



JUSTITS MINISTERIET

Dato: 25. april 2025
Kontor: Sikkerhedskontoret
Sagsbeh: Anders Svane Restorff
Caspersen
Sagsnr.: 2024-04082
Dok.: 3620814

Høringsnotat om forslag til lov om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET) (Understøttelse af Politiets Efterretningstjenestes mulighed for at udføre data- og analysebaseret efterretningsvirksomhed m.v.)

Indholdsfortegnelse

1. Høringen	3
1.1. Høringsperiode	3
1.2. Hørte myndigheder, organisationer mv.	3
2. Høringssvarene	6
2.1. Generelle bemærkninger til lovforslaget	6
2.1.1. Betingelserne for PET's tilvejebringelse og behandling af oplysninger	7
2.1.2. Tilsynet med Efterretningstjenesternes reaktionsmuligheder	7
2.2. Bemærkninger til de enkelte punkter i lovforslaget	8
2.2.1. Den foreslåede ordning vedrørende større sammenhængende datasæt	8
2.2.1.1. Generelle bemærkninger til den foreslåede ordning	8
2.2.1.2. Omfattede typer af større sammenhængende datasæt	14
2.2.1.2.1. Større sammenhængende datasæt bestående af oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder	14
2.2.1.2.2. Større sammenhængende datasæt bestående af oplysninger fra andre danske forvaltningsmyndigheder	15

2.2.1.2.3. Større sammenhængende datasæt, som langt overvejende må antages at indeholde oplysninger om personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark.....	19
2.2.1.2.4. Begrænsning af større sammenhængende datasæt.....	22
2.2.1.3. Behandling af større sammenhængende datasæt i det særskilte miljø	24
2.2.1.4. Behandling af oplysninger i større sammenhængende datasæt rettet mod bestemte fysiske eller juridiske personer og behandling af sådanne datasæt, der medfører, at der udfindes oplysninger om bestemte fysiske eller juridiske personer	27
2.2.1.5. Fastsættelse af nærmere regler i interne retningslinjer.....	30
2.2.1.6. Videregivelse af oplysninger, der indgår i større sammenhængende datasæt.....	31
2.2.1.7. Tilsyn med PET's behandling af større sammenhængende datasæt	31
2.2.2. Den foreslåede ordning vedrørende PET's adgang til at tilvejebringe og behandle oplysninger med henblik på udvikling og vedligeholdelse af it-systemer	33
2.2.3. Den foreslåede ordning vedrørende etablering af direkte elektroniske adgange til andre forvaltningsmyndigheders systemer	36
2.2.4. Regler om behandlingssikkerhed	39
2.2.5. Den foreslåede ordning vedrørende krav om retskendelse for PET's anmodninger til FE om søgning i rådata.....	40
2.2.6. Særligt beskyttede oplysninger	42
2.2.7. Reglerne om sletning af oplysninger	53
2.2.8. Reglerne om indirekte indsigt	55
2.2.9. Oplysninger om lovlig politisk virksomhed	57
2.2.10. Den foreslåede ordning vedrørende PET's anvendelse af menneskelige kilder.....	58
2.2.11. Evaluerings af lovgivningen	60
2.2.12. Sammenhængen med forsvarsministerens lovforslag om styrkelse af tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste	61
2.2.13. Økonomiske konsekvenser for det offentlige	62
3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet.....	63

1. Høringen

1.1. Høringsperiode

Et udkast til forslag til lov om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET) (Understøttelse af Politiets Efterretningstjenestes mulighed for at udføre data- og analysebaseret efterretningsvirksomhed m.v.) har i perioden fra den 6. februar til den 6. marts 2025 (28 dage) været sendt i høring hos en række myndigheder, organisationer mv.

Udkastet til lovforslag har derudover i perioden fra den 12. marts til den 19. marts 2025 (7 dage) været sendt i høring hos visse yderligere organisationer mv.

Udkastet til lovforslag blev den 6. februar 2025 sendt til Folketingets Retsudvalg til orientering.

Herudover blev udkastet til lovforslag offentliggjort på Høringsportalen den 6. februar 2025.

1.2. Hørte myndigheder, organisationer mv.

Nedenfor følger en alfabetisk oversigt over hørte myndigheder, organisationer mv.

Ud for hver høringspart er det ved afkrydsning angivet, om der er modtaget høringssvar, og om høringsparten i givet fald har haft bemærkninger til udkastet til lovforslag.

Høringspart	Hørings svar modtage t	Bemærkni nger	Ingen bemærkni nger	Ønsker ikke at afgive høringss var
Aalborg Universitet (Juridisk Institut)				
Aarhus Universitet (Juridisk Institut)				
Advokatrådet (Advokatsamfundet)				

Akademikernes Centralorganisation				
Amnesty International				
Copenhagen Business School (CBS) (Juridisk Institut)				
Ceva				
CEPOS				
Danmarks Jurist- og Økonomforbund (DJØF)				
Dansk Erhverv	X		X	
Dansk Industri				
Dansk Journalistforbund – Medier & Kommunikation	X	X		
Danske Advokater				
Danske Medier	X	X		
Danske Regioner				
Dataetisk Råd				X
Datatilsynet				
Den Danske Dommerforening	X		X	
Den Uafhængige Politiklagemyndighed	X		X	
Det Kriminalpræventive Råd				
Digitaliseringsstyrelsen				
Dommerfuldmægtigforeningen				

Domstolsstyrelsen				
DR	X	X		
Erhvervsstyrelsens Område for Bedre Regulering	X		X	
Fagbevægelsens Hovedorganisation				
Foreningen af Offentlige Anklagere				
HK Danmark				
HK Politiet og Anklagemyndigheden				
Institut for Menneskerettigheder	X	X		
IT-Branchen				
IT-Politisk Forening	X	X		
Justitia	X	X		
Kommunernes Landsforening (KL)				
Københavns Universitet (Juridisk Fakultet)				
Landsforeningen af Forsvarsadvokater				
Landsforeningen KRIM				
Løgðaráðgjafi (Landsstyreomráðið for justitsanliggjandi)				
Naalakkersuisut				
Politiforbundet				
Retspolitisk Forening	X	X		

Roskilde Universitet				
Rådet for Digital Sikkerhed				
Samtlige byretter	X		X	
Syddansk Universitet (Juridisk Institut)				
Tilsynet med Efterretningstjenestene	X	X		
TV2 Danmark	X	X		
Vestre Landsret				X
Østre Landsret				X

2. Høringssvarene

Nedenfor gengives de væsentligste punkter i de indkomne høringssvar om udkastet til lovforslag.

Justitsministeriets bemærkninger til høringssvarene, herunder om der er foretaget ændringer i anledning af høringssvarene, er skrevet med kursiv.

Under pkt. 3 nedenfor er det opsummeret, hvilke ændringer der er foretaget i forhold til det udkast til lovforslag, som har været i offentlig høring.

2.1. *Generelle bemærkninger til lovforslaget*

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at der med lovudkastet foretages en række større ændringer af PET-loven, og der er flere dele af lovudkastet, som instituttet finder positive. Det er positivt, at der med lovudkastet lægges op til at regulere PET's brug af menneskelige kilder og at regulere PET's indsamling af større, sammenhængende datasæt, herunder fra offentligt tilgængelige kilder.

2.1.1. *Betingelserne for PET's tilvejebringelse og behandling af oplysninger*

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet skærper kravene til, hvornår PET må indsamle og indhente personoplysninger, og at de nærmere kriterier for PET's udøvelse af disse skønsmæssige beføjelser fastsættes i loven.

Justitsministeriet bemærker, at det fremgår af den nugældende bestemmelse i PET-lovens § 3, at PET kan indsamle og indhente oplysninger, der kan have betydning for tjenestens virksomhed. Af § 4 fremgår det, at andre forvaltningsmyndigheder efter anmodning fra PET skal videregive oplysninger til tjenesten, hvis tjenesten vurderer, at oplysningerne må antages at have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Der lægges ikke med lovforslaget op til at ændre de omtalte eksisterende regler i PET-loven om PET's tilvejebringelse af oplysninger.

Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af Justitsministeriets evaluering af PET-loven fra 2022, at det på baggrund af evalueringen er Justitsministeriets vurdering, at den nuværende retlige ramme for PET's arbejde generelt er velfungerende og understøtter en effektiv efterretningstjeneste og tilsynet hermed.

Der henvises til pkt. 2.2.1 nedenfor vedrørende den foreslåede ordning vedrørende større sammenhængende datasæt.

2.1.2. Tilsynet med Efterretningstjenesternes reaktionsmuligheder

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet udvider lovudkastet, så Tilsynet med Efterretningstjenesterne tillægges en generel kompetence til at træffe retligt bindende afgørelser i forhold til PET's adgang til og brug af oplysninger.

Justitsministeriet bemærker, at det fremgår af PET-lovens § 19, stk. 1, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne som led i sin virksomhed kan afgive udtalelse over for PET. Det fremgår af bestemmelsens stk. 3, at hvis PET undtagelsesvis beslutter ikke at følge en henstilling i en udtalelse fra tilsynet, jf. stk. 1, skal tjenesten underrette tilsynet herom og uden unødigt ophold forelægge sagen for justitsministeren til afgørelse. Regeringen underretter Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne, hvis en henstilling fra tilsynet ikke følges, jf. UET-lovens § 2 a, stk. 3.

Justitsministeriet bemærker derudover, at Tilsynet med Efterretningstjenesternes kompetencer og beføjelser senest er ændret ved lov nr. 666 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 (Styrkelse af tilsynet med

efterretningstjenesterne), der gennemførte regeringens (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) aftale af 28. februar 2024 med Socialistisk Folkeparti, Liberal Alliance, Danmarksdemokraterne, Det Konservative Folkeparti, Enhedslisten, Radikale Venstre og Dansk Folkeparti om styrkelse af tilsynet med efterretningstjenesterne.

Justitsministeriet har ikke fundet anledning til i forbindelse med dette lovforslag at foreslå ændringer af den kontrol med PET, som partierne blev enige om ved denne aftale.

2.2. Bemærkninger til de enkelte punkter i lovforslaget

2.2.1. Den foreslåede ordning vedrørende større sammenhængende datasæt

2.2.1.1. Generelle bemærkninger til den foreslåede ordning

IT-Politisk Forening bemærker, at de efter foreningens opfattelse meget brede beføjelser i lovforslaget til at indhente, indsamle, opbevare og behandle større sammenhængende datasæt rejser alvorlig tvivl om, hvorvidt beføjelserne kan siges at være i overensstemmelse med loven, som fortolket i retspraksis fra EMD. Foreningen bemærker derudover, at når offentlige diskussioner gøres til genstand for systematisk registrering og efterfølgende analyse hos en efterretningstjeneste, kan mange personer være tilbageholdende med at ytre sig offentligt, fordi de ikke vil registreres af statsmagten og måske udsættes for en indgribende profilering og katalogisering af deres politiske holdninger. Denne »chilling-effekt« for ytringsfriheden bør efter foreningens opfattelse på ingen måder undervurderes. Foreningen anfører videre, at konsekvenserne for borgernes grundlæggende rettigheder og oplevelsen af at leve i et frit samfund, hvor man kan ytre sig frit uden at blive registreret af statsmagten, kan være betydelige. Lovforslaget forholder sig ifølge foreningen ikke til denne problematik.

Justitia anbefaler, at Justitsministeriet og Folketinget forholder sig til den adfærdsændrende »chilling-effekt«, det kan have for landets borgere at vide, at alt hvad de gør online, samt alle oplysninger, der registreres om dem ved landets myndigheder, vil kunne blive indhentet og samkørt hos landets efterretningstjenester, så disse kan identificere mønstre i data. Det fremgår af Justitias høringssvar, at 17 % af danskerne i rapporten »Exploring Human Rights Awareness, Attitudes And Perceptions In Scandinavia«, udgivet af de svenske, norske og danske menneskerettighedsinstitutter i december 2024, svarer ja til, at de har afholdt sig fra at deltage i debatter på sociale

medier, fordi de var bekymrede over, at enten politiet, hjemlige efterretningstjenester eller andre offentlige aktører fik adgang til deres information. Det foreliggende lovforslag øger ifølge Justitia markant PET's mulighed for netop at indsamle, opbevare og behandle sådanne onlinedebatter, og det må derfor forventes at føre til øget selvrensning blandt borgerne.

Justitia anbefaler derudover, at Justitsministeriet og Folketinget i lyset af det foreliggende lovforslag forholder sig til anbefalingerne i Justitias rapport »Øget overvågning udfordrer retsstaten«, der kommer med en række anbefalinger til, hvordan det kan sikres, at overvågningen i Danmark er proportionel med behovet.

Retspolitisk Forening bemærker, at den foreslåede ordning efter foreningens opfattelse indebærer en strukturel risiko for massiv udhuling af proportionalitetsprincippet, idet den introducerer en mekanisme, hvor generaliseret dataindsamling kan finde sted uden tilstrækkelige individuelle garantier mod vilkårlige indgreb. Denne model synes efter foreningens opfattelse vanskelig at forene med EMRK artikel 8 og 10 samt EU's databeskyttelsesregler, herunder databeskyttelsesforordningens artikel 5 og 23. Foreningen bemærker videre, at henset til det, som foreningen beskriver som et fravær af præcise og forudsigelige regler samt effektive forhåndskontrolmekanismer, er det foreningens klare vurdering, at ordningen kan føre til en systematisk og uproportionel overvågning af borgernes kommunikation, der i sin yderste konsekvens risikerer at underminere borgernes tillid til retsstaten og dens institutioner.

Retspolitisk Forening bemærker derudover, at den foreslåede udvidelse af PET's adgang til dataindsamling uden et konkret relevanskrav rejser en række væsentlige retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige betænkeligheder. Det centrale retsprincip, hvorefter offentlige myndigheders indsamling og behandling af personoplysninger bør være undergivet en proportionalitetsvurdering og krav om konkret relevans, tilsidesættes i betydelig grad med den foreslåede ændring.

Justitsministeriet bemærker, at PET's hovedopgave er at forebygge, efterforske og modvirke handlinger og foretagender, der udgør eller vil kunne udgøre en fare for bevarelsen af Danmark som et frit, demokratisk og sikkert samfund, for rigets selvstændighed og sikkerhed samt for den lovlige samfundsorden.

PET's væsentligste opgaver er i den forbindelse imødegåelsen af den alvorlige terrortrussel mod Danmark, efterforskning af overtrædelser af terrorlovgivningen og håndteringen af en stigende trussel fra spionage-, sabotage og påvirkningsvirksomhed fra statslige aktører.

Justitsministeriet har i evalueringen af PET-loven fra juni 2022 noteret sig de uafhængige efterretningseksperters bemærkning om, at behandlingen af store datamængder er en generel tendens inden for bl.a. efterretningsvirksomhed, og at eksperterne har anbefalet, at der hos PET udvikles en egentlig kapacitet til at indsamle, analysere, opbevare og anvende meget store datamængder, som indeholder personhenførbare oplysninger, herunder datasæt. Justitsministeriet har ligeledes noteret sig bemærkningerne fra PET om behovet for at ændre og præcisere visse dele af PET-lovgivningen med henblik på at understøtte PET's tilvejebringelse og behandling af store datamængder.

Det fremgår derudover af evalueringen, at Justitsministeriet vil inddrage bemærkningerne fra de uafhængige efterretningseksperter og PET i det videre arbejde med en revision af PET-loven, og at ministeriet vil overveje de retlige rammer for og konsekvenserne forbundet med oprettelsen af en egentlig kapacitet til at indsamle, analysere, opbevare og anvende meget store datamængder, som indeholder personhenførbare oplysninger, herunder datasæt, og i givet fald, hvordan en sådan kapacitet vil kunne indrettes mv., herunder for så vidt angår spørgsmålet om PET's behandling af ikke-erkendte data.

Justitsministeriet finder på den baggrund overordnet, at PET skal have mulighed for at behandle og analysere større sammenhængende datasæt.

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, vil dette understøtte PET's opgavevaretagelse på flere punkter og først og fremmest bidrage til at styrke PET's forudsætninger for at tilvejebringe et endnu mere velunderbygget efterretningsgrundlag for varetagelsen af tjenestens opgaver med bl.a. at bekæmpe den alvorlige terror- og spionagetrussel mod Danmark. Den foreslåede ordning vil derudover medvirke til at sikre, at PET til stadighed er i stand til så tidligt og effektivt som muligt at identificere og håndtere de alvorlige og komplekse trusler, som tjenesten har til opgave at forebygge, efterforske og modvirke. Hertil kommer, at ordningen vil styrke PET's mulighed for at give så retvisende beskrivelser af det aktuelle trusselsbillede som muligt i forbindelse med analyser til brug for f.eks. trusselsvurderinger. Dette vil bl.a. medvirke til, at de politiske

beslutninger, der træffes på det sikkerhedspolitiske område, kan ske på et så kvalificeret grundlag som muligt. PET vil således kunne udnytte bl.a. de store mængder oplysninger, der i dag ligger tilgængelige for enhver, til at beskytte Danmarks sikkerhed.

Formålet med lovforslaget er således at skabe klare rammer for PET's behandling af store mængder data og at styrke tjenestens mulighed for at arbejde med større sammenhængende datasæt på en måde, der tilfører tjenestens opgavevaretagelse værdi.

Justitsministeriet finder det dog afgørende, at dette sker på en måde, hvor de nuværende regler i PET-loven ikke lempes i de tilfælde, hvor PET's behandling af oplysningerne i et datasæt får en mere målrettet karakter, f.eks. ved at tjenesten som led i en undersøgelse eller efterforskning foretager søgninger på bestemte fysiske eller juridiske personer i et indsamlet datasæt.

Med lovforslaget lægges der op til, at der oprettes et særskilt »miljø« ved siden af de almindelige regler i PET-loven, hvor det vil være muligt for PET inden for nærmere bestemte rammer at opbevare og foretage bestemte ikke-personrettede behandlinger af større sammenhængende datasæt.

Det bemærkes i den forbindelse, at når PET indsamler og indhenter større sammenhængende datasæt, vil tjenesten ikke have en efterretningsmæssig interesse i hver enkelt fysisk eller juridisk person eller have behov for at identificere samtlige personer, der indgår oplysninger om. Analyse af mønstre og afgivelser i normalbilledet kan imidlertid senere lede til nærmere undersøgelse af enkeltdele af datagrundlaget og eventuel udpegning af målpersoner.

Ved »større sammenhængende datasæt« vil skulle forstås samlinger af oplysninger, hvor der ikke foretages en vurdering af hver enkelt oplysnings betydning for varetagelsen af PET's opgaver. Der vil være tale om store og omfangsrige samlinger af oplysninger, hvor antallet af oplysninger i sig selv vil medføre, at der i praksis ikke vil kunne foretages en manuel vurdering af hver enkelt oplysnings betydning for varetagelsen af PET's opgaver. Større sammenhængende datasæt vil typisk være karakteriserede ved, at oplysningerne som udgangspunkt ikke umiddelbart kan overskues og håndteres ved almindelig manuel behandling, men at de kan gøres anvendelige og værdifulde for PET's arbejde gennem videre bearbejdning med brug af it-systemer. Et større sammenhængende datasæt vil kunne være

f.eks. indholdet af dele af et forum på internettet eller dele af en anden dansk forvaltningsmyndigheds register. Derfor vil der i større sammenhængende datasæt indgå et stort antal oplysninger om fysiske eller juridiske personer. Datasættet vil således kunne indeholde oplysninger om personer, som der ikke nødvendigvis selvstændigt efter de almindelige regler i PET-loven er grundlag for at behandle oplysninger om, ligesom datasættet kan indeholde oplysninger om personer, som er eller vil blive genstand for en undersøgelse eller efterforskning.

I det særskilte miljø for opbevaring og bestemte andre former for behandling af større sammenhængende datasæt, som den foreslåede ordning har til hensigt at skabe, vil der være tale om besiddelse af oplysninger om bl.a. fysiske og juridiske personer hjemmehørende i Danmark i en højere grad, end efter de almindelige nugældende regler i PET-loven om behandling af oplysninger. Dette modsvarer af, at der vil være skarpe grænser for, hvordan PET vil kunne behandle oplysningerne inden for det særskilte miljø, herunder at en behandling inden for det særskilte miljø ikke kan være målrettet bestemte fysiske eller juridiske personer.

PET's opbevaring af oplysninger om fysiske eller juridiske personer i form af større sammenhængende datasæt vil således adskille sig væsentligt fra PET's indsamling og indhentning af oplysninger i forbindelse med undersøgelser og efterforskning rettet mod bestemte fysiske og juridiske personer. Der kan navnlig peges på, at størstedelen af de personer, hvis oplysninger indgår i et større sammenhængende datasæt, sandsynligvis hverken har eller vil få individuel efterretningsmæssig betydning for PET. For størstedelen af oplysningerne vil der derfor ikke ske andet, end at oplysningerne opbevares og – senere – slettes, uden at nogen ansatte i PET på noget tidspunkt har anvendt eller gjort sig bekendt med oplysningerne. Indsamlingen, indhentningen og opbevaringen af større sammenhængende datasæt er således ikke rettet mod enkeltpersoner, og indsamlingen mv. vil ikke indikere en opmærksomhed på de personer, der indgår oplysninger om, fra tjenestens side. Disse behandlinger udgør således ikke et indgreb over for enkeltpersoner, som adskiller sig fra det forhold, at PET efter omstændighederne vil kunne – men ikke har – indsamlet eller indhentet de pågældende oplysninger fra eksempelvis en offentligt tilgængelig kilde eller en anden dansk forvaltningsmyndighed.

Der vil således efter Justitsministeriets opfattelse ikke med den foreslåede ordning være tale om, at borgere i højere grad overvåges af PET, men der

vil være tale om, at PET inden for det særskilte miljø vil kunne besidde og foretage ikke-personrettet behandling af oplysninger i højere grad end efter de øvrige regler i PET-loven om behandling af oplysninger om fysiske og juridiske personer.

Justitsministeriet har i udformningen af ordningen lagt vægt på, at den foreslåede ordning om større sammenhængende datasæt indeholder en række væsentlige foranstaltninger, der har til formål at begrænse eventuelle indgreb i enkeltpersoners privatliv mest muligt.

For det første vil PET's behandling af større sammenhængende datasæt være omfattet af størstedelen af de databeskyttelsesregler, der gælder for PET's behandling af oplysninger efter de nugældende regler, bl.a. at behandlingen skal ske til saglige formål, og at behandlingen i det hele skal ske i overensstemmelse med god databehandlingsskik. For det andet vil større sammenhængende datasæt som hovedregel skulle slettes, hvis de ikke længere vurderes at kunne have betydning for PET's varetagelse af sine opgaver og som hovedregel senest 5 år efter indhentningen, indsamlingen eller modtagelsen. Dette vil gælde uanset, om der er tale om oplysninger om fysiske eller juridiske personer eller andre oplysninger. For det tredje vil det med ordningen være sikret, at behandlingen af oplysninger, der fremgår af et større sammenhængende datasæt, ikke kan være rettet mod bestemte fysiske eller juridiske personer, medmindre PET følger PET-lovens almindelige regler, hvilket bl.a. omfatter, at en fysisk eller juridisk person kan anmode Tilsynet med Efterretningstjenesterne om at undersøge, hvorvidt PET uberettiget behandler oplysninger om den pågældende. For det fjerde vil PET's anvendelse af den foreslåede ordning være underlagt tilsynets kompetence. Det vil medføre bl.a., at tilsynet kan efterprøve, om et datasæt opfylder betingelserne for opbevaring, at behandlingen af oplysninger i datasættet sker inden for lovens rammer, og at datasættet slettes i overensstemmelse med de foreslåede regler. Tilsynet med PET's anvendelse af den foreslåede ordning vil i det hele følge bestemmelserne fastsat i PET-lovens kapitel 9, der fastsætter tilsynets beføjelser, og hvor det fremgår bl.a., at tilsynet udøver sine funktioner i fuld uafhængighed, samt at PET skal underrette tilsynet og uden unødigt ophold forelægge sagen for justitsministeren, hvis tjenesten undtagelsesvis beslutter ikke at følge en henstilling i en udtalelse fra tilsynet. Tilsynet kan hos PET kræve enhver oplysning og alt materiale, der kan have betydning for dets virksomhed.

Hvad angår den foreslåede ordnings forenelighed med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), er der i lovforslaget pkt. 4

redegjort nærmere herfor, herunder i lyset af nyere praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD). Som det fremgår heraf, er det Justitsministeriets vurdering, at den foreslåede ordning vedrørende PET's indsamling, indhentning, opbevaring og andre former for behandling af større sammenhængende datasæt kan gennemføres inden for rammerne af EMRK artikel 8.

2.2.1.2. *Omfattede typer af større sammenhængende datasæt*

2.2.1.2.1. *Større sammenhængende datasæt bestående af oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder*

IT-Politisk Forening anbefaler, at PET's adgang til at erhverve oplysninger fra datamæglere begrænses, og at sådanne oplysninger ikke kan indgå i større sammenhængende datasæt.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne bemærker, at der synes at være anledning til at overveje, om det er hensigtsmæssigt, at oplysninger, der sættes ulovligt til salg på »the dark web«, anses som offentligt tilgængelige oplysninger på samme måde som for eksempel oplysninger, der lovligt er gjort til gængelige gennem betaling af abonnement eller andre former for betalingstjenester. Justitsministeriet kan som alternativ overveje at udforme selvstændige regler for PET's køb af datasæt og i sådanne regler adressere de særlige udfordringer, som knytter sig til dette specielle område.

Justitsministeriet bemærker, at det fremgår af den foreslåede bestemmelse i PET-lovens § 10 c, stk. 1, at PET kan indsamle, indhente og opbevare større sammenhængende datasæt bestående af oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder, når datasættet som helhed kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen bl.a., at oplysninger og kilder, der er tilgængelige på almindelige kommercielle vilkår, f.eks. gennem betaling af abonnement eller andre former for betalingstjenester, anses som offentligt tilgængelige. Det fremgår videre, at oplysninger anses for at være offentligt tilgængelige, selv om de er offentliggjort på »the dark web« og ikke er tilgængelige via almindelige søgemaskiner, medmindre der er etableret særlige mekanismer til at beskytte indholdet. Krypterede oplysninger kan være offentligt tilgængelige, hvis enhver kan downloade dem, f.eks. hvis en bruger på et åbent forum uploader en krypteret fil, som andre brugere frit kan downloade. Det gælder også f.eks. oplysninger, der er lækket fra en udenlandsk myndighed eller hjemmeside.

Justitsministeriet har ved udformningen af den foreslåede ordning lagt vægt på, at PET's indhentning fra offentlige tilgængelige kilder – benævnt »open source intelligence« (OSINT) – er en essentiel del af tilvejebringelsen af det efterretningsmæssige grundlag, og at indsamlingen af oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder principielt ikke adskiller sig fra den adgang, enhver har til f.eks. at søge i og downloade indhold fra internettet.

Det er Justitsministeriets vurdering, at oplysninger, som er offentliggjort på »the dark web« eller oplysninger, som er tilgængelige på almindelige kommercielle vilkår, bør være omfattede af den foreslåede bestemmelse.

Betingelsen for, at PET kan indsamle, indhente og opbevare større sammenhængende datasæt bestående af oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder, vil være, at datasættet som helhed kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver. Dette svarer til, hvad der generelt i PET-loven gælder for PET's indsamling og indhentning af oplysninger, jf. lovens § 3. Det bemærkes i den forbindelse, at der heller ikke i dag gælder særskilte regler om indsamling af oplysninger fra »the dark web« eller som er tilgængelige på almindelige kommercielle vilkår. Justitsministeriet har ved udformningen af den foreslåede ordning ikke fundet det hensigtsmæssigt at ændre på dette udgangspunkt vedrørende PET's mulighed for at indsamle oplysninger fra »the dark web« eller oplysninger, som er tilgængelige på almindelige kommercielle vilkår.

2.2.1.2.2. Større sammenhængende datasæt bestående af oplysninger fra andre danske forvaltningsmyndigheder

IT-Politisk Forening bemærker, at der ikke i lovforslagets bemærkninger er gjort noget forsøg på at beskrive, under hvilke omstændigheder det overhovedet kan være relevant for PET at behandle store mængder følsomme sundhedsoplysninger eller oplysninger om udbetaling af offentlige ydelser. Det er efter foreningens opfattelse problematisk og potentielt i strid med EU-retten, at videregivelsen af personoplysninger ifølge foreningen er generel og udifferentieret.

Foreningen opfordrer derudover Justitsministeriet til at præcisere, hvad der menes med sætningen: »PET udgør organisatorisk en del af Rigspolitiet, og den foreslåede ordning vil således ikke berøre overførsel af oplysninger mellem tjenesten og det øvrige politi eller vedrøre tilgængeligheden af politiets centrale registre og systemer mv.«

Foreningen bemærker herudover, at det generelt efter foreningens opfattelse er vanskeligt at se, hvilken efterforskning eller tilsvarende undersøgelse hos PET, som vil blive forstyrret af en underretning af de registrerede om, at deres personoplysninger er videregivet til større sammenhængende datasæt hos PET.

Justitia anbefaler, at det i lovbemærkningerne til § 10 c, stk. 2, anføres, at offentlige registre, der overføres til PET, i videst muligt skal pseudonymiseres af PET, så de enkelte analysemedarbejdere i PET ikke har adgang til direkte at identificere personer. Ved pseudonymisering vil PET stadig kunne gøre oplysningerne identificerbare igen, hvis der skulle være behov for at identificere en konkret person. Justitia anbefaler derudover, at lovforslaget sikrer åbenhed om, hvilke registre PET anvender i sit arbejde med generelle analyser, i det omfang dette kan ske uden f.eks. fare for statens sikkerhed eller for konkrete efterforskninger. Sådanne registre kunne f.eks. oplistes på en offentlig hjemmeside, idet der ikke ses at være behov for at give direkte meddelelse til alle personer i de enkelte registre.

Retspolitisk Forening bemærker, at logning af søgeaktiviteter i registre udgør en grundlæggende mekanisme til at sikre, at behandling af personoplysninger sker i overensstemmelse med principperne om nødvendighed, proportionalitet og formålsbestemthed. Manglende logning fjerner efter foreningens opfattelse et essentielt kontrolspor, der ellers ville muliggøre en effektiv efterfølgende kontrol af, om søgninger er foretaget i overensstemmelse med lovgivningen. Foreningen finder, at den foreslåede ordning fremstår som en uhjemlet og uproportionel indskrænkning af borgernes ret til databeskyttelse og privatliv, idet den de facto fjerner enhver mulighed for kontrol med PET's behandling af indhentede registeroplysninger.

Retspolitisk Forening bemærker derudover, at ordningen indebærer en markant forskydning af magtbalancen mellem statsmagten og borgerne, idet den efter foreningens opfattelse muliggør systematisk indsamling og opbevaring af store mængder personoplysninger, uden at de nødvendige retlige garantier mod vilkårlig eller uforholdsmæssig behandling til fulde er opfyldte. Den foreslåede ordning synes således efter foreningens opfattelse ikke at være forenelig med EMRK artikel 8, databeskyttelsesforordningens artikel 5 og de grundlæggende principper for retsstatsbeskyttelse i et demokratisk samfund. Ved at muliggøre en så omfattende registrering af borgeroplysninger uden en forudgående relevansvurdering, risikerer ordningen ifølge foreningen at kunne skabe en præcedens for

masseovervågning, der i sin yderste konsekvens kan føre til en normalisering af systematisk overvågning af befolkningen.

Efter den foreslåede bestemmelse i PET-lovens § 10 c, stk. 2, kan PET indhente og opbevare større sammenhængende datasæt bestående af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, når datasættet som helhed må antages at have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver. PET vil ikke efter denne bestemmelse kunne indhente eller opbevare større sammenhængende datasæt fra FE.

Som det fremgår af bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse, vil betingelsen for, at PET vil kunne indhente og opbevare oplysninger fra andre danske forvaltningsmyndigheder, herunder dele af andre myndigheders registre, vil være, at det »må antages at have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver«. Betingelsen vil være opfyldt, hvis der er en mere konkret formodning for, at det datasæt, som PET ønsker at indhente, vil have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver. Det vil tale for, at betingelsen er opfyldt, at PET skal anvende oplysningerne som led i udarbejdelsen af væsentlige analyser til brug for f.eks. trusselvurderinger eller terrorbekæmpelse, navnlig når oplysningerne ikke kan indhentes på andre måder – eller analysen ikke kan laves ved brug af andre oplysninger – og oplysningernes karakter og omfang står mål med det, der opnås ved at indhente det pågældende datasæt. Det vil i den forbindelse bl.a. skulle tillægges vægt, om der er tale om følsomme oplysninger, eksempelvis helbredsoplysninger, idet der i sådanne tilfælde vil skulle være tale om varetagelse af særligt vægtige hensyn til PET's opgavevaretagelse.

Det fremgår videre af bemærkningerne, at det vil kunne indgå i vurderingen, at PET ved at indhente dele af en anden myndigheds register vil kunne søge i registeret, uden at den konkrete søgning kan afdækkes i en log i den myndighed, der råder over registeret, hvorved som nævnt ovenfor følsomme oplysninger kunne blive kompromitteret. Dette forhold vil dog alene kunne anses at tale for, at datasættet må antages at have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver, når det er afgørende, at de konkrete søgninger ikke kan afdækkes. Muligheden for at foretage sensitive søgninger i en anden myndigheds register (uden risiko for at søgningen kan afdækkes i den pågældende myndigheds log) vil ikke i sig selv kunne være tilstrækkeligt grundlag for, at betingelsen kan anses at være opfyldt.

Den foreslåede adgang for PET til at indhente større sammenhængende datasæt bestående af oplysninger fra andre danske forvaltningsmyndigheder skal endvidere ses i sammenhæng med den ordning, der lægges op til, hvorefter større sammenhængende datasæt vil skulle opbevares adskilt fra de øvrige oplysninger, PET er i besiddelse af, og hvor der er fastsat skarpe grænser for, hvordan oplysningerne kan behandles inden for det særskilte miljø. Der henvises til pkt. 2.2.1.1 ovenfor.

Det er Justitsministeriets vurdering, at det som udgangspunkt ikke vil være hensigtsmæssigt, at PET forpligtes til at pseudonymisere oplysningerne i større sammenhængende datasæt fra andre danske forvaltningsmyndigheder. Det bemærkes hertil, at PET vil skulle sikre, at tjenesten træffer de fornødne tekniske og organisatoriske foranstaltninger mod, at oplysninger om fysiske og juridiske personer bl.a. ikke kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med lov om politiets efterretningstjeneste. Der henvises til pkt. 2.2.4 nedenfor om behandlingssikkerhed.

Hvad angår anbefalingen om, at de registre, PET anvender til brug for generelle analyser, oplistes på en offentlig hjemmeside, bemærker Justitsministeriet, at det er et vilkår for PET's virksomhed, at tjenestens arbejde som udgangspunkt er nødt til at foregå i fortrolighed, og at der kun sjældent kan gives nærmere indblik i tjenestens aktiviteter. Justitsministeriet finder det således ikke hensigtsmæssigt, at der fastsættes en pligt til at offentliggøre, hvilke oplysninger som indgår i PET's generelle analyser, eller at der sker underretning af de registrerede ved videregivelsen af oplysninger fra en anden forvaltningsmyndighed til PET.

Det bemærkes i den forbindelse, at det således også er en følge af det nævnte hensyn til fortrolighed, at det fremgår af de nugældende regler i PET-loven, at en fysisk eller juridisk person ikke har ret til indsigt i oplysninger, som PET behandler om vedkommende, eller ret til indsigt i, hvorvidt tjenesten behandler oplysninger om vedkommende, jf. PET-lovens § 12, stk. 1. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at baggrunden er, at der ikke kan gives indsigt i PET's behandling af personoplysninger og de bagvedliggende undersøgelser, hvis PET skal kunne udføre sine arbejdsopgaver på en hensigtsmæssig og forsvarlig måde

Hvad angår det forhold, at det i bemærkningerne fremhæves, at PET organisatorisk er en del af Rigspolitiet, kan oplyses, at der hermed sigtes til, at politiet af den grund ikke vil være omfattet af begrebet »andre

forvaltningsmyndigheder» i den foreslåede § 10 c, stk. 2. Den foreslåede ordning vil således ikke berøre den eksisterende mulighed for overførsel af oplysninger mellem tjenesten og det øvrige politi.

Hvad angår den foreslåede ordnings forenelighed med Danmarks internationale forpligtelser henvises til pkt. 2.2.1.1 ovenfor.

2.2.1.2.3. Større sammenhængende datasæt, som langt overvejende må antages at indeholde oplysninger om personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark

IT-Politisk Forening bemærker, at bortset fra § 11 om lovlig politisk virksomhed skelner bestemmelserne i PET-loven efter foreningens opfattelse ikke mellem, om den fysiske eller juridiske person er i Danmark hjemmehørende eller ej. På den baggrund forekommer det ifølge foreningen besynderligt, at den foreslåede § 10 c, stk. 3, tillader en udvidet adgang til indhentning af større sammenhængende datasæt for personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark. En sådan diskrimination på grundlag af nationalitet er i modstrid med de overvejelser, der ligger bag vedtagelsen af PET-loven i 2013.

Justitia anbefaler, at det specificeres i § 10 c, stk. 3, at oplysninger om personer, der er hjemmehørende i Danmark, skal slettes fra de omfattede datasæt. Alternativt bør der i lovbemærkningerne fastsættes klarere rammer for, hvad det betyder, at et datasæt »langt overvejende må antages at indeholder oplysninger om personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark«, herunder hvor stor en andel af datasættet, der kan udgøre danskere, samt hvor stor en andel af den danske befolkning, der kan være en del af et sådant datasæt. Ligeledes bør det beskrives, at formålet med at foretage analyser i disse datasæt ikke må være at identificere danskere.

Det foreslås i PET-lovens § 10 c, stk. 3, at PET skal kunne indsamle, indhente og opbevare større sammenhængende datasæt, som langt overvejende må antages at indeholde oplysninger om personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark, når datasættet som helhed kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver, og at PET ikke efter denne bestemmelse skal kunne indhente eller opbevare større sammenhængende datasæt bestående af rådata.

Sådanne datasæt kan ifølge bemærkningerne bestå af forskellige typer af oplysninger. Der kan være tale om eksempelvis en udenlandsk myndigheds register, som efter omstændighederne kan have væsentlig betydning for

PET's undersøgelser og efterforskninger i sager om spionage eller terrorisme.

Det afgørende for, om datasæt er omfattet af bestemmelsen, vil være, at oplysningerne i datasættet langt overvejende angår personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark. Ved »hjemmehørende i Danmark« forstår for så vidt angår fysiske personer 1) danske statsborgere, 2) nordiske statsborgere og andre udlændinge med ret til ophold i Danmark, hvis vedkommende er tilmeldt folkeregisteret, og 3) asylansøgere med (kendt) ophold i Danmark i mere end seks måneder, jf. også den tilsvarende afgrænsning i PET-lovens § 11, stk. 1.

Den foreslåede ordning skal ses i sammenhæng med det forhold, at PET henset til bl.a. terrortruslens internationale og grænseoverskridende karakter samarbejder med FE, udenlandske efterretnings-, sikkerheds- og polititjenester samt andre relevante udenlandske myndigheder. Samarbejdet omfatter bl.a. fælles operationer og informationsudveksling vedrørende personer og grupper, der konkret vurderes at udgøre eller ville kunne udgøre en trussel mod Danmark eller danske interesser i udlandet, mod udenlandske interesser her i landet eller mod samarbejdspartnere. Desuden udveksles oplysninger af mere generel og strategisk karakter om problemstillinger knyttet til efterretningstjenestens ansvarsområder, ligesom der udveksles oplysninger vedrørende nye efterretningsmetoder, fokusområder, teknik, uddannelse, operationel kapacitet mv. Det kan også forekomme, at PET tilbydes oplysninger af private.

Justitsministeriet finder, at PET også bør kunne indhente større sammenhængende datasæt fra udenlandske efterretningstjenester og FE. Det kan eksempelvis dreje sig om en udenlandsk myndigheds register, som efter omstændighederne kan have væsentlig betydning for PET's undersøgelser og efterforskninger i sager om spionage eller terrorisme. Justitsministeriet finder imidlertid, at adgangen hertil bør begrænses til at vedrøre større sammenhængende datasæt, som langt overvejende må antages at indeholde oplysninger om personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark, og der ikke kan være tale om datasæt bestående af rådata.

Den foreslåede bestemmelse indebærer således en væsentlig begrænsning i forhold til PET's adgang til at indhente større sammenhængende datasæt fra udenlandske efterretnings tjenester og FE.

En lignende afgrænsning af anvendelsesområdet for reguleringen findes som nævnt i den eksisterende bestemmelse i PET-lovens § 11 om lovlig politisk virksomhed.

Som det fremgår af bemærkningerne, vil det i praksis være sandsynligt, at datasættet i et begrænset omfang også indeholder oplysninger om fysiske eller juridiske personer, der er hjemmehørende i Danmark. Det kan bl.a. være tilfældet, hvis personer med dansk statsborgerskab fremgår af en udenlandsk myndigheds register, f.eks. fordi vedkommende har dobbelt statsborgerskab eller har anmodet om en offentlig ydelse i et andet land. Det forhold, at et større sammenhængende datasæt bestående af oplysninger om udlændinge i begrænset omfang indeholder oplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer, vil ikke være til hinder for, at datasættet kan indsamles, indhentes og opbevares efter den foreslåede bestemmelse.

Ved »langt overvejende« vil efter bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse skulle forstås, at oplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer alene må udgøre en lille andel af de oplysninger, der indgår i det større sammenhængende datasæt. Antallet af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer vil således skulle bedømmes i forhold til det samlede antal oplysninger i datasættet. PET vil forud for indsamlingen eller indhentningen skulle vurdere, om datasættet indeholder for mange oplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske eller juridiske personer, f.eks. ved inden indhentningen fra en udenlandsk efterretningstjeneste at forhøre sig om datasættets indhold. Modtager PET et datasæt, hvor det ikke på forhånd ud fra de konkrete omstændigheder er muligt for tjenesten at vurdere, i hvilket omfang datasættet indeholder oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer, forudsættes det, at tjenesten i en kort periode kan foretage en helt overordnet undersøgelse af datasættets indhold med henblik på at kunne vurdere, om datasættet kan opbevares efter den foreslåede bestemmelse. Viser undersøgelsen, at datasættet ikke kan opbevares efter den foreslåede ordning, vil det straks skulle slettes, medmindre oplysningerne kan opbevares efter PET-lovens almindelige regler om behandling af oplysninger.

Det anførte vil ikke kunne føre til, at der efter den omhandlede bestemmelse vil kunne behandles større sammenhængende datasæt bestående af oplysninger om f.eks. alle danske statsborgere, selvom disse oplysninger måtte indgå i et langt større datasæt.

Det vil efter Justitsministeriets opfattelse ikke være hensigtsmæssigt, at PET generelt pålægges i de omhandlede datasæt at slette oplysninger om personer, der er hjemmehørende i Danmark. I forhold til større sammenhængende datasæt vil det i langt de fleste tilfælde først være ved den eventuelle fremsøgning af en bestemt persons oplysninger, at oplysningerne vil komme til PET's kendskab. En generel sletteregel ville således, hvis den skulle finde anvendelse, medføre, at oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer vil skulle fremsøges og derved komme til medarbejdere i PET's kendskab alene som følge af forpligtelsen til at slette oplysningen. Derudover ville en sådan sletteforpligtelse efter ministeriets opfattelse lægge beslag på en væsentlig mængde ressourcer i PET, som ikke ville stå mål med de hensyn, som reglen skulle varetage.

Justitsministeriet bemærker i den forbindelse, at PET's opbevaring af oplysninger om fysiske eller juridiske personer i form af større sammenhængende datasæt vil adskille sig væsentligt fra PET's indsamling og indhentning af oplysninger i forbindelse med undersøgelser og efterforskning rettet mod bestemte fysiske og juridiske personer. Der kan navnlig peges på, at størstedelen af de personer, hvis oplysninger indgår i et større sammenhængende datasæt, sandsynligvis hverken har eller vil få individuel efterretningsmæssig betydning for PET. For størstedelen af oplysningerne vil der derfor ikke ske andet, end at oplysningerne opbevares og – senere – slettes, uden at nogen ansatte i PET på noget tidspunkt har anvendt eller gjort sig bekendt med oplysningerne. Der henvises for nærmere herom til pkt. 2.2.1.1 ovenfor.

2.2.1.2.4. Begrænsning af større sammenhængende datasæt

Justitia anbefaler, at PET forpligtes til at begrænse datasættene mest muligt, når dette kan ske uden at forringe den efterretningsmæssige værdi eller medføre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, for alle slags datasæt indhentet efter de nye regler om større sammenhængende datasæt.

Justitsministeriet bemærker, at det fremgår af bemærkningerne til den foreslåede ordning bl.a. at det vil være naturligt, at PET i forbindelse med indsamlingen eller indhentningen af et datasæt overvejer, om datasættets omfang kan begrænses, f.eks. ved at udelade bestemte oplysningstyper, uden at forringe den efterretningsmæssige værdi eller medføre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Er der tale om et datasæt, der naturligt er inddelt i mindre datasæt, vil PET også skulle overveje, om det uden væsentlig ulempe er muligt at slette eller undlade at indsamle eller indhente de dele af datasættet, som ikke har betydning for tjenestens virksomhed.

For så vidt angår den foreslåede ordning vedrørende større sammenhængende datasæt bestående af oplysninger fra andre danske forvaltningsmyndigheder fremgår det af bemærkningerne, at den foreslåede bestemmelse ikke er til hinder for, at PET kan indhente et større sammenhængende datasæt bestående af hele en anden myndigheds register, men at det forudsættes, at det kun undtagelsesvis vil forekomme, at betingelserne for at indhente et helt register er opfyldt.

Udgangspunktet vil således være, at PET alene indhenter dele af en anden myndigheds register under hensyn til, at betingelsen »må antages at have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver« skal være opfyldt.

Justitsministeriet bemærker, at det fremgår af bemærkningerne til den foreslåede ordning, at vurderingen af, om betingelserne for at indsamle eller indhente et større sammenhængende datasæt er opfyldt, vil skulle foretages i forhold til datasættet i sin helhed og ikke i forhold til den enkelte oplysning, der indgår i datasættet. En generel forpligtelse for PET til at begrænse datasæt mest muligt vil således efter Justitsministeriets opfattelse ikke ligge inden for hensigten med ordningen.

Justitsministeriet bemærker derudover, at PET's opbevaring af oplysninger om fysiske eller juridiske personer i form af større sammenhængende datasæt vil adskille sig væsentligt fra PET's indsamling og indhentning af oplysninger i forbindelse med undersøgelser og efterforskning rettet mod bestemte fysiske og juridiske personer. Der kan navnlig peges på, at størstedelen af de personer, hvis oplysninger indgår i et større sammenhængende datasæt, sandsynligvis hverken har eller vil få individuel efterretningsmæssig betydning for PET. For størstedelen af oplysningerne vil der derfor ikke ske andet, end at oplysningerne opbevares og – senere – slettes, uden at nogen ansatte i PET på noget tidspunkt har anvendt eller gjort sig bekendt med oplysningerne. Indsamlingen, indhentningen og opbevaringen af større sammenhængende datasæt er således – i det omfang, der er tale om behandling inden for det særskilte miljø – ikke rettet mod enkeltpersoner.

PET's opbevaring af oplysninger om fysiske eller juridiske personer i form af større sammenhængende datasæt er derfor betydeligt mindre indgribende, end hvis oplysningerne behandles som led i undersøgelser eller efterforskninger rettet mod de pågældende og journaliseret på sager om de pågældende efter de almindelige regler i PET-loven. Der henvises til pkt. 2.2.1.1 ovenfor.

2.2.1.3. Behandling af større sammenhængende datasæt i det særskilte miljø

IT-Politisk Forening bemærker, at beskrivelsen af det særskilte miljø efter foreningens opfattelse er misvisende. Det er efter foreningens opfattelse vanskeligt at se, at det særskilte miljø med nogen rimelighed kan siges at modsvare de kraftigt udvidede beføjelser til at indhente, indsamle og opbevare oplysninger. Foreningen bemærker derudover, at undtagelsen fra § 6, stk. 3, i sig selv er yderst problematisk, fordi en ophævelse af kravet om dataminimering efter foreningens opfattelse skaber en overhængende risiko for, at større sammenhængende datasæt fører til »dataophobning by design«.

IT-Politisk Forening bemærker derudover, at oplysninger fra større sammenhængende datasæt først er omfattet af den indirekte indsigtsordning i PET-lovens § 13, når der sker en behandling efter PET-lovens almindelige regler, eller når der udfindes oplysninger om bestemte personer i analyser efter den foreslåede § 10 d, og dette fører til udarbejdelse af efterretnings- eller analyserapporter mv. Foreningen bemærker videre, at der ikke i lovforslaget er nogen overvejelser om, hvordan denne fuldstændige afskæring af adgangen til effektive retsmidler kan være foreneligt med kravene i EMRK artikel 13.

Justitia anbefaler, at der indføres en særlig regel i den foreslåede § 10 c, der overfører kravene i § 6 a, stk. 3, til området for større sammenhængende datasæt (således at der også på dette område gælder krav om relevans, tilstrækkelighed og proportionalitet), men tilretter disse i lyset af, at PET skal have mulighed for at behandle sådanne datasæt, der naturligt indeholder mere information end ved PET's øvrige sagsbehandling. Behandlingen bør dog stadig foregå indenfor forvaltningsretlige grundsætninger. Justitia anbefaler, at Justitsministeriet alternativt forklarer i lovbemærkningerne, i hvilket omfang andre forvaltningsmyndigheder, der arbejder med større sammenhængende datasæt, ligeledes har fundet det nødvendigt at fravige forvaltningsretlige grundsætninger, således som Justitsministeriet foreslår at gøre for PET. Hvis dette ikke er tilfældet, bør det forklares, hvorfor PET's behandling af større sammenhængende datasæt adskiller sig fra andre myndigheders på en sådan måde, at der er behov for at fravige grundsætningerne.

Justitsministeriet bemærker, at de foreslåede regler overordnet vil medføre, at der oprettes et særskilt »miljø« ved siden af de almindelige regler i PET-loven, hvor det vil være muligt for PET inden for nærmere bestemte rammer at opbevare og foretage bestemte ikke-personrettede behandlinger af større

sammenhængende datasæt. I det særskilte miljø vil PET f.eks. kunne oversætte oplysninger og foretage generelle analyser til brug for trusselsvurderinger som led i tjenestens arbejde med at tilvejebringe det efterretningsmæssige grundlag for dansk sikkerhedspolitik. Ønsker PET at foretage en behandling af oplysningerne, som er rettet mod bestemte personer, f.eks. ved at søge i et større sammenhængende datasæt på et bestemt navn som led i en efterforskning, vil det ikke kunne ske inden for det særskilte miljø men vil skulle ske i henhold til de almindelige regler i PET-loven for behandling af oplysninger.

For at sikre og understrege adskillelsen mellem det særskilte miljø for behandling af større sammenhængende datasæt og de almindelige regler om behandling af oplysninger vil større sammenhængende datasæt skulle opbevares adskilt fra de øvrige oplysninger, PET er i besiddelse af. Adskillelsen vil sikre, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne i forbindelse med en kontrol skal kunne fastslå, om oplysningerne skal opbevares og i øvrigt behandles efter de foreslåede regler vedrørende større sammenhængende datasæt, eller om oplysningerne er omfattet af PET-lovens almindelige regler om behandling af oplysninger.

For bedst at understøtte PET's arbejde med større sammenhængende datasæt inden for det særskilte miljø, foreslås det, at den ikke-personrettede behandling, PET måtte foretage, undtages fra visse regler i PET-loven, herunder navnlig lovens § 6 a, stk. 3, og § 13.

PET-lovens § 6 a, stk. 3, bestemmer, at oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles. I den udstrækning, princippet i PET-lovens § 6 a, stk. 3, er udtryk for almindelige uskrrevne forvaltningsretlige grundsætninger, lægges der med den foreslåede ordning op til i fornødent omfang også at fravige disse grundsætninger.

Justitsministeriet bemærker, at den foreslåede undtagelse fra denne bestemmelse – og de forvaltningsretlige grundsætninger, som bestemmelsen måtte være udtryk for – skal ses i sammenhæng med, at det er et væsentligt element i den foreslåede ordning, at vurderingen af, om betingelserne for at indsamle eller indhente et større sammenhængende datasæt er opfyldt, vil skulle foretages i forhold til datasættet i sin helhed og ikke i forhold til den enkelte oplysning, der indgår i datasættet. Den foreslåede undtagelse vil derudover skulle ses i sammenhæng med det forhold, at der i det særskilte

miljø for opbevaring og bestemte andre former for behandling af større sammenhængende datasæt, som den foreslåede ordning har til hensigt at skabe, vil være tale om besiddelse af oplysninger om bl.a. fysiske og juridiske personer hjemmehørende i Danmark i en højere grad, end efter de almindelige nugældende regler i PET-loven om behandling af oplysninger.

Det er således Justitsministeriets vurdering, at reglen i PET-lovens § 6 a, stk. 3, ikke på en meningsfuld måde ville kunne finde anvendelse for PET's behandling af større sammenhængende datasæt. Justitsministeriet har i stedet lagt op til i bemærkningerne at indlægge nogle forudsætninger om bl.a. begrænsning af større sammenhængende datasæt. Der henvises for nærmere herom til pkt. 2.2.1.2.4 ovenfor. Dette afspejler efter ministeriets opfattelse bedst den ordning, der lægges op til.

Justitsministeriet har ikke fundet anledning til i forbindelse med udarbejdelsen af høringsoversigten at undersøge, i hvilket omfang andre forvaltningsmyndigheder, der måtte arbejde med større sammenhængende datasæt, er undtaget fra forvaltningsretlige grundsætninger.

Det bemærkes, at der ikke vil ske undtagelse fra de øvrige behandlingsprincipper i PET-lovens § 6 a, det vil sige bestemmelsens stk. 1, 2, 4 og 5. PET vil således med den foreslåede ordning fortsat skulle iagttage bl.a. krav om behandling i overensstemmelse med god databehandlingsskik, og at behandlingen af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål.

Det indgår som nævnt også i den foreslåede ordning, at større sammenhængende datasæt, der behandles inden for det særskilte miljø, undtages fra den indirekte indsichtsordning efter PET-lovens § 13. Bestemmelsen giver mulighed for, at en fysisk eller juridisk person kan anmode Tilsynet med Efterretningstjenesterne om at undersøge, hvorvidt PET uberettiget behandler oplysninger om den pågældende. I forhold til større sammenhængende datasæt vil det i langt de fleste tilfælde først være ved den eventuelle fremsøgning af en bestemt persons oplysninger, at oplysningerne vil komme til PET's kendskab. PET-lovens § 13 ville således, hvis den skulle finde anvendelse, medføre, at oplysninger om de personer, som søger om indirekte indsigt, vil komme til medarbejdere i PET's kendskab alene som følge af anmodningen om indirekte indsigt. Det er på den baggrund Justitsministeriets opfattelse, at PET-lovens § 13 i praksis ikke vil kunne fungere efter hensigten, hvis den skal finde anvendelse for

større sammenhængende datasæt, der alene opbevares eller på anden måde behandles inden for det særskilte miljø.

Hvad angår den foreslåede ordnings forenelighed med EMRK, er der i lovforslaget pkt. 4 redegjort nærmere herfor, herunder i lyset af nyere praksis fra EMD. Som det fremgår heraf, er det Justitsministeriets vurdering, at den foreslåede ordning vedrørende PET's indsamling, indhentning, opbevaring og andre former for behandling af større sammenhængende datasæt kan gennemføres inden for rammerne af EMRK artikel 8.

2.2.1.4. Behandling af oplysninger i større sammenhængende datasæt rettet mod bestemte fysiske eller juridiske personer og behandling af sådanne datasæt, der medfører, at der udfindes oplysninger om bestemte fysiske eller juridiske personer

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet tydeliggør i lovudkastet, at PET vil kunne bruge oplysningerne i de større sammenhængende datasæt til at foretage personrettet efterforskning.

IT-Politisk Forening anbefaler, at PET ikke får mulighed for at lave analyser af større sammenhængende datasæt med henblik på at udfinde målpersoner, som opfylder bestemte søgekriterier.

IT-Politisk Forening bemærker derudover, at alle personer, som optræder i større sammenhængende datasæt, efter foreningens opfattelse risikerer at blive offer for PET's anvendelse af fejlbehæftede, diskriminerende eller direkte racistiske algoritmer, hvor de efter at blive »udfundet« af algoritmens vilkårlige databehandling kan blive udtaget til indgribende undersøgelser eller efterforskning.

Justitia anbefaler, at muligheden for at lave personrettede søgninger i de indhentede større sammenhængende datasæt fjernes fra lovforslaget. Dermed vil lovforslaget oprette et reelt særskilt miljø, hvor der kan foretages behandlinger efter lovens nye § 10 d, men hvor der ikke kan foretages personrettede søgninger. Dermed vil det fortsat kun være muligt at foretage personrettede søgninger i datasæt, der kan indhentes efter lovens § 4, stk. 1 (de hidtidige regler om indsamling af data, der gælder for personrettet dataindsamling), og kan opbevares efter reglerne i §§ 9 og 9 a, med indsichtsret efter § 13. Hvis Justitsministeriet ikke følger ovennævnte anbefaling, anbefaler Justitia, at PET's mulighed for at søge personrettet i

større sammenhængende datasæt samt rammerne for dette indskrives som et selvstændigt formål i lovforslaget, herunder som et selvstændigt kapitel. I dette kapitel bør der efter Justitias opfattelse klart tages stilling til de udfordringer, der kan opstå omkring, at datasættene er indsamlet og opbevaret efter de nye lempeligere regler for større sammenhængende datasæt, mens søgningerne skal foretages efter de gamle regler for personrettet behandling, der hænger sammen med andre indsamlings-, opbevarings- og sletteregele, samt med borgernes muligheder for indsigt gennem tilsynsmyndigheden. Justitia anbefaler, at hvis Justitsministeriet fastholder muligheden for, at der kan laves personrettede søgninger i større sammenhængende datasæt, bør det forklare i lovbemærkningerne, hvorvidt § 6 a, stk. 3, vil gælde i de situationer.

Justitia anbefaler derudover, at alle søgninger/analyser, der må forventes at føre frem til konkrete personer, herunder identifikation af målpersoner, skal ske indenfor rammerne af behandlingsreglerne for personrettede søgninger, jf. lovens §§ 7 og 8, i datasæt, som der er indsichtsret i efter lovens § 13.

Justitsministeriet bemærker, at for at der kan ske behandling af oplysningerne i et større sammenhængende datasæt inden for det særskilte miljø, vil behandlingen skulle opfylde betingelsen om, at behandlingen »kan have betydning« for varetagelsen af PET's opgaver. Betingelsen vil skulle være opfyldt for den enkelte behandling, f.eks. at hele datasættet oversættes eller gøres søgbart. Det er for det andet en betingelse, at behandlingen ikke er rettet mod bestemte fysiske eller juridiske personer. PET vil således eksempelvis ikke inden for det særskilte miljø kunne foretage en søgning på en bestemt person, som tjenesten er i gang med at undersøge. Det fremgår udtrykkeligt af den foreslåede § 10 d.

En behandling inden for det særskilte miljø vil efter den foreslåede § 10 d kunne være, at PET oversætter, strukturerer, foretager generelle analyser og analyser som led i mål opdagelse.

Det fremgår af den foreslåede § 10 f, stk. 2, at for andre behandlinger af oplysninger i større sammenhængende datasæt end de i §§ 10 c og 10 d nævnte, herunder behandling rettet mod bestemte fysiske eller juridiske personer, finder lovens almindelige regler om behandling af personoplysninger anvendelse.

Det fremgår af den foreslåede § 10 f, stk. 3, at hvis en behandling, som foretages inden for det særskilte miljø medfører, at der udfindes oplysninger

om bestemte fysiske eller juridiske personer, eller der i øvrigt i medfør af behandlingen udarbejdes efterretnings- eller analyserapporter eller andet materiale, finder lovens almindelige regler om behandling af oplysninger anvendelse for den videre behandling af de udfundne oplysninger eller udarbejdede rapporter mv.

Det er endvidere fremhævet i pkt. 3.1.3.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at PET med den foreslåede § 10 f, stk. 2, vil kunne anvende oplysninger i opbevarede datasæt som led i en undersøgelse eller efterforskning, men at en sådan behandling vil skulle have hjemmel i PET-lovens almindelige behandlingsregler og i øvrigt være omfattet af disse.

Det fremgår tillige af bemærkningerne til den foreslåede § 10 f, stk. 3, at hvis PET f.eks. analyserer et datasæt med henblik på at fremfinde eventuelle målpersoner for nærmere undersøgelse eller efterforskninger, vil den videre undersøgelse eller efterforskningen af personer, som eventuelt måtte blive fremfundet, skulle følge de almindelige regler i PET-loven. Det betyder bl.a., at analysen, der udpeger en bestemt person, vil skulle opbevares på vedkommendes sag, hvor vedkommende bl.a. vil have ret til indirekte indsigt efter § 13, og hvor oplysningerne skal opbevares og slettes efter reglerne i §§ 9, 9 a og PET-bekendtgørelsen, samt at PET-lovens almindelige regler i øvrigt vil finde anvendelse for den videre indsamling og indhentning af oplysninger, der indgår i sagen.

I forhold til særligt det af IT-Politisk Forening anførte om, at it-systemer ikke er ufejlbarlige, kan fremhæves, at det endvidere fremgår af bemærkningerne til den foreslåede § 10 f, stk. 3, at analyser og sammenstillinger af oplysninger, der er foretaget af it-systemer, kan indeholde fejl, være diskriminerende eller på anden måde vise sig uegnede som grundlag for at indlede en undersøgelse eller efterforskning mod en person. Det forudsættes derfor, at PET – som tjenesten gør i dag – vurderer oplysninger, analyser og resultater kritisk, og alene indleder undersøgelser mod fysiske eller juridiske personer, når der er grundlag herfor, jf. PET-lovens § 5.

Det er således Justitsministeriet vurdering, at lovforslaget klart angiver, at PET vil kunne foretage analyser som led i målopdagelse, og at den videre undersøgelse eller efterforskning af personer, som eventuelt måtte blive fremfundet, vil skulle følge de almindelige regler i PET-loven. Det er derudover i bemærkningerne adresseret, at en behandling foretaget ved

brug af et it-system kan vise sig uegnet som grundlag for at indlede en undersøgelse eller efterforskning.

Muligheden for at PET efter de foreslåede regler kan foretage analyser som led i målopdagelse er efter Justitsministeriets opfattelse en vigtig del af den foreslåede ordning. Justitsministeriet bemærker i den forbindelse, at nogle af de oplysninger, som PET vil kunne opbevare efter de foreslåede regler, kan være afgørende for at opdage potentielle terror-, sabotage- eller spionagetrusler i tide.

2.2.1.5. Fastsættelse af nærmere regler i interne retningslinjer

Advokatrådet så gerne, at de interne retningslinjer for behandlingen af større sammenhængende datasæt blev forelagt Tilsynet med Efterretningstjenesterne forinden disse fastsættes, da dette efter rådets opfattelse vil styrke opmærksomheden på mulige retssikkerhedsmæssige spørgsmål i den sammenhæng.

Justitsministeriet bemærker, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at PET's indsamling, indhentning, opbevaring og andre former for behandling af de omfattede datasæt skal være omfattet af Tilsynet med Efterretningstjenesterne kompetence. Tilsynet vil derved kunne kontrollere, at PET's indsamling, indhentning og andre former for behandling af større sammenhængende datasæt opfylder de foreslåede betingelser og overholder de andre regler, herunder PET's interne retningslinjer, der gælder for PET's behandling af oplysninger.

Justitsministeriet bemærker derudover, at det fremgår af PET-lovens § 18, stk. 1, 1. pkt., som ændret ved lov nr. 666 af 11. juni 2024 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 (Styrkelse af tilsynet med efterretningstjenesterne), at Tilsynet med Efterretningstjenesterne efter klage eller af egen drift påser, at PET overholder reglerne i §§ 3, 4 og 6 a-11, samt at tjenesten varetager sine operative opgaver i overensstemmelse med gældende regler og retningslinjer.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne opgave er at udøve legalitetskontrol. For så vidt angår kontrollen med PET's operative opgaver fremgår det derudover, at legalitetskontrollen er bagudrettet. Dette indebærer efter bemærkningerne,

at der som udgangspunkt ikke vil skulle iværksættes kontroller af verserende sagsforløb og aktiviteter, ligesom PET ikke vil skulle forelægge spørgsmål eller på anden måde inddrage tilsynet, inden konkrete dispositioner iværksættes.

Det forhold, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne ikke godkender PET's dispositioner, har bl.a. til formål at sikre, at tilsynet ikke fører kontrol med dispositioner, som tilsynet selv på et tidligere tidspunkt har godkendt. Af samme grund finder Justitsministeriet det ikke hensigtsmæssigt, at PET's interne retningslinjer for behandlingen af større sammenhængende datasæt skal forelægges Tilsynet med Efterretningstjenesterne forinden disse fastsættes, som det er foreslået af Advokatsamfundet.

Det bemærkes, at det fremgår af PET-bekendtgørelsens § 17, at PET orienterer Tilsynet med Efterretningstjenesterne om nye administrative retningslinjer af betydning for tilsynets kontrol, og at PET orienterer om andre retningslinjer, hvis tilsynet anmoder herom. Det bemærkes derudover, at regeringen forud for udstedelsen af retningslinjer for efterretningstjenesterne virksomhed underretter Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne om indholdet af disse, jf. UET-lovens § 2, stk. 5.

2.2.1.6. Videregivelse af oplysninger, der indgår i større sammenhængende datasæt

Justitia anbefaler, at det som udgangspunkt ikke skal være muligt for PET at videregive oplysninger fra det særskilte miljø for større sammenhængende datasæt til andre, eventuelt med undtagelse af FE.

Justitsministeriet bemærker, at det fremgår af den foreslåede bestemmelse i § 10 g, at PET kan videregive oplysninger, der indgår i større sammenhængende datasæt, efter de gældende regler i § 10.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at større sammenhængende datasæt således ikke vil kunne videregives til andre efter de foreslåede regler. Den foreslåede bestemmelse vil medføre, at der ikke i den foreslåede ordning vedrørende større sammenhængende datasæt vil være selvstændig hjemmel til at videregive de omfattede datasæt. Videregivelse vil alene kunne ske i det omfang, de almindelige betingelser i PET-lovens § 10 er opfyldt for de enkelte oplysninger. Justitsministeriet finder, at den foreslåede bestemmelse herved indeholder tilstrækkelige betingelser for videregivelse af oplysninger i større sammenhængende datasæt.

2.2.1.7. Tilsyn med PET's behandling af større sammenhængende datasæt

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministerier i lovudkastet indfører et krav om forudgående tilladelse til, at PET kan søge på specifikke fysiske og juridiske personer i større sammenhængende datasæt.

IT-Politisk Forening bemærker, at PET efter foreningens opfattelse er både efterretningstjeneste og politimyndighed, og at oplysninger indhentet til større sammenhængende datasæt efterfølgende kan anvendes til personundersøgelser efter PET-lovens § 5 og strafferetlig efterforskning efter § 6. Dette forhold omkring PET's dobbelte rolle øger efter IT-Politisk Forenings opfattelse kravene til forudgående uafhængig kontrol med både indhentning og analyse af større sammenhængende datasæt.

Justitsministeriet bemærker, at den foreslåede ordning vedrørende større sammenhængende datasæt vil være omfattet af Tilsynet med Efterretningstjenesternes kontrol. Tilsynet vil kunne kontrollere, at PET's indsamling, indhentning og andre former for behandling af større sammenhængende datasæt opfylder de foreslåede betingelser og overholder de andre regler, der gælder for PET's behandling af oplysninger, herunder PET's interne retningslinjer.

Analyser og tilsvarende behandling af større sammenhængende datasæt vil derfor skulle udføres på en sådan måde, at tilsynet har mulighed for at undersøge, hvordan PET har foretaget den enkelte behandling, hvilke oplysninger der indgår, og hvordan de it-programmer, der anvendes, fungerer.

Tilsynet med PET på dette område vil i det hele følge bestemmelserne fastsat i PET-lovens kapitel 9. Det bemærkes, at der ved lov nr. 666 af 11. juni 2024 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 (Styrkelse af tilsynet med efterretningstjenesterne) er foretaget en række ændringer i disse bestemmelser. Der er bl.a. sket en udvidelse af tilsynets kompetence til at omfatte efterfølgende legalitetskontrol med PET's operative opgaver, jf. PET-lovens § 18, stk. 1, og foretaget en udvidelse af tilsynets adgang til oplysninger og materiale hos PET, jf. lovens § 20. Tilsynet med PET's anvendelse af større sammenhængende datasæt vil være omfattet af dette styrkede tilsyn. Ved den nævnte lov er der ligeledes sket en styrkelse af

Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne, der er nedsat i henhold til § 1 i lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester (UET-loven). Der er med ændringsloven bl.a. indført mulighed for, at Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne i ekstraordinære situationer kan beslutte at anmode Tilsynet med Efterretningstjenesterne om at undersøge konkrete sager, sagsforløb, problemstillinger mv., jf. UET-lovens § 2 a, stk. 5.

Tilsynet med Efterretningstjenesternes kontrol med PET er både før og efter de nævnte ændringer, som blev vedtaget i 2024, baseret på at være et bagudrettet legalitetstilsyn. Der henvises også til det ovenfor under pkt. 2.2.1.5 anførte.

Der lægges ikke med den foreslåede ordning op til som noget nyt at indføre krav om forudgående tilladelse til PET's indsamling eller indhentning af oplysninger, herunder af større sammenhængende datasæt. Det er i den forbindelse Justitsministeriets vurdering, at der med den ovenfor omtalte styrkelse af tilsynet med efterretningstjenesterne føres effektiv og tidssvarende kontrol med PET.

Af de samme grunde er der ikke med den foreslåede ordning lagt op til at indføre krav om forudgående tilladelse til, at PET kan søge på bestemte personer i større sammenhængende datasæt. Justitsministeriet bemærker i den forbindelse, at der heller ikke i dag gælder krav om forudgående tilladelse, før PET f.eks. søger efter en bestemt person på internettet eller anmoder en anden myndighed om oplysninger om vedkommende.

2.2.2. Den foreslåede ordning vedrørende PET's adgang til at tilvejebringe og behandle oplysninger med henblik på udvikling og vedligeholdelse af it-systemer

Justitia anbefaler, at hvis der allerede er – løse eller konkrete – overvejelser om at træne maskinlæringsmodeller eller andre IT-systemer på borgernes personlige data, bør illustrative eksempler på dette beskrives i lovbemærkningerne. Det samme bør ifølge Justitia være tilfældet, hvis hensigten er at udvikle systemer, der kan identificere konkrete personer. Det bør i ligeledes efter Justitias opfattelse indskrives klart i lovbemærkningerne, hvis hensigten er at udvikle profileringsværktøjer. I den sammenhæng bør det ifølge Justitia også beskrives, hvorledes PET skal arbejde med udviklingen af sådanne modeller for f.eks. at undgå bias.

Justitia anbefaler derudover, at der fastsættes klare grænser for, hvilke typer af data, PET vil kunne bruge til at træne IT-systemer, eller at der alternativt indføres en proportionalitetsvurdering i den foreslåede bestemmelse § 10 h, hvilket bl.a. vil medføre, at PET i forhold til mere følsomme persondata vil skulle vurdere, hvorvidt det er nødvendigt at indsamle og behandle netop disse data til brug for træning af IT-modeller, eller om samme formål kan opnås ved brug af mindre følsomme data.

Justitia anbefaler også, at PET's adgang til at indsamle oplysninger til brug for udvikling af IT-systemer begrænses til at skulle være fra de samme kilder, som nævnes i § 10 c. Hermed sikres det efter Justitias opfattelse, at PET ikke med lovforslaget får mulighed for at træne IT-systemer på f.eks. borgernes private kommunikation. Justitia bemærker, at skattekontrollovens § 67 a, som er inspirationen for den foreslåede § 10 h, indeholder en sådan begrænsning til udelukkende at gælde data »fra andre offentlige myndigheder og offentligt tilgængelige kilder«.

Derudover anbefaler Justitia, at der i lovforslaget stilles krav om at sikre, at træningsdata har god kvalitet (er rigtige) og er repræsentative for formålet, samt at der stilles krav om, at de udviklede løsninger faktisk skal være effektive, dvs. være i stand til at finde de (korrekte) ønskede mønstre mv. Derfor skal der ifølge Justitia være krav om test og genoptræning/tilpasning, hvis maskinlæringsmodellen viser sig ikke at være »god nok« til at realisere formålet. Dårligt udviklede løsninger vil efter Justitias opfattelse kunne føre til nye skandalesager, hvilket bl.a. kan skade Danmarks sikkerhed (og renommé). Ligeledes vil en evt. bias i de udviklede løsninger ifølge Justitia kunne skade konkrete borgeres retssikkerhed. I den forbindelse anbefaler Justitia konkret, at PET gennem lovforslaget forpligtes til at følge de læresætninger om udvikling og ibrugtagning af it-løsninger, der er udviklet i ombudsmandspraksis.

Det foreslås i en ny bestemmelse i PET-lovens § 10 h, at PET fremover skal kunne indsamle, indhente, opbevare og på andre måder behandle oplysninger med henblik på udvikling eller vedligeholdelse af it-systemer, der er nødvendige for varetagelsen af tjenestens opgaver. Det foreslås, at disse oplysninger holdes adskilt fra de øvrige oplysninger, PET er i besiddelse af, og at oplysningerne ikke må anvendes til andre formål end til udvikling og vedligeholdelse af it-systemer, der er nødvendige for varetagelsen af tjenestens opgaver. Det foreslås, at PET skal slette oplysninger, der opbevares efter den foreslåede bestemmelse, når

oplysningerne ikke længere indgår i udvikling eller vedligeholdelse af it-systemer, der er nødvendige for varetagelsen af tjenestens opgaver.

Justitsministeriet bemærker, at det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at PET's transformation mod at blive en mere data- og analysedrevet efterretningsvirksomhed bl.a. indebærer en effektivisering af manuelle processer og en kvalificering af PET's muligheder for at omsætte data til efterretninger og efterretningsanalyseprodukter. PET vil derudover have behov for udvikling og test af forskellige typer af informationssystemer og analysemodeller. Det omfatter f.eks. metoder til datastyring i forbindelse med indhentning af data samt udvikling af nye avancerede analytiske modeller til bl.a. måludpegning og mønsteranalyser. Det vil endvidere omfatte it-værktøjer til gennemgang af digitalt materiale, der er indhentet i efterretningsoperationer samt ved straffeprocessuelle tvangsindgreb i PET's efterforskninger. Disse it-værktøjer sætter bl.a. efterretningsanalytikere og efterforskere i stand til hurtigere og mere effektivt at identificere objekter eller sammenhænge af efterretningsmæssig interesse, end det ville være muligt manuelt.

Justitsministeriet finder på den baggrund, at det er tilstrækkelig klart beskrevet i bemærkningerne, hvad der er hensigten med den foreslåede ordning.

Hvad angår proportionaliteten i følsomheden af de oplysninger, som PET vil anvende til at udvikle it-systemer, bemærker Justitsministeriet, at der med den foreslåede ordning ikke vil ske undtagelse fra databeskyttelsesreglerne i PET-lovens § 6 a. Det vil bl.a. medføre, at oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves for til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles. Oplysningerne vil derudover skulle behandles i overensstemmelse med god databehandlingsskik.

Det fremgår af bemærkningerne, at behandlingen vil skulle ske bl.a. i overensstemmelse med dataminimeringsprincippet, der følger af PET-lovens § 6 a, stk. 3, hvorefter oplysninger, som behandles, skal være relevante og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles. Det vil indebære, at selv hvor det er velbegrundet og nødvendigt at bruge personoplysninger i forbindelse med test af it-systemer, kan der ikke anvendes flere oplysninger om fysiske og

juridiske personer i testøjemed, end hvad der er nødvendigt for at opnå testformålet. Det vil også medføre, at der ikke kan anvendes oplysninger om fysiske og juridiske personer til at udføre tests, hvis samme tests kunne udføres uden brug af (rigtige) oplysninger om fysiske og juridiske personer. Det betyder, at PET løbende vil skulle overveje, om det er muligt f.eks. at anonymisere de behandlede oplysninger eller på anden måde mindske mængden af behandlede oplysninger om fysiske eller juridiske personer.

Reglerne i PET-lovens § 6 a sammenholdt med de behandlingssikkerhedsregler der vil blive fastsat, jf. afsnit 2.2.4, medfører i forhold til den foreslåede ordning desuden efter Justitsministeriets opfattelse, at træningsdata skal have en tilstrækkelig kvalitet, og at de udviklede løsninger som udgangspunkt skal testes. Justitsministeriet har på baggrund af Justitias anbefalinger tydeliggjort dette i bemærkningerne til lovforslaget.

Hvad angår de typer af oplysninger, som vil kunne anvendes til it-udvikling, bemærker Justitsministeriet, at den foreslåede ordning skal ses i sammenhæng med, at det fremgår af evalueringen af PET-loven, at tjenesten har behov for at udnytte mulighederne i den teknologiske udvikling, herunder omfavne ny teknologi, der modsvarer et foranderligt og komplekst trusselsbillede. Det omfatter efter PET's vurdering bl.a. anskaffelse, udvikling og vedligeholdelse af de it-redskaber, der er nødvendige for at understøtte tilvejebringelse, bearbejdning, analyse og håndtering i øvrigt af større datamængder. PET vurderer i evalueringen, at der i nogle tilfælde er behov for at anvende oplysninger, herunder produktionsdata, der indeholder personoplysninger ved såvel test som udvikling.

Henset til, at formålet med ordningen er at understøtte PET i transformationen mod at blive en mere data- og analysedrevet efterretningsvirksomhed, finder Justitsministeriet det ikke hensigtsmæssigt på forhånd at afskære bestemte typer af oplysninger, idet en sådan begrænsning vil kunne udgøre en væsentlig hindring i PET's mulighed for at udvikle de it-systemer, der er nødvendige for varetagelsen af tjenestens opgaver.

Det bemærkes i den forbindelse, at oplysninger, som anvendes ved udvikling og vedligeholdelse af it-systemer, som nævnt vil skulle holdes adskilt fra de øvrige oplysninger, PET er i besiddelse af, og at oplysningerne som klart udgangspunkt ikke må anvendes til andre formål end til udvikling og vedligeholdelse af it-systemer, der er nødvendige for varetagelsen af

tenestens opgaver. Det foreslås også, at PET skal slette oplysningerne, når oplysningerne ikke længere indgår i udvikling eller vedligeholdelse af it-systemer, der er nødvendige for varetagelsen af tjenestens opgaver.

2.2.3. Den foreslåede ordning vedrørende etablering af direkte elektroniske adgange til andre forvaltningsmyndigheders systemer

Advokatrådet har noteret sig, at det flere steder i lovforslaget er beskrevet, at det generelt vil bero på PET's vurdering i de enkelte tilfælde, om de respektive sagsbehandlingsskridt er nødvendige for varetagelsen af PET's opgaver i forebyggelsen og efterforskningen af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Rådet skal anbefale, at det i alle sammenhænge i højere grad tydeliggøres, hvilke kriterier der indgår i denne nødvendighedsvurdering, således at det bliver mere gennemsigtigt at føre tilsyn hermed.

IT-Politisk Forening bemærker, at det efter foreningens vurdering er yderst tvivlsomt, om de dataansvarlige kan overholde deres forpligtelser efter databeskyttelsesforordningens artikel 32, hvis de giver PET direkte adgang til deres systemer.

Justitia anbefaler, at det klarlægges nærmere i lovbemærkningerne, i hvilke situationer det forventes, at PET's direkte, men begrænsede, adgang til andre myndigheders systemer vil kunne gøre en forskel, f.eks. ved brug af illustrative eksempler. Justitia anbefaler derudover, at det beskrives nærmere i lovbemærkningerne, hvordan processen vil være, hvis PET efter etableringen af den direkte adgang ønsker at få direkte adgang til en større del af registeret, herunder hvem der træffer beslutning om dette, og i hvilket omfang den pågældende myndighed orienteres om, hvad PET har adgang til.

Det fremgår af den foreslåede bestemmelse i PET-lovens § 4, stk. 2, at andre forvaltningsmyndigheder efter anmodning fra PET kan etablere direkte elektronisk adgang for tjenesten til relevante registre og systemer med henblik på tjenestens indhentning af oplysninger omfattet af § 4, stk. 1, hvis tjenesten vurderer, at en sådan adgang er nødvendig for varetagelsen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Det fremgår af bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse, at det vil bero på PET's vurdering i de enkelte tilfælde, om etableringen af den

pågældende direkte elektroniske adgang er nødvendig for varetagelsen af PET's opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Den myndighed, hvis register PET ønsker adgang til, vil således ikke skulle foretage en sådan vurdering, men vil kunne etablere adgangen, når PET anmoder om det.

Det fremgår videre af bemærkningerne, at det vil skulle indgå i PET's vurdering, hvilken betydning for tjenestens arbejde det vil have, at PET med en direkte elektronisk adgang ikke vil være afhængig af, at den pågældende forvaltningsmyndighed skal fungere som mellemlid for tjenestens indhentning af oplysninger efter den nugældende bestemmelse i PET-lovens § 4. Det vil også skulle indgå i vurderingen af, om nødvendighedskriteriet er opfyldt, hvorvidt den direkte elektroniske adgang er begrænset til det, der er påkrævet for at opnå formålet. Som udgangspunkt vil adgangen skulle afgrænses til f.eks. søgninger på bestemte personer, persongrupper eller dele af registre og systemer. Der vil også skulle tages stilling til PET's interne kontrol med de elektroniske søgninger, som de pågældende PET-medarbejdere foretager.

Det er Justitsministeriets vurdering, at den foreslåede bestemmelse og de nævnte bemærkninger med tilstrækkelig klarhed angiver, hvornår PET med hjemmel i den foreslåede bestemmelse vil kunne etablere en direkte elektronisk adgang til en anden forvaltningsmyndigheds registre eller systemer.

Det bemærkes i den forbindelse, at den foreslåede ordning ikke vil berøre det indholdsmæssige område for, hvilke oplysninger andre forvaltningsmyndigheder skal videregive til PET efter PET-lovens § 4, og som PET vil kunne indhente gennem en direkte adgang. Den foreslåede ordning vedrører derfor alene den metode, der anvendes til at fremskaffe de pågældende oplysninger.

Det bemærkes i forhold til Advokatrådets bemærkning, at betingelsen »nødvendig for varetagelsen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13« ikke fremgår andre steder i lovforslaget end af den foreslåede § 4, stk. 2.

Hvad angår de situationer, hvor det forventes, at en direkte elektronisk adgang til andre forvaltningsmyndigheders registre eller systemer vil kunne gøre en forskel, bemærker Justitsministeriet, at der kan være tale om tilfælde svarende til dem, der allerede i dag er taget højde for i anden lovgivning.

Det gælder bl.a. straffuldbyrdelseslovens § 66 b, stk. 2, hvorefter PET kan indhente oplysninger om indsatte direkte fra registre og systemer i kriminalforsorgen, i det omfang indhentelsen må antages at have betydning for varetagelsen af efterretningstjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Hvad angår processen for ændring af en eksisterende direkte elektronisk adgang bemærker Justitsministeriet indledningsvis, at det er forudsat i lovforslaget, at en etableret direkte elektronisk adgang vil kunne ændres, jf. den foreslåede § 4, stk. 3, hvorefter PET underretter Tilsynet med Efterretningstjenesterne om bl.a. ændring af en direkte elektronisk adgang.

Det bemærkes derudover, at det fremgår af bemærkningerne til de foreslåede bestemmelser bl.a., at ordningen vil indebære, at der vil kunne etableres en direkte elektronisk adgang, når der er enighed mellem de relevante myndigheder om etableringen. I praksis vil etableringen ske på PET's initiativ på baggrund af tjenestens vurdering af behovet for en sådan adgang. Det forudsættes, at den videre håndtering af en anmodning fra PET om at etablere direkte elektronisk adgang som udgangspunkt vil skulle drøftes mellem den vedkommende minister og justitsministeren. Der vil i den forbindelse i sagens natur skulle tages højde for de eventuelle omkostninger, der vil være forbundet med at etablere en direkte elektronisk adgang.

Justitsministeriet bemærker i den forbindelse, at en ændring af en direkte elektronisk adgang – ligesom en etablering af en ny adgang – således vil skulle drøftes mellem de relevante parter.

Det bemærkes, at der i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslaget er foretaget en vurdering af de foreslåede ordninger i forhold til databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven. Det fremgår heraf bl.a., at den foreslåede ordning vedrørende etablering af direkte elektronisk adgang for PET til andre myndigheders registre og systemer, ikke rejser særskilte spørgsmål om forholdet til databeskyttelsesforordningen, databeskyttelsesloven eller retshåndhævelsesloven. Der henvises til lovforslagets pkt. 5.2.

2.2.4. Regler om behandlingssikkerhed

Tilsynet med Efterretningstjenesterne anbefaler, at der henset til mængden og karakteren af de oplysninger, som vil kunne indhentes, opbevares og behandles efter udkastet til lovforslagets §§ 10 a-10 h, indføres

krav om behandlingssikkerhed svarende til de allerede gældende for PET's øvrige behandling af personoplysninger, enten direkte i PET-loven eller ved en bemyndigelsesbestemmelse, som giver Justitsministeriet mulighed for at udstede nærmere regler herom i bekendtgørelsesform. Tilsynet anbefaler derudover, at det for god ordens skyld præciseres i lovforslagets bemærkninger, hvilke krav, der gælder for behandlingssikkerhed ved etableringen af elektroniske adgange til andre forvaltningsmyndigheders registre eller systemer.

Justitsministeriet har noteret sig Tilsynet med Efterretningstjenesternes anbefalinger. I lyset af anbefalingerne har Justitsministeriet justeret lovforslaget således, at der indsættes bestemmelser i kapitel 6 a og 6 b, der bemyndiger justitsministeren til at fastsætte regler om PET's behandling af større sammenhængende datasæt og behandling af oplysninger med henblik på udvikling eller vedligeholdelse af it-systemer (§ 10 f, stk. 6, og § 10 h, stk. 4).

I forhold til etablering af direkte elektroniske adgange med henblik på indsamling af oplysninger omfattet af PET-lovens § 4, stk. 1, indeholder lovforslaget en bestemmelse om, at justitsministeren – efter forhandling med vedkommende minister – kan fastsætte nærmere regler om de enkelte direkte elektroniske adgange.

I medfør af de nævnte bemyndigelsesbestemmelser kan der fastsættes nærmere regler om bl.a. behandlingssikkerhed.

For PET's videre behandling af indhentede oplysninger finder de almindelige behandlingssikkerhedsregler anvendelse, som er udstedt i medfør af PET-lovens § 7, stk. 2, og § 8, stk. 2.

2.2.5. Den foreslåede ordning vedrørende krav om retskendelse for PET's anmodninger til FE om søgning i rådata

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i lovudkastet tilføjer, at retten i tilfælde, hvor retten finder, at en anmodning fra PET til FE om søgning i rådata på øjemedet uden forudgående retskendelse ikke burde være foretaget, ud over Justitsministeriet også skal give meddelelse til Efterretningsnævnet og Tilsynet med Efterretningstjenesterne.

IT-Politisk Forening anbefaler, at alle anmodning fra PET om søgninger i rådata skal underkastes domstolskontrol som i den foreslåede § 4 a, stk. 2,

således at kravet om retskendelse også omfatter andre end i Danmark hjemmehørende personer.

Retspolitisk Forening bemærker, at den foreslåede ordning indebærer, at PET kan anmode FE om at foretage søgninger i rådata, når søgningen må antages at have »betydning« for varetagelsen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. En sådan model indebærer ifølge foreningen, at PET får adgang til at instruere FE om at foretage søgninger i enorme datasæt, der oprindeligt er indhentet til helt andre formål, uden at PET selv direkte indhenter oplysningerne. Det er foreningens opfattelse, at denne struktur forhøjer den latente risiko for, at domstolsprøvelsen reelt udhules, idet domstolene alene vurderer lovligheden af PET's anmodning, men ikke den efterfølgende søgeaktivitet foretaget af FE. Sammenfattende indebærer den foreslåede ordning efter Retspolitisk Forenings opfattelse en uacceptabel forskydning af magtbalancen mellem statsmagten og borgerne, idet den svækker de retssikkerhedsgarantier, der traditionelt har været forbundet med tvangsindgreb i privatlivet.

Justitsministeriet bemærker, at de oplysninger, der indhentes af FE i forbindelse med tjenestens almindelige opgavevaretagelse rettet mod forhold i udlandet, kan have stor værdi for PET's arbejde med bl.a. at forebygge, efterforske og modvirke terror og spionage.

PET har en vigtig opgave med at forebygge, efterforske og modvirke bl.a. en stigende trussel fra spionage- og påvirkningsvirksomhed fra statslige aktører samt en stadigt mere kompleks terrortrussel. Kendetegnende for denne opgave er, at målene for indhentningen ikke på forhånd i det hele er kendte. Denne opgave er blevet væsentligt vanskeliggjort, idet den skærpede trussel mod Danmarks indre sikkerhed i stigende grad udgår fra aktiviteter i udlandet, eller udfolder sig i det digitale rum. Således foregår fremmede efterretningstjenesters hvervning og føring af kilder i stigende grad fra eget territorium eller fra tredjelande, hvor PET's muligheder for at følge med i sagens natur er mere begrænsede. Ligeledes ses terrortruslen i stigende grad at være dirigeret af eller på anden vis koordineret med personer og grupperinger, der opholder sig i udlandet.

Samtidig har søgninger efter oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer til brug for PET's løsning af tjenestens opgaver i allerede tilvejebragte rådata hos FE efter Justitsministeriets opfattelse en sådan karakter, at der – i tråd med den nuværende praksis – bør gælde et krav om

retskendelse, selvom der er tale om allerede tilvejebragte oplysninger. Justitsministeriet finder, at genstanden for rettens prøvelse bør være PET's anmodning, da der er tale om søgninger, der har til formål at understøtte PET's opgavevaretagelse.

I dag indhenter PET således retskendelse efter reglerne i retsplejeloven, når der er tale om i Danmark hjemmehørende personer eller personer, der opholder sig i Danmark. For øvrige personer er det PET-lovens almindelige tilvejebringelseshjemmel i § 3 og FE-lovens videregivelseshjemmel i § 7, stk. 1, der regulerer muligheden for at fremsøge oplysninger.

Justitsministeriet har ikke ved udformningen af denne ordning fundet det hensigtsmæssigt at ophæve denne skelnen mellem i Danmark hjemmehørende personer og øvrige udlændinge. En lignende afgrænsning af anvendelsesområdet for reguleringen findes i den eksisterende bestemmelse i PET-lovens § 11 om lovlig politisk virksomhed.

Det indgår i den foreslåede ordning – svarende til reglerne i retsplejeloven – at såfremt søgningens øjemed ville forspildes, hvis retskendelse skulle afventes, kan PET træffe beslutning om at anmode FE om at foretage søgning i allerede tilvejebragte rådata. I så fald skal PET snarest muligt og senest inden 24 timer fra anmodningens fremsættelse forelægge sagen for retten. Retten afgør ved kendelse, om søgningen kan godkendes. Burde anmodningen ikke være fremsat, skal retten give meddelelse herom til Justitsministeriet. Justitsministeriet finder ikke grundlag for – som noget nyt – at stille krav om, at meddelelse tillige skal gives til Tilsynet med Efterretningstjenesterne.

Justitsministeriet bemærker, at der i lovforslaget i forhold til det udkast, der var i offentlig høring, er foretaget den ændring, at anmodning om tilladelse efter den foreslåede § 10 f, stk. 5, skal forelægges for retten, der træffer afgørelse ved kendelse, i stedet for Efterretningsnævnet.

Hvad angår Tilsynet med Efterretningstjenesternes mulighed for at gøre sig bekendt med rettens afgørelser bemærker Justitsministeriet, at det fremgår af PET-lovens § 20, stk. 1, at tilsynet hos PET kan kræve enhver oplysning og alt materiale, der kan have betydning for dets virksomhed. Tilsynet vil således – i den udstrækning tilsynet finder det relevant for kontrollen – kunne anmode PET om at videreformidle rettens kendelser til tilsynet. Det bemærkes i den forbindelse, at tilsynet ikke vil skulle efterprøve domstolenes afgørelser og derved forholde sig til domstolenes vurderinger, men at

tilsynet kan føre kontrol med, om PET har ageret i overensstemmelse med en retskendelse.

2.2.6. Særligt beskyttede oplysninger

Danske Medier tager klart afstand fra, at den righoldige praksis efter retsplejelovens § 172 uden videre erstattes af nye, uklare bestemmelser i PET-loven. For så vidt angår de foreslåede bestemmelser i PET-lovens §§ 4 a og 10 f, stk. 5, henviser foreningen bl.a. til, at ikke alle bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13 er så alvorlige, at de kan medføre staf af fængsel i 4 år eller derover, jf. kriteriet for at gennembryde kildebeskyttelsen efter retsplejelovens § 172, stk. 5. Foreningen opfordrer endvidere Justitsministeriet til at justere de foreslåede bestemmelser i PET-lovens §§ 4 a og 10 f, stk. 5, med henblik på at sikre, at det ikke kun er den direkte omfattede persons interesser, som skal varetages, men også de interesser, som eventuelt berørte redaktører eller redaktionelle medarbejdere ved massemedier måtte have.

Danske Medier opfordrer endvidere til, at det tydeliggøres, hvilken hjemmel PET har til at modtage større sammenhængende datasæt fra FE efter den foreslåede bestemmelse i PET-lovens § 10 f, stk. 5. Foreningen finder det endvidere vanskeligt at overskue sikkerhedsmekanismen i den foreslåede § 10 f, stk. 5, 2. pkt.

Dansk Journalistforbund finder det meget kritisabelt, at lovudkastet synes at ville etablere en anden systematik for vurderingen af, om kildebeskyttelsen skal respekteres, end der eksisterer i retsplejelovens § 172. Forbundet anfører, at lovudkastet er for uklart formuleret og potentielt alt for vidtrækkende i forhold til at indskrænke journalisters ret til at beskytte deres kilders identitet.

Dansk Journalistforbund finder det endvidere påkrævet, at hvis der er tale om data, som vedrører kontakt imellem en journalist og en kilde, så skal der i alle tilfælde kræves en retskendelse, som bl.a. skal forholde sig til retsplejelovens § 172, uanset om kilden er hjemmehørende i Danmark eller udlænding. Forbundet finder endvidere, at der bør gælde krav om retskendelse efter den foreslåede bestemmelse i PET-lovens § 10 f, stk. 5.

DR finder det beklageligt, at lovforslagets bemærkninger ikke indeholder en beskrivelse af artikel 4, stk. 3-8, i den europæiske forordning 2024/1083 om mediefrihed om beskyttelse af journalistiske kilder, samt hvordan de af de foreslåede bestemmelser, der vedrører oplysninger omfattet af

kildebeskyttelse, vurderes i forhold hertil. Det er DR's opfattelse, at de beføjelser, der er beskrevet i lovforslaget, bør være underlagt samme minimumsbeskyttelse som i den europæiske forordning om mediefrihed.

Det er ligeledes DR's opfattelse, at lovforslagets almindelige bemærkninger bør indeholde en beskrivelse af relevant praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om kildebeskyttelse, navnlig EMRK artikel 10, samt en vurdering af, om de af de foreslåede bestemmelser, der vedrører oplysninger omfattet af kildebeskyttelse, vurderes i overensstemmelse med.

DR anfører endvidere, at betingelserne for at gøre undtagelse til kildebeskyttelsen efter de foreslåede bestemmelser i PET-lovens § 4 a og § 10 f, stk. 5, er uklare og umiddelbart synes mere lempelige end betingelserne efter retsplejelovens § 172. DR undrer sig desuden over, hvorfor proportionalitetsafvejningen fremgår af den foreslåede bestemmelse i PET-lovens § 4 a, stk. 2, og ikke af stk. 1. Det er efter DR's opfattelse således uklart, om der gælder et proportionalitetskrav for søgning i FE's rådata i den situation, hvor søgningen foretages med hensyn til personer, der ikke er hjemmehørende eller har ophold i Danmark.

Efter DR's opfattelse er betingelserne i de foreslåede bestemmelser i PET-lovens § 4 a, stk. 9, og § 10 f, stk. 5, uklare og bør beskrives nærmere. DR anfører i den forbindelse, at viderebehandlingen bør være begrænset til PET's forebyggelse eller efterforskning af lovforbrydelser af en vis alvor. DR opfordrer endvidere til, at det tydeliggøres om betingelserne for anvendelse af tilfældighedsfund efter den foreslåede bestemmelse i PET-lovens § 4 a, stk. 9, også omfatter oplysninger mellem en dansk journalist mv. og en kilde, hvis søgningen er foretaget med hensyn til kilder i udlandet, hvor søgningen viser, at vedkommende har kontakt til en journalist mv. i Danmark. DR finder endvidere, at opbevaring og viderebehandling af fremsøgte oplysninger på øjemedet efter de foreslåede bestemmelser i PET-lovens § 4 a, stk. 9, og § 10 f, stk. 5, bør udgøre en yderst snæver undtagelse til kravet om forudgående retskendelse, og at kriterierne herfor bør uddybes, herunder med henvisning til eventuel praksis fra EMD. Det undrer endelig DR, at en så indgribende beføjelse ikke fremgår direkte af lovteksten.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at der to steder i lovudkastet foreslås, at der skal gælde særlige retssikkerhedsmæssige garantier for PET's indhentning og behandling af oplysninger fra journalister, som er egnede til at afsløre kildeforhold. Instituttet bemærker videre, at det betyder, at det skal vurderes, om hensynet til kildebeskyttelse findes at måtte vige

for hensynet til PET's opgavevaretagelse. Det er instituttets vurdering, at beskrivelsen af den vurdering, som henholdsvis PET, domstolene eller Efterretningsnævnet skal foretage, ikke er tilstrækkelig til at sikre den høje beskyttelse af fortroligt journalistisk materiale, som menneskeretten kræver. Instituttet anbefaler, at Justitsministeriet skærper lovudkastet, så det fremgår af den foreslåede § 4 a, stk. 1 og 9, og § 10 f, stk. 5, at der skal foreligge tvingende hensyn til PET's opgavevaretagelse, som ikke kan varetages med mindre indgribende midler. Institut for Menneskerettigheder anbefaler derudover, at Justitsministeriet i lovudkastets bemærkninger tydeliggør, at der skal foreligge tvingende hensyn til PET's opgavevaretagelse, som ikke kan varetages med mindre indgribende midler.

Justitia anbefaler, at alle afsnittene omkring beskyttelse af mediernes forhold til deres kilder og af persongrupper omfattet af retsplejelovens § 170 (forsvarsadvokater m.v.) udbygges med klare beskrivelser af de foreslåede regler og deres baggrund, herunder med beskrivelse af de menneskeretlige rammer. Justitia anbefaler derudover, at PET's forpligtigelser til at slette oplysninger om kommunikation til og fra personer omfattet af retsplejelovens § 170 (herunder bl.a. forsvarsadvokater) medtages i § 10 f, stk. 5, eller, at lovbemærkningerne forklarer baggrunden for, at disse ikke er medtaget i bestemmelsen.

Justitia anbefaler også, at der som udgangspunkt indføres en absolut pligt til at slette oplysninger om bestemte personers forbindelser med personer omfattet af retsplejelovens § 170 (f.eks. forsvarsadvokaters kontakt med klienter). I det omfang Justitsministeriet finder det nødvendigt at bevare muligheden for ikke at slette oplysninger, der er relevante for en efterforskning, anbefaler Justitia, at der opstilles et proportionalitetskrav i bestemmelsen, så ikke enhver efterforskning af mindre vigtige forhold vil kunne medføre indgreb i meddelelshemmeligheden mellem forsvarsadvokater og deres klienter. Justitia anbefaler ligeledes, at det i sådanne situationer skal være retten, der træffer afgørelse om, at PET ikke behøver slette oplysningerne.

Derudover anbefaler Justitia, at kravet, om, at oplysninger, der kan afsløre mediers kildeforhold, kun skal slettes, hvor der indledningsvist har været en retskendelse, udgår. Der vil kunne være situationer, hvor der indledningsvist ikke har været en retskendelse, idet anmodningen har omhandlet personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark, men hvor søgningen alligevel afslører informationer om danske medier og/eller om danske kilder. Der ses ikke at være en god begrundelse for, at kildeforhold afsløret i en sådan

søgning skal være dårligere beskyttet, end hvis anmodningen oprindeligt havde behovet retskendelse.

TV 2 finder det bekymrende, at udvidelsen af PET's beføjelser sker på bekostning af bl.a. kildebeskyttelsen, som er en forudsætning for mediernes rolle i at bringe oplysninger af offentlig interesse i en demokratisk verden. Det undrer endvidere TV 2, at forordningen om mediefrihed (EU 2024/1083) ikke er nævnt i lovforslaget bl.a. med henvisning til forordningen fastslår, at indsamling af oplysninger, der kan afsløre journalistiske kilder, skal begrænses og kun ske, hvis der er en tvingende offentlig interesse, hvilket skal vurderes uafhængigt af relevante myndigheder.

TV 2 anbefaler, at det tydeliggøres i lovforslaget, under hvilke kriterier kildebeskyttelsen kan gennembrydes efter den foreslåede bestemmelse i PET-lovens § 4 a, og at kriterierne ikke er lempeligere end retsplejelovens § 172 og forordningen om mediefrihed samt den praksis, herunder fra EMRK, der eksisterer i relation hertil.

Det er endvidere TV 2's opfattelse, at opbevaring og viderebehandling af fremsøgte oplysninger omfattet af kildebeskyttelsen "på øjemedet" uden forudgående retskendelse, jf. de foreslåede bestemmelser i PET-lovens § 4 a, stk. 9, og § 10 f, stk. 5, er betænkeligt, og at kriterierne herfor skal anføres i lovforslaget. Det er efter TV 2's opfattelse endvidere betænkeligt, at en så indgribende bestemmelse ikke fremgår af lovteksten, men blot af bemærkningerne. TV 2 anbefaler endvidere, at kravet i den foreslåede bestemmelse i PET-lovens § 4 a, stk. 9, om, at oplysninger, der kan afsløre mediers kildeforhold, kun skal slettes, hvor der indledningsvist har været truffet en retskendelse, udgår.

I det udkast til lovforslag, der har været i offentlig høring, fremgik det, at Justitsministeriet foreslog at indføre en bestemmelse i PET-lovens § 4 a med stk. 1-9. I det fremsatte lovforslag foreslås bestemmelsen imidlertid alene at indeholde stk. 1-7, idet stk. 6 og 7 i udkastet til lovforslag, der har været i offentlig høring, er udgået. Høringssvar vedrørende den foreslåede bestemmelse i PET-lovens § 4 a, stk. 9, angår således § 4 a, stk. 7, i det fremsatte lovforslag. Det bemærkes hertil, at bl.a. § 4 a, stk. 7, er tilpasset på baggrund af de modtagne høringssvar, jf. nedenfor.

Det bemærkes i øvrigt indledningsvis, at både den i lovforslaget foreslåede ordning vedrørende retskendelse for PET's anmodning til FE om søgning i

allerede tilvejebragte rådata og ordningen vedrørende større sammenhængende datasæt indeholder en særlig beskyttelse af oplysninger, som er egnede til at afsløre mediers kildeforhold.

I forhold til de foreslåede regler om søgninger i FE's rådata efter anmodning fra PET bemærkes endvidere, at sådanne søgninger efter forslaget forudsætter retskendelse, hvis søgningen vedrører i Danmark hjemmehørende personer eller personer, der opholder sig i Danmark.

De foreslåede regler afløser på dette punkt reglerne i retsplejeloven, der i dag finder anvendelse ved spørgsmål om retskendelse til søgning i FE's rådata efter anmodning fra PET. Disse bestemmelser indeholder et udgangspunkt om, at der ikke kan opnås retskendelse til søgning med hensyn til kildeoplysninger, men at dette udgangspunkt kan fraviges under visse betingelser.

Justitsministeriet har på samme måde fundet, at retsstillingen med den foreslåede ordning bør være sådan, at det klare udgangspunkt er, at der ikke kan foretages søgninger med hensyn til oplysninger om journalistiske kilder, men at dette udgangspunkt kan fraviges under visse betingelser.

Fordi de rådata, FE opbevarer efter FE-loven, har en uerkendt karakter, vil det ikke på forhånd fuldstændig kunne udelukkes, at der i de oplysninger, der fremsøges på PET's anmodning, utilsigtet forekommer oplysninger, som er særligt beskyttede. Det er begrundelsen for, at der i forslaget er indsat en bestemmelse, der har til hensigt at beskytte kildeoplysninger i sådanne situationer.

Også i forhold til sådanne oplysninger er der lagt op til en ordning, hvorefter udgangspunktet er, at oplysningerne skal slettes, men at dette udgangspunkt under visse betingelser kan fraviges. Det samme gør sig gældende i forhold til den lignende bestemmelse, der er indeholdt i den foreslåede bestemmelse i PET-lovens § 10 f, stk. 5, der vedrører oplysninger i et større sammenhængende datasæt, som PET har modtaget fra FE.

Som anført er der således lagt op til i de nævnte bestemmelser at beskytte oplysninger om kildeforhold, men at udgangspunktet om beskyttelse kan fraviges under visse betingelser. Som endvidere nævnt findes der en lignende beskyttelse af oplysninger om kildeforhold i retsplejeloven, der også indeholder en mulighed for under visse betingelser at fravige beskyttelsen. Det fremgår således af lovens § 804, stk. 4, at der ikke kan meddeles pålæg om edition, såfremt der derved vil fremkomme oplysning

om forhold, som den pågældende ville være udelukket fra eller fritaget for at afgive forklaring om som vidne. Det omfatter bl.a. redaktørers og redaktionelle medarbejderes oplysninger om, hvem der er kilde til en oplysning, jf. retsplejelovens § 172, stk. 1, nr. 1. Beskyttelsen af disse oplysninger er dog ikke absolut. Vidnepligt kan således pålægges efter reglerne i § 172, stk. 5 og 6. Efter bestemmelsens stk. 5 kan vidnepligt pålægges, hvis sagen angår en lovovertrædelse, som er af alvorlig karakter, og som efter loven kan medføre straf af fængsel i 4 år eller derover, såfremt vidneførslen må antages at have afgørende betydning for sagens opklaring, og hensynet til opklaringen klart overstiger massemediernes behov for at kunne beskytte deres kilder. Efter bestemmelsens stk. 6 kan retten ligeledes pålægge vidnepligt, hvis sagen angår en overtrædelse af straffelovens §§ 152-152 c, medmindre kilden har villet afdække forhold, hvis offentliggørelse er af samfundsmæssig betydning.

Beskyttelsen af oplysninger, som er egnede til at afsløre mediers kildeforhold, efter den foreslåede ordning svarer ikke fuldstændig til beskyttelsen af de tilsvarende oplysninger efter reglerne i retsplejeloven. Dette skal navnlig ses i sammenhæng med det forhold, at karakteren af PET's opgavevaretagelse på en række områder adskiller sig fra det øvrige politis. PET's efterforskninger leder bl.a. ikke i samme grad som efterforskninger i det øvrige politi til, at der rejses sigtelse for et strafbart forhold. Derudover har Justitsministeriet i udformningen af den foreslåede ordning vedrørende beskyttelse af oplysninger om mediers kildeforhold lagt vægt på, at ordningen vil finde anvendelse for bestemte typer af oplysninger. Justitsministeriet bemærker således, at der for så vidt angår oplysninger, som er udfundet blandt allerede tilvejebragte rådata, vil være tale om oplysninger, som FE alene har kunnet indsamle og indhente, hvis betingelserne herfor i FE-loven har været opfyldt.

Justitsministeriet har dog fundet, at de foreslåede bestemmelser om kildebeskyttelse i PET-loven bør udformes sådan, at de i videre omfang lægger sig op ad de tilsvarende bestemmelser i retsplejeloven. Justitsministeriet har på den baggrund i forhold til det udkast til lovforslag, der har været sendt i høring, ændret ordlyden af de foreslåede bestemmelser i § 4 a, stk. 1 og 7, og § 10 f, stk. 5. Det fremgår således af det fremsatte lovforslag, at en anmodning om søgning ikke må fremsættes med hensyn til oplysninger, som har været sendt til eller fra redaktører og redaktionelle medarbejdere ved et massemedie omfattet af § 1 i medieansvarsloven eller et udenlandsk medie, der kan sidestilles hermed, og som er egnede til at afsløre kildeforhold, eller – i relation til tilfældighedsfund – at sådanne

oplysninger skal slettes, medmindre den søgning, der anmodes om, eller den fortsatte behandling af oplysningerne, må antages at have afgørende betydning for Politiets Efterretningstjenestes opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, og at hensynet hertil klart overstiger hensynet til kildebeskyttelsen.

For så vidt angår det af Danske Medier anførte om reglerne i lovforslaget om beskikkelse af advokat i forbindelse med anmodninger om søgninger mv. bemærkes, at den foreslåede bestemmelse i § 4 a, stk. 4, henviser til bestemmelserne i retsplejeloven på dette punkt. Dette indebærer, at advokaten skal varetage interesserne ikke blot hos den eller de personer over for hvem, indgrebet begæres foretaget, men også andre personer, der bliver berørt af indgrebet.

For så vidt angår det af Danske Medier anførte om PET's hjemmel til at modtage større sammenhængende datasæt fra FE kan Justitsministeriet oplyse, at adgangen hertil følger af den foreslåede bestemmelse i PET-lovens § 10 c, stk. 3. Der er med den foreslåede bestemmelse i PET-lovens § 10 c, stk. 3, 2. pkt., lagt op til, at PET kan indsamle, indhente og opbevare større sammenhængende datasæt, som langt overvejende må antages at indeholde oplysninger om personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark, når datasættet som helhed kan have betydning for PET's opgaver. PET kan ikke i medfør heraf indhente eller opbevare større sammenhængende datasæt bestående af rådata. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for, at PET fra FE modtager større sammenhængende datasæt, der ikke består af rådata, men som hidrører fra bulkindhentning af kommunikationsdata.

Det bemærkes, at PET ligeledes vil kunne indhente større sammenhængende datasæt bestående af oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder fra FE efter den foreslåede bestemmelse i PET-lovens § 10 c, stk. 1.

For så vidt angår det af DR og TV2 anførte om, at de foreslåede regler bør være underlagt samme minimumsbeskyttelse som i den europæiske forordning 2024/1083 om mediefrihed bemærkes, at der pågår overvejelser om, i hvilket omfang forordningen forudsætter ændringer af dansk lovgivning mv., herunder retsplejelovens regler. Justitsministeriet finder, at disse overvejelser i første række bør afsluttes. Justitsministeriet finder således som nævnt ovenfor, at de foreslåede regler om PET's anmodninger om søgninger i vidt omfang bør lægge sig op ad de tilsvarende bestemmelser i retsplejeloven. Eventuelle ændringer i de relevante regler i retsplejeloven

bør derfor naturligt fremover føre til overvejelser om ændringer i reglerne om PET's anmodninger til FE om søgninger i rådata.

For så vidt angår det af DR anførte om, at lovforslaget bør indeholde en beskrivelse af forholdet til EMRK artikel 10, bemærkes det, at EMRK artikel 10 og EMD's praksis om kildebeskyttelse i relevant omfang vil skulle inddrages ved domstolenes behandling af anmodninger fra PET til FE om at foretage søgninger i allerede tilvejebragte rådata i medfør af den foreslåede § 4 a, stk. 1, 1. pkt. Det bemærkes hertil, at en sådan anmodning efter den foreslåede bestemmelse i § 4 a, stk. 1, 4. pkt., ikke må fremsættes med hensyn til oplysninger, som har været sendt til eller fra redaktører og redaktionelle medarbejdere ved et massemedie omfattet af § 1 i medieansvarsloven eller et udenlandsk medie, der kan sidestilles hermed, og som er egnede til at afsløre kildeforhold, medmindre den søgning, der anmodes om, må antages at have afgørende betydning for PET's opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, og at hensynet hertil klart overstiger hensynet til kildebeskyttelsen. Der henvises i øvrigt til det nedenfor anførte om forholdet til EMRK.

For så vidt angår det af DR anførte om placering af proportionalitetskrav i den foreslåede bestemmelse i PET-lovens § 4 a er Justitsministeriet enig i, at dette krav mest hensigtsmæssigt fremgår af den foreslåede § 4 a, stk. 1, og har tilpasset lovforslaget i overensstemmelse hermed.

For så vidt angår det af DR anførte om beskyttelsen af tilfældighedsfund af omfattede oplysninger mellem en dansk journalist mv. og en udenlandsk kilde bemærkes, at Justitsministeriet er enig i, at fortsat behandling af sådanne oplysninger som udgangspunkt skal forudsætte en retskendelse. Justitsministeriet har i forhold til det lovforslag, der har været sendt i høring, præciseret, at reglerne skal forstås sådan.

For så vidt angår det af DR og TV2 anførte om, at muligheden for efter de foreslåede bestemmelser i § 4 a, stk. 7, og § 10 f, stk. 5, at fortsætte behandlingen af oplysninger i tilfælde, hvor retskendelse ikke kan afventes, bør fremgå udtrykkeligt af lovteksten, er Justitsministeriet enig i, at det bør fremgå mere direkte af lovteksten, og ministeriet har i forhold til det udkast til lovforslag, der har været sendt i høring, foretaget ændringer i overensstemmelse hermed.

Hvad angår andre typer af særligt beskyttelsesværdige oplysninger end oplysninger om mediers kildeforhold bemærker Justitsministeriet, at den i lovforslaget foreslåede ordning vedrørende retskendelse for PET's anmodning til FE om søgning i allerede tilvejebragte rådata indeholder en særlig beskyttelse af bestemte personers forbindelse med personer, som efter reglerne i retsplejelovens § 170 er udelukket fra at give forklaring som vidne i sagen.

Det bemærkes som anført ovenfor, at sådanne søgninger efter forslaget forudsætter retskendelse, hvis søgningen vedrører i Danmark hjemmehørende personer, eller personer, der opholder sig i Danmark.

Der lægges derudover med den foreslåede bestemmelse i § 4 a, stk. 1, op til, at en anmodning om søgning i FE's rådata ikke vil kunne fremsættes med hensyn til bestemte personers forbindelse med personer, som efter reglerne i retsplejelovens § 170 er udelukket fra at give forklaring som vidne i sagen.

Der vil således være tale om en beskyttelse af den kommunikation, der finder sted mellem den person, der søges på, og de personer, der er vidneudelukket i medfør af retsplejelovens § 170, herunder bl.a. forsvarsadvokater. Denne begrænsning i søgeadgangen lægger sig op ad bestemmelserne i retsplejelovens § 782, stk. 2, og § 804, stk. 4.

Fordi de rådata, FE opbevarer efter FE-loven, har en uerkendt karakter, vil det imidlertid ikke på forhånd fuldstændig kunne udelukkes, at der i de oplysninger, der fremsøges på PET's anmodning, forekommer oplysninger, som er særligt beskyttede. De nugældende regler i retsplejeloven tager også højde for den situation, at der ved et indgreb i meddelelseshemmeligheden er fremkommet sådanne oplysninger. Således fremgår det af retsplejelovens § 791, stk. 3, at hvis der i forbindelse med telefonaflytning, anden aflytning eller brevåbning er foretaget indgreb i den mistænktes forbindelse med personer, som efter reglerne i § 170 er udelukket fra at afgive forklaring som vidne, skal materiale om dette indgreb straks tilintetgøres, men at dette dog ikke gælder, hvis materialet giver anledning til, at der rejses sigtelse for strafbart forhold mod den omhandlede person, eller at hvervet som forsvarer bliver frataget den pågældende, jf. § 730, stk. 3, og § 736.

Justitsministeriet har på samme måde som efter de nugældende regler i retsplejeloven fundet, at retsstillingen under den foreslåede ordning bør være sådan, at sådanne oplysninger som udgangspunkt skal slettes, men at dette udgangspunkt kan fraviges under visse betingelser.

Det foreslås derfor i § 4 a, stk. 6, at hvis der i forbindelse med en søgning er fremkommet oplysninger om bestemte personers forbindelse med personer, som efter reglerne i retsplejelovens § 170 er udelukket fra at give forklaring som vidne i sagen, skal disse oplysninger straks slettes. Dette gælder dog ikke, hvis materialet giver anledning til, at der indledes en efterforskning mod den omhandlede person, eller at hvervet som forsvarer bliver frataget den pågældende, jf. retsplejelovens § 730, stk. 3, og § 736.

I udformningen af denne del af ordningen har Justitsministeriet lagt vægt på, at ordningen skal være udtryk for den rette balance mellem dels hensynet til at beskytte de omfattede oplysninger og dels hensynet til, at PET kan anvende oplysningerne, hvis der er tilstrækkeligt gode grunde hertil. PET's efterforskninger leder som nævnt ovenfor ikke i samme grad som efterforskninger i det øvrige politi til, at der rejses en sigtelse, og Justitsministeriet har derfor ikke fundet det hensigtsmæssigt at indføre en regel om, at sletning af materialet alene kan undlades, hvis der rejses en sigtelse. En sådan regel ville efter Justitsministeriets opfattelse i for stor udstrækning føre til, at PET ville skulle slette oplysninger, som kan have afgørende betydning for f.eks. at opdage potentielle terrortrusler i tide. I stedet er det foreslået, at sletning kan undlades, hvis der indledes en efterforskning. Det bemærkes i den forbindelse, at for PET's efterforskninger finder retsplejelovens regler anvendelse, jf. PET-lovens § 6. Justitsministeriet har derudover i udformningen af den foreslåede bestemmelse lagt vægt på, at den i sit indhold – bortset fra efterforskningskravet – svarer til den tilsvarende bestemmelse i retsplejelovens § 791, stk. 3, om materiale, der er fremkommet i forbindelse med telefonaflytning, anden aflytning eller brevåbning.

I forhold til det anførte af bl.a. Justitia og TV2 om udformningen af § 4 a, stk. 7, og spørgsmålet om, hvorvidt der bør være forskel på processen ved tilfældighedsfund afhængig af, om en søgning er foretaget efter § 4 a, stk. 1 (uden retskendelse), eller efter § 4 a, stk. 2 (med retskendelse), er Justitsministeriet enig i, at der ikke bør være forskel på de to situationer. Justitsministeriet har ændret lovforslaget i forhold til det udkast til lovforslag, der har været sendt i høring, i overensstemmelse hermed.

Hvad særligt angår beskyttelsen af oplysninger, der måtte indgå i større sammenhængende datasæt, bemærkes, at den foreslåede bestemmelse i § 10 f, stk. 5, indeholder en beskyttelse af kildeoplysninger, der indebærer, at sådanne oplysninger skal slettes, men at der under visse betingelser kan gives adgang til fortsat behandling. I forhold det lovforslag, der har været

sendt i høring, er der – ud over det ovenfor beskrevne om betingelserne for at fortsætte behandlingen af oplysningerne – lagt op til den ændring, at anmodning om tilladelse efter den foreslåede § 10 f, stk. 5, skal forelægges for retten, der træffer afgørelse ved kendelse, i stedet for Efterretningsnævnet.

Den foreslåede ordning vedrørende større sammenhængende datasæt, herunder den foreslåede bestemmelse i PET-loves § 10 f, stk. 5, omfatter ikke en selvstændig beskyttelse af bestemte personers forbindelse med personer, som efter reglerne i retsplejelovens § 170 er udelukket fra at give forklaring som vidne i sagen. Justitsministeriet har i den forbindelse lagt vægt på, at der i den foreslåede ordning vedrørende større sammenhængende datasæt er andre beskyttelses- og kontrolforanstaltninger, som efter ministeriets opfattelse i tilstrækkelig grad sikrer en betryggende behandling af de omhandlede oplysninger. Der kan i den forbindelse navnlig peges på, at der i praksis for langt størstedelen af oplysningerne i større sammenhængende datasæt ikke vil ske andet, end at de opbevares i det særskilte miljø og – senere – slettes, uden at nogen ansatte i PET på noget tidspunkt har anvendt eller gjort sig bekendt med oplysningerne. Hvis PET f.eks. som led i en undersøgelse eller efterforskning foretager en søgning på en bestemt fysisk person, finder lovens almindelige regler om behandling af oplysninger anvendelse. Det bemærkes, at der heller ikke ved udformningen af de nugældende regler i PET-loven er fundet anledning til at fastsætte en særlig beskyttelse af de nævnte oplysninger, og den foreslåede ordning ligger således på dette punkt i forlængelse af den eksisterende regulering, der heller ikke indeholder en sådan særlig beskyttelse.

Hvad angår den foreslåede ordnings forenelighed med EMRK, er der i lovforslaget pkt. 4 redegjort nærmere herfor, herunder i lyset af nyere praksis fra EMD. Som det fremgår heraf, er det Justitsministeriets vurdering, at den foreslåede ordning vedrørende PET's indsamling, indhentning, opbevaring og andre former for behandling af større sammenhængende datasæt kan gennemføres inden for rammerne af EMRK artikel 8.

2.2.7. Reglerne om sletning af oplysninger

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet ændrer lovudkastet, så der på ny indføres krav til PET om at slette alle uberettigede oplysninger, som tjenesten bliver opmærksom på som led i sine aktiviteter. Institut for Menneskerettigheder anbefaler derudover, at Justitsministeriet

ændrer lovudkastet, så der på ny indføres krav til PET om løbende at vurdere den fortsatte registrering af oplysninger.

Justitia anbefaler, at § 9 a ændres med henblik på at skabe samstemmighed mellem lovens regler og den faktiske retstilstand. Dette betyder ikke nødvendigvis, at PET igen skal pålægges løbende at gennemgå alle tjenestens dokumenter. I stedet kunne det ifølge Justitia præciseres i loven, i hvilke situationer PET faktisk er forpligtiget til at slette oplysninger, som tjenesten kommer forbi i sit arbejde, f.eks. ved at gøre det klart, at § 9 a forpligter tjenesten til at gøre dette ved særligt følsomme oplysninger, hvor der klart ikke er et behandlingsbehov. Justitia bemærker derudover, at den nuværende accept fra Justitsministeriet af, at reglen i praksis ikke anvendes, efter Justitias opfattelse gør det uklart, hvorvidt bestemmelsen overhovedet indeholder en forpligtelse for PET.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne bemærker, at en afgrænset slettefrist gældende for oplysninger om fysiske og juridiske personer, der er tilvejebragt som led i undersøgelser eller efter forskning om spionage, stiller øgede krav til PET's mærkning af data med henblik på at sikre overholdelse af lovgivningen. Ordningen forudsætter, at det kan fastslås, hvornår oplysninger er tilknyttet undersøgelser eller efterforskning om spionage, og hvornår oplysninger er tilknyttet tjenestens øvrige sager. Korrekt mærkning af data er derfor en forudsætning for, at tilsynet effektivt vil kunne føre kontrol med PET's efterlevelse af reglerne.

Justitsministeriet bemærker, at evalueringen af PET-loven indeholder en række overvejelser om indførelsen af bestemmelsen i PET-lovens § 9 a, der blev indsat i PET-loven ved lov nr. 1727 af 27. december 2016 om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET) (Ændring af PET's opgaver i forhold til den alvorligste organiserede kriminalitet og PET's forpligtelse til sletning af oplysninger), og som regulerer PET's forpligtelse til at gennemgå sager og dokumenter mv. med henblik på at vurdere, om der skal ske sletning.

Justitsministeriet bemærker i evalueringen, at det er vigtigt at sikre den rette balance mellem, at PET i tilstrækkeligt omfang får slettet oplysninger, der ikke længere er relevante for tjenestens virksomhed, og at PET fokuserer sine ressourcer på at løse sine operative kerneopgaver. Denne balance skal endvidere ses i lyset af det komplekse og omskiftelige trusselsbillede og den stigende mængde data, som PET behandler, bl.a. som følge af den teknologiske udvikling. Det fremgår, at Justitsministeriet på den baggrund

vil inddrage bemærkningerne i det videre arbejde med en revision af PET-loven, herunder vurdere om anvendelsen af bestemmelsen svarer til forudsætningerne bag lovændringen, og om bestemmelsen sikrer den rette balance mellem operative hensyn og sletning af oplysninger.

Justitsministeriet har i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslaget foretaget en sådan vurdering.

Justitsministeriet finder det fortsat afgørende, at PET fokuserer sine ressourcer på at løse sine operative kerneopgaver. Ministeriet bemærker i den forbindelse, at PET i 2018 etablerede en selvstændig intern revisionsenhed, som siden har fået styrket sit mandat og tilført ressourcer. PET's interne revision supplerer den eksterne kontrol, som PET er undergivet fra bl.a. Tilsynet med Efterretningstjenesterne, og kontrollen omfatter bl.a. stikprøvekontrol af tjenestens sletning af oplysninger. Med ændringerne, der følger af lov nr. 666 af 11. juni 2024 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 (Styrkelse af tilsynet med efterretningstjenesterne), som trådte i kraft den 1. januar 2025, fremgår det nu af PET-lovens § 20, stk. 5, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne kan anmode PET's interne revision om at foretage kontroller af forhold, der falder inden for den interne revisions og tilsynets kompetence, jf. § 18, stk. 1, 1. pkt.

Det vil samtidig efter Justitsministeriets opfattelse kræve et uforholdsmæssigt ressourcebrug, der vil skade PET's evne til at varetage sine kerneopgaver, hvis PET pålægges med faste mellemrum at gennemgå opbevarede oplysninger for at undgå, at tjenesten opbevarer oplysninger, som ikke længere er relevante for tjenestens virksomhed. Det er på den baggrund ministeriets vurdering, at den nuværende bestemmelse i PET-lovens § 9 a fungerer efter hensigten, og at der ikke er et aktuelt behov for at ændre reglen. Der henvises i øvrigt til pkt. 3.6.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Justitsministeriet har noteret sig Tilsynet med Efterretningstjenesternes bemærkning vedrørende vigtigheden af mærkning af oplysninger i forbindelse med forslaget om en forlænget slettefrist for oplysninger om fysiske og juridiske personer, der er tilvejebragt som led i undersøgelser eller efterforskning om spionage rettet mod sådanne personer. Justitsministeriet har på den baggrund i forhold til det udkast til lovforslag, der har været sendt i høring, fremhævet i bemærkningerne til den foreslåede

ordning, at det forudsættes, at PET af hensyn til Tilsynet med Efterretningstjenesternes kontrol med den foreslåede ordning er opmærksom på at mærke de omfattede sager korrekt.

2.2.8. Reglerne om indirekte indsigt

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet ændrer lovudkastet, så det indeholder krav til PET om at slette unødvendige oplysninger, som PET bliver bekendt med som led i den indirekte indsichtsordning, når oplysningerne vedrører andre end den, som anmoder om indsigt.

Justitsministeriet bemærker indledningsvis, at fysiske og juridiske personer ikke har ret til indsigt i oplysninger, som PET behandler om personen, og heller ikke ret til indsigt i, hvorvidt tjenesten behandler oplysninger om personen, jf. PET-lovens § 12. Det skal ses i sammenhæng med, at der efter PET-lovens § 13 findes en indirekte indsichtsordning. Det fremgår af denne bestemmelses stk. 1, at en fysisk eller juridisk person kan anmode Tilsynet med Efterretningstjenesterne om at undersøge, hvorvidt PET uberettiget behandler oplysninger om den pågældende. Tilsynet sikrer efter bestemmelsen, at dette ikke er tilfældet, og giver herefter den pågældende meddelelse herom.

Det fremgår af PET-lovens § 13, stk. 2, at hvis det i forbindelse med en undersøgelse vedrørende en anmodning om indirekte indsigt konstateres, at PET behandler oplysninger, som ikke længere opfylder betingelserne i § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1, skal disse oplysninger slettes. Dette gælder også, selvom de pågældende oplysninger er omfattet af den undtagelse til sletteforpligtelsen, der fremgår af § 9 a, stk. 2, der vedrører oplysninger, som indgår i dokumenter mv., som i øvrigt opfylder betingelserne i § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1.

Det fremgår af Justitsministeriets evaluering om erfaringerne med PET-loven, at det er PET's erfaring, at der kan forekomme tilfælde, hvor det ikke ud fra de oplysninger, som Tilsynet med Efterretningstjenesterne og PET er i besiddelse af, med sikkerhed kan konstateres, hvorvidt der er personsammenfald mellem den, som har søgt indirekte indsigt og den, som fremgår i tjenestens systemer. Dette kan ifølge PET være tilfældet, hvis den, som søger, har et meget almindeligt navn.

PET peger i evalueringen på, at hvis tjenesten i sådanne tilfælde med sikkerhed skal vurdere, om der er identitetssammenfald, vil det oftest kræve,

at PET indsamler, indhenter eller i øvrigt behandler yderligere oplysninger om personen. Det er PET's vurdering, at denne situation er uhensigtsmæssig, da PET herved indhenter og behandler yderligere personoplysninger alene med det formål at sikre entydig identifikation – alene til brug for behandling af sagen om indirekte indsigt.

Der kan både være tale om, at PET må indhente eller på anden måde behandle yderligere oplysninger om den person, der har anmodet om indirekte indsigt, men også om at PET må indhente eller på anden måde behandle yderligere oplysninger om en person, der er navnesammenfald med i PET's systemer, for at fastslå, om vedkommende er identisk med den person, der har anmodet om indsigt. Det er efter Justitsministeriets opfattelse som klart udgangspunkt uhensigtsmæssigt, at én persons anmodning om indirekte indsigt kan medføre, at PET behandler yderligere oplysninger om en anden person.

Justitsministeriet lægger derfor med lovforslaget op til, at det fremgår klart af PET-lovens § 13, stk. 2 (der med lovforslagets § 1, nr. 15, bliver stk. 3), at PET's forpligtelse til at slette oplysninger, hvor det i forbindelse med Tilsynet med Efterretningstjenesternes undersøgelse efter stk. 1 er konstateret, at tjenestens behandling af oplysningerne ikke længere opfylder betingelserne i § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1, kun angår den person, der har anmodet tilsynet om at foretage en undersøgelse efter stk. 1.

Der henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, pkt. 3.7.

Den foreslåede ordning vil sikre, at én persons anmodning om indirekte indsigt som klart udgangspunkt ikke medfører, at PET behandler yderligere oplysninger om en anden person.

Af de ovenstående grunde bør PET efter ministeriets opfattelse ikke pålægges en generel pligt til at slette oplysninger om andre end den, som anmoder om indsigt. En sådan regel ville efter Justitsministeriets vurdering – i modstrid med hensigten med den foreslåede ordning – have den følge, at én persons anmodning om indirekte indsigt vil medføre, at PET nødsages til at behandle yderligere oplysninger om andre personer. Dette er efter Justitsministeriets opfattelse ikke hensigtsmæssigt.

2.2.9. Oplysninger om lovlig politisk virksomhed

Justitia anbefaler, at Justitsministeriet medtager en revision af lovens § 11 i lovforslaget (omhandlende PET's forpligtelser til at slette oplysninger om borgernes lovlige politiske virksomhed), eller alternativt melder offentligt

ud, hvornår ministeriet forventer at følge op på den fortolkningstvivil, der eksisterer om bestemmelsen.

Justitsministeriets bemærker, som det fremgår af lovforslaget, at ministeriets evaluering af PET-loven indeholder en række overvejelser om PET-lovens § 11, hvorefter lovlig politisk virksomhed, der udøves af en her i landet hjemmehørende fysisk person, ikke i sig selv kan begrunde, at PET behandler oplysninger om den pågældende, jf. bestemmelsens stk. 1.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne har i den forbindelse oplyst, at der i 2018 og 2019 har været en række drøftelser mellem tilsynet og PET vedrørende fortolkningen af PET-lovens § 11. Dette er nærmere beskrevet i tilsynets årsberetning for 2019, hvor det også er beskrevet, at PET i 2019 har noteret sig tilsynets opfattelse, og at tjenesten ville justere sine retningslinjer i lyset heraf.

PET har ligeledes i evalueringen henvist til de nævnte drøftelser og har i forlængelse heraf anført, at det bør undersøges, i hvilket omfang, samspillet mellem PET-lovens § 11 og §§ 7 og 8, samt PET's forpligtelse til at slette oplysninger efter § 11, stk. 1, henholdsvis § 11, stk. 2, kan præciseres, herunder navnlig set i forhold til § 9 a.

Det fremgår derefter af evalueringen, at Justitsministeriet har noteret sig bemærkningerne fra Tilsynet med Efterretningstjenesterne og PET om PET-lovens § 11 og på den baggrund finder, at det i forbindelse med en revision af PET-loven bør overvejes at præcisere PET's gennemgangs- og sletteforpligtelser i forhold til oplysninger, som behandles efter PET-lovens § 11, stk. 1, henholdsvis § 11, stk. 2, herunder set i forhold til § 9 a. Det bør samtidig, som påpeget af PET, overvejes at præcisere samspillet mellem § 11 og §§ 7 og 8. Justitsministeriet vil således inkludere bemærkningerne i det videre arbejde med en revision af PET-loven.

Justitsministeriet har i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslaget overvejet de forhold, der er peget på i evalueringen.

Det er efter Justitsministeriets opfattelse en grundlæggende og overordnet præmis for et demokrati som det danske, der bygger på retsstatslige principper og borgerlige frihedsrettigheder, herunder ytrings-, forsamlings- og foreningsfrihed, at en efterretnings tjeneste ikke skal kunne føre en generel anskuelses- eller sindelagskontrol med landets borgere. Det skal samtidig efter ministeriets opfattelse tages i betragtning, at de foretagender og handlinger, som PET har til opgave at forebygge og

efterforske, i videre omfang kan have et politisk eller religiøst motiv, hvorfor PET i større udstrækning end det øvrige politi nødvendigvis også må indsamle oplysninger om politisk, religiøs eller ideologisk motivation for på en effektiv måde at kunne løse sine opgaver. PET-lovens § 11, stk. 1, påbyder således alene PET ikke at behandle oplysninger om her i landet hjemmehørende personer alene begrundet i den pågældendes lovlige politiske virksomhed, idet PET dog bl.a. ikke er afskåret fra at behandle oplysninger om en persons politiske virksomhed med henblik på at afklare, om virksomheden er lovlig, jf. § 11, stk. 2.

Det bemærkes i øvrigt, at der fortsat pågår drøftelser om fortolkningen af PET-lovens § 11, herunder forholdet til § 9 a, og samspillet med §§ 7 og 8.

Justitsministeriet finder, at der ikke på nuværende tidspunkt er fuldt tilstrækkelig anledning til at foretage ændringer af den gældende regulering af disse forhold. Der er således efter Justitsministeriets opfattelse tale om en vigtig del af reguleringen af PET's virksomhed, som der fortsat pågår drøftelser om fortolkningen af. Det kan imidlertid efter ministeriets opfattelse på et senere tidspunkt blive relevant at undersøge behovet for en præcisering af de nævnte bestemmelser.

2.2.10. Den foreslåede ordning vedrørende PET's anvendelse af menneskelige kilder

Retspolitisk Forening bemærker, at lovudkastets regulering af PET's anvendelse af civile personer som agenter giver anledning til alvorlige retssikkerhedsmæssige og etiske betænkeligheder. Den manglende eksterne kontrol, fraværet af juridiske beskyttelsesgarantier og risikoen for vilkårlig rekruttering underminerer borgernes retssikkerhed og tilliden til myndighederne. En mere sikker model burde inkludere domstolskontrol eller lignende samt klare regler om ansvar for civile agenter og effektive beskyttelsesmekanismer, der sikrer, at ingen rekrutteres mod deres vilje, eller uden at de er i stand til at foretage en tilstrækkelig vurdering af opgavens risici.

Justitsministeriet bemærker, at det foreslås at indføre nye bestemmelser i PET-lovens § 3, stk. 2 og 3, hvorefter PET kan anvende menneskelige kilder til at indsamle og indhente oplysninger til brug for varetagelsen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, og hvorefter PET fastsætter nærmere retningslinjer for tjenestens anvendelse af menneskelige kilder,

som justitsministeren forud for udstedelsen underretter Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne om indholdet af.

Det fremgår af bemærkningerne til de foreslåede bestemmelser bl.a., at brugen af en menneskelig kilde til at indsamle eller indhente oplysninger vil skulle være egnet til at varetage formålet med indsamlingen eller indhentningen, at mindre indgribende midler og metoder ikke må være tilstrækkelige, og at brugen af en kilde ikke må stå i et misforhold til det formål, der søges opnået med indsamlingen eller indhentningen af oplysningerne.

Det forudsættes, at retningslinjerne, som PET forpligtes til at fastsætte, vil indeholde bl.a. en regulering af PET's hvervning, anvendelse, honorering og evaluering af anvendelsen af menneskelige kilder til indsamling og indhentning af oplysninger.

Videre fremgår det, at hensynet til beskyttelse af PET's arbejde og metoder gør det påkrævet, at indholdet af de interne retningslinjer vedrørende anvendelse af menneskelige kilder til indsamling og indhentning af oplysninger ikke kan være offentlige, hvilket de heller ikke er i dag. Det forudsættes, at der i forbindelse med udstedelsen af retningslinjer for PET's anvendelse af menneskelige kilder særskilt tages stilling til, om hovedpunkter i retningslinjerne kan afklassificeres og gøres tilgængelige for offentligheden, eventuelt ved at en beskrivelse af retningslinjernes hovedpunkter offentliggøres f.eks. på PET's hjemmeside. PET's retningslinjer for tjenestens anvendelse af menneskelige kilder vil være omfattet af UET-lovens § 2, stk. 5, hvorefter regeringen forud for udstedelsen af retningslinjer for efterretningstjenesternes virksomhed underretter Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne om indholdet af disse.

Justitsministeriet bemærker derudover, at de foreslåede regler vil være omfattet af Tilsynet med Efterretningstjenesternes kompetence, jf. PET-lovens § 18, stk. 1, 1. pkt. Tilsynets kompetence er ved lov nr. 666 af 11. juni 2024 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 (Styrkelse af tilsynet med efterretningstjenesterne) udvidet til at omfatte efterfølgende legalitetskontrol med PET's operative opgaver.

Det fremgår af bemærkningerne til denne udvidelse af tilsynets kompetence bl.a., at kontrollen med PET's operative opgaver vil have karakter af »legalitetskontrol« og dermed beskæftige sig med, om PET har handlet inden for de regler, der gælder for tjenesten. Kontrollen vil dermed omfatte PET's overholdelse af bl.a. gældende love, herunder PET-loven, administrative forskrifter, almindelige forvaltningsretlige regler og grundsætninger samt Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK. Herudover kan tilsynet kontrollere, om PET inden for sin operative opgaver har overholdt interne retningslinjer.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at der ikke – ud over de foreslåede bestemmelser – er behov for at lovregulere PET's anvendelse af menneskelige kilder. Der kan i den forbindelse også henvises til pkt. 5.3 i Justitsministeriets evaluering af PET-loven.

2.2.11. Evaluering af lovgivningen

Justitia anbefaler, at der indføres en evalueringsordning direkte i lovforslaget. Det vil efter Justitias opfattelse være oplagt at have en evaluering efter 3-5 år, hvor der kan skabes klarhed over, hvilke slags initiativer PET har brugt de nye kompetencer til. En sådan evaluering bør dog ikke være en engangsforestilling. Da den teknologiske udvikling – og PET's strategi – løbende vil udvikle sig, bør lovforslaget også indeholde en løbende evaluering, så det f.eks. hvert femte år vurderes af Folketinget, om PET's aktiviteter holder sig inden for de forudsætninger, som Folketinget har for efterretningstjenestens arbejde med befolkningens data. Hvis det af hensyn til fortroligheden er formålstjenstligt, kan en sådan evaluering foregå i Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne i samarbejde med Tilsynet med Efterretningstjenesterne. Dog bør markante ændringer i PET's behandling af data, der går udover, hvad der kunne forventes ved vedtagelsen af det foreliggende lovforslag, kræve gennemførelse af en ny lovhjemmel.

Hvis lovforslaget vedtages, er det Justitsministeriet forventning, at der i forbindelse med navnlig PET's og Tilsynet med Efterretningstjenesternes almindelige opgavevaretagelse løbende vil blive indhentet erfaringer med de foreslåede regler. Det bemærkes i den forbindelse, at både PET og tilsynet afgiver årlige redegørelser om deres virksomhed, og at begge redegørelser offentliggøres, jf. PET-lovens §§ 2 og 22, stk. 1.

Justitsministeriet vil på den baggrund kunne foretage en evaluering af erfaringerne med de foreslåede regler og reglerne i PET-loven i øvrigt, når

der er anledning hertil. Justitsministeriet finder det umiddelbart ikke hensigtsmæssigt, at en evaluering af de foreslåede regler vil skulle foretages med på forhånd bestemte tidsintervaller.

2.2.12. Sammenhængen med forsvarsministerens lovforslag om styrkelse af tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste

Tilsynet med Efterretningstjenesterne bemærker, at udkast til lovforslag om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), lov om beskyttelse af whistleblowere og lov om Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne (styrkelse af tilsynet med efterretningstjenesterne) indeholder forslag til et nyt kapitel 7 a i FE-loven, hvorefter der oprettes et Nævn for Indsigtsrettigheder. Nævnet for Indsigtsrettigheder vil overtage de opgaver vedrørende personers indirekte indsig i oplysninger, der behandles af FE, og som aktuelt varetages af Tilsynet med Efterretningstjenesterne i henhold til FE-lovens kapitel 6. Tilsynet henleder Justitsministeriets opmærksomhed på, at man i forbindelse med tilsynets svar på høring vedrørende udkast til lovforslag om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), lov om beskyttelse af whistleblowere og lov om Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne har rejst spørgsmålet, om det hensigtsmæssige i at opretholde to parallelle og grundlæggende forskellige tilsynsstrukturer på dette område.

Der er ikke med lovforslaget lagt op til at ændre, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne – for så vidt angår PET – fortsat vil varetage den indirekte indsigtsordning i PET-lovens § 13, hvorefter en fysisk eller juridisk person kan anmode tilsynet om at undersøge, hvorvidt PET uberettiget behandler oplysninger om den pågældende, jf. bestemmelsens stk. 1, 1. pkt.

Justitsministeriet har noteret sig, at tilsynet over for Forsvarsministeriet har rejst spørgsmål om det hensigtsmæssige i at opretholde to forskellige tilsynsstrukturer.

Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af udkast til forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), lov om beskyttelse af whistleblowere og lov om Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne (Styrkelse af tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste), som blev sendt i offentlig høring den 31. januar 2025, at lovforslaget har til formål at indføre nye rammer for tilsynet med FE, som tager højde for praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og

at lovforslaget på baggrund af denne praksis indebærer, at der oprettes et uafhængigt nævn, Nævnet for Indsigtsrettigheder, som vil varetage den indirekte indsigtsordning.

Justitsministeriet finder, at tilsynsstrukturen i forhold til PET fortsat bør være sådan, at det dedikerede tilsyn med PET varetages af ét organ – Tilsynet med Efterretningstjenesterne.

2.2.13. Økonomiske konsekvenser for det offentlige

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at regeringen sikrer, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne understøttes af tilstrækkelig sekretariatsbistand til at føre effektiv kontrol med PET og FE.

Justitia anbefaler, at det overvejes nærmere, hvorvidt de øgede beføjelser til PET bør medføre ekstra ressourcer til Tilsynet for Efterretningstjenesterne.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne bemærker, at det er tilsynets vurdering, at udvidelser af tilsynets kompetencer og arbejdsopgaver, der samlet følger af nærværende lovforslag, det lovforslag om ændring af FE-loven, som Forsvarsministeriet har sendt i høring den 31. januar 2025, og lov nr. 666 af 11. juni 2024 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 (Styrkelse af tilsynet med efterretningstjenesterne), vil medføre et ikke uvæsentligt øget ressourceforbrug (omkring 5 mio. kr.), såfremt arbejdsopgaverne skal kunne gennemføres, uden at det medfører en tilsvarende nedskalering af tilsynets aktiviteter på andre områder.

Justitsministeriet bemærker, at det fremgår af bemærkningerne til lov nr. 666 af 11. juni 2024 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 (Styrkelse af tilsynet med efterretningstjenesterne), at den nye organisering af sekretariatsbetjeningen af Tilsynet med Efterretningstjenesterne forventes at indebære en administrativ og logistisk understøttelse af tilsynet, som vurderes i en vis udstrækning at kunne frigive ressourcer til tilsynets udførelse af sine kontroller. Endvidere vil der inden for Justitsministeriets eksisterende økonomiske ramme blive afsat et mindre merbeløb til Tilsynet med Efterretningstjenesterne. Øgede ressourcer i tilsynet til den egentlige tilsynsvirksomhed må forventes at medføre et øget ressourcetræk hos PET,

som i den udstrækning, at der er tale om en begrænset stigning i kontrolaktiviteterne, forudsættes at blive håndteret inden for PET's eksisterende ressourcemæssige rammer.

Justitsministeriet bemærker desuden, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne vurderer, at nærværende lovforslag medfører merudgifter for tilsynet på 0,7 mio. kr. årligt, fuldt indfaset. Merudgiften finansieres af § 11.23.16. Politiets Efterretningstjeneste.

Der er ikke med dette lovforslag eller lov nr. 666 af 11. juni 2024 taget højde for ressourcspørgsmål i forbindelse Tilsynet med Efterretningstjenesternes kontrol med FE, som hører under Forsvarsministeriets ressort. Det bemærkes, at det fremgår af udkast til forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), lov om beskyttelse af whistleblowere og lov om Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne (Styrkelse af tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste), som blev sendt i offentlig høring den 31. januar 2025, at lovforslaget indebærer en række udvidelser af Tilsynet med Efterretningstjenesternes kompetence, som må forventes at medføre et øget ressourcebrug for tilsynet, og at der derfor inden for Forsvarsministeriets eksisterende økonomiske ramme vil blive afsat et mindre merbeløb til tilsynet.

3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

I forhold til det udkast til lovforslag, der har været i offentlig høring, indeholder det fremsatte lovforslag følgende væsentlige indholdsmæssige ændringer:

- De foreslåede bestemmelser i PET-lovens § 4 a, stk. 1 og 7, samt § 10 f, stk. 5, er ændret således, at en anmodning om søgning ikke må fremsættes med hensyn til oplysninger, som har været sendt til eller fra redaktører og redaktionelle medarbejdere ved et massemedie omfattet af § 1 i medieansvarsloven eller et udenlandsk medie, der kan sidestilles hermed, og som er egnede til at afsløre kildeforhold, eller – i relation til tilfældighedsfund – at sådanne oplysninger skal slettes, medmindre den søgning, der anmodes om, eller den fortsatte behandling af oplysningerne, må antages at have afgørende betydning for Politiets Efterretningstjenestes opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, og at hensynet hertil klart overstiger hensynet til kildebeskyttelsen.

- Den foreslåede bestemmelse i PET-lovens § 4 a, stk. 2, er endvidere ændret således, at fremsættelse af anmodninger til FE om søgninger i allerede tilvejebragte rådata, der vedrører oplysninger, som har været sendt til eller fra redaktører og redaktionelle medarbejdere ved et udenlandsk medie, der kan sidestilles med et massemedie omfattet af § 1 i medieansvarsloven, og som er egnede til at afsløre kildeforhold, sker efter rettens kendelse.
- Den foreslåede bestemmelse i PET-lovens § 4 a, stk. 7, er endvidere ændret således, at anvendelsen af § 4 a, stk. 7, ikke afhænger af, at en søgning er sket efter rettens kendelse efter § 4 a, stk. 2.
- Den foreslåede bestemmelse i PET-lovens § 10 f, stk. 5, er desuden ændret således, at en anmodning om at fortsætte behandling af oplysninger, som er egnede til at afsløre kildeforhold, skal forelægges for retten i stedet for Efterretningsnævnet.
- De foreslåede bestemmelser i PET-lovens §§ 10 f og 10 h er ændret således, at der tilføjet bemyndigelsesbestemmelser i § 10 f, stk. 6, og § 10 h, stk. 4, hvorefter justitsministeren vil kunne fastsætte nærmere regler om PET's behandling af større sammenhængende datasæt, og om PET's behandling af oplysninger med henblik på udvikling eller vedligeholdelse af it-systemer.
- Det er indført i bemærkningerne til den foreslåede ordning vedrørende slettefristen i spionagesager, at det forudsættes, at PET af hensyn til Tilsynet med Efterretningstjenesternes kontrol med den foreslåede ordning er opmærksom på at mærke de omfattede sager korrekt.
- Der er tilføjet en beskrivelse af de forventede økonomiske konsekvenser for Danmarks Domstole og Tilsynet med Efterretningstjenesterne.
- Ikrafttrædelsestidspunktet er flyttet til den 1. oktober 2025.

Herudover er der foretaget ændringer af sproglig, redaktionel og lovteknisk karakter.

Som bilag til høringsnotatet vedlægges kopi af de indkomne høringssvar.