

Essay

Efterretningstjenesterne og
demokratiet:

Demokratisk ansvarlighed og tilsyn

Af Melanie Sofia Hartvigsen, Ph.d.-stipendiat,
Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet

Pernille Boye Koch, Ph.D.,
National chef for Institut for Menneskerettigheder

Magtudredningen 2.0



Er den demokratiske kontrol med de danske efterretningstjenester tilstrækkelig? Hvem har den egentlige indflydelse på fastsættelsen af tjenesternes mandat, og hvordan balanceres hensynet til borgernes rettigheder i forhold til den nationale sikkerhed?

Den seneste magtudredning beskæftigede sig ikke med disse afgørende demokratiske spørgsmål. Siden da har efterretningstjenesterne imidlertid fået øgede beføjelser og ressourcer, og den teknologiske udvikling har givet tjenesterne hidtil uanede muligheder for at gå meget tæt på borgernes privatliv. Derudover har de senere år budt på massiv mediedækning af forskellige forhold omkring de danske efterretningstjenester, og dermed har også lovgrundlaget og tilsynet med efterretningstjenesterne fået en hel del opmærksomhed i den danske offentlighed. Den nye Magtudredning er således en oplagt anledning til at efterspørge et oplyst og sagligt grundlag for en demokratisk diskussion af efterretningstjenesterne som fænomen i et demokratisk samfund.

I dette essay vil vi belyse nogle af de retlige og samfundsmæssige udfordringer og blinde vinkler, som kan konstateres på feltet. Forskning i de danske efterretningstjenester er begrænset, og vi trækker derfor på den eksisterende viden i den internationale litteratur, når vi i det følgende kvalificerer de væsentligste spørgsmål vedrørende efterretningsområdet.

Tilsyn med efterretningstjenesterne i Danmark

Det er langt fra første gang, at de danske efterretningstjenester er under kritisk lup. Op gennem sidste halvdel af 1900-tallet afdækkedes forskellige skandaler om fx ulovlig overvågning, registrering af lovlig politisk virksomhed, og aflytning af kabler, herunder kommunikation til og fra udenlandske ambassader i Danmark. På den baggrund blev to kommissioner nedsat; PET-Kommissionen, nedsat i 1999, som skulle kulegrave PET's virke fra 1945-1991, og Wandler Pedersen-Kommissionen, nedsat i 1998, som skulle gennemgå de retlige rammer for registreringsvirksomhed hos både PET og FE (Andersen et al., 2022).

Kommissionsarbejdet tog 10 år, og i mellemtiden gik vi ind i en nye efterretningsæra, hvor krigen mod terror fundamentalt ændrede vores trusselsbillede og sikkerhedsforståelse og derved understregede behovet for stærke efterretningstjenester (Richards, 2012). Som konsekvens har tjenesterne i en lang

række vestlige demokratier løbende fået tildelt øgede magtbeføjelser og nye revolutionerende redskaber, hvilket kun har øget behovet for at føre kontrol med selvsamme organisationer (Herman, 2004; Koch, 2016). Det direkte resultat af de to kommissionernes arbejde var oprettelsen af det uafhængige Tilsyn med Efterretningstjenesterne i 2013, som erstattede det eksisterende Wamberg-udvalg, som indtil da havde ført en noget utilstrækkelig kontrol med tjenesterne siden 1964 (Andersen et al., 2022).

Uafhængige tilsyn med efterretningstjenester er stadig et relativt nyt fænomen i demokratiske samfund, og selvom det for nuværende er alment accepteret, at det er nødvendigt med kontrol af efterretningstjenesterne, så er der stadig mange kontroverser forbundet med denne praksis (Müller-Wille, 2006). Årsagen til mange af disse kontroverser skal findes i det ofte altoverskyggende argument om hensynet til nationens sikkerhed. Der er dog to helt fundamentale argumenter for, hvorfor tilsyn og kontrol med vores efterretningstjenester er helt afgørende. Den første er det retstatslige argument som beror sig på at med magt må følge ansvar, "rule of law" og menneskerettighedsprincipper (Born & Leigh, 2005; Koch, 2016). Det andet er det politologiske argument, som hviler på at ansvarlighed, som tilsyn og kontrol er en forudsætning for, er fuldstændig afgørende for at en statslig autoritet kan have demokratisk legitimitet (Bochel et al., 2015; Matei, 2014; Yauri-Miranda, 2021). Uden tilsyn og kontrol ingen legitimitet. Heller ikke for efterretningstjenesterne.

Trods de mange års kommissionsarbejde og de tunge juridiske og samfundsmæssige argumenter for, hvorfor tilsyn, herunder dets funktion, sammensætning og virke, er afgørende for de danske efterretningstjenesters berettigelse til at operere i det danske demokratiske samfund, så ved vi forsvindende lidt om tjenesternes så vel som tilsynsorganers virke og praksis, samt den professionelle relation mellem dem, som fører tilsyn og dem, som er underlagt tilsyn. Forskere, medier og civilsamfundsaktører er udfordret af den omfattende mørklægning omkring tjenesternes praksis og den vidtgående tavshedspligt, som tilsynsorganerne er underlagt. Heller ikke den politiske debat gør os meget klogere. Uden den nødvendige offentlige diskussion, er det nærliggende at spørge til, på hvilke grundlag efterretningstjenesternes demokratiske legitimitet hviler.

Det vi ved, og alt det vi ikke ved om mekanismer for ansvarlighed

Med afsæt i ovenstående argumenter for relevansen af tilsyn med efterretningstjenesterne, fremsætter vi her helt fundamentale spørgsmål, som bør studeres nærmere i den danske kontekst – specielt set i lyset af de seneste års skandaler, som både har indikeret et utilstrækkeligt tilsynssystem og tværorganisatoriske konflikter med store konsekvenser til følge. Spørgsmålet om tilsyn med efterretningstjenesterne kan tilgås ud fra to relevante og af hinanden afhængige vinkler – den retlige (mekanismer for ansvarlighed) og den politologiske (ansvarlighedsdyder).

Med afsæt i den første så kan vi lære en masse om vores eget tilsynssystem og lovrammen for de danske efterretningstjenester, ved at se ud over de danske grænser til de lande, som vi ellers sammenligner os med, og til den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Vi behøver kun at se til vores skandinaviske naboer mod nord, Norge, for at konstatere, at det danske tilsynssystem i sammenligning hermed fremstår noget sporadisk og snævert. Man har i Danmark valgt en reduceret model, hvor det uafhængige organ, Tilsynet med Efterretningstjenesterne, fører tilsyn med, om tjenesterne behandler personoplysninger i overensstemmelse med lovgivningen, og nu også med legaliteten af PET's operative opgaver.¹ Altså har man ikke et generelt mandat til at føre tilsyn med alle former for operationer, metoder, samarbejdspartnere eller andre nødvendige aspekter af efterretningspraksissen.

Den anden del af tilsynssystemet, Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne, er så tavshedsbelagt, at vi reelt set ikke ved meget om, hvad Udvalget konkret fører tilsyn med. Endvidere kan man diskutere, om man kan betegne det som tilsyn, idet Udvalget ikke har nogle konkrete tilsynsbeføjelser, men snarere fungerer som et forum for, at tjenesterne kan informere om de sager og spørgsmål, de finder relevante. Med det for nylig vedtagende lovforslag om ændringen af loven om PET, er der de to organers mandater blevet udvidet, men det indebærer også en svækket politisk uafhængighed (*L 160-Bilag 1, 2024*).

¹ Dette nye mandat er indført ved vedtagelsen af Lov om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET), lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester og lov om beskyttelse af whistleblowere d. 4. juni 2024.

Nordmændene har valgt en anden og mere omfattende model. Norges tilsynsorgan, Stortingets Kontrollutvalg har, til sammenligning, mandat til at føre tilsyn med hele informationslivscyklussen; indsamling, deling, brug af og adgang til information. Dette gælder også for tredjepartsinformation (EOS-Utvalget, n.d.). Dette er blot et eksempel, men generelt fører vores naboer et mere omfattende tilsyn med deres efterretningstjenester, end vi gør i Danmark (Institut for Menneskerettigheder, 2022). Denne erkendelse falder sammen med nødvendigheden af at tage de nye arbejdsformer og metoder i tjenesterne i betragtning, når vi diskuterer tilsyn, herunder masseindhentning, open source, og predictive intelligence. Et nærliggende spørgsmål, som vi bør beskæftige os med, er derfor; hvad betyder efterretningstjenesternes markante nye arbejdsformer for demokratiet og individets rettigheder, og hvordan omstiller vi kontrol og ansvarligheds-mekanismer til denne virkelighed?

Vi kan også vende blikket mod den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, når vi vil informere os om de retlige krav til tilsyn med efterretningstjenesterne. Domstolen har afprøvet en række sager inde for området,² og vi kan heraf udlede følgende: 1) hensynet til statens sikkerhed er en anerkendt og legitim grund til at acceptere indskrænkninger af rettigheder; 2) Domstolen tildeler generelt staterne en bred skønsmargin i sager om rigets sikkerhed og efterretningstjenester; og 3) til gengæld stilles der krav om effektive retsgarantier for at undgå vilkårlig magtanvendelse i erkendelse af, at efterretningstjenesterne foretager meget intensive indgreb i individers rettigheder (Koch, 2023). Det betyder konkret, at der skal være et betryggende og klart hjemmelsgrundlag, som giver borgerne en tilstrækkelig indikation af de omstændigheder hvor man af de offentlige myndigheder kan blive udsat for hemmelig og potentiel farlig indblanding i privatlivet (*Leander v. Sweden*, 1987). Dette kan ikke siges at være tilfældet i den danske kontekst, hvor retsgrundlaget i mange henseende er abstrakt og mangler detaljeringsgrad (Koch, 2023), hvilket i praksis gør det meget svært at gennemskue, hvornår man som borger kan falde i tjenesternes søgelys. Det vedtagende lovforslag til revidering af lovgrundlaget for PET

² Bl.a. to nyere domme fra 2021 mod henholdsvis Storbritannien (Big Brother Watch and Others v The United Kingdom) og Sverige (Centrum för Rättvisa v Sweden), hvor begge lande blev fundet skyldige i at overtræde borgerrettighederne, da visse dele af deres overvågningssystemer strider imod artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som blandt andet beskytter retten til privatliv.

har ikke været til megen hjælp i forhold til, at abstraktionsniveauet bliver mindre og detaljeringsgraden højere. Vi bør derfor interessere os for, hvorfor de politiske beslutningstagere i Danmark er tøvende overfor at implementere de retlige krav fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Et yderst relevant forskningsspørgsmål kunne lyde som følgende: hvordan forenes de retlige krav fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol med de politiske logikker?

Det vi ved, og alt det vi ikke ved om ansvarlighedsdyder

Det retlige fokus alene er ikke tilstrækkeligt, og et supplerende politologisk fokus er en nødvendighed, da vi ikke kan forvente at passende lovgivning løser alle problemer (Born & Leigh, 2005). Efterretningsvirksomhed vil nødvendigvis altid være omgivet af en vis grad af mørklægning, hvilket alt andet lige giver øget mulighed for at omgå loven. Pointen er her ikke hvorvidt at efterretningstjenesterne faktisk omgår loven, men at muligheden for at gøre det og holde det ude af søgelyset er der. Af denne årsag bør vi også inddrage den politologiske vinkel, som efterspørger en bredere diskussion af vores samfundsmæssige værdier, specielt vores frihedsværdier kontra sikkerhed, og hvordan vi oversætter dem i en efterretningskontekst. Sagt med andre ord; hvilke type efterretningsorganisation og -praksis vil vi have skal repræsentere os som samfund? Hvilke begrænsninger på vores civile rettigheder i sikkerhedens navn, kan vi stå inde for som liberalt demokratisk samfund? Samlet set; hvilke ansvarlighedsdyder bør vi forvente, at vores efterretningstjenester opererer efter?

Dyder om ansvarlighed er kontekstuelle og afspejler de normer og værdier som hersker i den pågældende stat. Bredt forstået er det ønskværdige egenskaber hos statslige organisationer og embedsmænd (Bovens, 2010), og kan f.eks. manifesteres i en vilje til at være transparent, udøve responsivitet, og være sit demokratiske ansvar bevidst (Bovens et al., 2014; Considine, 2002; Koppell, 2005). Oftest vil disse ønskværdige egenskaber fremgå af organisationens interne etiske retningslinjer. Disse er i Danmark ikke offentligt tilgængelige for efterretningstjenesterne. Vi ved derfor ikke ret meget om, hvilket etisk grundlag der ligger for praksisen, eller i hvor høj grad de efterleves. Dette gør dog ikke emnet mindre relevant for den offentlige diskussion, men en kvalificeret debat må nødvendigvis basere sig på et oplyst grundlag. Et sådan grundlag kan delvist oplyses af forskningen, ved at undersøge de herskende logikker

omkring demokratisk ansvarlighed, herunder hensynet til borgernes frihedsrettigheder i relation til hensynet til den nationale sikkerhed, blandt de respektive aktører.

Vi bør samtidig se bredere end blot til efterretningstjenesterne, tilsynsorganerne og regeringen, når vi definerer hvem de relevante aktører er. Det danske civilsamfund har en lang tradition for at blande sig i den offentlige debat og forsøge at skabe indflydelse (Damgaard, 2003), og dette er også gældende for problematikker angående efterretningstjenesterne. Analyser fra Institut for Menneskerettigheder samt høringssvar fra fagforeninger, interesseorganisationer og NGO'er har i flere tilfælde dannet grundlag for politiske overvejelser angående lovrammen for efterretningstjenesterne. Spørgsmålet om hvor meget indflydelse de rent faktisk har, og hvor meget politisk lydhørhed der er overfor civilsamfundet, står dog fortsat i det uvisse. En undersøgelse af civilsamfundets rolle i spørgsmålet om efterretningstjenesternes demokratiske ansvarlighed kan oplyse samtalen på to vigtige områder. Det ene er en kortlægning af de formelle, såvel som uformelle magtdynamikker, som hersker på efterretningsområdet, da disse har en påvirkning på tilsynsorganernes mandat og virke, samt hvilke dyder der praktiseres efter i tjenesterne (Bigo et al., 2023). Det andet område er et overordnet spørgsmål om efterretningstjenesternes demokratiske legitimitet. Vi ved fra den akademiske litteratur, at legitimiteten styrkes ved at engagere civilsamfundet i principielle spørgsmål om tjenesternes mandat, praksis og tilsyn (Gill 2016; Bakir 2019; Dover 2020). I denne henseende er der ikke noget kontroversielt i at påpege, at den demokratiske beslutningsproces bør være karakteriseret af pluralisme og transparens. Inklusion af civilsamfundsaktører i centrale spørgsmål angående efterretningstjenesterne kan bidrage med det første, mens det sidste er op til tjenesterne og politikerne. Med øje for, at der selvfølgelig er omstændigheder omkring efterretningstjenesterne, som offentligheden ikke skal have indblik i, så bør det være udgangspunktet at de dyder som gælder generelt for den demokratiske legitimitet, også er gældende for efterretningsområdet.

Litteratur

- Andersen, S. J., Hansen, M. E., & Davies, P. H. J. (2022). Oversight and governance of the Danish intelligence community. *Intelligence and National Security*, 37(2), 241–261.
- Bigo, D., Mc Cluskey, E., & Tréguer, F. (2023). Introduction. In D. Bigo, E. Mc Cluskey, & F. Tréguer (Eds.), *Intelligence Oversight in Times of Transnational Impunity: Who Will Watch the Watchers?* (1st ed., pp. 1–14). Routledge.
- Bochel, H., Defty, A., & Kirkpatrick, J. (2015). “New Mechanisms of Independent Accountability”: Select Committees and Parliamentary Scrutiny of the Intelligence Services. *Parliamentary Affairs*, 68(2), 314–331.
- Born, H., & Leigh, I. (2005). *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, the Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee, and the Human Rights Centre of the University of Durham.
<https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/making-intelligence.pdf>
- Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946–967.
- Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (2014). Public Accountability. In M. Bovens, R. E. Goodin, & T. Schillemans (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press.
- Considine, M. (2002). The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined-Up Services. *Governance*, 15(1), 21–40.
- Damgaard, E. (2003). Denmark: Delegation and Accountability in Minority Situations. In K. Strøm, W. C. Müller, & T. Bergman (Eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (1st ed., pp. 2083–2300). Oxford University Press.
- EOS-Utvalget. (n.d.). *Norwegian Parliamentary Oversight Committee on Intelligence and Security Services: Area of Oversight*. Norwegian Parliamentary Oversight Committee on Intelligence and Security Services. Retrieved April 24, 2024, from <https://eos-utvalget.no/en/home/about-the-eos-committee/area-of-oversight/>
- Herman, M. (2004). Ethics and Intelligence after September 2001. *Intelligence and National Security*, 19(2), 342–358.
- Institut for Menneskerettigheder. (2022). *Overbliknotat: Tilsyn med efterretningstjenester* [Overbliknotat]. Institut for Menneskerettigheder.
<https://menneskeret.dk/udgivelser/tilsyn-efterretningstjenester>

- Koch, P. B. (2016). Demokratisk kontrol med efterretningstjenesterne [Democratic Control of the Intelligence Services]. In K. V. Rønn (Ed.), *Efterretningsstudier [Intelligence Studies]* (1st ed., pp. 113–136). Samfundslitteratur.
- Koch, P. B. (2023). Retsgrundlag for efterretningstjenester i en ny tid. *Juristen*, 7, 11–19.
- Koppell, J. G. (2005). Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder.” *Public Administration Review*, 65(1), 94–108.
- L 160-Bilag 1: Hearing on L 160 Forslag til lov om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET), lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester og lov om beskyttelse af whistleblowere before the Retsudvalget (2024).*
<https://www.ft.dk/samling/20231/lovforslag/L160/bilag/1/2855887.pdf>
- Leander v. Sweden, 9248/81 (European Court of Human Rights March 26, 1987).
[https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:\[%22001-57519%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:[%22001-57519%22])
- Matei, F. C. (2014). The Media’s Role in Intelligence Democratization. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 27(1), 73–108.
- Müller-Wille, B. (2006). Improving the democratic accountability of EU intelligence. *Intelligence and National Security*, 21(1), 100–128.
- Richards, J. (2012). Intelligence Dilemma? Contemporary Counter-terrorism in a Liberal Democracy. *Intelligence and National Security*, 27(5), 761–780.
- Yauri-Miranda, J. R. (2021). Principles to Assess Accountability: A Study of Intelligence Agencies in Spain and Brazil. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 34(3), 583–613.

Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

Dette essay er en del af tema 7.2 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: "Hvilke sikkerhedspolitiske forskydninger har der været i det 21. århundrede?"

Dette tema undersøger magtforskydninger mellem internationale aktører og det danske demokrati. Et første spørgsmål er på hvilke måder Danmarks beslutningsrum udvides og begrænses af forholdet til EU? Implementeringen af EU-beslutninger kan begrænse råderummet, men samtidig kan EU-reguleringer udvide beslutningsrummet til at omfatte områder, hvor Danmark ellers ville stå med begrænset beslutningskompetence. Et andet spørgsmål er, hvordan de geopolitiske forskydninger påvirker Danmarks sikkerhedspolitiske orientering? Det gælder både generelle globaliseringstendenser og nye geopolitiske spændinger relateret til eksempelvis krigen i Ukraine, ressourcer i Arktis og Kinas stigende magt.