberättelse 2008, s. 51-53.

⁴⁸ Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs – ”Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union”, 2011, s. 256.

⁴⁹ CTIVD, Annual Report 2011-2012, s. 9.

⁵⁰ CTIVD, Annual Report 2011-2012, s. 9.

⁵¹ CTIVD, Annual Report 2011-2012, s. 16, 169, 171-173, 178-19.

⁵² CTIVD, Annual Report 2011-2012, s. 175.

I rapporten for 2010-2011 konstaterede CTIVD, at GISS' Foreign Intelligence Unit foretog handlinger, som kunne være i strid med andre landes suverænitet samt, at der blev udført ulovlige og uagtsomme handlinger.⁵³ Det påtalte var bl.a. mangelfulde grundlag for brug af beføjelser, operationelle ansattes uagtsomme adfærd i udlandet og mangelfuld supervision fra ledelsen.⁵⁴ CTIVD påpegede i forbindelse hermed det uklare lovgrundlag, som lå til grund for aktiviteterne. Endvidere konstaterede CTIVD, at agenter var blevet anvendt ulovligt⁵⁵, og at ulovlig aflytning havde fundet sted.⁵⁶ I sin rapport for 2008-2009 konkluderede CTIVD, at der var blevet foretaget flere indgreb, som stod i misforhold til indgrebenes formål.⁵⁷

Norge

Norges kontrol med efterretningstjenester består af EOS-Utvalget, hvis medlemmer udpeges af parlamentet. EOS-Utvalget fører tilsyn med behandlingen af personoplysninger, tvangsindgreb og overholdelse af retssikkerhed og individets rettigheder.⁵⁸ Det skal sikre, at ingen person underkastes strengere indgreb end nødvendigt.

EOS-Utvalget udøver dets tilsyn via inspektioner, undersøgelser af klager eller sager, der rejses af egen drift. Det kan stævne (i) ansatte i EOS-tjenesterne, (ii) andre ansatte i den offentlige administration samt (iii) private personer til at afgive mundtligt bevis. Der har endvidere retten til at indkalde eksperter og en bred ret til at inspicere arkiver, registre og lokaler. EOS-Utvalget afgiver årligt en offentlig rapport.

Private kan indgive klager over efterretningstjenesterne til EOS-Utvalget, hvorefter EOS-Utvalget foretager en undersøgelse på baggrund af klagen.⁵⁹ Finder EOS-Utvalget, at der er kritisable forhold, underrettes personen om dette, og EOS-Utvalget kan anmode efterretningstjenesten om at betale kompensation til den pågældende.

I 2011 kritiserede EOS-Utvalget efterretningstjenestens brug af hemmelig videoovervågning uden det fornødne lovmæssige grundlag samt det, at EOS-Utvalget ikke var blevet orienteret om indgrebet.⁶⁰ EOS-Utvalget tilkendegav i denne forbindelse, at det forventede at blive informeret om alle former for fremtidige tvangsindgreb, uanset lovgrundlag.

I 2010 kritiserede EOS-Utvalget efterretningstjenesten i tre sager vedrørende tvangsindgreb, som EOS-Utvalget blev opmærksom på som led i dets regelmæssige gennemgang af sager.⁶¹ I den første sag understregede EOS-Utvalget kravet om en konkret vurdering ved foretagelse af indgreb uden forudgående retskendelse samt kravene til selve vurderingen.⁶² I den anden sag kritiserede EOS-Utvalget overskridelsen af en frist for indgivelse af en begæring om opretholdelse af et

⁵³ CTIVD, Annual Report 2010-2011, s. 17-18, 47, 59 og 74.

⁵⁴ CTIVD, Annual Report 2010-2011, s. 74-75 og 81.

⁵⁵ CTIVD, Annual Report 2010-2011, s. 75 og 83.

⁵⁶ CTIVD, Annual Report 2010-2011, s. 80 og 85.

⁵⁷ CTIVD, Annual Report 2008-2009, s. 96

⁵⁸ <http://www.eos-utvalget.no/hXGXCTgZfk5R.35.idium> og <http://www.ennir.be/norway/intelligence-review-norway>

⁵⁹ <http://www.eos-utvalget.no/hXGXCTgZfMYn.35.idium>.

⁶⁰ EOS-Utvalgets Abbreviated Annual Report 2011, s. 17-18.

⁶¹ Årsmelding for 2010, s. 15.

⁶² Årsmelding for 2010, s. 15.

tvangsindgreb.⁶³ I den tredje sag kritiserede EOS-Utvalget at efterretningstjenesten havde fortsat en rumaflytning efter, at retten havde givet afslag på begæringen om at opretholde aflytningen.⁶⁴

Storbritannien

I Storbritannien udpeger premierministeren en Interception of Communications Commissioner og en Intelligence Services Commissioner, der fører tilsyn med bl.a. de britiske efterretningstjenester. Begge Commissioners skal have haft et "high judicial office" for at blive udnævnt, og de afgiver hver især en årlig rapport til premierministeren, som offentliggøres. Dele af rapporterne offentliggøres dog ikke af hensyn til efterretningstjenesterne og statens sikkerhed.

Interception of Communications Commissioner har til opgave at føre tilsyn med tvangsindgreb, herunder lovligheden, omfanget, tilladelsesprocessen og ansvarligheden, imens Intelligence Services Commissioner fører tilsyn med efterretningstjenesternes overordnede virksomhed og indretning, herunder personer og de tekniske indretninger. Begge Commissioners har adgang til og indsigt i efterretningstjenesternes personale, dokumenter og operationer.

I Intelligence Services Commissioner's årlige rapport tages der bl.a. stilling til antallet af og kategorien af fejl der begås af tjenesterne, særligt i forbindelse med operationer og indhentelse af tilladelser til at begå indgreb.⁶⁵ I rapporten afgives der en overordnet vurdering af tjenesternes virksomhed og lovlighed.

I Interception of Communications Commissioner's årlige rapport gennemgås en række eksempler hvor tvangsindgreb er blevet anvendt.⁶⁶ Endvidere angives omfanget af tvangsindgreb samt antallet og beskrivelser af fejl i forbindelse med tvangsindgreb.⁶⁷ I rapporten afgives der en overordnet vurdering af tvangsindgrebenes lovlighed.⁶⁸

⁶³ Årsmelding for 2010, s. 15.

⁶⁴ Årsmelding for 2010, s. 15.

⁶⁵ Se bl.a. Intelligence Services Commissioner, 2011 Annual Report, s. 23.

⁶⁶ Se bl.a. 2011 Annual Report of the Interception of Communications Commissioner, s. 9.

⁶⁷ Se bl.a. 2011 Annual Report of the Interception of Communications Commissioner, s. 16-17.

⁶⁸ Se bl.a. 2011 Annual Report of the Interception of Communications Commissioner, s. 25.