

Indhold

Advokatrådet	1
Byretterne.....	3
Dansk Erhverv	4
Dansk Journalistforbund.....	6
Danske Medier.....	9
Dommerforeningen	13
DR	14
Den Uafhængige Politiklagemyndighed	20
Erhvervsstyrelsen	21
Institut for Menneskerettigheder.....	22
IT-Politisk Forening	40
Justitia.....	60
Retspolitisk Forening	73
Tilsynet med Efterretningstjenesterne	89
TV2	101
Vestre Landsret.....	104
Østre Landsret	105

Justitsministeriet

KRONPRINSESSEGADE 28

1306 KØBENHAVN K

TLF.: 33 96 97 98

DATO: 7. marts 2025

SAGSNR.: 2025 - 468

ID NR.: 1077555

Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET)

Ved e-mail af 6. februar 2025 har Justitsministeriet anmodet Advokatrådet om eventuelle bemærkninger til ovennævnte udkast til lovforslag.

Advokatrådet har følgende bemærkninger:

Lovforslaget har navnlig til formål at fastsætte regler om PET's behandling af større sammenhængende datasæt. Der lægges i den forbindelse 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, som således skal opbevares adskilt fra tjenestens øvrige oplysninger.

Advokatrådet har noteret sig, at tilsynet med PET's anvendelse af større sammenhængende datasæt vil være omfattet af den styrkelse af tilsynet med efterretningstjenesterne, der blev gennemført 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).

Advokatrådet har forståelse for behovet for at styrke tjenestens mulighed for at arbejde med større sammenhængende datasæt. Rådet finder det dog afgørende, at dette sker på en måde, hvor de nuværende regler i PET-loven ikke lempes, i det omfang 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. Rådet har i den forbindelse noteret sig, at der lægges op til, at PET's

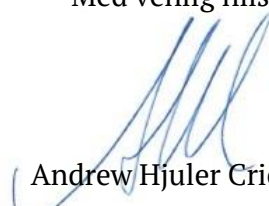
arbejde med større sammenhængende datasæt bør være underlagt Tilsynet med Efterretningstjenesternes kontrol, således at tilsynet skal kunne efterse, om PET overholder reglerne, herunder i forhold til PET's behandling af større sammenhængende datasæt.

Det foreslås imidlertid, at PET – i tillæg til de foreslåede regler – fastsætter interne retningslinjer for behandlingen af større sammenhængende datasæt, og at disse retningslinjer forelægges Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne.

Advokatrådet så gerne, at disse interne retningslinjer tillige blev forelagt Tilsynet med efterretningstjenesterne forinden disse fastsættes, da dette efter rådets opfattelse vil styrke opmærksomheden på mulige retssikkerhedsmæssige spørgsmål i den sammenhæng.

Advokatrådet har endelig 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.

Med venlig hilsen



Andrew Hjuler Crichton
Generalsekretær



Justitsministeriet

Præsidenten
Domhuset, Nytorv 25
1450 København K.
Tlf. 99 68 70 15
CVR 21 65 95 09
adm.kbh@domstol.dk
J.nr. 25/04151

Den 3. marts 2025

Ved mail af 6. februar 2025 har Justitsministeriet anmodet om eventuelle bemærkninger over 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 mv).

Jeg skal i den anledning på byretspræsidenternes vegne oplyse, at byretterne ikke har bemærkninger til udkastet.

Der henvises til J.nr. 2024/04082.

Med venlig hilsen



Nikolaj Aarø-Hansen

From: Thomas Nissen <thni@danskerhverv.dk>
Sent: 05-03-2025 14:50:17 (UTC +01)
To: Justitsministeriet <jm@jm.dk>
Cc: Dansk Erhverv (høring) <hoeringssager@danskerhverv.dk>; Anders Svane Restorff Caspersen <asrc@jm.dk>
Subject: VS: Ekstern: Høring over 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 mv.) - j. nr. 2024-04

[EKSTERN E-MAIL] Denne e-mail er sendt fra en ekstern afsender.
Vær opmærksom på, at den kan indeholde links og vedhæftede filer, som ikke er sikre.

Til Justitsministeriet.

cc. asrc@jm.dk

Vedr. sags nr. 2024-04082.

Dansk Erhverv har ingen bemærkninger til lovudkastet.

Med venlig hilsen

Thomas Elkjer Nissen
Forsvars- og Beredskabspolitisk Chef
Dansk Erhverv

Mail: thni@danskerhverv.dk
Mobil: +45 4064 9245
Web: [Forsvarssektoren \(danskerhverv.dk\)](https://forsvarssektoren.danskerhverv.dk)

Fra: Høringssager <hoeringssager@danskerhverv.dk>
Sendt: 11. februar 2025 09:11
Til: Thomas Nissen <thni@danskerhverv.dk>
Emne: VS: Ekstern: Høring over 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 mv.) - j. nr. 2024-04

Fra: Justitsministeriet <jm@jm.dk>
Sendt: 6. februar 2025 15:58
Emne: Ekstern: Høring over 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 mv.) - j. nr. 2024-04082

Se venligst vedhæftede filer.

Med venlig hilsen



JUSTITSMINISTERIET

Sikkerhedskontoret

Slotsholmsgade 10

1216 København K

Tlf.: 7226 8400

www.justitsministeriet.dk



Til Justitsministeriet

Sendt på mail til

jm@jm.dk og asrc@jm.dk

Vedr. høring om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste, sagsnr. 2024-04082

Dansk Journalistforbund
Medier & kommunikation

The Danish Union of Journalists

Gammel Strand 46
1202 København K
Danmark

+45 3342 8000
dj@journalistforbundet.dk
journalistforbundet.dk

Dansk Journalistforbund – Medier & Kommunikation, DJ, fremkommer hermed med sit svar på høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET) vedr. understøttelse af Politiets Efterretningstjenestes mulighed for at udføre data- og analysebaseret efterretningsvirksomhed mv.

Sammenfattende: Dansk Journalistforbund – Medier & Kommunikation er meget kritisk overfor det fremlagte udkast til ændring af PET-loven.

Generelt vil de foreslåede ændringer øge et i forvejen stort omfang af overvågning af befolkningen, og med stadig flere muligheder for, at myndighederne selv kan beslutte, hvilke informationer man finder det nødvendigt at indsamle.

DJ vil i denne sammenhæng henvise til den juridiske tænketank Justitias hørings-svar, som på fremragende vis uddyber og underbygger dette. Herunder ikke mindst, at man påpeger den "chilling-effekt" det kan have på den frie debat og meningsdannelse, når der bliver så vide rammer for myndigheder til at indhente og samkøre oplysninger om borgerne.

Konkret er DJ i særdeleshed kritisk over for lovudkastets indskrænkninger af journalisternes muligheder for at kunne beskytte sine kilder.

Dette vil blive uddybet herunder.

Endelig vil DJ gentage kritikken af, at man fra Justitsministeriets side ikke har henvendt sig til DJ og andre repræsentanter fra medierne på et tidligt tidspunkt i arbejdet med dette lovudkast, når væsentlige dele af udkastet netop handler om medieansvarsloven og journalisters kildebeskyttelse.

I det mindste DJ, Danske Medier med flere selvsagt have været med på høringslisten.

Det har vi forstået var en fejl, og derfor er vi fra DJ's side tilfredse med at få denne mulighed for at kunne fremsende kommentarer til udkastet.

DJ's synspunkter vedr. journalisters mulighed for at kunne beskytte sine kilder

Det fremsendte lovudkast indskrænker på flere punkter journalisters mulighed for at kunne opretholde beskyttelsen af deres kilders identitet mv. Tilsyneladende i hvert fald, for klarheden i formuleringerne er heller ikke fremtrædende.

DJ tilslutter sig Justitias kritik vedrørende disse forhold: Reguleringen af dette er i lovudkastet beskrevet uklart, og i bemærkningerne er der eksempelvis ikke en diskussion af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Justitias høringsvar punkt 8.).

Fra DJ's side vil vi understrege betydningen af den lovsikrede ret til, at journalister har mulighed for at kunne beskytte deres kilder og sikre deres anonymitet mv.

Kildebeskyttelsen er en ret, som ofte er helt afgørende for journalisters muligheder for at kunne få oplysninger om sager og emner, hvor en kilde af den ene eller den anden grund ønsker anonymitet. Eksempelvis fordi vedkommende kan være i fare eller lide skade, hvis identiteten bliver kendt.

Undtagelserne for kildebeskyttelsen er angivet i retsplejelovens § 172:

En journalist kan ikke afslå at afgive vidneforklaring,

hvis der er tale om meget alvorlige forbrydelser,

hvis vidneforklaringen antages at have afgørende betydning for sagens opklaring,

og hvis hensynet til opklaringen klart overstiger massemediernes behov for at kunne beskytte kilderne.

I lovudkastets § 4a. stk. 9 påpeges det, at oplysninger, "...som er egnede til at afsløre kildeforhold...", straks skal slettes.

Men så tilføjes det, at PET kan bede retten om at vurdere, om hensynet til kildebeskyttelsen skal vige for hensynet til PET's opgavevaretagelse.

Et andet sted, vedr. oplysninger indhentet efter udkastets § 10c, stk. 3, fremgår det, at PET som udgangspunkt skal slette disse oplysninger, hvis de er egnede til at afsløre journalisters kilder.

Og et tredje eksempel ses i forbindelse med, at det i udkastet foreslås, at PET får adgang til at anmode FE om at foretage søgninger i rådata, der er tilvejebragt efter FE-loven.

En sådan anmodning må ifølge udkastet ikke fremsættes, hvis oplysningerne er egnede til at afsløre kildeforhold – men så tilføjes det: "...medmindre hensynet til kildebeskyttelse findes at måtte vige for hensynet til PET's opgavevaretagelse".

DJ finder det meget kritisabelt, at lovudkastet med disse eksempler og med begrebet "egnede til at afsløre journalisters kilder" synes at ville etablere en anden systematik for vurderingen af, om kildebeskyttelsen skal respekteres, end der eksisterer i retsplejelovens § 172.

DJ finder det påkrævet, at der i udkastet til loven og dens bemærkninger bliver en entydig henvisning til de afvejninger, der er i retsplejelovens § 172.

Det er således ikke acceptabelt, at der i lovudkastet lægges op til en anden og tilsyneladende ændret afvejning imellem kildebeskyttelsen og PET's opgavevaretagelse.

Der synes desuden at blive lagt op til en forskellig behandling af rådata afhængigt af, om de omhandler personer, som er hjemmehørende i Danmark, eller udlændinge: For de førstnævnte er der krav om en retskendelse. Det er der ikke for sidstnævnte.

DJ finder det 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 blandt andet skal forholde sig til retsplejelovens § 172, uanset om kilden er hjemmehørende i Danmark eller udlænding.

Dette gælder ligeledes lovudkastets § 10f, stk. 5, hvor der heller ikke er krav om en domstolsprøvelse.

Sammenfattende mener DJ, at udkastet er for uklart formuleret og potentielt alt for vidtrækkende i forhold til at indskrænke journalisters ret til at beskytte deres kilders identitet.

Hvis lovudkastet bliver en realitet, kan det desuden have en "chilling-effekt", som rækker endnu længere ud end lovens bogstav: At frygten for ikke at kunne bibeholde sin anonymitet vil afholde væsentlige kilder fra at meddele sig til journalister.

DJ håber og ser frem til en yderligere dialog om dette udkast.

Hvis det nærværende høringssvar giver anledning til spørgsmål eller kommentarer, hører vi dem gerne.

Venlig hilsen pva. DJ

Hans Jørgen Dybro
politisk chefrådgiver

DYB@journalistforbundet.dk

Justitsministeriet

Att.: Fuldmægtig Anders Svane Restorff Caspersen

Sendt pr. email til jm@jm.dk, anbr@jm.dk og asrc@jm.dk med kopi til fmn@fmn.dk og fsl@fmn.dk



19. marts 2025

Sagsnr. 2024-04082 – Høringssvar vedr. udkast til forslag til lov om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste

Danske Medier takker for Justitsministeriets henvendelse af 12. marts 2025 med anmodning om en udtalelse vedrørende departementets udkast til lovforslag, som var i høring i perioden 6. februar til 6. marts 2025. Justitsministeriet havde ved en fejl undladt at høre Danske Medier, TV 2 Danmark, DR og Dansk Journalistforbund til trods for mediebranchens åbenbare interesse for ethvert lovforslag, som har eller kan have betydning for journalisters kildebeskyttelse.

Uanset at Justitsministeriet i henvendelsen af 12. marts 2025 har fremhævet de elementer i det 233 sider lange lovudkast, som ministeriet antager vil have mediebranchens interesse, finder Danske Medier det stærkt utilfredsstillende at have så kort tid til at gennemgå og kommentere et lovudkast, som er så omfattende og samtidig af potentiel indgribende betydning for pressefriheden i Danmark.

Generelle bemærkninger

Indledningsvist ønsker Danske Medier helt generelt at anføre sin bekymring for lovforslagets mulige negative virkninger i forhold til frie og uafhængige redaktionelle mediers muligheder for at bedrive professionel journalistik, såfremt rammerne for redaktører og redaktionelle medarbejderes ret til at beskytte deres kilder ikke er klare. Danske Medier anerkender, at kildebeskyttelsen ikke er absolut, men foreningen tager klart afstand fra, at den righoldige retspraksis efter retsplejelovens § 172 uden videre erstattes af nye, uklare bestemmelser i PET-loven.

Lovudkastets § 1, nr. 9 – PET's anmodninger om søgning i FE's rådata

Danske Medier er naturligvis enig i, at en anmodning fra PET til FE om søgning i rådata ikke må angå oplysninger, som kan kompromittere den ret til at beskytte kilder, som tilkommer redaktører og redaktionelle medarbejdere ved medier omfattet af medieansvarslovens § 1, jf. forslaget til § 4 a, stk. 1. Foreningen undrer sig imidlertid over formuleringerne – som også anvendes i stk. 9, at oplysningerne skal være "egnede til at afsløre kildeforhold", og at "hensynet til kildebeskyttelse findes at måtte vige for hensynet til Politiets Efterretningstjenestes opgavevaretagelse".

Justitsministeriet anfører på side 112, at bestemmelsen derved adskiller sig fra retsplejelovens § 172, men redegør efter Danske Mediers vurdering på ingen måde for begrundelsen og behovet herfor. Foreningen tager afstand fra dette og opfordrer ministeriet til at forholde sig tydeligt til de gældende kildebeskyttelsesregler, nemlig vidnefritagelsesreglen i retsplejelovens § 172, der allerede indeholder en begrænsning i forhold til opklaring af lovovertrædelser af alvorlig karakter, jf. § 172, stk. 5.

Selvom § 4 a således vedrører PET's muligheder for at forebygge og efterforske overtrædelser af regler i straffelovens kapitel 12 og 13, der i mange tilfælde har meget høje strafferammer, er det dog ikke alle bestemmelserne i de omtalte kapitler, som er så alvorlige, at de kan medføre straf af fængsel i 4 år eller derover, jf. kriteriet for at gennembyrde kildebeskyttelsen efter § 172, stk. 5.

Danske Medier konstaterer for så vidt angår den advokatbeskikkelse, der nævnes i § 4 a, stk. 6, jf. stk. 2, at den alene vedrører "den person, som anmodningen vedrører". I stk. 2 omtales den krænkelse eller ulempe, som søgningen må antages at forvolde "den eller de personer, som omfattes".

Danske Medier finder det magtpåliggende, 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. Foreningen opfordrer ministeriet til at justere lovforslaget med henblik på at sikre dette.

Lovudkastets § 1, nr. 14 – PET's behandling af større sammenhængende datasæt

Danske Medier finder anledning til, at det i lovforslaget tydeliggøres, hvilken hjemmel PET har til at modtage større sammenhængende datasæt fra FE efter den foreslåede § 10 f, stk. 5, da det fremgår af § 10 c, stk. 2, 2. pkt., at 1. pkt. ikke giver PET adgang til at indhente eller opbevare større sammenhængende datasæt fra FE.

For så vidt angår omtalen af kildebeskyttelse i § 10 f, stk. 5, henvises til bemærkningerne ovenfor vedrørende § 4 a, stk. 1 og 9.

Danske Medier finder det vanskeligt at overskue den sikkerhedsmekanisme i § 10 f, stk. 2, 2. pkt., der består i, at PET kan anmode FE om at forelægge en sag om brug af oplysninger, der kompromitterer kildebeskyttelsen, for Efterretningsnævnet, som ifølge 3. pkt. skal lægge vægt på, om hensynet til kildebeskyttelse findes at måtte vige for hensynet til PET's opgavevaretagelse.

Foreningen bemærker i den forbindelse, at heller ikke Forsvarsministeriet har gjort sig den ulejlighed at høre Danske Medier om det udkast til lovforslag om ændring af FE-loven, som blev sendt i høring 31. januar 2025 med frist for høringssvar 28. februar 2025, uanset at dette i forslaget til § 12 rummer de samme formuleringer vedrørende kildebeskyttelse, som nærværende lovudkast. Danske Medier vil derfor sende dette høringssvar i kopi til Forsvarsministeriet.

Danske Medier står naturligvis til rådighed, såfremt ovenstående ønskes uddybet. Henvendelser herom kan rettes til undertegnede på telefon 3397 4000 eller email hrd@danskemedier.dk.

Venlig hilsen

Danske Medier

Holger Rosendal

Chefjurist

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Sendt elektronisk til jm@jm.dk og asrc@jm.dk

Høring over 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 mv.)

Dataetisk Råd takker for den fremsendte høring. Rådet har i dette tilfælde valgt ikke at udarbejde et egentligt høringssvar.

Der kan være flere årsager til, at Dataetisk Råd ikke vælger at udarbejde høringssvar, herunder at rådet har valgt at prioritere andre opgaver, at det ikke efter rådets opfattelse er muligt på forsvarlig vis at analysere og behandle høringen i dens enkeltheder og detaljer inden for høringsfristen eller at høringen ikke ses at indebære dataetiske spørgsmål, som falder inden for rådets kommissorium.

Det bemærkes dog, at, rådet generelt anbefaler, at ministerier redegør for de dataetiske konsekvenser af lovforslag. Dataetiske konsekvensanalyser sætter fokus på værdier og principper som blandt andet velfærd og demokrati, værdighed, selvbestemmelse, lighed, gennemsigtighed, sikkerhed og privatliv. Dataetiske konsekvensanalyser vil således hjælpe med til at bringe fordele, ulemper og utilsigtede konsekvenser ved lovforslag frem i lyset og dermed bidrage til, at Folketingets beslutninger tages på et mere kvalificeret grundlag. Dette gælder naturligvis i særlig grad lovforslag, som angår persondata.

Dataetisk Råd kan i den forbindelse henvise til rådets værktøj '[Dataetik – Sådan gør du](#)', der operationaliserer identificeringen og stillingtagen til dataetiske dilemmaer.

Dataetisk Råd står til rådighed for uddybning og yderligere rådgivning.

På vegne af Dataetisk Råd og med venlig hilsen

Johan Busse
Formand

From: Anders Raagaard <AndersRaagaard@VestreLandsret.dk>
Sent: 08-03-2025 13:05:57 (UTC +01)
To: Justitsministeriet <jm@jm.dk>; Anders Svane Restorff Caspersen <asrc@jm.dk>
Cc: Mette Lyster Knudsen <MetteLysterKnudsen@OestreLandsret.dk>
Subject: Høringssvar - sagsnr. 2024-04082

Til Justitsministeriet

Ved mail af 6. februar 2025 har Justitsministeriet hørt Dommerforeningen over 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 mv.).

Udkastet har været drøftet i Dommerforeningens bestyrelse og giver ikke foreningen anledning til bemærkninger.

Der henvises til ministeriets sagsnr. 2024-04082.

På vegne af

Mette Lyster Knudsen
Landsdommer/Formand for Den Danske Dommerforening

Med venlig hilsen

Anders Raagaard
Landsdommer

Vestre Landsret
Asmildklostervej 21
8800 Viborg.
Tlf.: + 45 99 68 80 00
www.VestreLandsret.dk

Justitsministeriet

DR

DR Byen
Emil Holms Kanal 20
DK- 0999 København C
www.dr.dk

Sendt elektronisk til jm@jm.dk og asrc@jm.dk

DR Jura

J.nr. 25/00456

19. marts 2025

Høring over lov om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET) (Understøttelse af Politiets Efterretningstjenestes mulighed for at udføre data- og analysebaseret efterretningsvirksomhed m.v.) (JM's sagsnr. 2024-04082)

DR takker indledningsvis for muligheden for at komme med bemærkninger til ovennævnte høring. Grundet den korte frist for at afgive bemærkninger, der delvis skyldes, at DR ikke har været på høringslisten, og idet der er tale om et relativt omfattende lovforslag i såvel sidetal som kompleksitet, har DR fundet det nødvendigt at indskrænke bemærkningerne til enkelte dele af forslaget, navnlig forslaget til § 4 a samt § 10 f, stk. 5, der er de bestemmelser, som umiddelbart giver anledning til særlige bekymringer.

Overordnede kommentarer

DR kan bakke op om, at PET's muligheder for at udføre data- og analysebaseret efterretningsvirksomhed styrkes, navnlig set i lyset af det alvorlige trusselsbillede og den hastigt teknologiske udvikling, så længe det sker under behørig hensyntagen til kildebeskyttelsen og de deraf afledte retssikkerhedsmæssige garantier. DR finder det også overordnet positivt, at Justitsministeriet med lovforslaget fastsætter lovgivningsmæssige rammer for, hvornår der kan ske gennembrud af kildebeskyttelsen og under hvilke processuelle garantier. Som det vil fremgå af dette høringssvar, er det imidlertid DR's opfattelse, at de lovgivningsmæssige rammer bør beskrives mere præcist i lovforslaget, herunder nødvendigheden og forholdsmæssigheden af de forskellige undtagelser til kildebeskyttelsen.

DR finder det eksempelvis 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. De pågældende bestemmelser i forordningen finder anvendelse fra den 8. august 2025.

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 hermed. Af den praksis, der allerede er beskrevet i afsnit 10 i lovforslagets almindelige bemærkninger, fremdrages således alene forholdet til EMRK artikel 8. Det gælder bl.a. EMD praksis vedrørende de tilfælde, hvor det ikke er tilsigtet at tilgå oplysninger omfattet af kildebeskyttelse, men hvor det viser sig, at allerede indhentede data indeholder sådanne oplysninger, og myndigheden ønsker at behandle disse (en form for kildebeskyttet "tilfældighedsfund").

Kildebeskyttelse er afgørende for, at journalister kan indsamle, faktatjekke og analysere oplysninger beskyttet, navnlig fortrolige oplysninger. Gennembrud af kildebeskyttelsen

risikerer generelt at kunne få en "chilling effect" på den frie strøm af kilder og information, og vil derfor også kunne være til skade for mediernes rolle som "public watchdog", herunder i spørgsmål af samfundsmæssig interesse, hvilket er fastslået ofte af EMD samt i den europæiske forordning om mediefrihed, se herom nedenfor.

Generelt om forholdet til artikel 4 i den europæiske forordning om mediefrihed

Det fremgår ikke af lovforslaget, i hvilket omfang de foreslåede beføjelser for PET vurderes at falde ind under handlingerne i artikel 4, stk. 3, litra a-c, i den europæiske forordning om mediefrihed (i forordningen benævnt "foranstaltninger"). DR bemærker i den forbindelse, at artikel 4, stk. 3, dækker et bredt udvalg af handlinger. Fsva. anvendelsen af indgribende overvågningssoftware, jf. litra c, bemærker DR, at dette begreb ligeledes spænder bredt, jf. definitionen i artikel 2, nr. 20, samt betragtning 25.

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 gælder bl.a. afgrænsningen af, hvilke oplysninger og personer, der er omfattet af kildebeskyttelsen, og hvad kriterierne er for at gøre undtagelse fra kildebeskyttelsen, jf. nærmere nedenfor.

Hvor forordningens bestemmelser vurderes relevant for de beføjelser, der er beskrevet i lovforslaget, bør disse fremgå af lovforslagets bemærkninger, idet der er tale om et væsentligt fortolkningsbidrag.

I den forbindelse skal DR særligt fremhæve følgende:

Oplysninger omfattet af beskyttelsen

Efter artikel 4, stk. 3, gælder der en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre "journalistiske kilder og fortrolig kommunikation". Efter litra a-c gælder kildebeskyttelsen "oplysninger, der vedrører eller kan identificere journalistiske kilder eller fortrolig kommunikation". Artikel 4, stk. 3, skal ses i sammenhæng med betragtning 19, hvoraf fremgår følgende [DR's **fremhævn**ing]:

*"Journalister og redaktører er de vigtigste aktører inden for produktion og levering af pålideligt medieindhold, navnlig ved at rapportere om nyheder eller aktuelle forhold. Kilder er for journalister ensbetydende med »råvarer«: De er grundlaget for produktionen af medieindhold, navnlig nyheds- og aktualitetsindhold. **Det er derfor afgørende, at journalisters mulighed for at indsamle, faktatjekke og analysere oplysninger beskyttes, navnlig oplysninger, der videregives eller kommunikeres fortroligt, både offline og online, og som vedrører eller kan identificere journalistiske kilder.** Medietjenesteudbydere og deres redaktionelle personale, navnlig journalister, herunder dem i ikkestandardmæssige former for beskæftigelse såsom freelancere, **bør kunne regne med en solid beskyttelse af journalistiske kilder og fortrolig kommunikation**, herunder beskyttelse mod utilbørlig indblanding og anvendelse af overvågningsteknologier. **Uden en sådan beskyttelse kan den frie strøm af kilder til medietjenesteudbydere blive afskrækket**, og medietjenesteudbydernes frie udøvelse af økonomisk aktivitet kan således hindres, til skade for oplysninger til offentligheden, herunder om spørgsmål af offentlig interesse. Som følge heraf kan journalisters frihed til at udøve deres økonomiske aktivitet og udfylde deres vigtige rolle som »offentlig vagthund« bringes i fare ved sådanne hindringer, hvilket har en negativ indvirkning på adgangen til medietjenester af høj kvalitet."*

Personkredsen omfattet af kildebeskyttelsen

Efter artikel 4, stk. 3, gælder kildebeskyttelsen "medietjenesteudbydere eller deres redaktionelle personale" og "personer, som på grund af deres regelmæssige eller erhvervsmæssige forbindelser til en medietjenesteudbyder eller dennes redaktionelle personale kan have sådanne oplysninger [omfattet af kildebeskyttelsen]".

Af betragtning 19 og 20 fremgår desuden følgende:

"[...] Medietjenesteudbydere og deres redaktionelle personale, navnlig journalister, herunder dem i ikkestandardmæssige former for beskæftigelse såsom freelancere, bør kunne regne med en solid beskyttelse af journalistiske kilder og fortrolig kommunikation [...]"

Og:

"For at undgå omgåelse af beskyttelsen af journalistiske kilder og fortrolig kommunikation og sikre tilstrækkelig respekt for privatliv og familieliv, hjemmet og kommunikation i overensstemmelse med chartret bør der også gælde beskyttelsesforanstaltninger for **personer, som på grund af deres regelmæssige private eller erhvervsmæssige forbindelser til medietjenesteudbydere eller medlemmer af deres redaktionelle personale sandsynligvis har oplysninger, der kan identificere journalistiske kilder eller fortrolig kommunikation.** Dette bør omfatte **personer, der lever i et tæt forhold i en fælles husstand og på et stabilt og kontinuerligt grundlag, og personer, der er eller har været erhvervsmæssigt involveret i udarbejdelsen, produktionen eller udbredelsen af programmer eller pressepublikationer,** og som kun er i søgelyset på grund af deres tætte forbindelser til medietjenesteudbydere, journalister eller andre medlemmer af deres redaktionelle personale. Beskyttelsen af journalistiske kilder og fortrolig kommunikation bør også være til gavn for **medietjenesteudbydernes personale såsom det tekniske personale, herunder cybersikkerhedseksperter,** som kan være i søgelyset i betragtning af den vigtige støtterolle, de yder journalister i deres daglige arbejde, der kræver løsninger for at sikre fortroligheden af journalisters arbejde, og den deraf følgende sandsynlighed for, at de har adgang til oplysninger om journalistiske kilder eller fortrolig kommunikation."

I det følgende anvender DR for nemheds skyld begrebet "journalist mv."

Undtagelse fra kildebeskyttelsen (afvejning af hensyn)

Det fremgår af artikel 4, stk. 4, litra c, at undtagelse fra kildebeskyttelsen bl.a. skal være "begrundet i et tvingende alment hensyn fra sag til sag" og "forholdsmæssig" fsva. foranstaltninger omfattet af stk. 3, litra a og b. Fsva. anvendelse af indgribende overvågningssoftware stilles der derudover specifikke krav til lovovertrædelsens alvor.

Betingelser for foranstaltninger "på øjemedet"

Efter forordningens artikel 4, stk. 4, litra d, samt stk. 5, jf. stk. 4, kan kravet om forudgående godkendelse af en judicial myndighed mv. kun fraviges "i behørigt begrundede ekstraordinære og hastende tilfælde". Efterfølgende godkendelse skal ske "uden unødigt forsinkelse".

DR's specifikke bemærkninger til forslaget til § 4 a (PET's anmodninger til FE om søgning i rådata)

Betingelserne for at gøre undtagelse fra kildebeskyttelsen i forbindelse med søgninger i rådata i henhold stk. 1

Det følger af den foreslåede § 4 a, stk. 1, 3. pkt., at betingelsen for at gøre undtagelse til kildebeskyttelsen med henblik på at kunne søge FE's rådata er, om "hensynet til

*kildebeskyttelse findes at måtte vige for hensynet til Politiets Efterretningstjenestes opgavevaretagelse". I de tilfælde, hvor søgning skal ske efter rettens kendelse (dvs. ikke de tilfælde, hvor personen ikke er hjemmehørende eller har ophold i Danmark, jf. nærmere herom nedenfor) er det desuden en betingelse, at retten foretager en *proportionalitetsafvejning*, jf. stk. 2.*

Betingelserne for at gøre undtagelse til kildebeskyttelsen er efter DR's opfattelse uklare og synes umiddelbart også mere lempelige end betingelserne efter retsplejelovens § 172, hvilket understøttes af bemærkningerne på side 111-112. Det er efter DR's opfattelse således uklart, om der dermed tilsigtes en ny praksis for undtagelse til princippet om kildebeskyttelse.

DR undrer sig desuden over, hvorfor proportionalitetsafvejningen fremgår af stk. 2 om søgninger i rådata, der vedrører personer, der er hjemmehørende eller opholder sig i Danmark, og som skal ske efter rettens kendelse, 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.

DR henviser i øvrigt til DR's bemærkninger ovenfor om den europæiske forordning om mediefrihed.

Generelt om viderebehandling af fremsøgte oplysninger omfattet af kildebeskyttelsen ("tilfældighedsfund")

Den foreslåede § 4 a, stk. 9, vedrører det tilfælde, hvor der i forbindelse med en søgning, der er sket efter rettens kendelse, jf. stk. 2, er fremkommet oplysninger omfattet af kildebeskyttelsen, og hvor det ikke har været kendt på tidspunktet, hvor PET indhentede retskendelsen, at søgningen ville omfatte oplysninger af denne type.

DR forstår bestemmelsen således, at kriteriet for, om disse oplysninger alligevel kan viderebehandles, er, om oplysningerne *"kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver"*, og hvor retten skal tage stilling til, *"hvorvidt hensynet til kildebeskyttelse findes at måtte vige for hensynet til PET's opgavevaretagelse"* (om viderebehandling af kildebeskyttede tilfældighedsfund "på øjemedet", se herom længere nedenfor).

Kriteriet er efter DR's opfattelse uklart og er heller ikke nærmere beskrevet i lovforslagets bemærkninger. DR anbefaler, at kriterierne for, hvornår de fremsøgte oplysninger alligevel kan behandles, tydeliggøres. Som minimum bør viderebehandlingen være begrænset til PET's forebyggelse eller efterforskning af lovforbrydelser af en vis alvor. DR henviser i øvrigt til DR's bemærkninger ovenfor om manglende beskrivelse af eventuel relevant EMD praksis vedrørende behandling af kildebeskyttet tilfældighedsfund.

Viderebehandling af fremsøgte oplysninger omfattet af kildebeskyttelsen ("tilfældighedsfund"), som angår kilder, der ikke er hjemmehørende eller har ophold i Danmark

Det er efter DR's opfattelse uklart, om forslaget til § 4 a, stk. 9, skal forstås således, at betingelserne for anvendelse af tilfældighedsfund omfattet af kildebeskyttelsen ikke gælder 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. Det gælder bl.a. kravet om, at det (som udgangspunkt, jf. længere nede om behandling på øjemedet) kun kan ske efter rettens kendelse.

Følgende fremgår eksempelvis af lovforslagets bemærkninger side 119:

"Det bemærkes, at det alene vil være søgninger i rådata, der vedrører i Danmark hjemmehørende personer eller personer, der opholder sig i Danmark, som sker efter

rettens kendelse. **Er der tale om øvrige personer, vil PET kunne fortsætte behandlingen af de pågældende oplysninger, hvis tjenesten selv vurderer – i overensstemmelse med den foreslåede stk. 1 – at hensynet til kildebeskyttelse findes at måtte vige for hensynet til tjenestens opgavevaretagelse, jf. PET-lovens § 1.**

Hvis stk. 9 skal forstås således, at behandling af oplysninger omfattet af kildebeskyttelsen, der (tilfældigt) er fremkommet ved søgning foretaget med hensyn til (danske journalisters) kilder i udlandet, ikke er underlagt de samme betingelser, herunder krav om retskendelse, som gælder for oplysninger, der er fremkommet ved søgning foretaget med hensyn til kilder i Danmark, bør dette fremgå tydeligere af lovforslaget, ligesom lovforslaget bør indeholde en begrundelse for, hvorfor denne omstændighed kan gennembryde hensynet til kildebeskyttelsen og kravet om retskendelse.

Viderebehandling af fremsøgte oplysninger omfattet af kildebeskyttelsen ("tilfældighedsfund") uden rettens kendelse, men "på øjemedet"

Følgende fremgår af bemærkningerne til stk. 9 på side 119:

*"Det [henvisningen til bl.a. stk. 5 i stk. 9] vil også indebære, at såfremt den videre behandlings øjemed ville forspildes, dersom retskendelse skulle afventes, kan PET træffe beslutning om at **viderebehandle** de pågældende oplysninger. I så fald skal PET snarest muligt og senest inden for 24 timer forelægge sagen for retten. Retten afgør ved kendelse, om viderebehandlingen kan godkendes. Burde oplysningerne ikke være viderebehandlet, skal retten give meddelelse herom til Justitsministeriet."*

Det er først og fremmest DR's opfattelse, at opbevaring og viderebehandling af fremsøgte oplysninger omfattet af kildebeskyttelsen uden forudgående retskendelse, men "på øjemedet", 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, men skal kunne udledes via bemærkningerne og en henvisning til bl.a. stk. 5. DR kan til sammenligning henvise til den foreslåede § 12, stk. 3, i det udkastet til forslag til ændring af FE-loven, der har været sendt i samtidig høring.

DR's specifikke bemærkninger til forslaget til § 10 f (om større sammenhængende datasæt)

Fortsat behandling af bulkindhentede kommunikationsdata omfattet af kildebeskyttelsen ("tilfældighedsfund")

Den foreslåede § 10 f, stk. 5, vedrører den situation, hvor PET bliver bekendt med, at der i et større sammenhængende datasæt, som PET har indhentet fra FE efter den foreslåede bestemmelse i § 10 c, stk. 3, fremgår oplysninger, der hidrører fra masseindhentning af kommunikationsdata, og som er egnede til at afsløre journalisters kilder.

I den forbindelse skal DR blot bemærke, at det er uklart for DR, om PET's behandling af oplysninger i større sammenhængende datasæt, herunder strukturering og analyse af sådanne oplysninger i medfør af den foreslåede § 10 d, indebærer risiko for, at PET også bliver bekendt med *andre oplysninger omfattet af kildebeskyttelsen* (som denne forstås i henhold til EMD's praksis og den europæiske forordning om mediefrihed), som ikke er omfattet af § 10 f, stk. 5, og hvad der i så fald gælder for den eventuelle videre opbevaring og behandling heraf.

Om kriteriet for, om disse oplysninger alligevel kan viderebehandles, og om Efterretningsnævnets stillingtagen hertil, henvises til det ovenfor anførte om den foreslåede § 4 a, nærmere afsnittet *Generelt om viderebehandling af fremsøgte oplysninger omfattet af kildebeskyttelsen*.

Hvad angår behandling af oplysninger omfattet af § 10 f, stk. 5, uden Efterretningsnævnets tilladelse, men "på øjemedet", henvises til det ovenfor anførte om den foreslåede § 4 a, nærmere afsnittet *Viderebehandling af fremsøgte oplysninger omfattet af kildebeskyttelsen ("tilfældigheds-fund")* uden rettens kendelse, men "på øjemedet".

Med venlig hilsen

Søs Balieu Sørensen
Jurachef

From: Politiklagemyndigheden <>
Sent: 03-03-2025 13:22:22 (UTC +01)
To: Justitsministeriet <jm@jm.dk>; Anders Svane Restorff Caspersen <asrc@jm.dk>
Subject: SV: Høring over 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 mv.) - j. nr. 2024-04082

Til Justitsministeriet

Den Uafhængige Politiklagemyndighed har ikke bemærkninger til ovenfor nævnte høring.

Med venlig hilsen

Anne Skov Anhøj
specialkonsulent



Frederiks Plads 42, 8. og 9. sal
8000 Aarhus C
mail@politiklagemyndigheden.dk
www.politiklagemyndigheden.dk
Tlf. 41 78 35 00

Fra: Justitsministeriet <jm@jm.dk>
Sendt: 6. februar 2025 15:58
Emne: Høring over 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 mv.) - j. nr. 2024-04082

Se venligst vedhæftede filer.

Med venlig hilsen



JUSTITS MINISTERIET
Sikkerhedskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Tlf.: 7226 8400
www.justitsministeriet.dk

From: 1 - ERST Høring <hoering@erst.dk>
Sent: 06-03-2025 10:23:50 (UTC +01)
To: Justitsministeriet <jm@jm.dk>; Anders Svane Restorff Caspersen <asrc@jm.dk>
Subject: Erhvervsstyrelsens høringssvar vedr. forslag til lov om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste (J.nr. 2024-04082)(ERST Sagsnr: 2025 - 1438)

Kære modtager i Justitministeriet

Hermed Erhvervsstyrelsens høringssvar vedr. nedenstående høring.

Fasttrack svar vedrørende forslag til lov om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste

Erhvervsstyrelsens Område for Bedre Regulering (OBR) har modtaget lovforslaget i høring. OBR vurderer, at forslaget ikke er erhvervsrettet og derfor ikke skal forelægges OBR, jf. Vejledning om erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger. OBR har på den baggrund ingen bemærkninger til lovforslaget.

Såfremt justitsministeriet ikke er enig i denne vurdering, bedes I vende tilbage med henblik på, at OBR vurderer de administrative konsekvenser af erhvervsrettet regulering.

Kontaktperson vedrørende ovenstående bemærkninger:

Antonie Sonne-Ragans
Student
Tlf. direkte: 35 29 14 33
E-post: AntSon@erst.dk

Med venlig hilsen

Annette Pia Andersen

ERHVERVSSTYRELSEN
Bedre Regulering

Dahlerups Pakhus
Langelinie Allé 17
2100 København Ø
Telefon: +45 35291000
Direkte: +45 35291653
E-mail: anpian@erst.dk
www.erhvervsstyrelsen.dk

ERHVERVSMINISTERIET

Erhvervsstyrelsen er ansvarlig for behandlingen af de personoplysninger, vi modtager om dig. Læs mere om formål og lovgrundlag for databehandlingen på erhvervsstyrelsen.dk.
Hvis du sender følsomme oplysninger, opfordrer vi til, at du bruger din digitale postkasse på [Virk](#).

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
E-mail: jm@jm.dk og asrc@jm.dk

Wilders Plads 8K
1403 København K
Telefon 3269 8888
Mobil 91325719
mikl@humanrights.dk
menneskeret.dk

Dok. nr. 25/00482-2

6. marts 2025

Høring over lovudkast om understøttelse af PET's mulighed for at udføre data- og analysebaseret efterretningsvirksomhed mv.

Justitsministeriet har ved e-mail af 6. februar 2025 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til 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 mv.).

Instituttet indleder med at sammenfatte de væsentligste bemærkninger.

Sammenfatning

Lovudkastet følger op på de dele af evalueringen af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET-loven) fra juni 2022, som der ikke blev taget stilling til i forbindelse med den lovændring fra juni 2024, som handlede om tilsynet med PET.¹ Institut for Menneskerettigheder bidrog til evalueringen af PET-loven med en række anbefalinger.²

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.

Instituttet ønsker indledningsvist at bemærke, at PET varetager en essentiel samfundsopgave med at sikre den nationale sikkerhed. Opgavens omfang og de

¹ Lov nr. 666 af 11. juni 2024 om styrkelse af tilsynet med efterretningstjenesterne, tilgængelig her, <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2024/666>.

² Institut for Menneskerettigheder, opdateret bidrag til brug for evaluering af PET-loven, 8. februar 2022, tilgængelig her, <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/opdateret-bidrag-brug-evaluering-pet-loven>.

arbejdsmetoder, som efterretningstjenesten kan gøre brug af, forudsætter dog en behørig iagttagelse af borgernes menneskerettigheder og retssikkerhed.

Der er på den baggrund dele af lovudkastet, som efter instituttets opfattelse bør styrkes af hensyn til borgernes menneskerettigheder og retssikkerhed, ligesom der er flere af instituttets anbefalinger til PET-loven, som lovudkastet ikke tager højde for, og som instituttet derfor også har bemærkninger til.

Behov for at skærpe vage betingelser for PET's behandling af oplysninger

Der lægges i lovudkastet op til at videreføre den nuværende retlige standard for PET's indsamling eller indhentning af oplysninger, hvilket kan ske, når denne enten "må antages at have betydning" eller "kan have betydning" for varetagelsen af tjenestens opgaver.

Det er efter instituttets vurdering tvivlsomt, om kriterierne "må antages at have betydning" eller "kan have betydning" giver den klarhed og forudsigelig, som menneskeretten kræver.

Derudover bør PET-loven indeholde mere detaljerede regler, så tilsynsorganerne har bedre betingelser for at føre kontrol med, om PET har handlet inden for lovens rammer.

- 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.

Stærkere retsgarantier ved personrettet efterforskning i større sammenhængende datasæt

I lovudkastet lægges der op til, at PET skal kunne indsamle forskellige typer af oplysninger til større sammenhængende datasæt, herunder oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder. Det foreslås bl.a., at PET skal kunne anvende oplysninger i de pågældende datasæt som led i en efterforskning rettet mod en bestemt fysisk eller juridisk person.

PET's data- og analysebaserede efterretningsvirksomhed skal således bl.a. baseres på en kapacitet til at indsamle frit tilgængelige kilder. Dette betegnes også som open-source intelligence (OSINT).

Det er instituttets vurdering, at der ved PET's anvendelse af OSINT vil blive tale om masseindsamling af data. Det skyldes, at der ved brug af automatiserede systemer (OSINT-værktøjer) opnås adgang til enorme mængder af data gennem få kommandoer.

Der lægges desuden op til, at PET's personrettede efterforskning i større sammenhængende datasæt vil skulle ske i henhold til PET-lovens almindelige behandlingsprincipper, men der lægges ikke op til at indføre nye retsgarantier.

Det er imidlertid instituttets vurdering, at PET's søgning i de ovenfor nævnte datasæt vil udgøre en risiko for meget alvorlige indgreb i borgeres ret til respekt for privatliv. Der er derfor brug for stærke retssikkerhedsmæssige garantier for at modvirke risikoen for arbitrære indgreb og magtmisbrug.

Det er efter instituttets vurdering problematisk, at der ikke lægges op til at indføres nye retsgarantier ved personrettet efterforskning, som modsvarer PET's nye beføjelser.

Såfremt PET anvender oplysninger fra de større datasæt til at søge efter specifikke personer, er det instituttets vurdering, at der skal være et krav om forudgående godkendelse hos en uafhængig myndighed.

- 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.

Styrkelse af TET's reaktionsmuligheder til at kunne træffe bindende afgørelser

Med lovudkastet ændres der ikke på de reaktionsmuligheder, Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET) har efter de nugældende regler. Det betyder, at TET alene som led i sin virksomhed kan afgive udtalelser over for PET, som ikke er retligt bindende for PET. Det er således kun som led i den indirekte indsichtsordning, at efterretningstjenesterne kan blive pålagt at slette oplysninger om en borger.

Det følger af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at der ved hemmelig overvågning skal være en efterfølgende adgang til effektive retsmidler. Det vil sige, at den enkelte skal have mulighed for at få efterprøvet lovligheden af et indgreb. Menneskerettighedsdomstolen har udtalt, at tilsynsorganet som minimum skal kunne træffe retligt bindende afgørelse i forhold til ophør af en ulovlig indhentning af oplysninger og sletning af oplysninger, som er ulovligt indhentet eller opbevaret.

Det må efter instituttets opfattelse anses for tvivlsomt, om lovudkastet er i overensstemmelse med kravene til et effektivt retsmiddel efter artikel 13 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

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

Behov for at skærpe vage betingelser for PET's behandling af oplysninger

I lovudkastet foreslås det at fastsætte nærmere kriterier for PET's indsamling af oplysninger, der stammer fra allerede tilvejebragte rådata, og for PET's indsamling og indhentning af større sammenhængende datasæt bestående af oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder, andre forvaltningsmyndigheder, eller hvis datasættet i langt overvejende grad indeholder oplysninger om personer, der ikke er

hjemmehørende i Danmark (lovudkastets forslag til PET-lovens § 4 a, stk. 1, og § 10 c).

Der lægges i lovudkastet op til at videreføre den nuværende retlige standard for PET's indsamling eller indhentning af oplysninger, hvilket kan ske, når denne enten "må antages at have betydning" eller "kan have betydning" for varetagelsen af tjenestens opgaver.

Kriteriet "må antages at have betydning" indebærer, at der er en mere konkret formodning for, at oplysningerne har betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.1.3.2.2). Kriteriet "kan have betydning" indebærer, at det ikke på forhånd kan udelukkes, at oplysningen har relevans for tjenesten (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.1.3.2.1).

Lovudkastet vil således videreføre en meget lav tærskel for, hvornår PET kan indsamle og indhente oplysninger.

PET's indsamling, indhentning og behandling m.v. af personoplysninger udgør et indgreb i retten til respekt for privatlivet, som bl.a. er beskyttet i artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Beskyttelsen er ikke absolut, og der kan gøres indgreb, hvis det sker i henhold til lov, har et legitimt formål og er nødvendigt (proportionalt).

Menneskerettighedsdomstolen foretager typisk ikke en intensiv prøvelse af, om efterretningstjenestens konkrete indgreb er berettiget eller proportionalt. Menneskerettighedsdomstolen lægger i sin praksis i stedet vægt på, at der nationalt eksisterer et tilstrækkeligt klart og betryggende hjemmelsgrundlag for sådanne indgreb, og hvis ikke grundlaget er tilstrækkeligt klart og detaljeret, kan dette i sig selv udgøre en krænkelse.³

Menneskerettens krav om klarhed i hjemmelsgrundlaget har til formål at sikre, at den enkelte skal have mulighed for at forudse retstilstanden og indrette sig derefter. Ved hemmelig overvågning gælder der samtidig et modhensyn til, at den pågældende ikke skal have kendskab til efterretningstjenestens tilstedeværelse og af den grund ændre sit handlemønster.

Menneskerettighedsdomstolen har imidlertid understreget, at der fortsat er et vigtigt hensyn at tage til kontrolmyndighederne og deres muligheder for at forhindre myndighedsmisbrug, også fordi risikoen for arbitrær magtudøvelse altid vil være større, når der er tale om hemmelig overvågning.⁴ Det er således understreget flere gange i Menneskerettighedsdomstolens praksis, at der skal være

³ Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien, dom af 25. maj 2021, præmis 333.

⁴ Roman Zakharov mod Rusland, dom af 4. december 2015, præmis 229.

angivet nærmere retningslinjer for omfanget af efterretningstjenestens skøn, og hvordan det vil blive udmøntet i praksis.⁵

Det er efter instituttets vurdering tvivlsomt, om kriterierne "må antages at have betydning" eller "kan have betydning" giver den klarhed og forudsigelig, som menneskeretten kræver.

Derudover bør PET-loven indeholde mere detaljerede regler, så tilsynsorganerne har bedre betingelser for at føre kontrol med, om PET har handlet inden for lovens rammer.

- 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.

Stærkere retsgarantier ved personrettet efterforskning i større sammenhængende datasæt

Den foreslåede ordning

Det foreslås i et nyt kapitel 6 a i PET-loven at fastsætte regler om PET's behandling af større sammenhængende datasæt, som opbevares adskilt fra tjenestens øvrige oplysninger.

Det følger af lovudkastets § 10 c, at det foreslåede kapitel i PET-loven vil omfatte tre typer af større sammenhængende datasæt:

- 1) datasæt bestående af oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder (§ 10 c, stk. 1),
- 2) datasæt bestående af oplysninger fra andre danske forvaltningsmyndigheder (§ 10 c, stk. 2), og
- 3) datasæt som langt overvejende må antages at indeholde oplysninger om personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark (§ 10 c, stk. 3).

Det fremgår af lovudkastet, at datasæt bestående af "oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder" (§ 10 c, stk. 1) vil omfatte oplysninger, som er alment tilgængelige for offentligheden, og at begrebet skal forstås svarende til politilovens § 2 a (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.1.3.2.1.)

Der vil som hovedregel være tale om oplysninger fra internettet, hvilket bl.a. omfatter:

⁵ Malone mod Storbritannien, dom af 2. august 1984, Leander mod Sverige, dom af 26. marts 1987, Amann mod Schweiz, dom af 16. februar 2000, Roman Zakharov mod Rusland, dom af 4. december 2015, og Szabo & Vissy mod Ungarn, dom af 12. januar 2016.

- Netaviser, offentlige registre, offentlige diskussioner på sociale medier, kommentarfelter, blogge, akademiske udgivelser, virksomheders hjemmesider mv.
- Oplysninger og kilder, der er tilgængelige på almindelige kommercielle vilkår, f.eks. gennem betaling af abonnement eller andre former for betalingstjenester, anses tillige som offentligt tilgængelige. Da "oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder" skal forstås svarende til politilovens § 2 a, vil dette tillige inkludere datasæt, som købes fra såkaldte datamæglere.
- Oplysninger fra "the dark web".
- Krypterede oplysninger, hvis enhver kan downloade dem.⁶

Derimod vil oplysninger, der er gjort tilgængelige på lukkede hjemmesider eller private samtaler på chattetjenester, e-mails eller anden krypteret eller privat kommunikation, ikke være omfattet af begrebet. Det vil ikke være afgørende, om PET selv har indsamlet oplysningerne, eller om oplysningerne er indhentet fra andre.⁷

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. Derved forstås, at det ikke på forhånd kan udelukkes, at datasættet har relevans for PET. Betingelsen svarer til den betingelse, der findes i PET-lovens § 3. Vurderingen skal foretages i forhold til datasættet i sin helhed og dermed ikke i forhold til den enkelte oplysning, der indgår i datasættet.⁸

Der lægges således op til at indføre en lav tærskel for, hvornår PET må behandle et datasæt med oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder. Dermed vil PET få beføjelser til at indsamle store mængder af data fra et bredt spektrum af offentligt tilgængelige kilder på internettet.

Udover at datasæt kan bestå af offentligt tilgængelige kilder foreslås det i § 10 c, stk. 2, at PET skal kunne indhente og opbevare større sammenhængende datasæt bestående af oplysninger fra andre danske forvaltningsmyndigheder, herunder dele af andre myndigheders registre. Dette gælder, når datasættet som helhed 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.⁹

Den foreslåede bestemmelse vil omfatte PET's indhentning af de oplysninger, som opbevares af andre danske forvaltningsmyndigheder, herunder – i den udstrækning betingelserne herfor er opfyldt – dele af en anden dansk forvaltningsmyndigheds register. Ved registre forstås systematiserede samlinger af oplysninger, eksempelvis

⁶ Lovudkastets almindelige bemærkninger afsnit 3.1.3.2.1.

⁷ Lovudkastets almindelige bemærkninger afsnit 3.1.3.2.1.

⁸ Lovudkastets almindelige bemærkninger afsnit 3.1.3.2.1.

⁹ Lovudkastets almindelige bemærkninger afsnit 3.1.3.2.2.

en fortegnelse over navne og kontaktoplysninger på indehavere af en udstedt autorisation. Der kan også eksempelvis være tale om oplysninger om udbetaling af offentlige ydelser.¹⁰

Endelig foreslås det i § 10 c, stk. 3, at PET i øvrigt 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. PET skal ikke efter denne bestemmelse kunne indhente eller opbevare større sammenhængende datasæt bestående af rådata.¹¹

Sådanne datasæt kan bestå af forskellige typer af oplysninger. Der vil kan f.eks. være tale om en udenlandsk myndigheds register, som efter omstændighederne kan have væsentlig betydning for PET's undersøgelser og efterforskninger i sager om spionage eller terrorisme.¹²

Det foreslås i § 10 d, at PET skal kunne oversætte, strukturere, foretage generelle analyser, analyser som led i målopdagelse og på lignende måder behandle oplysninger i større sammenhængende datasæt, når behandlingen kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver, og behandlingen ikke er rettet mod bestemte fysiske eller juridiske personer.

Det er således bl.a. en betingelse for at behandle oplysningerne i et større sammenhængende datasæt efter § 10 d, at behandlingen ikke er rettet mod bestemte fysiske eller juridiske personer.

Det foreslås imidlertid i § 10 f, stk. 3, at hvis en behandling efter § 10 d 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 m.v.

Desuden foreslås det i § 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 oplysninger anvendelse.

Det fremgår af lovudkastet, at PET således ikke er afskåret fra at anvende oplysningerne i opbevarede datasæt som led i en undersøgelse eller efterforskning. En sådan behandling vil skulle ske i henhold til PET-lovens almindelige

¹⁰ Lovudkastets almindelige bemærkninger afsnit 3.1.3.2.2.

¹¹ Se nærmere om begrebet "rådata" i instituttets høringssvar over lovudkast om styrkelse af tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste, 28. februar 2025, tilgængelig her, <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/styrkelse-tilsynet-forsvarets-efterretningstjeneste>.

¹² Lovudkastets almindelige bemærkninger afsnit 3.1.3.2.3.

behandlingsregler, herunder at behandlingen skal have hjemmel enten i PET-lovens § 7, stk. 1, eller § 8, stk. 1. Dette indebærer også, at behandling vil skulle ske i henhold til PET-lovens almindelige behandlingsprincipper i § 6 a, ligesom behandling vil være omfattet af den indirekte indsigtsordning efter PET-lovens § 13 og slettere reglerne i lovens § 9 a, stk. 1 og 2¹³ (se nærmere om slettere regler under afsnittet PET's forpligtelse til at slette oplysninger længere nede i høringssvaret).

Instituttets bemærkninger

Som beskrevet ovenfor vil PET efter den foreslåede ordning kunne indsamle forskellige typer af oplysninger til større sammenhængende datasæt (§ 10 c, stk. 1-3). PET vil desuden få adgang til at kunne foretage generelle analyser på større sammenhængende datasæt (§ 10 d). Derudover foreslås det, at PET skal kunne anvende oplysninger i de pågældende datasæt som led i en undersøgelse eller en efterforskning rettet mod en bestemt fysisk eller juridisk person (§ 10 f, stk. 2).

Der lægges således op til at indføre en ordning, hvorefter PET udvikler en egentlig "bulk personal data"-kapacitet, som beskrevet i evaluering af PET-loven af juni 2022.¹⁴

Instituttet bemærker, at det er uhensigtsmæssigt, at det ikke fremgår mere tydeligt af lovudkastet, at PET vil kunne bruge oplysningerne i de større sammenhængende datasæt til at foretage personrettet efterforskning. Af hensyn til at sikre en klar og forudsigelig retstilstand bør dette fremgå helt klart af loven.

Instituttet har herefter noteret, at PET's data- og analysebaserede efterretningsvirksomhed bl.a. skal baseres på en kapacitet til at indsamle frit tilgængelige kilder. Dette betegnes også som open-source intelligence (OSINT).

I Justitsministeriets overvejelser bag forslaget anføres det, "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."¹⁵

Der er imidlertid efter instituttet opfattelse en væsentlig forskel på, hvordan den gennemsnitlige borger kan søge og downloade indhold på nettet i forhold til den måde, der lægges op til, at PET skal gøre brug af frit tilgængelige data i efterretningsarbejde. PET vil få adgang til enorme mængder data, som herefter kan udsættes for analyser ved brug af kunstig intelligens til at udlede forskellige sammenhænge i de data. Oplysningerne vil herefter kunne anvendes til at tegne meget præcise profiler af personer til brug for politiets efterforskning. Det er således efter instituttets opfattelse ikke retvisende at sammenligne den foreslåede

¹³ Lovudkastets almindelige bemærkninger afsnit 3.1.3.3.

¹⁴ Justitsministeriets rapport om erfaringerne med PET-loven af 8. juni 2022, tilgængelig her: [Justitsministeriets rapport om erfaringerne med PET-loven](#).

¹⁵ Lovudkastets almindelige bemærkninger afsnit 3.1.2.

ordning med informationssøgning på internettet, som anvendes af en almindelig borger.

Det er instituttets vurdering, at der ved PET's anvendelse af OSINT vil blive tale om masseindsamling af data. Det skyldes, at der ved brug af automatiserede systemer (OSINT-værktøjer) opnås adgang til enorme mængder af data gennem få kommandoer.

Kort opsummeret fungerer OSINT-værktøjer ved at indsamle og gøre brug af digitale fodspor, som borgere efterlader på internettet.¹⁶ Borgernes adfærd registreres og lagres i et stadig større omfang, i takt med at samfundet digitaliseres, og brug af internettet er blevet en uomgængelig del af hverdagen.

En central kilde i OSINT er store datasæt, som efterretningstjenester indkøber fra private udbydere, de såkaldte datamæglere. I lovudkastet lægges der også op til, at PET skal kunne købe datasæt fra datamæglere, jf. ovenfor.

Disse datasæt kan bestå af oplysninger, som er genereret ved brug af apps og hjemmesider, fra for eksempel cookies, reklamedata og lokationsdata.¹⁷ Det vil sige, at efterretningstjenesterne vil få oplysninger om, hvilke hjemmesider en person har været inde på, og hvor personen har opholdt sig. Oplysningerne fortæller derved noget om den berørte persons interesser og færdene, og sammenlagt kan de tegne meget præcise profiler af folk. Sådanne data kan bruges til at kortlægge en persons bevægelsesmønstre, døgnrytme, relationer, arbejdsliv, interesser, smag, tanker, drømme og store livsændringer, herunder forhold, der i databeskyttelsesretten er klassificeret som følsomme personoplysninger, for eksempel helbred, seksualitet, fagforening, politisk overbevisning og etnisk oprindelse.¹⁸ Man har desuden set eksempler på, at datamæglere sælger data fra læk, som datamæglerne dermed har anskaffet ulovligt.¹⁹

Foruden at PET's større sammenhængende datasæt kommer til at bestå af oplysninger indsamlet ved brug af OSINT-værktøjer, vil disse datasæt blive suppleret af datasæt bestående af oplysninger fra andre danske forvaltningsmyndigheder, og datasæt, som indeholder oplysninger om personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark. Disse datasæt kan potentielt også komme til at indeholde omfattende datamængder, som tilføjes til datasæt indsamlet gennem OSINT.

¹⁶ Der findes programmer som for eksempel SpiderFoot, Recon-ng, Maltego, Spyse eller Celebrite Smart Search.

¹⁷ CTIVD, Automated OSINT: Tools and sources for open source investigation, 22. December 2021, side 15-16 (se note 5) og Wetzling og Dietrich, *Disproportionate use of commercially and publicly available data: Europe's next frontier for intelligence reform?*, november 2022, side 11 tilgængelig her: [Disproportionate use of commercially and publicly available data: Europe's next frontier for intelligence reform? | Stiftung Neue Verantwortung \(SNV\) \(stiftung-nv.de\)](#)

¹⁸ Analyse & Tal, *En hverdag af data – en kortlægning af digitale tjenesters dataindsamling, og hvad befolkningen ved og mener om den*, januar 2023, side 9, tilgængelig her: [En-hverdag-af-data_compressed.pdf \(ogtal.dk\)](#)

¹⁹ Wetzling og Dietrich, *Disproportionate use of commercially and publicly available data: Europe's next frontier for intelligence reform?*, november 2022, ibid.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har flere gange slået fast, at en efterretningstjenestes indsamling og behandling af oplysninger om personers privatliv udgør et indgreb i retten til respekt for privatliv efter artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Selvom Menneskerettighedsdomstolen endnu ikke direkte har behandlet spørgsmålet om efterretningstjenesters indsamling af oplysninger fra åbne kilder, er det instituttets vurdering, at principperne fra *Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien*²⁰ og *Centrum för Rättvisa mod Sverige*²¹ også kan overføres til OSINT.

Ligesom signalovervågning og kabeltapning giver OSINT-værktøjer også adgang til enorme mængder af data, hvor de enkelte informationer først bliver kendt for brugeren af værktøjet, når der foretages søgninger i den indsamlede data. Ved indhentning via OSINT og ved kabeltapning gør mængden af data det i begge tilfælde muligt at tegne et præcist billede af individers privatliv, når oplysningerne efterfølgende bliver filtreret og analyseret. Oplysninger indhentet med OSINT-værktøjer kan således efter instituttets vurdering anses for en form for masseindsamling på lige fod med oplysninger, der indsamles via for eksempel kabeltapning.

Menneskerettighedsdomstolens krav fra *Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien* og *Centrum för Rättvisa mod Sverige* kan opsummeres således, at der gælder et krav om tilstrækkelige 'end-to-end'-retsgarantier. Det vil sige, at der skal være retlige betingelser og uafhængig prøvelse på alle stadierne i processen, lige fra det tidspunkt, hvor beslutningen om masseindhentning træffes, indtil det tidspunkt, hvor anvendelsen af de indhentede data er afsluttet.²² Da indgrebets intensitet øges for hver enkelt fase, øges kravet til de retssikkerhedsmæssige garantier tilsvarende. Disse retssikkerhedsmæssige garantier er afgørende for at sikre, at overvågningen ikke går videre end nødvendigt.

Som anført ovenfor lægges der op til, at PET skal have adgang til at anvende oplysningerne i opbevarede datasæt som led i en undersøgelse eller efterforskning rettet mod specifikke personer enten i medfør af § 10 f, stk. 2 eller § 10 f, stk. 3.

Der lægges op til, at behandling i så fald vil skulle ske i henhold til PET-lovens almindelige behandlingsprincipper, men der lægges ikke op til at indføre nye retsgarantier.

Det er imidlertid instituttets vurdering, at PET's søgning i de ovenfor nævnte datasæt vil udgøre en risiko for meget alvorlige indgreb i borgeres ret til respekt for privatliv. Der er derfor brug for stærke retssikkerhedsmæssige garantier for at modvirke risikoen for arbitrære indgreb og magtmisbrug.

²⁰ Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien, dom af 25. maj 2021.

²¹ Centrum för Rättvisa mod Sverige, dom af 25. maj 2021.

²² Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien, dom af 25. maj 2021, præmis 349-350.

Ved søgning i de pågældende datasæt vil det således være muligt at udlede følsomme data på et niveau, der svarer til logning af teleoplysninger. Politiets adgang til logning af teleoplysninger forudsætter som udgangspunkt en forudgående godkendelse hos en uafhængig myndighed, nærmere bestemt en retskendelse ved domstolen.

Det er derfor efter instituttets vurdering problematisk, at der ikke lægges op til at indføres nye retsgarantier ved personrettet efterforskning, som modsvarer PET's nye beføjelser.

Såfremt PET anvender oplysninger fra de større datasæt til at søge efter specifikke personer, er det instituttets vurdering, at der skal være et tilsvarende krav om forudgående godkendelse hos en uafhængig myndighed.

Et krav om forudgående godkendelse er en helt central retsgaranti for at sikre, at OSINT ikke vil blive misbrugt til uberettiget overvågning af den enkelte borger.

Det kan i den forbindelse overvejes, om det vil være hensigtsmæssigt at placere en sådan forudgående godkendelsesordning i regi af Efterretningsnævnet, der foreslås oprettet i Forsvarsministeriets lovudkast til ændring af FE-loven, som blev sendt i høring den 31. januar 2025, og som instituttet har afgivet bemærkninger til.²³

- 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.
- 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.

Skærpede krav til PET's behandling af oplysninger om journalistiske kilder

Med lovudkastet foreslås en ny bestemmelse, hvorefter PET kan anmode Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) om at foretage søgninger i rådata (lovudkastets forslag til ny § 4 a i PET-loven). Med lovudkastet reguleres også PET's indhentning og behandling af større, sammenhængende datasæt fra FE (lovudkastets forslag til ny § 10 c, stk. 3, og § 10 f, stk. 5).

Begge steder i lovudkastet foreslås det, at der skal gælde særlige retssikkerhedsmæssige garantier for PET's indhentning og behandling af oplysninger fra journalister, som er egnede til at afsløre kildeforhold. Det betyder,

²³ Udkast til lovforslag om styrkelse af tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste, tilgængelig her, <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/69633>. Se også instituttets høringssvar over lovudkastet, 28. februar 2025, tilgængelig her, <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/styrkelse-tilsynet-forsvarets-efterretningstjeneste>.

at PET, domstolene eller Efterretningsnævnet skal vurdere, om hensynet til kildebeskyttelse findes at måtte vige for hensynet til PET's opgavevaretagelse.

Det er instituttets vurdering, at denne beskrivelse 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.

Det følger af Menneskerettighedsdomstolens praksis på området, at når efterretningstjenesterne søger i bulkindhentede data for at få adgang til fortroligt journalistisk materiale, er det et indgreb af så alvorlig intensitet, at det svarer til ransagning af en journalists arbejdsplads eller hjem. Samtidig vil en søgning på en journalist med stor sandsynlighed indeholde store mængder af fortroligt journalistisk materiale, som kan underminere kildebeskyttelse i endnu højere grad end et pålæg til en journalist om at afsløre en kilde. Derfor er det nødvendigt med forudgående godkendelse af et uafhængigt organ, som tager stilling til, om søgningen kan retfærdiggøres af tvingende hensyn til offentlighedens interesse, og særligt om et mindre indgribende middel vil være tilstrækkeligt til at varetage det tvingende hensyn til offentlighedens interesse.²⁴

Det beskrives i flere detaljer i bemærkningerne til lovudkastet, hvad det er for en vurdering, som PET, domstolene og Efterretningsnævnet skal foretage i den situation, at PET ønsker at indhente og behandle oplysninger om fortroligt journalistisk materiale. Det fremgår imidlertid både af bemærkningerne til lovudkastet, at der skal ske en afvejning af hensynet til kildebeskyttelse over for hensynet til PET's opgavevaretagelse, og at der skal foreligge tungtvejende hensyn til PET's opgavevaretagelse.²⁵

Det er efter instituttets opfattelse et krav i Menneskerettighedsdomstolens praksis, at der skal foreligge *tvungende* hensyn til PET's opgavevaretagelse, før PET må behandle fortroligt journalistisk materiale. Det skal derfor fremgå af lovudkastet, at den hensynsafvejning, som PET, domstolene eller Efterretningsnævnet skal foretage indebærer, at det kræver en overordentligt god begrundelse, før PET i helt særlige tilfælde må indhente og behandle oplysninger om fortroligt journalistisk materiale.

Det bør desuden efter instituttets opfattelse fremgå direkte af ordlyden af den foreslåede § 4 a, stk. 1 og 9, og § 10 f, stk. 5, i PET-loven, at der skal foreligge tvingende hensyn til PET's opgavevaretagelse, som ikke kan varetages med mindre indgribende midler.

Det skyldes, at dette er den bedste måde at sikre det overordnede hensyn bag forpligtelsen, som er at imødegå risikoen for, at nuværende og kommende journalistiske kilder vil afholde sig fra at bistå pressen med at informere om emner af interesse for offentligheden. Og da manglende kildebeskyttelse vil kunne have en

²⁴ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Big Brother Watch, storkammerdom af 25. maj 2021, præmis 448.

²⁵ Se f.eks. lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.5.3.

potentiel skadelig effekt på pressens muligheder for at udføre deres vigtige rolle som offentlighedens vagthund (public watchdog).²⁶

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet skærper lovudkastet, så det fremgår af den foreslåede § 4 a, stk. 1 og 9, og § 10 f, stk. 5, i PET-loven, at der skal foreligge tvingende hensyn til PET's opgavevaretagelse, som ikke kan varetages med mindre indgribende midler.
- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i lovudkastets bemærkninger tydeliggør, at der skal foreligge tvingende hensyn til PET's opgavevaretagelse, som ikke kan varetages med mindre indgribende midler.

Styrkelse af TET's reaktionsmuligheder til at kunne træffe bindende afgørelser

Med lovudkastet lægges der op til en række udvidelser af de områder, som TET fremover skal føre tilsyn med. Med lovudkastet ændres der imidlertid ikke på de reaktionsmuligheder, som TET har efter de nugældende regler.

Det betyder, at TET alene som led i sin virksomhed kan afgive udtalelser over for PET, jf. PET-lovens § 19, stk. 1. Sådanne udtalelser er ikke retligt bindende for PET, men det er en forudsætning i PET-loven, at PET i almindelighed vil følge TET's udtalelser. Hvis PET undtagelsesvist beslutter ikke at følge en henstilling i en udtalelse fra TET, skal PET underrette TET om det og uden unødigt ophold forelægge sagen for justitsministeren til afgørelse, jf. PET-lovens § 19, stk. 3.

Det er således kun som led i den indirekte indsichtsordning, at efterretningstjenesterne kan blive pålagt at slette oplysningerne om en borger, hvis borgeren har klaget, og tilsynet (i dag TET og – hvis lovudkastet om ændringer af FE-loven bliver vedtaget²⁷ – fremover Nævnet for Indsigtsrettigheder) vurderer, at oplysningerne behandles uberettiget.

Samtidig lægges der med lovudkastet op til, at PET skal anmode FE om at bede Efterretningsnævnet tage stilling til lovligheden af, at PET behandler visse oplysninger om fortroligt journalistisk materiale ifm. større, sammenhængende datasæt, som PET har modtaget fra FE (lovudkastets forslag til ny § 10 f, stk. 5, i PET-loven).

Det følger af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at der ved hemmelig overvågning skal være en efterfølgende adgang til effektive retsmidler.²⁸ Det vil sige, at den enkelte skal have mulighed for at få efterprøvet lovligheden af et indgreb.

²⁶ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Big Brother Watch, storkammerdom af 25. maj 2021, præmis 442.

²⁷ Se lovudkast om styrkelse af tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste, tilgængelig her, <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/69633>.

²⁸ Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien, dom af 25. maj 2021, præmis 336 og 357.

I Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien udtalte Menneskerettighedsdomstolen således, at tilsynsmyndigheden skal kunne træffe retligt bindende afgørelse overfor efterretningstjenesterne. Denne kompetence kan imidlertid gøres gældende over for større eller mindre dele af efterretningstjenestens virksomhed.

Menneskerettighedsdomstolen har i denne forbindelse udtalt, at tilsynsorganet som minimum skal kunne træffe retligt bindende afgørelse i forhold til ophør af en ulovlig indhentning af oplysninger og sletning af oplysninger, som er ulovligt indhentet eller opbevaret.²⁹

Når der med lovudkastet ikke lægges op til justeringer af de reaktionsmuligheder, som TET har, hvis TET som led i sit generelle tilsyn bliver opmærksom på, at PET behandler oplysninger ulovligt, må det efter instituttets opfattelse anses for tvivlsomt, om lovudkastet er i overensstemmelse med kravene til et effektivt retsmiddel efter artikel 13 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.³⁰

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

PET's forpligtelse til at slette oplysninger

Med lovudkastet foreslås det præciseret, at PET's forpligtelse til at slette uberettigede oplysninger, som tjenesten bliver opmærksom på som led i den indirekte indsichtsordning, alene vedrører den person, der har anmodet om indirekte indsigt og ikke eventuelle andre oplysninger, der måtte blive fremfundet som led i undersøgelsen.³¹ PET vil således alene være forpligtet til at slette oplysninger, som tjenesten uberettiget opbevarer, for den person, som har anmodet om indirekte indsigt.

Ved siden af reglerne om den indirekte indsichtsordning gælder, at den generelle sletteregel for PET er, at oplysninger om fysiske eller juridiske personer skal slettes, når der ikke i 15 år er tilvejebragt nye oplysninger i en undersøgelse eller efterforskning (PET-lovens § 9, stk. 1). For spionagesager foreslås med lovudkastet en udvidet slettefrist på 25 år (lovudkastets forslag til § 9, stk. 2, i PET-loven). PET kan dog i begge tilfælde opbevare oplysninger i længere tid, hvis der er væsentlige hensyn (PET-lovens § 9, stk. 3).

Derudover er PET forpligtet til at slette *sager eller dokumenter m.v.*, som tjenesten som led i sine aktiviteter bliver opmærksom på ikke længere må opbevares. PET har dog ikke en pligt til løbende at vurdere behovet for den fortsatte registrering af personoplysninger (PET-lovens § 9 a, stk. 1).

²⁹ Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien, dom af 25. maj 2021, præmis 359.

³⁰ Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien, dom af 25. maj 2021, præmis 336 og 357.

³¹ Lovudkastets tilføjelse til PET-lovens § 13, stk. 3 (nuværende § 13, stk. 2).

PET er samtidig ikke forpligtet til at slette *personoplysninger*, der ikke er nødvendige for PET's arbejde, hvis oplysningerne indgår i dokumenter m.v., som fortsat opfylder betingelserne for behandling (PET-lovens § 9 a, stk. 2).

PET har tidligere været underlagt en forpligtelse til løbende at vurdere behovet for fortsat registrering af oplysninger og til at slette personoplysninger, som ikke er nødvendige, men som indgår i dokumenter m.v., som fortsat må opbevares. Forpligtelserne udgik af PET-loven med en lovændring i 2016.³²

Hensynet til beskyttelse af borgeren mod efterretningstjenesternes unødvendige registrering af personoplysninger er tungtvejende i en demokratisk retsstat.³³ Det følger således af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at hvis det ikke kan retfærdiggøres at opbevare personoplysninger, skal disse slettes. Sletning skal ske, når grunden til opbevaringen ikke længere er til stede, eller når opbevaringen udgør et for vidtgående indgreb.

Der skal således være sikkerhed for, at et indgreb foretages med et middel, som anses for proportionelt i forhold til målet. I en proportionalitetsvurdering vil det indgå, hvor længe oplysningerne bevares, samt om der er effektiv kontrol med efterretningstjenestens behandling af oplysningerne.³⁴ Disse hensyn vil skulle afvejes over for hensynet til efterretningstjenestens operative indsats. Hensynet til ressourceforbrug vil dog efter instituttets opfattelse næppe veje tungt i en proportionalitetsvurdering.

Instituttet vurderer, at den nuværende retsstilling for PET's sletning af oplysninger indebærer, at unødvendige personoplysninger alene bliver slettet, hvis PET tilfældigvis eller via indsichtsordningen bliver opmærksom på den ulovlige registrering.

Instituttet vurderer, at indsichtsordningen indeholder en adgang til kontrol med PET's ulovlige registrering af personoplysninger. En person, der er helt opmærksom på, at vedkommende – af den ene eller den anden grund – har været i PET's søgelys, vil således kunne anvende indsichtsordningen til at kontrollere lovligheden af den fortsatte registrering af personoplysninger. I praksis vil de færreste dog have anledning til at tro, at PET har registreret oplysninger om dem, og det kan derfor ikke forventes, at den indirekte indsichtsordning vil tjene som en nævneværdig sikkerhedsgaranti for borgerne i samfundet. Samtidig gælder indsichtsordningen ikke for oplysninger om andre end den person, som har anmodet om indsigt.

³² Lov nr. 1727 af 27. december 2016 om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste, tilgængelig her, <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2016/1727>.

³³ Instituttet for Menneskerettigheders høringssvar til ændring af PET-loven i 2016, side 5, tilgængelig her, https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/10_oktober_16/hoeringssvar_til_udkast_til_lovforslag_om_aendring_af_lov_om_pet.pdf

³⁴ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Rotaru mod Rumænien, sagsnummer 28341/95, dom af 4. maj 2000, præmis 59.

Indsigtsordningen er med andre ord en meget snæver kontrol med ulovlige registreringer.

Instituttet vurderer for det første, at PET bør være forpligtet til at slette alle uberettigede oplysninger, som tjenesten bliver opmærksom på som led i den indirekte indsigtsordning. PET bør således også være forpligtet til at slette oplysninger, som vedrører andre end den, som anmoder om indsigt.

Instituttet vurderer for det andet, at der på ny bør indføres krav til PET om at slette uberettigede personoplysninger som tjenesten bliver opmærksom på som led i sine aktiviteter, selvom oplysningerne indgår i dokumenter m.v., som fortsat må opbevares.

Endelig vurderer instituttet for det tredje, at der på ny bør indføres krav til PET om at foretage en løbende vurdering af behovet for den fortsatte registrering af personoplysninger i PET-loven.

- 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 indsigtsordning, når oplysningerne vedrører andre end den, som anmoder om indsigt.
- 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, at Justitsministeriet ændrer lovudkastet, så der på ny indføres krav til PET om løbende at vurdere den fortsatte registrering af oplysninger.

Flere ressourcer til TET's sekretariat

Med lovudkastet lægges der op til en væsentlig udvidelse af PET's beføjelser til at indhente og indsamle oplysninger. PET får således beføjelse til at indhente, indsamle og opbevare større sammenhængende datasæt, ligesom PET får en beføjelse til at etablere direkte elektroniske adgange til andre forvaltningsmyndigheders registre og systemer.

Det er TET, som fører den bagudrettede legalitetskontrol med PET, herunder både de eksisterende beføjelser i PET-loven og de nye beføjelser til PET, som der med lovudkastet lægges op til. TET fører desuden bagudrettet legalitetskontrol med FE.

TET består af fem medlemmer, der bistås af et sekretariat på 10 årsværk, og som i 2025 har et budget på 10,6 mio. kr.³⁵ Tilsynet skal med sine begrænsede midler kontrollere flere efterretningstjenester, som samlet set i 2025 har et budget på ca. 3 milliarder kr. (PET's budget i 2025 er på 1.356 mio. kr., mens FE's budget er på 1.722 mio. kr.).³⁶

Det er afgørende for den effektive kontrol i praksis, at TET sikres den fornødne sekretariatsbistand af en tilstrækkelig størrelse, så TET bedre kan tilrettelægge et prioriteret og kvalificeret kontrolarbejde.

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

Orientering af tilsynsorganer (TET), hvis retten er uenig i øjemeds betragtning

Det fremgår af lovudkastet, at PET skal indhente en retskendelse, før man anmoder FE om at foretage søgninger i rådata. PET har dog mulighed for at anmode FE om at foretage en sådan søgning uden en forudgående retskendelse, hvis søgningens øjemed ellers ville forspildes. PET skal i så fald snarest muligt og inden 24 timer forelægge sagen for retten. Hvis retten vurderer, at PET ikke burde have anmodet FE om at søge i rådata, skal retten meddele dette til Justitsministeriet (lovudkastets forslag til ny § 4 a, stk. 2 og 5, i PET-loven).

Det fremgår imidlertid ikke af lovudkastet, at retten eller Justitsministeriet skal give TET eller Efterretningsnævnet meddelelse i det tilfælde, at retten vurderer, at PET ikke burde have anmodet FE om at foretage søgninger i rådata.

Det kan efter instituttets vurdering være relevant for det tilsyn, som Efterretningsnævnet og TET fører med PET, at blive gjort bekendt med afgørelser fra retten, når denne vurderer, at PET ikke burde have anmodet FE om at søge i rådata.

Det skyldes for Efterretningsnævnets vedkommende, at der i lovudkastet lægges op til, at nævnet skal have en tilsvarende rolle med at vurdere hensynet til kildebeskyttelse over for hensynet til PET's opgavevaretagelse.

For TET's vedkommende skyldes det, at TET fører et generelt tilsyn med PET og i den forbindelse bl.a. skal føre kontrol med, om PET lever op til de særlige krav, der gælder for indhentning og behandling af fortroligt journalistisk materiale.

Denne indbyrdes relevans og afhængighed mellem de forskellige kontrolinstanser anerkendes i lovudkastet om FE-loven, som er sendt i høring samtidig med dette

³⁵ Finanslov for finansåret 2025, § 11.11.62 om Tilsynet med Efterretningstjenesterne, tilgængelig her, <https://fm.dk/media/o54afmlz/finansloven-for-2025-fuld-version.pdf>.

³⁶ Finanslov for finansåret 2025, § 11.23.16 om Politiets Efterretningstjeneste og § 12.25 om Forsvarets Efterretningstjeneste, tilgængelig her, <https://fm.dk/media/o54afmlz/finansloven-for-2025-fuld-version.pdf>

lovudkast, hvorefter Efterretningsnævnet, Tilsynet med Efterretningstjenesterne og Nævnet for Indsigtsrettigheder i relevant omfang orienterer hinanden om trufne afgørelser og afgivne udtalelser i relation til Forsvarets Efterretningstjeneste (forslag til ny § 19 g, stk. 2, i FE-loven).³⁷

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i lovudkastet tilføjer, at retten – foruden Justitsministeriet – også skal give meddelelse til Efterretningsnævnet og TET.

Instituttet bemærker afslutningsvist, at instituttet har afgivet bemærkninger til spørgsmålet om begrundelser ved afgørelser som led i den indirekte indsigtsordning i instituttets høringssvar om lovudkast om styrkelse af tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste.³⁸

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2024/04082.

Med venlig hilsen

Louise Holck
Direktør

Pernille Boye Koch
National chef

³⁷ Se lovudkast om styrkelse af tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste, tilgængelig her, <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/69633>.

³⁸ Instituttets høringssvar over lovudkast om styrkelse af tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste, 28. februar 2025, tilgængelig her, <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/styrkelse-tilsynet-forsvarets-efterretningstjeneste>.



6. marts 2025

Høringssvar vedr. ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET), (Understøttelse af Politiets Efterretningstjenestes mulighed for at udføre data- og analysebaseret efterretningsvirksomhed m.v.), sagsnr. 2024-04082

IT-Politisk Forening har primært bemærkninger til de dele af lovforlaget, som vedrører indhentning og behandling af større sammenhængende datasæt, videregivelse af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, samt anmodninger til FE om søgning i rådata.

Henvisninger til paragraffer i høringssvaret vil, hvor intet andet er angivet, være eksisterende eller foreslåede paragraffer i PET-loven (f.eks. § 4 a som den foreslåede § 4 a i lovforslagets § 1, nr. 9).

Indledning og overordnede betragtninger om lovforslaget

1. Lovforslaget giver PET meget brede og generelle beføjelser til at indhente, indsamle, opbevare og behandle større sammenhængende datasæt fra en række kilder uden nogen reelle afgrænsninger udover PET's egne (interne) vurderinger af relevans. Der kan blive tale om ganske omfattende datamængder, hvor PET via sammenstilling og samkøring af forskellige større sammenhængende datasæt får mulighed for at lave meget præcise profiler af de personer, som optræder i de indhentede større sammenhængende datasæt.
2. Den omfattende registrering af potentielt store dele af befolkningen hos PET er egnet til at skabe en følelse hos de berørte personer af, at deres privatliv er genstand for konstant overvågning. Det gælder uanset at mange analyser af større sammenhængende datasæt muligvis vil have en overordnet karakter, idet lovgrundlaget eksplicit tillader "data mining" analyser med henblik på at udfinde ikke på forhånd identificerede personer, som opfylder bestemte søgekriterier.
3. For national lovgivning, der tillader hemmelig overvågning, fremhæver Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) i dens retspraksis, at det nationale lovgrundlag skal være tilgængeligt og forudsigeligt i dets anvendelse, og at lovgrundlaget samtidigt skal sikre, at foranstaltninger til hemmelig overvågning kun anvendes, når det er nødvendigt i et demokratisk samfund, herunder navnlig ved at fastsætte effektive retsgarantier og garantier mod misbrug.

4. De meget brede beføjelser i lovforslaget til at indhente, indsamle, opbevare og behandle større sammenhængende datasæt rejser efter IT-Politisk Forenings opfattelse alvorlig tvivl om, hvorvidt beføjelserne kan siges at være i overensstemmelse med loven, som fortolket i retspraksis fra EMD. Når næsten er tilladt for PET i forbindelse med større sammenhængende datasæt (jf. valget af ”kan have betydning” kriteriet for alle bestemmelser med en enkelt undtagelse), kan PET's behandling af oplysninger ikke med rimelighed siges at opfylde krav om klarhed og forudsigelighed for de berørte personer.
5. Lovforslaget indgår i en evaluering af PET-loven, jf. Justitsministeriets rapport om erfaringerne med PET-loven fra juni 2022. Det er i den forbindelse beklageligt, at Justitsministeriets først og fremmest har forholdt sig til PET's ønsker om endnu mere dataindsamling og nye analysekapaciteter, og kun i yderst begrænset omfang har vurderet, om en række nye domme fra EMD siden 2013 om efterretningstjenesters (masse)overvågning giver anledning til at revidere PET-loven.¹

Muligheder for at behandle store datasæt i den nuværende PET-lov

6. Med lovforslaget får PET en ”bulk personal data”-kapacitet (benævnt ”større sammenhængende datasæt”), der synes at være inspireret af Storbritannien, hvor en sådan ordning eksisterer.
7. Den nuværende PET-lov forhindrer ikke som sådan indhentning af større datasæt uden nogen kriterier for målretning mod bestemte personer eller grupper af personer, idet indhentning efter § 3 kan ske på grundlag af ”kan have betydning” kriteriet. Det betyder, at PET kan foretage indhentningen, medmindre det på forhånd kan udelukkes, at oplysningerne vil være relevante for tjenesten.
8. De efterfølgende behandlingsregler i den nuværende PET-lov for oplysninger indhentet efter § 3 sætter imidlertid grænser for hvor længe PET kan opbevare sådanne større datasæt uden at foretage en vis behandling af oplysningerne, herunder journalisering.
9. Ved indhentning af oplysninger fra andre danske forvaltningsmyndigheder (PET-lovens § 4) om en gruppe af personer, som ikke på forhånd er identificeret, har PET en forpligtelse til at foretage en vurdering af, om de personer, som oplysningerne vedrører, er af relevans for tjenestens opgavevaretagelse. Hvis det viser sig ikke at være tilfældet, skal oplysninger vedr. de pågældende (de ikke-relevante oplysninger) straks slettes.
10. Derudover er PET underlagt visse databeskyttelsesretlige regler i PET-lovens § 6 a for behandling af oplysninger om fysiske og juridiske personer. Det gælder bl.a. princippet om dataminimering i § 6 a, stk. 3, altså at oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil

1 En af de relevante domme, som hverken rapporten fra juni 2022 eller lovforslaget forholder sig til, er *Roman Zakharov mod Rusland* (47143/06) af 4. december 2015. Der er også andre domme fra EMD og EU-Domstolen. Nogle er omtalt i dette høringssvar, men en fuldstændig liste ligger af praktiske årsager uden for rammene af høringssvaret.

oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles.

11. De eksisterende regler giver på den ene side PET meget brede beføjelser til at indhente oplysninger, som potentielt kan være relevante for tjenestens arbejde med at forebygge og efterforske trusler mod den nationale sikkerhed, mens der samtidig er visse retsgarantier for borgerne, som kan modvirke dataophobning hos PET. Det vil efter IT-Politisk Forenings opfattelse være stærkt problematisk, hvis PET registrerer oplysninger om hele befolkningen, eller har mulighed for at gøre dette. Den type overdreven registrering med sagsmapper på store dele af befolkningen forbindes normalt med totalitære regimer som Stasi i det tidligere DDR.

Større sammenhængende datasæt i lovforslaget (PET-lovens kapitel 6 a)

12. Lovforslaget ændrer fundamentalt på denne balance. PET får mulighed for generel og udifferentieret indhentning af oplysninger (bulkindhentning), længerevarende opbevaring af disse oplysninger (fem år eller mere), samt meget generelle betingelser (hvis nogen overhovedet) for analyser, herunder egentlige data-mining analyser, der kan finde ukendte målpersoner af mulig interesse for tjenesten. Med en enkelt undtagelse gælder ”kan have betydning” kriteriet for både indhentning eller indsamling og den efterfølgende behandling af oplysninger, hvilket i praksis betyder, at PET kan behandle oplysninger i forbindelse med større sammenhængende datasæt uden nogen reelle begrænsninger (fastsat i lovgivning).
13. Beføjelserne til PET kan sammenlignes med FE-lovens nuværende bestemmelser om indhentning af rådata og efterfølgende analyse vedr. personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark. Sådanne meget vide beføjelser i en stats efterretningslovgivning er generelt rettet mod personer i udlandet, og de begrundes ofte med, at det er sværere at forebygge og efterforske trusler fra udlandet.²
14. Som indenrigsefterretningstjeneste er PET’s beføjelser imidlertid rettet mod danske borgere i ganske betydeligt omfang. PET kan eksempelvis indhente større sammenhængende datasæt fra andre danske forvaltningsmyndigheder. Det forhold gør i sig selv de nye beføjelser vedr. større sammenhængende datasæt særdeles vidtgående.
15. Lovforslaget giver mulighed for indhentning og analyser af større sammenhængende datasæt til alle PET’s opgaver i § 1 på grundlag af ”kan have betydning” kriteriet, altså medmindre det på forhånd kan udelukkes, at indhentningen eller analysen vil være relevant, en vurdering PET selv foretager. Det er en væsentlig udvidelse af beføjelserne sammenlignet med § 5 og §§ 7-8, hvor oplysninger kan behandles på grundlag af ”må antages at have betydning” kriteriet (der stiller krav om visse konkrete omstændigheder) til tjenestens opgaver efter straffelovens kapitel 12 og 13.
16. Lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3.1.3.1 gør det klart, at større

² Se eksempelvis præmis 51 af *Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien* (dom af 25. maj 2021 fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol).

sammenhængende datasæt kan indeholde oplysninger om personer, som der ikke selvstændigt efter de almindelige regler i PET-loven er grundlag for at behandle oplysninger om.

17. I lovforslagets bemærkninger nævnes det, at analyser af større sammenhængende datasæt kan danne grundlag for dansk sikkerhedspolitik (side 99), følge udviklingen på internettet (side 61), og varetage hensyn til ikke bare den nationale sikkerhed, men også den offentlige tryghed og at forebygge uro eller forbrydelser (side 160).
18. Den samlede liste består således af meget generelle formål, som går langt udover beskyttelsen af statens væsentlige funktioner og grundlæggende samfundsinteresser.³ Ikke desto mindre kan der til disse generelle formål behandles omfattende mængder personoplysninger, herunder følsomme personoplysninger, under omstændigheder, som må betegnes som særdeles indgribende i retten til privatliv, og som kan have en dæmpende effekt ("chilling effect") på ytringsfriheden og udøvelsen af andre grundlæggende rettigheder (se punkt 35-38 nedenfor).

Det særskilte miljø for større sammenhængende datasæt

19. Større sammenhængende datasæt skal opbevares adskilt fra de øvrige oplysninger, som PET er i besiddelse af. Det særskilte miljø fremhæves som en retsgaranti i de almindelige bemærkninger pkt. 3.1.3.1. Mulighederne for at opbevare oplysninger om flere personer end tilladt i dag modsvares ifølge bemærkningerne (side 52) af, at der vil være skarpe grænser for hvordan PET vil kunne behandle oplysningerne i det særskilte miljø, herunder at behandlingen ikke kan være målrettet bestemte fysiske eller juridiske personer.
20. Denne beskrivelse af det særskilte miljø er efter IT-Politisk Forenings opfattelse misvisende. Det særskilte miljø for større sammenhængende datasæt gælder kun når behandlingen sker efter reglerne i kapitel 6 a, hvor analyse af oplysninger efter § 10 d kan ske på grundlag af "kan have betydning" kriteriet. Til sådanne analyser kan PET ikke behandle større sammenhængende datasæt sammen med andre oplysninger.
21. De nye oplysninger indhentet, indsamlet og opbevaret til større sammenhængende datasæt kan imidlertid også behandles efter de almindelige behandlingsregler i §§ 7-8, som kan bruges til målrettede personundersøgelser efter § 5 eller efterforskninger efter § 6. Det forudsætter, at behandlingen opfylder "må antages at have betydning" kriteriet i forhold til tjenestens opgaver efter straffelovens kapitel 12 og 13.
22. Efter de almindelige behandlingsregler kan PET analysere større sammenhængende datasæt sammen med øvrige oplysninger, dvs. behandle større sammenhængende datasæt uden for det særskilte miljø. Det gælder også oplysninger i større sammenhængende datasæt, som PET ikke i dag kan opbevare og efterfølgende behandle efter §§ 7-8.

³ Det er tvivlsomt om EU-traktaternes undtagelser for national sikkerhed kan påberåbes for alle disse opgaver og formål, jf. også punkt 101 nedenfor i høringsvaret. Af tidsmæssige årsager vil dette punkt ikke bliver nærmere berørt i høringsvaret.

23. Det særskilte miljø gælder altså reelt kun for den informationsbehandling, som ikke er tilladt i dag, dvs. muligheden for at behandle oplysninger på grundlag af ”kan have betydning” kriteriet, når behandlingen ikke er målrettet bestemte personer.
24. Det er derfor 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.
25. Tværtimod kan de nye oplysninger i større sammenhængende datasæt bruges til **både den eksisterende behandling** efter §§ 7-8 på grundlag af ”må antages at have betydning” kriteriet **og den nye bestemmelse i § 10 d** om analyser, der ikke er målrettet bestemte personer, på det meget generelle ”kan have betydning” kriterie (hvor behandlingen kan foretages, medmindre PET selv på forhånd kan udelukke, at behandlingen er relevant for tjenestens opgaver).

Større sammenhængende datasæt fra offentligt tilgængelige kilder (§ 10 c, stk. 1)

26. 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 (alle opgaver, ikke begrænset til national sikkerhed).
27. Offentlige tilgængelige kilder omfatter oplysninger på især internettet, som er alment tilgængelige for offentligheden, og oplysninger der kan erhverves på kommercielle formål fra eksempelvis datamæglere. Begrebet omfatter også oplysninger, som er lækket på internettet og kan stamme fra databrud, sågar lækkede oplysninger fra udenlandske offentlige myndigheder.
28. Den eneste reelle negative afgrænsning i forhold til oplysninger fra internettet er lukkede hjemmesider og private samtaler på chattjenester, email eller anden krypteret eller privat kommunikation. Disse undtagelser efterlader dog en vis fortolkningstvivil, idet offentlige diskussioner på sociale medier er eksplicit omfattet, og der er generelt en glidende overgang fra private diskussioner i grupper (mellem mere end to personer) til offentlige diskussioner på sociale medier.
29. En Telegram-gruppe kan eksempelvis både være privat kommunikation i en (mindre) gruppe eller en offentlig diskussion, som en større gruppe af personer kan få adgang til, enten med en personlig eller mere generel invitation afhængig af opsætningen af Telegram-gruppen. I begge tilfælde kan enten PET selv, eller en anden dataindsamler (privat virksomhed eller efterretningstjeneste), skaffe sig adgang til en lukket gruppe med et invitationslink (URL) og derefter påbegynde indsamling af oplysninger om diskussioner i gruppen.
30. PET kan modtage oplysninger fra den alment tilgængelige del af internettet fra andre efterretningstjenester, og formentlig også køb hos datamæglere, selv om dette ikke direkte nævnes. Oplysningerne skal blot være offentlige tilgængelige på det tidspunkt, hvor de indsamles, men det fremgår ikke af bemærkningerne hvordan PET skal kontrollere dette,

når dataindsamlingen er foretaget af andre aktører. Det forhold at et datasæt stilles til rådighed for PET udelukker ikke, at oplysningerne i virkeligheden er fremkommet ved eksempelvis hacking eller anden bevidst kompromittering af tjenester på internettet.

31. I de almindelige bemærkninger pkt. 3.1.2 fremhæver Justitsministeriet, 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 (side 46).
32. Der er imidlertid stor forskel på, at en fysisk person manuelt tilgår visse oplysninger på internettet, og den systematiske indsamling ("scraping") fra internettet til et større sammenhængende datasæt, som PET-lovens § 10 c, stk. 1 giver mulighed for.
33. I sidstnævnte tilfælde sker der en systematisk behandling af personoplysninger til et nyt formål, som i mange tilfælde vil være uforeneligt med det oprindelige formål. En privat dataansvarlig vil generelt ikke kunne identificere et behandlingsgrundlag i GDPR artikel 6, stk. 1, som tillader systematisk indsamling af personoplysninger fra eksempelvis sociale medier til brug for analyseformål eller andre kommercielle aktiviteter (uanset at denne praksis synes at være udbredt). **Det forhold at personoplysninger er alment tilgængelige på internettet udgør ikke i sig selv et behandlingsgrundlag for en dataansvarlig.**
34. PET er ikke omfattet af GDPR, men indsamling af oplysninger fra internettet vil være et indgreb i retten til privatliv som sikret af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Personer, der skriver beskeder på sociale medier, må som udgangspunkt have en berettiget forventning om, at deres indlæg ikke havner i en analysemaskine hos en efterretningstjeneste.
35. Efterretningstjenesters indsamling af oplysninger vedr. diskussioner på sociale medier har, udover at være et indgreb i retten til privatliv (EMRK artikel 8) også betydning for udøvelsen af andre grundlæggende rettigheder, navnlig ytringsfriheden (EMRK artikel 10) og forsamlingsfriheden (EMRK artikel 11).
36. Når offentlige diskussioner gøres til genstand for systematisk registrering og efterfølgende analyse (vurdering) 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.
37. Denne "chilling effect" for ytringsfriheden bør på ingen måder undervurderes. 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 imidlertid overhovedet ikke til denne problematik.**
38. Det er i den forbindelse særligt alvorligt, at § 10 c, stk. 1 reelt tillader systematisk indsamling af oplysninger om borgernes politiske præferencer og holdninger fra sociale medie og andre kilder. Det er i direkte modstrid med de beskyttelseshensyn, der ligger bag

PET-lovens § 11. Der vil nærmest uundgåeligt være en risiko for politisk motiveret misbrug af disse oplysninger til overvågning og kontrol af borgernes meningsdannelse, især rettet mod ”afvigende holdninger” hos politiske og etniske minoriteter i samfundet.

Manglende klarhed og forudsigelighed i lovgrundlaget (EMD krav)

39. Ved indgreb i grundlæggende rettigheder stiller retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) krav om, at lovgrundlaget er klart og tilgængeligt, og at det er muligt for de berørte personer at vurdere konsekvenserne af indgrebet.
40. Efter IT-Politisk Forenings opfattelse er det tvivlsomt om den meget generelle formulering i § 10 c, stk. 1 og de tilhørende bemærkninger opfylder kravene om klarhed og forudsigelighed. Der er ikke nogen nærmere indikation af de omstændigheder under hvilke PET kan indsamle oplysninger fra offentlige tilgængelige kilder. PET overlades en endog meget stor skønsmargen med det meget generelle ”kan have betydning” kriterie.
41. Der er ikke noget krav om vurdering af de enkelte oplysninger, heller ikke efter den indledende indhentning eller indsamling, idet kriteriet ”kan have betydning” kriteriet gælder for datasættet som helhed. Derudover vil ”kan have betydning” kriteriet nærmest per definition være opfyldt i næsten alle tilfælde, medmindre PET ligefrem selv vurderer, at oplysningerne eller datasættet ikke er relevant for tjenestens opgaver.
42. Ifølge de specielle bemærkninger til § 10 c, stk. 1 vil det være naturligt, at PET i forbindelse med indsamling overvejer, om datasættets omfang kan begrænses, f.eks. ved at udelade bestemte oplysningstyper. Men dette er ikke noget lovkrav, og større sammenhængende datasæt er eksplicit undtaget fra PET-lovens krav om dataminimering i § 6 a, stk. 3.
43. Undtagelsen fra § 6, stk. 3 er i sig selv yderst problematisk, fordi ophævelse af kravet om dataminimering skaber en overhængende risiko for, at større sammenhængende datasæt fører til ”dataophobning by design”.

Større sammenhængende datasæt erhvervet fra datamæglere

44. Offentlige tilgængelige kilder i § 10 c, stk. 2 omfatter tillige oplysninger, som kan erhverves på kommercielle vilkår fra eksempelvis datamæglere.
45. Det er velkendt, at datamæglere indsamler endog meget store datamængder fra sociale medier, smartphone apps, og de personoplysninger som behandles i forbindelse med målrettet annoncering på internettet via real-time bidding (RTB).
46. Nogle af disse datamæglere har ligefrem specialiseret sig i at sælge til efterretningstjenester, for eksempel den amerikanske virksomhed Venntel (datterselskab af Gravy Analytics), der sælger detaljerede profiler med lokationsdata indsamlet ved misbrug af personoplysninger behandlet til RTB.⁴ På den måde har efterretningstjenester fået et meget uheldigt

4 Joseph Cox, *Candy Crush, Tinder, MyFitnessPal: See the Thousands of Apps Hijacked to Spy on Your Location*,

interessefælleskab med de amerikanske techgiganter og de største kommercielle datamisbrugere på internettet.⁵

47. Uagtet at oplysninger fra datamæglere betegnes som ”offentligt tilgængelige” i lovforslaget, er der generelt tale om oplysninger, som de berørte personer ikke er klar over eksisterer og udbydes til salg. Indsamlingen sker af private aktører i det skjulte, eksempelvis ved misbrug af RTB-processen, hvor brugerne af hjemmesider og smartphone apps muligvis frivilligt har givet, eller er blevet ulovligt afpresset, et samtykke til målrettet markedsføring, men hvor de samme brugere på ingen måde har givet samtykke til, eller er blevet informeret om, at deres personoplysninger systematisk indsamles og sammenstilles til profiler af eksempelvis lokationsdata (bevægelser i det offentlige rum).
48. Sådanne datasæt, indsamlet med bevidst vildledning af brugerne og derefter solgt til kommercielle og statslige overvågningsinteresser, kan ikke med nogen rimelighed siges at være ”offentligt tilgængelige”.
49. Det er endvidere principielt problematisk, at en dansk offentlig myndighed mod betaling kan erhverve personoplysninger, som må formodes at være indsamlet i strid med GDPR. Derved kommer den danske stat til direkte at understøtte ulovlige aktiviteter.
50. Oplysninger fra datamæglere kan i visse tilfælde bruges til at lave meget præcise profiler af personer, for eksempel deres bevægelser i det fysiske rum (lokationsdata) og deres sociale relationer (kontakter) med andre personer. Disse profiler kan være lige så detaljerede og indgribende, som tilsvarende profiler skabt ud fra bulkindhentet kommunikationsdata eller adgang til metadata lagret af telekommunikationsudbydere efter en logningspligt (hvor PET jf. § 6 skal indhente en retskendelse for at få adgang).
51. I USA har efterretningstjenesterne fået betydelig offentlig kritik for at omgå retsgarantier i Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA) ved at erhverve oplysninger om amerikanske borgere fra datamæglere. I den amerikanske kongres er der fremsat lovforslag om at regulere (begrænse) denne adgang til oplysninger om amerikanske borgere.⁶
52. IT-Politisk Forening vil på den baggrund anbefale, at PET’s adgang til at erhverve oplysninger fra datamæglere begrænses, og at sådanne oplysninger ikke kan indgå i større sammenhængende datasæt.

Større sammenhængende datasæt fra andre forvaltningsmyndigheder (§ 10 c, stk. 2)

53. PET kan efter § 10 c, stk. 2 indhente og opbevare oplysninger i større sammenhængende

WIRED, 9. januar 2025 <https://www.wired.com/story/gravy-location-data-app-leak-rtb/>

- 5 Dette interessefælleskab er uddybende beskrevet i bogen Buron Tau, *Means of Control - How the Hidden Alliance of Tech and Government Is Creating a New American Surveillance State*, Crown 2024
- 6 Fourth Amendment Is Not For Sale Act <https://www.wyden.senate.gov/news/press-releases/wyden-paul-and-bipartisan-senators-reintroduce-the-fourth-amendment-is-not-for-sale-act> (ikke vedtaget per 6. marts 2025)

datasæt fra andre danske forvaltningsmyndigheder, når datasættet som helhed må antages at have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver.

54. Andre forvaltningsmyndigheder vil jf. den foreslåede § 4, stk. 5 være forpligtet til at videregive de oplysninger, som PET anmoder om, uden nogen selvstændig kontrol eller vurdering. Der er heller ikke krav om retskendelse eller forudgående godkendelse hos en anden uafhængig administrativ myndighed.
55. Betingelsen for indhentning efter § 10 c, stk. 2 til større sammenhængende datasæt er meget forskellig fra den nuværende § 4 (fremover § 4, stk. 1), uanset at begge bestemmelser anvender ”må antages at have betydning” kriteriet. I § 4, stk. 1 skal der foretages en vurdering for hver enkelt person (evt. umiddelbart efter indhentning om en større gruppe af personer), mens vurderingen i § 10 c, stk. 2 alene går på datasættet som helhed. Den praktiske konsekvens vil være, at PET fra andre forvaltningsmyndigheder får adgang til oplysninger om mange flere personer i forhold til de nuværende regler i PET-loven.
56. Ifølge de specielle bemærkninger til § 10 c, stk. 2 vil det tale for at ”må antages at have betydning” betingelsen er opfyldt, når oplysningerne ikke kan indhentes på andre måder. Det vil selvsagt ofte være tilfældet med oplysninger fra andre myndigheder, eksempelvis sundhedsdata som er meget følsomme, og derfor har et særligt behov for beskyttelse mod adgang fra uvedkommende (hvortil PET må regnes).
57. Bemærkningerne nævner, at bestemmelsen kan omfatte sundhedsdata og udbetaling af offentlige ydelser, og at et større sammenhængende datasæt undtagelsesvist kan være et helt register fra en anden myndighed. Det sidste må indebære, at PET som hovedregel kun kan indhente dele af en anden myndigheds register som større sammenhængende datasæt. Lovforslaget angiver imidlertid ingen kriterier for de ”selektorer” eller andre søgekriterier, som PET i givet fald skal anvende for at udvælge og indhente det konkrete større sammenhængende datasæt.
58. Der er heller ikke i lovforslagets bemærkninger 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 ikke PET, som kontrollerer udbetaling af offentlige ydelser, og PET er heller ikke beskæftiget med sundhedsbehandling af borgerne.
59. At give PET adgang til følsomme sundhedsoplysninger om et stort antal personer er i sagens natur ekstremt indgribende i disse personers ret til privatliv. Ansatte i sundhedssektoren er som bekendt undergivet særlige krav om fortrolighed vedr. de personer, som de behandler. Denne fortrolighed mellem patienter og sundhedspersoner kompromitteres, når oplysninger videregives til PET. I værste fald kan det have en dæmpende effekt på borgernes villighed til at henvende sig til det eksempelvis psykiatriske behandlingssystem, hvis de derved risikerer at have i en stor PET-database, hvor indgribende dataanalyser med risiko-scoring efterfølgende bruges til at vurdere, om de

udgør en fare for samfundet.

60. Bemærkningerne ovenfor i punkt 39-43 om lovgrundlagets manglende klarhed og forudsigelighed gælder også i forhold til § 10 c, stk. 2 (og stk. 3 der behandles nedenfor).
61. Endelig vil IT-Politisk Forening opfordre til, at Justitsministeriet præciserer hvad der menes med denne sætning på side 208: *"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."*

Uanset at PET er en del af Rigspolitiet, vil PET's adgang til oplysninger hos det øvrige politi indebære en videregivelse af personoplysninger, der hos det øvrige politi behandles efter retshåndhævelsesloven og EU-rettens databeskyttelsesregler, hvilket ikke er tilfældet, når oplysningerne er videregivet til PET.

Større sammenhængende datasæt om ikke-danske personer (§ 10 c, stk. 3)

62. Efter § 10 c, stk. 3 kan PET indsamle, indhente og opbevare større sammenhængende datasæt, som langt overvejende må antages at indeholde oplysninger om personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark (ikke-danske personer). Kriteriet er ligesom i stk. 1, at datasættet som helhed "kan have betydning" for varetagelsen af tjenestens opgaver. PET kan ikke indhente eller opbevare større sammenhængende datasæt bestående af rådata.
63. Det er meget uklart hvad denne bestemmelse reelt kan omfatte, fordi eneste afgrænsning er, at datasættet ikke kan være rådata, dvs. der skal være foretaget en vis bearbejdning af rådata. Ifølge bemærkningerne (side 210) synes det at være tilstrækkelig bearbejdning, hvis eksempelvis Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) har bearbejdet indhentet rådata (bulkindhentning) med en udvælgelsesproces, som sikrer at antallet af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer er begrænset.
64. Det er efter IT-Politisk Forenings læsning af bemærkningerne også uklart, om § 10 c, stk. 3 kan omfatte oplysninger, der stammer fra bulkindhentning af kommunikationsdata. Bemærkninger udelukker umiddelbart *"datasæt af en helt ubearbejdet karakter, når disse består af oplysninger, der hidrører fra masseindhentning af kommunikationsdata"*, men det er ikke videre klart, om en udvælgelse af ikke-danske personer (som i punkt 63) er tilstrækkelig bearbejdning.
65. Uanset kravene til bearbejdning vil indhentning af kommunikationsdata for udlændinge på generel og udifferentieret basis være et meget alvorligt indgreb i retten til privatliv. Selv om indhentning sker til større sammenhængende datasæt, kan de indhentede kommunikationsdata også blive anvendt til målrettede personundersøgelser efter § 5, og PET kan få adgang til metadata eller indholdet for privat kommunikation på en måde, som kan omgå kravet om retskendelse for indgreb i meddelelseshemmeligheden i § 6.
66. Bortset fra § 11 om lovlig politisk virksomhed skelner bestemmelserne i PET-loven ikke

mellem, om den fysiske eller juridiske person er i Danmark hjemmehørende eller ej. På den baggrund forekommer det besynderligt, at § 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.

Analyser af større sammenhængende datasæt (§ 10 d)

67. Efter den foreslåede § 10 d kan PET oversætte, strukturere og foretage analyser af større sammenhængende datasæt, når behandlingen ”kan have betydning” for varetagelse af tjenestens opgaver. Det er en behandlingsbetingelse, som næsten altid vil være opfyldt (medmindre PET selv på forhånd kan udelukke at analysen vil være relevant for tjenesten).
68. Analyser kan være generelle analyser, hvor oplysninger om fysiske og juridiske personer behandles for at producere rapporter med aggregerede (eller anonymiserede) oplysninger.
69. Analyser kan imidlertid også foretages som led i målopdagelse. Dette begreb er ikke nærmere defineret i lovforslaget, men efter IT-Politisk Forening læsning kan det omfatte søgning efter ikke-identificerede personer, som opfylder bestemte søgekriterier, og på denne måde kan være interessante for PET (analyser med ”data mining”). Den fortolkning understøttes af § 10 f, stk. 3, som fastsætter, at PET-lovens almindelige behandlingsregler finder anvendelse, hvis en analyse efter § 10 d fører til at der udarbejdes rapporter m.v. om en udfundet person.
70. Den eneste reelle begrænsning i § 10 d er, at analyser ikke må være målrettet bestemte identificerede personer. Hvis PET vil bruge større sammenhængende datasæt til dette formål, gælder PET-lovens almindelige behandlingsregler i §§ 7-8 og tærsklen for behandling af oplysninger er ”må antages at have betydning” kriteriet, som kræver at der skal være en mere konkret formodning om, at oplysningerne vil have betydning for PET (opgaverne vedr. straffelovens kapitel 12 og 13).
71. Konsekvensen af dette er, at der gælder færre retsgarantier, når PET foretager data-mining analyser af større sammenhængende datasæt med søgninger efter ukendte målpersoner med henblik på eventuelt at indlede undersøgelser mod de personer, der opfylder bestemte søgekriterier, end hvis PET fra starten målretter søgningen mod en bestemt person i en undersøgelse.
72. Efter IT-Politisk Forenings opfattelse er data-mining analyser med henblik på at identificere ukendte personer til undersøgelser eller efterforskning på mange måder mere indgribende end at foretage tilsvarende foranstaltninger mod en bestemt (identificeret) person. Det gælder ikke mindst, når data-mining analyser kan foretages uden nogle retsgarantier for selve analysen (søgningen).
73. Brevåbning er et vidtgående efterforskningsskridt, fordi statsmagten får kendskab til en borgers private korrespondance. Retsplejeloven har derfor materielle og processuelle regler

til beskyttelse af borgerne, herunder krav om forudgående mistanke. Det vil imidlertid være endnu mere vidtgående at åbne og undersøge alle borgeres breve (som i fortidens sorte kabinetter⁷) med henblik på at indlede efterforskning mod de personer, hvor indholdet af deres breve matcher bestemte søgekriterier om mulige ulovlige forhold.

74. Data-mining analyser i § 10 d med henblik på at udfinde målpersoner sætter reelt alle personer under mistanke, og de får først tildelt visse retsgarantier i PET-loven, når de i analysen er blevet identificeret som målpersoner. Det undergraver væsentlige retsgarantier som uskyldsformodningen og retten til en retfærdig rettergang.⁸
75. **IT-Politisk Forening vil anbefale, at PET ikke får mulighed for at lave analyser af større sammenhængende datasæt med henblik på at udfinde målpersoner, som opfylder bestemte søgekriterier.** En sådan begrænsning vil medføre, at § 10 d kun kan anvendes til generelle analyser, hvor oplysninger om fysiske eller juridiske personer alene indgår i anonymiseret eller aggregeret form i analyserapporten. Denne type ”statistiske” analyser er mindre indgribende i grundlæggende rettigheder, fordi analysen i sin helhed kan laves på pseudonymiserede personoplysninger, og re-identifikation (afmaskering) af fysiske (eller juridiske) personer er under ingen omstændigheder aktuelt i forbindelse med analysen.

Lovforslaget indeholder ingen krav til analyseværktøjer

76. Ligesom de øvrige bestemmelser vedr. større sammenhængende datasæt, stiller lovforslaget ingen formelle krav til de analyseværktøjer, som PET kan benytte til analyser efter § 10 d, udover at analysen som sådan ikke må være målrettet bestemte identificerede personer (hvor PET-lovens almindelige bestemmelser om behandling af oplysninger i §§ 7-8 i stedet skal anvendes).
77. Der er således ingen konkrete krav til de algoritmer eller AI-baserede værktøjer, som PET kan anvende. Justitsministeriet bemærker ligefrem i bemærkningerne (side 219), 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.**
78. Disse alvorlige mangler har imidlertid ingen konsekvenser for PET’s anvendelse af analyseværktøjer, selv hvis de er diskriminerende, eller hvis resultaterne af analysen kan være biased eller direkte forkert. Der er alene i bemærkningerne til § 10 d en henvisning til,

7 Andreas Marklund, *Overvågningens historie: Fra sorte kabinetter til digital masseovervågning*, Gads Forlag 2020

8 Alle har noget at skjule, og hvis staten kan indhente store datamængder fra alle mulige kilder, og derefter analysere de indhentede datasæt med data-mining værktøjer til udfinding af målpersoner (mistænkte), kan staten finde belastende materiale på næsten alle borgere. Det klassiske citat fra den franske kardinal Richelieu (1585–1642), ”If you give me six lines written by the hand of the most honest of men, I will find something in them which will hang him,” illustrerer på brutal vis (efter nutidens menneskeretlige normer for det strafferetlige system) denne problemstilling. Citatet er også blevet brugt af whistlebloweren Edward Snowden i et tweet om NSA’s masseovervågning (se <https://xcancel.com/Snowden/status/653722120434921472>).

at PET skal vurdere oplysninger, analyser og resultater kritisk.

79. Erfaringerne med komplekse databaserede analyseværktøjer til eksempelvis predictive policing eller andre automatiske analyser af store datasæt viser imidlertid, at der er en overdreven tillid til resultatet af disse analyser. Når en person udpeges som målperson af systemerne, er der en indbygget formodning om at reagere på dette resultat.⁹
80. Den menneskelige kontrol (human review) af en automatiseret udpegning af målpersoner er endvidere vanskelig at foretage, hvis analytikeren ikke har nogen reel mulighed for at forstå det resultat, som den automatiserede analyse kommer frem til.¹⁰
81. Alle personer, som optræder i større sammenhængende datasæt, risikerer derfor 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. Det gælder uanset at datasættet officielt er indsamlet på grund af dets generelle relevans for PET's arbejde, og at de fleste personer i datasættet måske aldrig vil blive direkte identificeret af PET.
82. Problemerne med eksempelvis diskrimination er naturligvis ikke unikke for algoritmer eller AI-baserede systemer. Men erfaringen viser, at eksisterende biases og diskrimination i politiets eller efterretningstjenesters arbejde vil blive afspejlet og forstærket i sådanne systemer, hvor meget store datamængder behandles, og at de negative konsekvenser for de berørte personer (især udsatte minoritetsgrupper) vil blive meget større.
83. Problemerne med diskrimination forværres desuden af, at borgerne med lovforslaget fuldstændig afskæres fra adgangen til effektive retsmidler i forhold til PET's anvendelse af større sammenhængende datasæt, herunder brugen af fejlbehæftede, vilkårlige og diskriminerende AI-systemer.
84. Anbefalingen i punkt 75 ovenfor om, at PET ikke må anvende § 10 d til at udfinde målpersoner, vil kun delvist adressere problemerne med diskrimination. Det skyldes at AI-systemers diskrimination også kan optræde i aggregerede analyser (diskrimination på gruppeniveau, der potentielt kan være endnu mere stigmatiserende).

Retspraksis fra EMD om bulkindhentning ift. større sammenhængende datasæt

85. Efter lovforslaget er der ingen uafhængig forudgående kontrol med PET's indsamling og indhentning af større sammenhængende datasæt.
86. I forhold til omfanget af indgrebet i grundlæggende rettigheder er der et betydeligt overlap

⁹ Se eksempelvis diskussionen af "presumption to intervene" i denne rapport om ansigtsgenkendelse i Storbritannien: Pete Fussey & Dr. Daragh Murray, *Independent Report on the London Metropolitan Police Service's Trial of Live Facial Recognition Technology*, juli 2019, <https://repository.essex.ac.uk/24946/1/London-Met-Police-Trial-of-Facial-Recognition-Tech-Report-2.pdf>

¹⁰ Se argumenterne i præmis 194-195 i EU-Domstolens dom vedr. PNR-direktivet C-817/19 *Ligue des droits humains*.

med den bulkindhentning, som EMD tager stilling til i dommene *Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien* (58170/13, 62322/14 og 24960/15) og *Centrum för Rättvisa mod Sverige* (35252/08), begge af 25. maj 2021.

87. I de to domme forholder EMD sig til bulkindhentning af kommunikationsdata, men det betyder ikke, at kravet om forhåndsgodkendelse ved en uafhængig instans kun gælder for bulkindhentning af kommunikationsdata. Det samme gør sig gældende for de *end-to-end safeguards*, som spiller en central rolle for vurderingen af et system til bulkindhentning i de to EMD-domme.
88. I dommene vedr. Sverige og Storbritannien lægger EMD vægt på, at bulkindhentning anvendes til efterretningsmæssige formål, og at oplysninger fra bulkindhentning ikke senere kan anvendes som bevismidler i straffesager (præmis 369 i *Big Brother Watch m.fl.* og præmis 286-287 i *Centrum för Rättvisa*).
89. PET er både efterretningstjeneste og politimyndighed, og oplysninger indhentet til større sammenhængende datasæt kan efterfølgende anvendes til personundersøgelser efter § 5 og strafferetlig efterforskning efter § 6. Det kan ske ved brug af større sammenhængende datasæt til målrettede undersøgelser efter PET-lovens almindelige behandlingsregler, eller hvis analyser som led i målopdagelse efter § 10 d medfører, at der udfindes oplysninger om bestemte fysiske personer.
90. 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.

Ingen adgang til effektive retsmidler i forbindelse med større sammenhængende datasæt

91. I forhold til EMD retspraksis er det endvidere særdeles problematisk, at borgerne reelt ikke har nogen adgang til effektive retsmidler i forbindelse med PET's indsamling, indhentning, opbevaring og analyse af større sammenhængende datasæt. Oplysninger fra større sammenhængende datasæt er først omfattet af den indirekte indsichtsordning i § 13, når der sker en behandling efter PET-lovens almindelige regler, eller når der udfindes oplysninger om bestemte personer i analyser efter § 10 d, og dette fører til udarbejdelse af efterretnings- eller analyserapporter m.v. (jf. § 10 f, stk. 3).
92. Der er ikke i lovforslaget nogen overvejelser om hvordan denne fuldstændige afskæring af adgangen til effektive retsmidler kan være foreneligt med kravene i EMRK artikel 13. Den indirekte indsichtsordning er efter ændringen af PET-loven i 2016 borgernes eneste mulighed for, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET) kan træffe en bindende afgørelse om sletning af oplysninger, der opbevares ulovligt af PET.
93. Når PET kan foretage søgninger efter bestemte personer i større sammenhængende datasæt i forbindelse med målrettede undersøgelser, må det samme være muligt, når der indgives en anmodning om indirekte indsigt. At sådanne søgninger muligvis er tidskrævende og

besværlige for PET kan ikke veje tungere end hensyn til borgernes grundlæggende rettigheder, herunder EMRK artikel 13.

94. Justitsministeriet anfører i de specielle bemærkninger til § 10 f, stk. 1, at den indirekte indsichtsordning ikke vil kunne fungere hensigtsmæssigt, fordi oplysninger om en person kan komme til medarbejdere i PET's kendskab alene i kraft af indsichtsansøgningen.
95. Dette principielle problem kan håndteres ved, at der i § 13 indsættes en bestemmelse om, at de oplysninger, som en fysisk eller juridisk personer selv angiver i en ansøgning om indirekte indsigt alene må behandles med henblik på at undersøge, om PET behandler oplysninger om den pågældende. En sådan klar formålsbegrænsning, som sikrer at en ansøgning om indirekte indsigt aldrig kan føre til yderligere registrering om en person hos PET, bør efter IT-Politisk Forenings opfattelse være underforstået af PET-lovens § 13 i sammenhæng med de databeskyttelsesretlige regler i § 6 a.

Videregivelse af oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder til PET (§ 4)

96. Under den gældende PET-lov skal andre forvaltningsmyndigheder videregive oplysninger til PET, 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 (jf. § 4, fremover § 4, stk. 1).
97. Med lovforslaget får andre forvaltningsmyndigheder endvidere pligt til at videregive større sammenhængende datasæt til PET, hvis datasættet som helhed må antages at have betydning varetagelsen af tjenestens opgaver (jf. § 4, stk. 9 og § 10 c, stk. 2).

Forholdet til databeskyttelsesforordningen (GDPR) og databeskyttelsesloven

98. Selve videregivelsen til PET er en behandling, der foretages af en dataansvarlig omfattet af GDPR. Personoplysninger behandles til et andet formål end det oprindelige, og denne nye behandling skal opfylde kravene i GDPR artikel 6, stk. 4. I den konkrete tilfælde vil det retlige grundlag for behandlingen (videregivelsen) være en national lov, der skal opfylde kravene i artikel 23, jf. GDPR artikel 6, stk. 4.
99. Det afgørende er her, at selve videregivelsen er underlagt EU-rettens databeskyttelsesregler, uagtet at den efterfølgende behandling hos PET ikke måtte være det. I forhold til GDPR er videregivelsen til PET en begrænsning af den registreredes rettigheder (artikel 23), og ikke en behandling som falder uden for GDPR.
100. Retspraksis fra EU-domstolen viser, at karakteren af og retsgarantier for den efterfølgende behandling af personoplysninger hos PET (national sikkerhed) i et vist omfang er relevante for vurderingen af, om videregivelsen opfylder EU-rettens krav om, at indgrebet i grundlæggende rettigheder skal være begrænset til det strengt nødvendige.
101. Som en overordnet betragtning udtaler EU-Domstolen i de forenede sager C-511-18, C-512-

18 and C-520-18 *La Quadrature du Net m.fl.* præmis 99, at selv om det tilkommer medlemsstaterne at fastsætte deres væsentlige sikkerhedsinteresser og at træffe de nødvendige foranstaltninger til at opretholde deres indre og ydre sikkerhed, kan alene den omstændighed, at en national foranstaltning er blevet truffet med henblik på at beskytte den nationale sikkerhed, ikke medføre, at EU-retten ikke finder anvendelse, og fritage medlemsstaterne fra at sikre den nødvendige overholdelse af denne ret.

102. I den forbindelse skal det bemærkes, at der sker en fuldstændig begrænsning af den registreredes rettigheder, når borgernes personoplysninger videregives til PET, jf. den foreslåede § 4, stk. 6 (der svarer til nuværende praksis).
103. De registrerede får ingen information om videregivelsen, og de har hos forvaltningsmyndigheden ingen mulighed for at få indsigt i de personoplysninger, som er videregivet til PET. Det påvirker bl.a. muligheden for at få berigtiget fejlbehæftede personoplysninger, som kan have alvorlige konsekvenser for borgerne, når oplysningerne bruges til automatiserede analyser af større sammenhængende datasæt efter § 10 d.
104. I de almindelige bemærkninger pkt. 11.1.2 lægger Justitsministeriet vægt på, at en fysisk eller juridisk person i stedet kan gøre brug af den indirekte indsigtsordning hos Tilsynet med Efterretningstjenesterne. Under den indirekte indsigtsordning får den fysiske eller juridiske person imidlertid altid det samme intetsigende svar om, at PET ikke uberettiget behandler om dem, uanset om PET rent faktisk gjorde dette eller ej. Det er en væsentlig forringelse af rettighederne under GDPR.
105. Derudover er oplysninger og behandlingen i store sammenhængende datasæt helt undtaget fra den indirekte indsigtsordning. Det indebærer en fuldstændig afskæring af borgernes adgang til effektive retsmidler.
106. EU-Domstolen har i C-362/14 *Schrems*, præmis 95 udtalt, at en lovgivning, der ikke fastsætter nogen mulighed for retssubjektet til at gøre brug af retsmidler med henblik på at få adgang til personoplysninger, som vedrører den pågældende, eller til at få sådanne oplysninger berigtiget eller slettet, **ikke opfylder det væsentligste indhold** af den grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, således som denne er sikret ved chartrets artikel 47.
107. Særligt for videregivelsen fra andre forvaltningsmyndigheder til større sammenhængende datasæt hos PET er det derfor tvivlsomt, om § 4, stk. 6 respekterer det væsentligste indhold af de rettigheder som er sikret af EU's Charter for Grundlæggende Rettigheder.
108. Når personoplysninger videregives til retshåndhævende myndigheder accepterer EU-Domstolen generelt kun en midlertidig begrænsning af pligten til, at underrette den registrerede om videregivelsen, så længe denne orientering kan forstyrre en igangværende efterforskning.
109. I den forbindelse er det generelt 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. Det fremhæves netop i lovforslagets bemærkninger, at analyserne af disse datasæt ikke er rettet mod identificerede personer.

110. Det er meget muligt, at en underretning af borgerne om at deres måske stærkt følsomme personoplysninger (f.eks. sundhedsoplysninger) videregives til PET's store AI-baserede analysemaskine (større sammenhængende datasæt), vil afføde betydelige offentlige protester og kan give politiske problemer for den siddende regering. Nogle vil måske sige, at overvågningsstaten fungerer mest effektivt i den dybeste hemmelighed. Det er imidlertid ikke saglige hensyn for at begrænse pligten til at underrette de registrerede om videregivelsen.

Generel og udifferentieret videregivelse til større sammenhængende datasæt

111. Udover ovenstående bemærkninger vedrørende de registreredes rettigheder, er det problematisk og potentielt i strid med EU-retten, at videregivelsen af personoplysninger til større sammenhængende datasæt er generel og udifferentieret.
112. IT-Politisk Forening er opmærksom på, som det anføres i lovforslagets bemærkninger, at det generelt ikke er det fulde register fra en anden forvaltningsmyndighed, som videregives til PET i medfør af § 4, stk. 5 og § 10 c, stk. 2.
113. Lovforslagets fastsætter imidlertid ingen objektive kriterier for hvilke personoplysninger, der skal videregives til PET. Omfanget af videregivelsen sker alene efter PET's vurdering med kriterier, som ikke er fastsat i lovgivningen, jf. bemærkningerne ovenfor i høringssvaret. Derfor er det passende at betragte videregivelsen som generel og udifferentieret.
114. I C-623/17 *Privacy International* har EU-Domstolen vurderet en "Bulk Personal Data" ordning i Storbritannien, hvor efterretningstjenester kunne forlange metadata for elektronisk kommunikation (teledata) udleveret fra teleudbydere på generel og udifferentieret basis. Denne adgang til data var ikke tidsmæssigt begrænset til ekstraordinære situationer, hvor den nationale sikkerhed skal beskyttes mod en alvorlig trussel, som må anses for at være reel og aktuel eller forudsigelig. I dommen C-623/17 fandt EU-Domstolen, at den britiske lovgivning ikke overholdt kravene i e-databeskyttelsesdirektivets artikel 15, stk. 1.
115. I GDPR-sammenhænge modsvares e-databeskyttelsesdirektivets artikel 15, stk. 1 af GDPR artikel 23 (begrænsning af rettigheder sikret af hhv. e-databeskyttelsesdirektivet og GDPR).
116. På baggrund af EU-dommen C-623/17 vil det være relevant at overveje, om den generelle og udifferentierede videregivelse til større sammenhængende datasæt hos PET overholder EU-rettens krav om, at indgreb i grundlæggende rettigheder skal være begrænset til det strengt nødvendige.

117. Der er naturligvis forskelle mellem metadata for elektronisk kommunikation og de personoplysninger, som kan videregives til større sammenhængende datasæt. I forhold til kommunikationsdata lægger EU-Domstolen bl.a. vægt på risikoen for, at oplysninger kan bruges til at skabe detaljerede profiler af de berørte personer.
118. Muligheden for at skabe detaljerede profiler af borgerne er imidlertid også til stede med de personoplysninger, som kan videregives fra andre forvaltningsmyndigheder til PET, særligt fordi lovgrundlaget i PET-lovens kapitel 6 a ikke på nogen måde afgrænser de oplysninger, som kan indhentes, indsamles, opbevares og behandles af PET. Derudover har visse personoplysninger hos andre forvaltningsmyndigheder, navnlig sundhedsoplysninger, en indbygget følsomhed som direkte kan sammenlignes med kommunikationsdata.

Direkte elektroniske adgange til andre forvaltningsmyndigheders systemer

119. Lovforslagets § 4, stk. 2 giver mulighed for, at andre forvaltningsmyndigheder kan etablere direkte elektronisk adgang for PET til deres systemer.
120. Efter IT-Politisk Forenings vurdering er det yderst tvivlsomt, om de dataansvarlige kan overholde deres forpligtelser i GDPR artikel 32, hvis de giver PET direkte adgang til deres systemer. En sådan ”bagdør” vil blandt andet øge risikoen for databrud, navnlig fordi der er tale om en systemadgang, som den dataansvarlige ikke kan systemovervåge og eksempelvis foretage logning af brugen af adgangen. Formålet med den direkte systemadgang er netop, at PET kan få adgang til oplysninger uden at det registreres i logfiler eller anden systemovervågning.
121. Den dataansvarliges forpligtelser i henhold til GDPR artikel 32 kan ikke begrænses eller fraviges af national lovgivning, som det reelt sker med lovforslaget. GDPR artikel 32 er ikke omfattet af de forpligtelser og rettigheder, der kan begrænses eller fraviges af national lovgivning i henhold til GDPR artikel 23, stk. 1.¹¹

PET’s anmodninger om søgning i rådata hos FE (§ 4 a)

122. Efter den foreslåede § 4 a kan PET’s anmode Forsvarets Efterretningstjeneste om at foretage søgninger i allerede tilvejebragte rådata, når søgningen må antages at have betydning for varetagelsen af PET’s opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.
123. Den foreslåede bestemmelse indeholder meget få kriterier og materielle bestemmelser, som effektivt kan afgrænse omfanget af en søgning. Der er ikke noget krav om, at en anmodning skal vedrøre en bestemt persons kommunikation, svarende til kravene for telefonaflytning i retsplejeloven. Det er problematisk, fordi resultatet af en søgning kan indeholde oplysninger om et stort antal personer og have karakter af masseovervågning af privat kommunikation.

11 Jf. analogt forenede sager C-203-15 og C-698-15 *Tele2 m.fl.* præmis 122, hvor EU-Domstolen konstaterer, at artikel 15, stk. 1 i e-databeskyttelsesdirektivet 2002/58/EF ikke gør det muligt for medlemsstaterne at fravige sikkerhedsbestemmelserne i artikel 4, stk. 1 eller stk. 1a med national lovgivning.

124. Der er i § 4 a, stk. 2 undtagelser, som beskytter kommunikation med personer, der er vidneudelukket i medfør af retsplejelovens § 170 (præster, læger, advokater, m.fl.), samt en beskyttelse af journalisters kommunikation, hvis den kan afsløre kildeforhold, medmindre hensynet til kildebeskyttelse må vige for hensynet til PET's opgavevaretagelse.
125. Derudover er der ingen konkrete bestemmelser om søgningerne, udover kravet om, at søgningen "må antages at have betydning". Anmodningen skal være udformet på en sådan måde, at det fremgår, hvilke personer eller søgekriterier, søgningen omfatter (side 193). Det er imidlertid først og fremmest en teknisk beskrivelse af søgningen, som er nødvendig for at FE overhovedet kan udføre den.
126. Beskrivelsen af søgekriterier i bemærkningerne tillader eksplicit "fiskeekspeditioner" efter ukendte personer, som opfylder de søgekriterier, der angives i anmodningen. I bemærkningerne nævnes en søgning efter danske mailadresser, eller andre identificerende kendetegn, som har været i kontakt med en bestemt person. En sådan søgning kan potentielt omfatte et stort antal personer, som udsættes for overvågning af deres private kommunikation uden forudgående mistanke eller anden konkret individuel forhåndsvurdering. Det vil være muligt efter § 4 a, stk. 1, fordi "må antages at have betydning" kravet i bestemmelsen vedrører søgningen som sådan, og ikke individuelle forhold vedrørende de personer hvis private kommunikation eller andre oplysninger gøres til genstand for søgningen.
127. Den meget generelle beskrivelse af søgekriterier betyder således, at der er overladt endog meget store skøn til PET. På grund af de manglende materielle bestemmelser om søgningerne vil det antageligt være vanskeligt for domstolene at foretage en effektiv kontrol (i det omfang søgningerne skal forelægges domstolene), herunder en proportionalitetsvurdering som det forudsættes i § 4 a, stk. 2.
128. Med hensyn til proportionalitetsvurderingen i § 4 a, stk. 2 finder IT-Politisk Forening det yderst betænkeligt, at Justitsministeriet nærmest på forhånd bestemmer resultatet af domstolens uafhængige vurdering ved i bemærkningerne (side 192) at forudsætte, at det vil kræve særlige grunde for at proportionalitetsvurderingen i sig selv fører til, at en søgning ikke kan foretages.
129. En anmodning om søgning i rådata hos FE kan omfatte personer, der er hjemmehørende i Danmark. Lovforslagets bemærkninger forholder sig i den forbindelse ikke til, at FE's bulkindhentning af kommunikationsdata (rådata) skal være rettet mod forhold i udlandet, og at oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer, og personer der opholder sig i Danmark, kun må medtages som tilfældighedsfund, jf. FE-lovens § 3, stk. 2.
130. Umiddelbart giver det ikke videre mening at søge efter oplysninger vedrørende Danmark hjemmehørende personer i indhentede rådata hos FE, hvor disse personer kun må optræde i yderst begrænset omgang (som tilfældighedsfund).
131. Det undrer endvidere IT-Politisk Forening, at der kun er krav om retskendelse ved

søgninger, der vedrører i Danmark hjemmehørende personer eller personer der opholder sig i Danmark. Som anført ovenfor er der i PET-loven (bortset fra § 11) ingen diskrimination på grundlag af nationalitet eller hvor de berørte personer opholder sig. En søgning i rådata, som i høj grad formodes at bestå af bulkindhentede kommunikationsdata, kan bedst sammenlignes med indgreb i meddelelseshemmeligheden, hvor retsplejeloven heller ikke diskriminerer på grundlag af nationalitet. Der er altid krav om retskendelse.

132. I lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3.5.1.2 begrundes denne diskrimination med, at det for øvrige udlændinge (der ikke opholder sig i Danmark) er PET-lovens almindelige tilvejebringelseshjemmel i § 3 og FE-lovens videregivelseshjemmel i § 7, stk. 1, der udgør begrænsningerne. FE-lovens § 7, stk. 1 gælder imidlertid for enhver videregivelse fra FE til PET, uanset om personen er i Danmark hjemmehørende.
133. Derudover må karakteren af det indgreb, som PET's søgning i rådata hos FE medfører, tillægges større betydning end FE-lovens videregivelsesbestemmelser i § 7, stk. 1. Det forhold, at PET senere kan bruge resultatet af søgningen i straffesager, bør i sig selv føre til, at der altid er forudgående domstolskontrol af søgningen.
134. **På den baggrund vil IT-Politisk Forening anbefale, at alle anmodning fra PET om søgninger i rådata skal underkastes domstolskontrol som i § 4 a, stk. 2.** Ud over den generelle forbedring af retssikkerheden, også for udlændinge, vil domstolskontrol for alle søgninger eliminere problemer ved de grænsetilfælde, hvor der tvivl om hvorvidt resultatet af søgningen vedrører i Danmark hjemmehørende personer.

Justitias høringssvar 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.)

Justitia takker for muligheden for at afgive høringssvar til dette lovforslag. Justitia bakker op om regeringens intention om at sikre, at PET fortsat kan varetage sine opgaver effektivt i et forandret samfund, og samtidig sikre, at udvidelser af PET's beføjelser ledsages af de nødvendige beskyttelses- og kontrolforanstaltninger.

Lovforslaget indeholder otte delelementer. Justitia har af ressourcemæssige grunde kun kommenteret på de dele af lovforslaget, som Justitia har fundet mest presserende at fremsætte bemærkninger til. Indledningsvist fremsættes nogle generelle bemærkninger om, hvordan lovforslaget må ses i lyset af en større samfundsudvikling.

1. Lovforslaget må ses som led i en større udvikling mod stigende overvågningstryk

Et af de primære formål med lovforslaget er at give PET bedre muligheder for at arbejde med "større sammenhængende datasæt". Det vil i praksis medføre, at PET i højere grad end før vil kunne behandle datasæt med borgernes oplysninger, selvom ikke alle oplysninger i datasættene er relevante for PET's arbejde. Dermed vil PET kunne indsamle og samkøre en række datasæt, blot fordi hvert datasæt som helhed kan have betydning for tjenestens opgaver. Der er bl.a. tale om data fra internettet, såsom offentlige diskussioner på sociale medier, registre fra landets øvrige forvaltningsmyndigheder samt data modtaget fra FE's behandling af kommunikationsdata eller fra udenlandske efterretningstjenester. Øvrige ændringer i loven vil give PET direkte adgang til registre ved andre myndigheder. Lovændringen vil således samlet set give PET adgang til langt mere data om borgerne end tidligere. Samtidig lægger lovforslaget op til, at PET vil kunne træne maskinlæringsmodeller til at genkende mønstre i disse data. En sådan udvikling øger overvågningstrykket markant.

Justitia ser dette i lyset af rapporten "Øget overvågning udfordrer retsstaten", som Justitia udgav for ca. 3 uger siden. Denne rapport dokumenterer bl.a., at danske borgere allerede nu udsættes for markant mere dataovervågning end tidligere. Samtidig er rammerne for det myndighedsmæssige skøn til at vurdere, hvornår og hvilke oplysninger, der systematisk skal videregives og samkøres, i væsentlig grad blevet udvandet. Myndighederne kan derfor i stigende grad selv beslutte, hvad der kan anses for nødvendigt for myndighedens arbejde. Det indebærer en markant øget adgang til at indhente, genanvende og samkøre oplysninger både internt og med oplysninger indhentet fra andre myndigheder, private virksomheder og offentligt tilgængelige kilder. Samtidig er der oftest ikke nogen nærmere specifikation af, hvilke oplysninger det er nødvendigt at indhente, og det sker i vidt omfang også uden, at borgerne orienteres. Overvågningen sker således hverken formelt eller reelt på en for borgerne gennemsigtig måde.

Den foreslåede ændring af PET-loven fortsætter ad dette spor. Justitias forståelse er, at PET på baggrund af den foreslåede lovændring vil kunne indhente massive datasæt, der potentielt indeholder oplysninger om alle borgere i landet. Alle disse oplysninger vil kunne opbevares og behandles i op til 20 år uanset at langt størstedelen af de berørte borgeres oplysninger vil være uden betydning for PETs arbejde. Disse borgere vil altså få indsamlet og behandlet deres oplysninger af PET, blot fordi deres oplysningerne befinder sig i datasæt, der pga. andre medborgeres oplysninger er af interesse for PET.

- 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. Vi ved fra rapporten "Exploring Human Rights Awareness, Attitudes And Perceptions In Scandinavia", udgivet af de svenske, norske og danske menneskerettighedsinstitutter i december 2024, at 17 % af danskerne 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 markant PET's mulighed for netop at indsamle, opbevare og behandle sådanne onlinedebatter, og det må derfor forventes at føre til øget selvzensur blandt borgerne.

Justitia anbefaler, 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. Det drejer sig især om følgende anbefalinger:

- at der nedsættes en Kommission for Privatlivets Fred, som skal vurdere rammer og generelle vilkår for beskyttelse af privatlivets fred i Danmark. Formålet er at sikre et solidt grundlag for en kvalificeret demokratisk debat om grænserne for statens indgreb i borgernes ret til privatliv og beskyttelse af personoplysninger.
- at der udpeges en central instans, som løbende skal skabe overblik over myndighedernes samlede overvågning af borgerne, og i den forbindelse årligt skal udarbejde en offentlig tilgængelig redegørelse til Folketingets Retsudvalg om det samlede omfang af myndighedernes overvågning af borgerne.
- at Digitaliseringsministeriet/Justitsministeriet i samarbejde med Dataetisk Råd udarbejder et overvågningsetisk refleksionsværktøj, som skal være obligatorisk at anvende for myndighederne, når der skal tages beslutning om tiltag eller ibrugtagelse af ny teknologi, der har potentiale til f.eks. at udvide eksisterende regler om videoovervågning, samkøring og genanvendelse af personoplysninger og datasamkøring med henblik på kontrol.

Nedenfor kommer Justitias konkrete bemærkninger til det foreliggende lovforslag.

2. Lovforslaget giver mulighed for personrettede søgninger i det særskilte miljø

Lovforslaget lægger op til at lave et nyt kapitel om PET's indsamling og behandling af større sammenhængende datasæt, hvor denne data vil skulle opbevares i et særskilt miljø, der har mindre streng regulering end de almindelige regler om databehandling i PET-loven, fordi behandlingen af større sammenhængende datasæt ikke er personrettet.

Længere nede i lovbemærkningerne bliver det imidlertid klarlagt, at PET alligevel kan foretage personrettede søgninger i dette "særskilte miljø", så længe søgningerne følger de hidtidige behandlingsregler (beskrevet på s. 68 i lovudkastet). Justitia vurderer imidlertid, at dette skaber den problematiske situation, at PET søger personrettet efter de hidtidige behandlingsregler i datasæt, som de efter de hidtidige regler om personrettet databehandling ikke ville kunne have adgang til (og i datasæt, som de omfattede personer ikke efter § 13 har mulighed for at få undersøgt, om de uberettiget befinder sig i). En sådan væsentlig øgning af PET's muligheder for at lave personrettede søgninger bør efter Justitias opfattelse fremhæves helt oppe i indledningen af lovforslaget, da det reelt må anses for at være et sekundært formål med lovforslaget.

- 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 (f.eks. nyt kapitel 3.2). I dette kapitel bør der 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.

3. Lovforslaget giver mulighed for personsøgning uden det kaldes "personrettet"

Af lovforslaget fremgår det, at PET i større sammenhængende datasæt vil kunne analysere "*med henblik på at fremfinde eventuelle målpersoner for nærmere undersøgelse eller efterforskning*". I lovbemærkningerne anses en sådan undersøgelse tilsyneladende ikke som personrettet, da bemærkningerne angiver, at hjemlen kan findes i § 10 d, hvorved sådanne søgninger ikke vil skulle ske efter behandlingsreglerne for personrettede søgninger. Dette er efter Justitias opfattelse

problematiske, da PET i en sådan undersøgelse ikke blot ender med at identificere nogle konkrete målpersoner, men også som led i en sådan undersøgelse må overveje og behandle oplysninger om andre personer, som det ultimativt vurderes, ikke er målpersoner. En sådan behandling bør ske efter reglerne for personrettet behandling i §§ 7 og 8, herunder med mulighed for indsigt efter § 13.

- Justitia anbefaler, 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 indsigtsret i efter lovens § 13.

4. Videregivelse af større sammenhængende datasæt bør begrænses

PET vil med lovforslaget kunne indsamle en lang række datasæt fra andre offentlige myndigheder. Det er derfor væsentligt at forholde sig til, i hvilket omfang PET vil kunne videregive sådanne datasæt. Lovforslagets § 10 g lægger op til, at dette kan ske efter de almindelige regler i lovens § 10. Dette er som udgangspunkt positivt, da det betyder, at PET kun kan videregive oplysninger og ikke hele datasæt. Justitia vurderer dog, at dette alligevel på oplysningsniveau rejser tvivl om reglerne, idet der er tale om oplysninger, som PET ikke nødvendigvis ville være i besiddelse af efter de hidtidige regler, og som der ikke har været mulighed for indsigtsret i efter § 13.

- 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, evt. med undtagelse af FE.

5. Lovforslaget fraviger forvaltningsretlige grundsætninger

Den eksisterende PET-lov indeholder i § 6 a, stk. 3, en regel om, at oplysninger, som PET behandler, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles og senere behandles.

Når det kommer til større sammenhængende datasæt, lægger lovforslaget op til, at denne regel skal fraviges. Endvidere lægger lovforslaget op til, at *"I den udstrækning, princippet i PET-lovens § 6 a, stk. 3, er udtryk for almindelige uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger, lægges der med den foreslåede ordning op til i fornødent omfang også at fravige disse grundsætninger."*

Justitia anser det som problematisk, at forvaltningsretlige grundsætninger om relevans, tilstrækkelighed og proportionalitet fraviges på et så centralt område som datasikkerhed. Forvaltningsretlige grundsætninger skal forstås i den kontekst, som sagsbehandlingen vedrører. Derfor vil der i arbejdet med større sammenhængende datasæt naturligt være andre (lempeligere) krav til, hvad der skal forstås som relevant, tilstrækkeligt og proportionelt. Justitia ser derfor ikke behov for at fravige forvaltningsretlige grundsætninger. Den fravigelse, som lovforslaget lægger op

til, risikerer at føre til en praksis, hvor PET anser sig for berettiget til at behandle datasæt, som slet ikke er relevante for PET's formål.

- 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.
- Justitia anbefaler, at hvis Justitsministeriet fastholder muligheden for, at der kan laves personrettede søgninger i større sammenhængende datasæt (som drøftet ovenfor i afsnit 2), bør det forklares i lovbemærkningerne, hvorvidt § 6 a, stk. 3, vil gælde i de situationer.

6. Pseudonymisering og begrænsning af data

Selvom det er nyttigt, at PET har adgang til større sammenhængende datasæt, er det væsentligt at afveje dette overfor borgernes datasikkerhed. Der er derfor god grund til at begrænse de data, som bliver en del af dette nye særskilte miljø hos PET, i det omfang det kan lade sig gøre indenfor PET's formål med indsamlingen.

Lovforslaget lægger allerede op til dette på nogle punkter. Det fremgår således af afsnit 3.1.3.2.1, vedrørende større sammenhængende datasæt fra offentligt tilgængelige kilder, at det vil være naturligt, at PET overvejer "*om datasættets omfang kan begrænses, f.eks. ved at udelade bestemte oplysningstyper, uden at forringe den efterretningsmæssige værdi eller medføre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug*". Justitia finder ikke, at dette er beskrevet lige så klart for de to andre datasætsindhentninger (offentlige registre og datasæt, der i langt overvejende grad omhandler personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark).

- 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

Justitia vurderer, at eksponeringen af personoplysninger også på anden vis kan begrænses:

- 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.

Den tredje kategori af datasæt, der "*langt overvejende må antages at indeholde oplysninger om personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark*" kan også begrænses. Justitia vurderer, at dette på nogle områder må anses for den mest problematiske kategori af datasæt, da de to andre enten er offentligt tilgængelige eller er kendt for landets myndigheder i forvejen. Denne tredje kategori kan derimod indeholde helt fortroligt materiale. Selvom datasættet "langt overvejende" skal omhandle personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark, kan de altså indeholde danskeres fortrolige oplysninger. Efter Justitias opfattelse er det i denne sammenhæng problematisk, at lovforslaget ikke nærmere definerer "i langt overvejende grad". Uden en sådan forklaring kan udtrykket potentielt forstås således, at et datasæt indeholdende hele verdens befolkning ville kunne behandles, selvom hele den danske befolkning er en del af datasættet, idet datasættet langt overvejende indeholder informationer om folk fra andre lande.

- 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.

7. Der kan skabes større gennemsigtighed om PET's databehandling

Under den hidtil gældende retstilstand har forvaltningsmyndigheder, der videregiver personoplysninger til PET, som udgangspunkt ikke skullet informere de berørte personer om, at deres oplysninger er videregivet. Dette er helt naturligt, da de hidtil gældende regler omhandler PET's efterforskning af konkrete personer.

De nu foreslåede regler vil imidlertid gøre det muligt for PET at få udleveret hele datasæt fra danske myndigheder omfattende f.eks. alle personer i et offentligt register. Lovforslaget lægger op til, at der heller ikke i denne situation skal ske orientering til de berørte personer.

Justitia vurderer, at hvor der er stærke grunde til at undlade at informere en konkret person om, at dennes oplysninger er overført til PET som led i en konkret efterforskning, så er der mindre stærke begrundelser for at undlade at informere landets borgere om, at alle danskeres information i et konkret register nu er en del af PET's arbejde med helt generelle analyser. Her er der som

udgangspunkt ikke et hensyn at tage til, at en konkret person kan opdage, at vedkommende bliver efterforsket. Naturligvis kan der dog i konkrete tilfælde være situationer, hvor det vil være problematisk at lade efterforskede personer vide, at PET anvender specifikke datasæt i deres trusselsanalyser.

- Justitia anbefaler, 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.

8. Der er uklarhed om beskyttelsen af forsvarsadvokaters og mediers kommunikation

Der er faggrupper i det danske samfund, der har et berettiget krav på at holde deres kommunikation fortrolig også – og måske især – fra politi og efterretningstjenester. Det gælder bl.a. forsvarsadvokaters kommunikation med deres klienter samt mediers kommunikation med anonyme kilder.

Lovforslaget lægger på nogle punkter op til en beskyttelse af disse persongrupper, men det er Justitias vurdering, at reguleringen af dette på flere punkter er beskrevet uklart, ligesom baggrunden for Justitsministeriets valg af konkret beskyttelse ikke er nærmere forklaret. Der er f.eks. ingen diskussion af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, når det kommer til disse regelsæt.

- 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.

Den foreslåede § 4 a beskriver begge de nævnte grupper (mediernes og personer omfattet af retsplejelovens § 170, herunder forsvarsadvokater) og regulerer i bestemmelsens stk. 8 og 9 PET's forpligtigelser til at slette informationer om disse, der er fremkommet som led i FE's søgninger i rådata. Den foreslåede § 10 f, stk. 5, der omhandler PET's forpligtigelse til at slette oplysninger i større sammenhængende datasæt modtaget fra FE, nævner modsat kun en beskyttelse af mediernes.

- Justitia anbefaler, 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.

Heller ikke den foreslåede § 4 a fremstår efter Justitias opfattelse dækkende.

For forsvarsadvokater og andre dækket af retsplejelovens § 170 fremgår således af § 4 a, stk. 1, at PET aldrig må fremsætte anmodning til FE om at søge i rådata vedrørende disses forbindelser til bestemte personer. Hvis der alligevel skulle fremkomme oplysninger om sådanne, skal PET ifølge § 4 a, stk. 8, slette sådanne oplysninger medmindre "*materialet giver anledning til, at der indledes en efterforskning*", eller "*at hvervet som forsvarer bliver frataget den pågældende*".

- Justitia anbefaler, 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 (således som det allerede i lovforslaget lægges op til, når det gælder beskyttelse af mediernes kilder, jf. § 4 a, stk. 9).

For medierne og deres kilder fremgår det af § 4 a, stk. 9, at oplysninger om dette skal slettes. Det gælder dog kun i tilfælde, hvor søgningen i FE's rådata indledningsvist er sket ved en retskendelse, hvilket kun vil være tilfældet, når selve anmodningen er fremsat med fokus på i Danmark hjemmehørende personer.

- Justitia anbefaler, at kravet i § 4 a, stk. 9, 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 behøvet retskendelse.

9. Lovforslaget undlader at præcisere fortolkningstvivl om sletningsbestemmelser

I bemærkningerne til lovforslaget beskriver Justitsministeriet den uklare situation, der eksisterer om forståelsen af to nuværende paragraffer i PET-loven, som Justitsministeriet alligevel vælger ikke at ændre på.

Den ene regel står i § 9 a, der pålægger PET at slette sager og dokumenter, der ikke længere opfylder kravene til at blive behandlet af PET. Dette skal gøres, når PET i forbindelse med sine aktiviteter bliver opmærksom på sådanne dokumenter. Denne paragraf blev indsat i 2016 for at frigøre PET fra løbende at gennemgå alle tjenestens sager og dokumenter med henblik på overvejelser om sletning. I stedet skulle der blot tages stilling til dette, når PET alligevel kom forbi dokumenterne som led i deres øvrige aktiviteter. I lovbemærkningerne til 2016-loven fremgår det, at "*Denne pligt for PET*

indebærer efter Justitsministeriets opfattelse ikke et ressourceforbrug for tjenesten, som overstiger hensynet til at undgå unødigt dataophobning". Justitsministeriet lavede således dengang en klar interesseafvejning.

PET har imidlertid selv i forbindelse med evalueringen af PET-loven oplyst, at brugen af denne sletterregel "yderst sjældent" sker, og at det således som "klar hovedregel" blot er de absolutte slettefrister i loven, der medfører sletning af data. Der findes således en regel i PET-loven, der skulle sikre unødigt dataophobning om borgerne, men i praksis kun anvendes yderst sjældent af PET. Alligevel vælger Justitsministeriet ikke at ændre eller præcisere reglen.

- 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 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. Den nuværende accept fra Justitsministeriet af, at reglen i praksis ikke anvendes, gør det uklart, hvorvidt bestemmelsen overhovedet indeholder en forpligtelse for PET.

Den anden regel står i lovens § 11, der handler om, at oplysninger om lovlig politisk virksomhed ikke i sig selv kan begrunde, at PET behandler oplysninger om her i landet hjemmehørende personer. Justitsministeriet beskriver i bemærkningerne til lovforslaget, at der er fortolkningstvív om denne bestemmelses sammenhæng med sletterreglerne. Ministeriet beskriver i den sammenhæng selv, at det er *"en grundlæggende og overordnet præmis for et demokrati som det danske, der bygger på retstatslige principper og borgerlige frihedsrettigheder, herunder ytrings-, forsamlings- og foreningsfrihed, at en efterretningstjeneste ikke skal kunne føre en generel anskuelses- eller sindelagskontrol med landets borgere."* Alligevel ender ministeriet med at konkludere, at der pt. ikke *"er fuldt tilstrækkelig anledning til at foretage ændringer"* i bestemmelsen, på trods af, at det er *"en vigtig del af reguleringen af PET's virksomhed, som der fortsat pågår drøftelser om fortolkningen af"*.

Justitia vurderer, at Justitsministeriets konklusion står i klar kontrast til, at rapporten om evaluering af PET-loven direkte nævner, at: *"PET bemærker endelig, at det i forbindelse med en revision af PET-loven vil være hensigtsmæssigt at få fastlagt rækkevidden af reglerne om lovlig politisk virksomhed i PET-lovens § 11 i relation til tjenestens behandling af store datamængder til efterretningsmæssige analyseformål (...)"*. Det foreliggende lovforslag omhandler netop *"tjenestens behandling af store datamængder til efterretningsmæssige analyseformål"*, så det må være det oplagte sted at klarlægge PET's beføjelser og forpligtigelser om registrering og sletning af borgernes politiske aktiviteter.

- 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 fortolkningstvív, der eksisterer om bestemmelsen.

10. PET's direkte adgang til andre myndigheders registre

Lovforslaget medfører, at andre forvaltningsmyndigheder efter anmodning fra PET kan etablere direkte elektronisk adgang for tjenesten til relevante registre og systemer.

I læsningen af lovforslaget har Justitia fået den forståelse, at en sådan direkte adgang kun vil kunne etableres indenfor rammerne af den nye § 4, stk. 1, der kun giver adgang til konkrete oplysninger. Den direkte adgang kan således ikke bruges til, at PET kan indsamle større sammenhængende datasæt. Det fremgår endvidere af lovbemærkningerne, at adgangen som udgangspunkt vil skulle afgrænses til søgninger på bestemte personer, ligesom der som udgangspunkt kun vil være adgang til dele af et register.

Samtidig forklarer lovforslaget dog, at begrundelsen for den direkte adgang er, at det kan være nødvendigt for PET at indhente oplysninger uden forsinkelse.

Hvis PET's adgang til de andre myndigheders systemer imidlertid er begrænset til kun at omhandle nogle konkrete personer, kun at omhandle dele af et register, og kun omfatter de oplysninger i registre, som det på forhånd er blevet vurderet må antages at have betydning for PET's arbejde med forebyggelse og efterforskning (jf. § 4, stk. 1), fremstår dette efter Justitias opfattelse svært foreneligt med grundtanken om, at adgangen etableres, så PET kan få adgang til nye oplysninger uden forsinkelse. Lovbemærkningerne giver derfor anledning til undren.

- 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, 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. Hvem træffer beslutning om dette, og i hvilket omfang orienteres den pågældende myndighed om, hvad PET har adgang til?

11. Udvidede beføjelser for PET bør ledsages af øget kontrol

Lovforslaget giver PET adgang til at behandle langt større datamængder. Lovforslaget lægger op til, at Tilsynet for Efterretningstjenesterne skal have mulighed for at føre kontrol også med denne databehandling. Justitia vurderer imidlertid, at det bør overvejes, hvorvidt tilsynet har de nødvendige ressourcer til effektivt at føre kontrol med håndteringen af så store datamængder.

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

12. Planerne for brug af data til træning af IT-systemer bør klarlægges og præciseres

Lovforslaget vil også gøre det muligt for PET at indsamle, indhente, opbevare og behandle oplysninger med henblik på udvikling af IT-systemer. I bemærkningerne er det klarlagt, at der bl.a. vil være tale om at træne maskinlæringsmodeller på den data, som PET indsamler.

Lovbemærkningernes eget eksempel på dette er, at indsamling af billeder af våben vil gøre det muligt for en maskinlæringsmodel at lære at genkende våben. Justitia finder, at dette er et ret uskyldigt eksempel, set i sammenhæng med, at lovforslaget som udgangspunkt gør det muligt for PET at indsamle en hvilken som helst form for data til træning af sådanne modeller. Efter Justitias vurdering rejser dette spørgsmål om, hvilke maskinlæringsmodeller PET vil kunne træne på baggrund af borgernes personlige data, og hvordan disse modeller herefter vil kunne bruges overfor borgerne.

- 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 være tilfældet, hvis hensigten er at udvikle systemer, der kan identificere konkrete personer. Det bør i ligeledes indskrives klart i lovbemærkningerne, hvis hensigten er at udvikle profileringsværktøjer. I den sammenhæng bør det også beskrives, hvorledes PET skal arbejde med udviklingen af sådanne modeller for f.eks. at undgå bias.

Den foreslåede bestemmelse indeholder som udgangspunkt ingen begrænsninger af, hvilken type data PET kan indsamle og anvende til træning af IT-systemer, herunder heller ikke en prioriteringsregel om, hvorvidt PET i første omgang bør søge at anvende mindre følsomt data.

- Justitia anbefaler, 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.

Lovforslaget sætter umiddelbart heller ikke nogen grænser for, hvilke kilder PET kan indsamle data fra til brug for udvikling af IT-systemer.

- Justitia anbefaler, 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 (offentligt tilgængelige kilder, oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, samt datasæt, der langt overvejende ikke indeholder oplysninger om personer hjemmehørende i Danmark). Hermed sikres det, at PET ikke med lovforslaget får mulighed for at træne IT-systemer på f.eks. borgernes private kommunikation. Det kan nævnes, at skattekontrollovens § 67, 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*".

13. PET's udvikling af IT-systemer bør leve op til kvalitetskrav og omkostningsstyring

Det beskrives i lovforslaget, at PET har planer om at udvikle IT-systemer, herunder maskinlæringsmodeller, på indsamlet data.

De hidtidige erfaringer med det offentliges udvikling af digitale løsninger, herunder modeller som ejendomsvurderingssystemet taler for, at der stilles lovkrav om kvalitet i udvikling, ibrugtagning og anvendelse. Det er efter Justitias vurdering kun endnu vigtigere på området for PET, der dels omhandler vores alles sikkerhed, dels omhandler konkrete borgeres retssikkerhed, f.eks. hvis der udvikles profileringsværktøjer.

- Justitia anbefaler, 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 være krav om testning – og genoptræning/tilpasning - hvis maskinlæringsmodellen viser sig ikke at være "god nok" til at realisere formålet. Dårligt udviklede løsninger vil kunne føre til nye skandalesager, hvilket bl.a. kan skade Danmarks sikkerhed (og renommé). Ligeledes vil en evt. bias i de udviklede løsninger 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.

I det omfang PET planlægger udvikling af større IT-projekter, ønsker Justitia også at påpege vigtigheden af omkostningsstyring, så Folketinget bevarer kontrollen med de overordnede budgetter.

14. Lovændringen bør pga. sin kompleksitet evalueres løbende

Justitia har i rapporten "Øget overvågning udfordrer retsstaten" generelt anbefalet, at der i forbindelse med iværksættelse og udvidelse af konkrete overvågningstiltag altid skal være fokus på grundig evaluering af, om formålet med overvågningen opnås.

Det foreliggende lovforslag omhandler et særligt komplekst område, som udvikler sig løbende. Det er ikke muligt i dag at forudsige, hvad det med den kommende udvikling vil være muligt at gøre på baggrund af store mængder data kombineret med maskinlæringsmodeller, supercomputere eller måske i fremtiden kvantecomputere. Justitia vurderer derfor, at det i praksis er umuligt for Folketinget at forudse, hvad PET vil kunne gøre på baggrund af sådanne store datamængder.

- Justitia anbefaler, at der indføres en evalueringsordning direkte i lovforslaget. Det vil 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.

Med venlig hilsen
Mikele Schultz-Knudsen
Advokat/Chefkonsulent, Justitia Danmark

JUSTITIA

E-mail: mikele@justitia-int.org
<http://www.justitia-int.org>



RETSPOLITISK FORENING

HØRINGSSVAR

Til Justitsministeriet

Høring over Lov om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET) (Understøttelse af Politiets Efterretningstjenestes mulighed for at udføre data- og analysebaseret efterretningsvirksomhed m.v.)

Modtaget ved høringsbrev den 6. Februar 2025 - med svarfrist 6. Marts 2025

Svar fremsendt pr. mail til jm@jm.dk og asrc@jm.dk med

Sagsnr. 2024-04082.

Retspolitisk Forening har efter en gennemgang valgt at opdele dette høringssvar ind til 6 særskilte afsnit, der vækker betænkeligheder.

Disposition

1. Brug af civile personer som meddelere og agenter (Forslagets s. 150-151)
2. PET's udvidede adgang til dataindsamling uden konkret relevanskrav (Forslagets s. 24)
3. Opbevaring af kopier af myndigheders registre uden logning (Forslagets s. 166)
4. PET's mulighed for at anmode FE om søgning i rådata. (Forslagets s. 109-110)
5. Mulighed for at indhente store datasæt fra andre myndigheder. (Forslagets s. 56 og 207)
6. Proportionalitetsprincippets udhuling, og indgreb i kommunikationsfrihed. (Forslagets s. 102)
7. Opsamling af kritikpunkter ved lovforslaget om ændring af PET-loven
8. Samlet vurdering

1. Brug af civile personer som meddelere og agenter (Forslagets s. 150-151).

Lovudkastets regulering af PET's anvendelse af civile personer som meddelere og agenter giver anledning til yderligere betydelige juridiske og etiske problemer end dem vi allerede kender til, herunder den såkaldte "Samsam-sag", der er genstand for undersøgelse, sammen

med den såkaldte “FE-sag” af den nuværende FE II-Kommission, nedsat af Justitsministeriet den 29. juni 2023¹, og udvidet til også at inkludere Samsam-sagen efter styrkelse af Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET) og udvidelse af FE-undersøgelseskommissionens mandat², eftersom han var agent for de danske efterretningstjenester, herunder PET og FE, som bevist ved bevisførelsen i Højesteret fredag d. 29. november 2024³ og efterladt i Spanien uden at der var foretaget initiativer for at sikre sig han ikke blev idømt for terrorisme eller medvirken deraf o.lign. bestemmelser, trods han blev anholdt af Guardia Civil og trods at der blev underrettet om dette, uden handling for at få stoppet dette fra efterretningstjenesternes side af.

Ifølge lovudkastets § 3, stk. 2-3, kan PET anvende menneskelige kilder (HUMINT) til at indsamle og indhente oplysninger i forbindelse med forebyggelse og efterforskning af lovovertrædelser omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13 der omhandler forbrydelser »mod statens selvstændighed, sikkerhed« og »mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder mv.«. PET fastsætter selv nærmere retningslinjer for denne praksis, men retningslinjerne underlægges alene en orientering af Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne, uden at der etableres en egentlig ekstern kontrol eller forudgående godkendelse. Denne model indebærer efter Retspolitisk Forening en betydelig risiko for vilkårlighed, da PET i realiteten kontrollerer sig selv i en ordning, hvor eksterne instanser alene informeres, men ikke kan gribe ind i tjenestens praksis, og findes særdeles betænkeligt.

Fraværet af ekstern kontrol forstærkes af, at rekrutteringen af civile kilder ikke er underlagt domstolskontrol, og at der ikke stilles krav om en konkret proportionalitetsvurdering forud for rekrutteringen. Dette åbner mulighed for, at PET kan rekruttere civile personer uden at foretage en tilstrækkelig vurdering af, hvorvidt indgrebet er nødvendigt og proportionalt i forhold til opgavens karakter. Særligt problematisk er det, at der ikke er etableret nogen form for beskyttelsesmekanismer for civile personer, der rekrutteres under pres, herunder personer med sårbare baggrunde som tidligere straffede, udlændinge eller personer i økonomisk nød jf. eksempelvis Ahmed Samsam. Disse grupper risikerer at blive presset til at samarbejde med PET uden nogen garanti for juridisk eller social beskyttelse.

¹ Justitsministeriet, *Justitsministeren nedsætter Undersøgelseskommissionen om hjemsendelser i FE*, 29. juni 2023.

² Justitsministeriet, *Regeringen og SF er enige om en styrkelse af Tilsynet med Efterretningstjenesterne, udvidelse af FE-undersøgelseskommissionens mandat og undersøgelse af den såkaldte Samsam-sag*, 6. december 2023.

³ Bekræftet af de akter som blev præsenteret for Højesteret fredag den 29. november 2024.

Brugen af civile agenter medfører endvidere en betydelig risiko for utilsigtet kriminalisering af de pågældende. Lovudkastet fastsætter ingen garanti for, at PET tager ansvar for handlinger, som civile agenter måtte begå i forbindelse med deres samarbejde med tjenesten. Der opstår dermed en retssikkerhedsmæssig gråzone, hvor den civile agent i praksis selv bærer den juridiske risiko, mens PET bevarer sin anonymitet og retlige immunitet. Dette problem blev tydeliggjort i Samsam-sagen, hvor Samsam jo som agent blev retsforfulgt og dømt for terrorisme i udlandet (Spanien) uden nogen form for dansk beskyttelse.

Lovudkastet indeholder ingen bestemmelser, der sikrer, at PET påtager sig et ansvar for sine civile kilder i en retlig sammenhæng, hvilket kan føre til alvorlige brud på menneskerettighederne. Der henvises overordnet til Ahmed Samsam igen.

Desuden er der en betydelig etisk problematik forbundet med at anvende civile personer i PET's operative arbejde. Brugen af civile til overvågning, infiltration eller informationsindsamling udgør en massiv udnyttelse af borgere, som ofte ikke er tilstrækkeligt rustet til at vurdere risikoen ved samarbejdet jf. igen Ahmed Samsam og PET's/FE's anmodninger til ham om at melde sig ind i ISIS, imens han var agent for PET/FE. Lovudkastet stiller ingen krav om risikovurderinger eller psykologisk støtte til civile agenter, hvilket fører til, at eventuelle sårbare personer påtager sig opgaver, der indebærer alvorlige personlige konsekvenser. Derudover kan PET's anvendelse af civile agenter undergrave den generelle tillid til myndighederne og retsstaten, hvis det skaber en opfattelse af, at staten aktivt udnytter borgere til at udføre opgaver, som indebærer betydelige risici for den enkelte og derefter efterlade vedkommende, uden nogen former for opfølgning, når deres "pligt" er gjort og tjent.

Retspolitisk Forening har naturligvis forståelse for, at tjenesternes arbejde, herunder PET's og FE's arbejde, forudsætter en vis hemmeligholdelse og fortrolighed, der skal være med til at sikre samfundet mod terrorangreb og tilsvarende trusler. Det skal dog samtidig være med visse forbehold, herunder overholdelse af retsgarantier og sørge for at en vis form for retssikkerhed stadig overholdes.

Det er Retspolitisk Forenings opfattelse, at den manglende præcision i lovudkastet rejser spørgsmål om, hvorvidt PET's praksis er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og Danmarks internationale menneskeretlige forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til privatliv. Uden effektive

beskyttelsesforanstaltninger er der en betydelig risiko for, at rekrutteringen af civile personer vil føre til vilkårlige og uproportionale indgreb i borgeres privatliv. Den foreslåede model savner således en afbalancering mellem hensynet til den nationale sikkerhed og hensynet til individets rettigheder.

Samlet set giver lovudkastets regulering af PET's anvendelse af civile personer (afsnit 1) 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.

2. PET's udvidede adgang til dataindsamling uden konkret relevanskrav (Forslagets s. 24)

Den foreslåede udvidelse af Politiets Efterretningstjenestes (PET) 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. En sådan ordning indebærer en massiv forskydning fra en målrettet, individorienteret dataindsamling til en præventiv, generaliseret og en såkaldt "High-Volume Data Processing" tilgang, hvor oplysninger om bredere befolkningsgrupper indsamles, uden at der på tidspunktet for indsamlingen nødvendigvis foreligger konkrete mistankegrundlag og fører til »Data Harvesting« uden tilstrækkelige saglige formål.

Forskydningen her risikerer at underminere de grundlæggende garantier for privatlivsbeskyttelse, som blandt andet følger af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og artikel 7 og 8 i Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder. EMRK-praksis fastslår, at enhver indgriben i retten til privatliv skal være "nødvendig i et demokratisk samfund" og bygge på "tilstrækkelige og effektive garantier mod vilkårlighed" (jf. eksempelvis Zakharov mod Rusland, app.nr. 47143/06, para.

232-234). Indsamling af større sammenhængende datasæt uden konkret relevanskrav kan føre til en situation, hvor tjenesternes samt myndighedernes adgang til personoplysninger bliver uforholdsmæssig omfattende, og øger særdeles risikoen for vilkårlig og retsstridig behandling.

Herudover rejser den foreslåede ordning spørgsmål om, hvorvidt den harmonerer med EU-rettens databeskyttelsesregler, herunder databeskyttelsesforordningens (GDPR) grundlæggende principper om formålsbegrænsning, dataminimering og opbevaringsbegrænsning (jf. GDPR artikel 5). Princippet om dataminimering indebærer, at der alene må behandles oplysninger, der er "tilstrækkelige, relevante og begrænsede til, hvad der er nødvendigt i forhold til de formål, hvortil de behandle". Ved at muliggøre indsamling af større datasæt uden vurdering af relevansen af de enkelte oplysninger fraviges dette princip på en sådan måde, der risikerer at skabe en uforholdsmæssig og systematisk overvågningspraksis.

Endvidere kan masseindsamling af oplysninger i fraværet af konkrete relevanskrav få en negativ effekt på borgerens udøvelse af grundlæggende rettigheder såsom ytringsfrihed (EMRK artikel 10) og forsamlingsfrihed (EMRK artikel 11), idet den blotte viden om, at statslige myndigheder kan indsamle store mængder data uden konkret mistankegrundlag, kan føre til selvbegrænsning hos borgere i deres lovlige politiske og sociale aktiviteter. Risikoen her er ikke blot teoretisk, men er eksplicit anerkendt i EMD's praksis (jf. Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien, app.nr. 58170/13 m.fl., para. 387).

Det bemærkes ydermere, at de foreslåede kontrol- og tilsynsmekanismer, herunder Tilsynet med Efterretningstjenesterne, alene består i efterfølgende legalitetskontrol og ikke vil udgøre en tilstrækkelig forhåndskontrol af proportionaliteten i dataindsamlingen. Dette svækker den retslige beskyttelse af borgernes privatliv, idet en effektiv kontrolinstans bør kunne foretage en selvstændig vurdering af, hvorvidt indsamlingen af data opfylder nødvendigheds- og proportionalitetskravene, før oplysningerne indhentes/tilvejebringes.

3. Opbevaring af kopier af myndigheders registre uden logning (Forslagets s. 166)

Den foreslåede adgang for PET til at opbevare kopier af dele af andre forvaltningsmyndigheders registre uden undergivet logningspligt rejser alvorlige retssikkerhedsmæssige problemstillinger af strukturel karakter. Det bærende retsprincip om gennemsigtighed og ansvarlighed, som blandt andet er hjemlet i EMRK artikel 8 og databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra a, undermineres betydeligt, når statslige myndigheder fritages fuldstændigt fra pligten til at dokumentere og efterprøve søgninger i opbevarede datasæt.

Logning af søgeaktiviteter i registre udgør en grundlæggende mekanisme, til at sikre behandling af personoplysninger sker i overensstemmelse med principperne om nødvendighed, proportionalitet og formålsbestemthed. Den manglende logning fjerner efter vores opfattelse et essentielt kontrolspor, der ellers ville muliggøre en effektiv efterfølgende kontrol af, om søgninger er foretaget i overensstemmelse med lovgivningen. Den foreslåede ordning synes således at igangsætte et massivt skred i magtbalancen til fordel for den udøvende magt, idet det bliver praktisk umuligt at føre kontrol med, hvorvidt indsamlede oplysninger anvendes til formål, der rækker udover de lovhjemlede opgaver, som PET har til opgave at varetage.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har – som tidligere nævnt – flere præjudikatskabende afgørelser fastslået, at hemmelig overvågning af borgerne skal være ledsaget af “tilstrækkelige og effektive garantier mod misbrug” (se igen *Zakharov mod Rusland*, app.nr. 47143/06, para. 232; *Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien*, app.nr. 58170/13 m.fl., para. 387). Logning af søgninger i registre udgør i denne sammenhæng et grundlæggende og bærende element i de proceduremæssige garantier, der skal sikre, at overvågning sker på lovlig, nødvendig og proportional vis. Fraværet af logning fratager de registrerede enhver mulighed for at få efterprøvet, hvordan oplysninger om dem er blevet søgt på, og dermed hvorvidt deres ret til privatliv er blevet krænket jf. EMRK artikel 8.

Samtidig skal den foreslåede ordning vurderes i lyset af EU-rettens databeskyttelsesregler, hvori ansvarlighedsprincippet (»accountability«) er et bærende element. Ifølge GDPR artikel 5, stk. 2, påhviler det den dataansvarlige myndighed at kunne påvise, at behandlingen af

personoplysninger overholder databeskyttelsesprincipperne. Når PET fritages fra pligten til at logge søgninger i indhentede registre, undermineres denne ansvarlighedspligt på en sådan måde, at ordningen kan komme i strid med EU-rettens grundlæggende krav om gennemsigtighed og dokumentation af databehandlingsaktiviteter.

Den foreslåede undtagelse fra logningspligten kan endvidere få en selvforstærkende effekt, idet den potentielt kan tilskynde til en meget mere vidtgående og systematisk overvågning af borgerne, fordi risikoen for efterfølgende kontrol og sanktionering elimineres.

Dette kan have en potentiel negativ effekt på borgernes udøvelse af ytringsfriheden (EMRK artikel 10) og forsamlingsfriheden (EMRK artikel 11), idet bevidstheden om, at søgninger i personoplysninger ikke kan efterprøves, kan medføre, at borgere afholder sig fra at deltage i lovlige politiske og sociale aktiviteter.

Endvidere bemærkes det, at Justitsministeriet i lovforslagets bemærkninger fremhæver, at fraværet af logning har til formål at “forhindre kompromittering af følsomme oplysninger, der måtte indgå i registeroplysningerne”. Denne argumentation savner efter Retspolitisk Forenings synspunkt den fornødne vægt, idet behovet for at beskytte følsomme oplysninger ikke kan begrunde en generel undtagelse fra logningspligten.

Der findes allerede i gældende ret adskillige tekniske og organisatoriske foranstaltninger, såsom kryptering og adgangsbegrænsninger, der kan imødegå risikoen for kompromittering af følsomme oplysninger, uden at det er nødvendigt at fjerne selve logningsmekanismen. Dette forslag bør derfor genovervejes nøje og efter Retspolitisk Forenings mening helt udgå.

Retspolitisk Forening finder, derfor 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. Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt ordningen opfylder de krav om nødvendighed og proportionalitet, der følger af både EMRK artikel 8 og GDPR artikel 23.

Den valgte model synes at gå videre end, hvad der er nødvendigt for at vurdere og varetage nationale sikkerhedsinteresser, og fremstår derfor vanskelig forenelig med de retlige rammer, der beskytter borgernes grundlæggende rettigheder i et demokratisk samfund.

Sammenfattende indebærer den foreslåede ordning en systemisk svækkelse af gennemsigtighed, ansvarlighed og retssikkerhed i PET's efterretningsvirksomhed. Den fremstår som et led i en udvikling mod en mere uigennemsigtig og ukontrollabel efterretningspraksis, der i sin yderste konsekvens kan medføre en massiv svækkelse af borgernes tillid til retsstaten og dennes institutioner.

4. PET's mulighed for at anmode FE om søgning i rådata. (Forslagets s. 109-110)

Den foreslåede ordning, hvorefter PET gives adgang til at anmode Forsvarets Efterretningstjeneste FE om at foretage søgninger i allerede tilvejebragte rådata, giver anledning til betydelige retssikkerhedsmæssige bekymringer, idet den risikerer at undergrave det fundamentale krav om retskendelse som garant for beskyttelsen af borgernes grundlæggende rettigheder. Den retlige regulering i PET-lovens foreslåede § 4 a synes på overfladen at tilvejebringe en formel hjemmel for PET's adgang til at anmode FE om rådatasøgninger, men den underliggende mekanisme rejser alvorlige spørgsmål om proportionalitet, effektiv domstolskontrol og risikoen for omgåelse af de retsplejemæssige garantier, der traditionelt har været forankret i retsplejelovens bestemmelser.

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, 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. 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.

Ordningen må endvidere anskues i lyset af proportionalitetsprincippet, som kræver, at enhver indgriben i privatlivets fred skal være "nødvendig i et demokratisk samfund" og ledsaget af tilstrækkelige og effektive garantier mod vilkårlighed. Den foreslåede mulighed for at foretage rådatasøgninger på baggrund af en generel relevansvurdering, hvor de præcise kriterier for anmodninger overlades til PET's egen vurdering, synes ikke at opfylde dette proportionalitetskrav. EMD har gentagne gange fastslået, at lovgivning, der giver

efterretningstjenester vidtgående beføjelser uden tilstrækkelige præcise og forudsigelige kriterier, ikke opfylder kravene i EMRK artikel 8 (Weber og Saravia mod Tyskland, app.nr. 54934/00, para. 95-96).

Derudover indebærer den foreslåede ordning, at anmodninger fra PET til FE kan fremsættes mundtligt, hvilket afgørende anfægter de dokumentationskrav, der normalt er forbundet med tvangsindgreb. Dette udgør også en yderligere svækkelse af den effektive kontrol, idet manglende skriftlighed gør det vanskeligere for Tilsynet med Efterretningstjenesterne at føre en effektiv legalitetskontrol med anmodningerne og på det nærmeste umuliggøre en sådan kontrol.

Det bemærkes, at selvom PET-loven foreskriver, at retten skal påse proportionaliteten af en anmodning, før denne imødekommes, indebærer den foreslåede ordning, at PET i særlige tilfælde kan iværksætte søgninger uden forudgående retskendelse, hvis øjemedet ellers ville forspildes. Dette giver PET en vid adgang til at foretage søgninger, hvor en egentlig domstolsprøvelse reelt kun sker efterfølgende. En sådan ordning er problematisk i forhold til EMRK artikel 8, idet EMD gentagne gange har understreget, at domstolskontrol som udgangspunkt skal finde sted forud for en indgriben i privatlivet (Szabó og Vissy mod Ungarn, app.nr. 37138/14, para. 77-78).

Den foreslåede ordning risikerer også at skabe en omgåelsesmekanisme, hvor PET's mulighed for at anmode FE om søgninger kan anvendes til at omgå de mere restriktive krav, der gælder for PET's egen indhentning af oplysninger. Herved kan der opstå en såkaldt "proxy-indhentning", hvor PET i realiteten får adgang til oplysninger, som tjenesten ikke selv ville kunne tilvejebringe med hjemmel i retsplejeloven eller PET-loven. Dette vil stride mod retsplejelovens grundlæggende princip om, at indgreb i meddelelseshemmeligheden kun kan foretages på baggrund af en individuel vurdering og domstolsprøvelse.

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. Ordningen rejser alvorlige spørgsmål om, hvorvidt den er i overensstemmelse med både EMRK artikel 8 og EU's databeskyttelsesregler, herunder databeskyttelsesforordningens krav om proportionalitet og gennemsigtighed. Ved at

introducere en model, hvor PET kan anmode om søgninger i rådata gennem en anden myndighed, uden at de fulde retssikkerhedsgarantier opretholdes, skabes der en latent risiko for vilkårlig og uforholdsmæssig overvågning.

5. Mulighed for at indhente store datasæt fra andre myndigheder. (Forslagets s. 56 og 207)

Den foreslåede mulighed for PET til at indhente større sammenhængende datasæt fra andre danske forvaltningsmyndigheder rejser også alvorlige retssikkerhedsmæssige betænkeligheder. Disse vedrører ikke alene borgernes ret til privatliv, men også grundlæggende principper om proportionalitet, nødvendighed og dataminimering, som følger af såvel national som international ret. Adgangen til at indhente sådanne omfattende datasæt uden en forudgående konkret relevansvurdering indebærer en markant udvidelse af PET's beføjelser, som potentielt kan føre til uforholdsmæssig registrering af borgeroplysninger og dermed skabe en latent risiko for systematisk masseovervågning.

Lovforslagets § 10 c, stk. 2, fastsætter, at PET vil kunne indhente større sammenhængende datasæt fra andre danske forvaltningsmyndigheder, når datasættet som helhed må antages at have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver.

Denne formulering indebærer, at PET ikke er forpligtet til at foretage en vurdering af, hvorvidt de enkelte oplysninger i datasættet har relevans, men alene skal vurdere, om datasættet som helhed har potentiel efterretningsmæssig værdi. En sådan ordning er vanskelig at forene med proportionalitetsprincippet, som kræver, at offentlige myndigheders indgreb i borgernes privatliv skal være nødvendige og stå i rimeligt forhold til det formål, der forfølges (jf. S. og Marper mod Storbritannien, app.nr. 30562/04 og 30566/04, para. 101).

Endvidere bemærkes det, at den foreslåede ordning medfører en forpligtelse for andre danske forvaltningsmyndigheder til at videregive oplysninger til PET uden at foretage en selvstændig vurdering af, om anmodningen er proportional eller nødvendig. Dette fraviger den almindelige retlige forpligtelse, hvorefter den dataansvarlige myndighed skal sikre, at enhver videregivelse af personoplysninger sker i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningens principper om formålsbegrænsning og dataminimering (GDPR artikel 5, stk. 1, litra b og c). Ved at fritage den videregivende myndighed for ansvaret, for derefter at foretage en konkret vurdering af lovligheden, skabes der en mekanisme, hvor

borgeroplysninger kan cirkulere mellem myndighederne uden tilstrækkelige retsgarantier mod vilkårlig eller uforholdsmæssig behandling.

Lovforslaget indeholder desuden ingen præcise kriterier for, hvilke typer af oplysninger der kan omfattes af de pågældende datasæt, eller hvilke myndigheder der kan blive pålagt at videregive oplysninger til PET. Tværtimod fremgår det af bemærkningerne, at de større sammenhængende datasæt vil kunne omfatte enhver form for oplysning, herunder kontaktoplysninger, økonomiske oplysninger og helbredsoplysninger.

Denne manglende afgrænsning indebærer en væsentlig risiko for, at PET får adgang til følsomme oplysninger, der ikke har nogen direkte relevans for varetagelsen af tjenestens opgaver, og som derfor burde være beskyttet mod systematisk indsamling og opbevaring.

I lyset af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, herunder Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien (app.nr. 58170/13 m.fl.) og Centrum för Rättvisa mod Sverige (app.nr. 35252/08), er det et væsentligt krav, at enhver indsamling og opbevaring af personoplysninger er ledsaget af "tilstrækkelige og effektive garantier mod misbrug". Fraværet af individuelle relevanskrav og de uklare kriterier for, hvilke oplysninger der kan omfattes, indebærer, at den foreslåede ordning ikke opfylder disse krav. Særligt bemærkes det, at EMD i nævnte sager fastslog, at masse-indsamling af oplysninger alene kan anses for forenelig med EMRK artikel 8, når der foreligger klare og præcise regler, der sikrer, at indgrebet er nødvendigt og proportionalt.

Lovforslaget søger at imødegå nogle af disse bekymringer ved at foreskrive, at større sammenhængende datasæt skal opbevares i et særskilt miljø, hvor der gælder skærpede regler for adgangen til og behandlingen af oplysningerne. Denne ordning kan dog ikke anses for at udgøre en tilstrækkelig garanti mod vilkårlighed, idet opbevaring i et særskilt miljø ikke ændrer ved, at oplysningerne oprindeligt er indsamlet uden en konkret vurdering af deres relevans og nødvendighed. Desuden forbliver det uklart, hvilke kontrolmekanismer der vil være gældende for den efterfølgende anvendelse af oplysningerne, herunder i hvilke tilfælde PET vil kunne foretage målrettede søgninger i datasættene.

Sammenfattende finder Retspolitisk Forening, at ordningen indebærer en markant forskydning af magtbalancen mellem statsmagten og borgerne, idet den muliggør systematisk

indsamling og opbevaring af store mængder personoplysninger uden de nødvendige retlige garantier mod vilkårlig eller uforholdsmæssig behandling til fulde er opfyldte.

Den foreslåede ordning synes således ikke at være forenelig med EMRK artikel 8, GDPR 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 at kunne skabe en præcedens for masseovervågning, der i sin yderste konsekvens kan føre til en normalisering af systematisk overvågning af befolkningen.

6. Proportionalitetsprincippet udhuling, og indgreb i kommunikationsfrihed. (Forslagets s. 102)

Den foreslåede udvidelse af PET's beføjelser til at foretage indgreb i borgernes kommunikation uden en tilstrækkelig præcis og forudsigelig regulering rejser en række alvorlige retssikkerhedsmæssige problemstillinger af både principiel og praktisk karakter.

Det centrale proportionalitetsprincip, som udgør en hjørnesten i dansk forvaltningsret og menneskerettighedsbeskyttelsen, risikerer at blive udhulet, således at de foreslåede foranstaltninger i realiteten kan føre til vilkårlige og uproportionelle indgreb i borgernes kommunikationsfrihed, jf. EMRK artikel 8 og 10.

Det følger af retsplejelovens almindelige proportionalitetsprincip i § 782, stk. 1, at indgreb i meddelelseshemmeligheden kun må foretages, hvis det efter en konkret vurdering af sagens betydning og den krænkelse eller ulempe, som indgrebet måtte påføre den enkelte, ikke fremstår uforholdsmæssigt. Proportionalitetsprincippet er således et centralt værn mod vilkårlige og overdrevne indgreb i borgernes grundlæggende rettigheder. Den foreslåede ordning i PET-lovens § 10 c om indhentning og opbevaring af større sammenhængende datasæt synes imidlertid at skabe en ny undtagelsesmekanisme, hvor proportionalitetsvurderingen alene foretages på et overordnet, generaliseret niveau, snarere end en konkret vurdering af de individuelle oplysninger og deres relevans for PET's efterretningsopgaver.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at enhver indgriben i retten til privatliv, herunder indgreb i kommunikationsfriheden, skal være både nødvendig og proportional i forhold til det forfulgte legitime formål (Zakharov mod Rusland, app.nr.

47143/06, para. 232-234). Den foreslåede ordning synes imidlertid at hvile på en antagelse om, at dataindsamlingens bredde i sig selv kan retfærdiggøre fraværet af en “individualiseret proportionalitetsvurdering”, hvilket ikke synes at være forenelig med EMD’s praksis.

Især i sager om hemmelig overvågning har EMD lagt vægt på, at proportionalitetskravet indebærer en skærpet forpligtelse til at foretage en konkret vurdering af nødvendigheden i hvert enkelt tilfælde (Szabó og Vissy mod Ungarn, app.nr. 37138/14, para. 73-77).

Lovforslagets bemærkninger anfører, at PET’s opbevaring af større sammenhængende datasæt primært vil ske i et præventivt øjemed og ikke nødvendigvis vil være rettet mod bestemte enkeltpersoner. Dette argument synes ikke holdbart, da EMRK artikel 8 også beskytter personoplysninger, der opbevares præventivt, selv hvis de ikke anvendes aktivt (S. og Marper mod Storbritannien, app.nr. 30562/04 og 30566/04, para. 67-68). En ordning, der muliggør omfattende indsamling og opbevaring af oplysninger uden individuelle proportionalitetsvurderinger, indebærer en latent risiko for, at oplysningerne senere anvendes til formål, der rækker ud over det oprindeligt tilsigtede, hvilket er ikke synes forenelig med kravet om forudsigelighed og formålsbegrænsning i EMRK artikel 8.

Endvidere savner den foreslåede ordning tilstrækkelige “end-to-end safeguards”, som EMD kræver ved masseindsamling af kommunikationsdata (Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien, app.nr. 58170/13 m.fl., para. 360). Mens lovforslaget anfører, at PET’s behandling af datasæt vil være underlagt tilsyn fra Tilsynet med Efterretningstjenesterne, synes der ikke at foreligge nogen forhåndskontrolmekanisme, der sikrer, at de individuelle proportionalitetsvurderinger foretages, før datasættene tilvejebringes. Tilsynets rolle begrænser sig til en efterfølgende kontrol, hvilket EMD har fastslået ikke i sig selv udgør en tilstrækkelig garanti mod vilkårlige indgreb (Szabó og Vissy mod Ungarn, para. 77-79).

Samtidig må det fremhæves, at den manglende individuelle proportionalitetsvurdering risikerer at skabe en “chilling effect” på borgernes udøvelse af deres kommunikationsfrihed, jf. EMRK artikel 10. EMD har gentagne gange anerkendt, at hemmelig overvågning i sig selv kan føre til selvbegrænsning i borgernes kommunikation, idet blot mistanken om, at statslige myndigheder kan overvåge kommunikation uden tilstrækkelige garantier, der kan have en begrænsende effekt på den frie meningsudveksling (Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien, para. 465). Den foreslåede ordning kan således medføre en generel frygt for

overvågning, hvilket i sig selv vil udgøre en uforholdsmæssig indskrænkning af borgernes kommunikationsfrihed.

Det kan yderligere bemærkes, at PET's adgang til at indhente større datasæt fra andre myndigheder kan føre til en praksis, hvor oplysninger om lovlige aktiviteter indhentes og opbevares uden den fornødne hjemmel eller proportionalitetsvurdering. Dette åbner for en udhuling af det grundlæggende skel mellem forebyggende overvågning og målrettet efterforskning, som hidtil har udgjort et centralt værn mod statslig vilkårlighed i det danske retssystem.

Sammenfattende indebærer den foreslåede ordning - efter Retspolitisk Forenings opfattelse - 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 vanskelig at forene med både EMRK artikel 8 og 10 samt EU's databeskyttelsesregler, herunder GDPR artikel 5 og 23. Henset til fraværet af præcise og forudsigelige regler samt effektive forhåndskontrolmekanismer er det Retspolitisk Forenings 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.

7. Sammenfatning af kritikpunkter ved lovforslaget om ændring af PET-loven

1. Brug af civile personer som meddelere og agenter

Forslaget om at anvende civile som meddelere og agenter indebærer en risiko for vilkårlige indgreb i privatlivet for de efterforskede/mistænkte mv., da de civile personer som agerer som meddelere og agenter ikke er underlagt samme kontrol og retslige forpligtelser som efterretningspersonale. Den manglende præcisering af opgaver og tilsynsmekanismer kan føre til uklarheder om grænsen mellem statslige og private aktører, hvilket svækker retssikkerheden og gennemsigtigheden, med risiko for at udsatte borgere sættes til disse opgaver uden indsigt i de væsentlige risici der måtte være forbundet hermed. Muligheden for flere "Samsam-sager" åbnes yderligere ved forslaget.

2. Udvidet adgang til dataindsamling uden konkret relevanskrav

Den foreslåede adgang for PET til at indsamle større datasæt uden et konkret relevanskrav indebærer en risiko for masseindsamling af oplysninger om borgere uden mistankegrundlag. Dette kan føre til vilkårlig og uforholdsmæssig overvågning, der strider mod EMRK artikel 8 og GDPR's princip om dataminimering.

3. Opbevaring af kopier af myndigheders registre uden logning

Fraværet af logning ved opbevaring af kopier af myndigheders registre underminerer gennemsigtighed og ansvarlighed. Uden logningspligt forbliver det umuligt at føre effektiv kontrol med, hvordan oplysninger anvendes, hvilket udgør en latent risiko for misbrug og tilsidesættelse af borgernes ret til privatliv.

4. PET's mulighed for at anmode FE om søgning i rådata

Adgangen til at anmode FE om søgning i rådata uden tilstrækkelige kontrolmekanismer risikerer at undergrave kravet om retskendelse. Dette åbner for omgåelse af retssikkerhedsgarantier og skaber mulighed for uforholdsmæssig overvågning af borgere uden tilstrækkelig domstolskontrol.

5. Indhentning af store datasæt fra andre myndigheder

Ordningen, hvor PET kan indhente store datasæt fra andre myndigheder uden individuel relevansvurdering, kan føre til omfattende registrering af borgeroplysninger uden konkret mistanke. Denne praksis underminerer proportionalitetsprincippet og åbner for systematisk masseovervågning i strid med EMRK artikel 8.

6. Proportionalitetsprincippet som udhulet retsgaranti

Manglen på konkrete proportionalitetsvurderinger før dataindsamling skaber en strukturel risiko for vilkårlige indgreb i borgernes kommunikationsfrihed. Dette synes vanskelig forenelig både EMRK og EU-retten, som kræver, at enhver indgriben skal være nødvendig og proportional.

7. Negativ effekt på udøvelsen af borgernes kommunikationsfrihed

Den omfattende og uforudsigelige dataindsamling kan føre til en generel frygt for overvågning blandt borgerne. Denne "chilling effect" risikerer at hæmme udøvelsen af

ytringsfrihed og forsamlingsfrihed, hvilket udgør en alvorlig trussel mod det demokratiske samfunds fundament.

8. Samlet vurdering

Lovforslaget indebærer ifølge Retspolitisk Forening en markant udvidelse af PET's efterretningsbeføjelser, og savner tilstrækkelige retssikkerhedsgarantier. Ordningen risikerer at skabe en skæv balance mellem statsmagten og borgerne, hvor hemmelige og uforholdsmæssige indgreb i privatlivet normaliseres på bekostning af grundlæggende menneskerettigheder, og er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

Marts 2025

Darjan Afandi
medlem af RPFs høringspanel

Bjørn Elmquist
medlem af RPFs høringspanel

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København

Dato: 6. marts 2025
Sagsnr.: 2025-240-1
Dok.: 130

Høringssvar vedrørende udkast til lovforslag om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET) (Understøttelse af Politiets Efterretnings-tjenestes mulighed for at udføre data- og analysebaseret efterretningsvirk-somhed m.v.)

Ved høring af 6. februar 2025 anmodede Justitsministeriet om Tilsynet med Efterretningstjenesternes (TET) eventuelle bemærkninger til ministeriets udkast til lovforslag om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET) (Understøttelse af Politiets Efterretningstjenestes mulighed for at udføre data- og analysebaseret efterret-ningsvirk-somhed m.v.).

TET ønsker ved nærværende høringssvar at gøre opmærksom på enkelte forhold vedrørende ændringsforslaget, som Justitsministeriet kan inddrage i det videre ar-bejde.

1. Om behandlingssikkerhed

1.1 Om de almindelige regler for behandlingssikkerhed

Reglerne om behandlingssikkerhed blev indført ved lov om Politiets Efterretningstje-neste (PET) (lov nr. 604 af 12. juni 2013), som trådte i kraft den 1. januar 2014. Føl-gende fremgik af PET-lovens § 7, stk. 1:

”For behandling af personoplysninger finder § 3, § 5, § 11, stk. 1, og §§ 14, 41 og 42 i lov om behandling af personoplysninger anvendelse.”

Efter PET-lovens § 8, stk. 1, gjaldt dette tilsvarende for juridiske personer.

Følgende fremgik af den dagældende § 41 i lov om behandling af personoplysninger (lov nr. 429 af 31. maj 2000):

”§ 41. Personer, virksomheder m.v., der udfører arbejde under den dataansvarlige eller databehandleren, og som får adgang til oplysninger, må kun behandle disse efter instruks fra den dataansvarlige, medmindre andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov.

Stk. 2. Den i stk. 1 nævnte instruks må ikke begrænse den journalistiske frihed eller være til hinder for tilvejebringelsen af et kunstnerisk eller litterært produkt.

Stk. 3. Den dataansvarlige skal træffe de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysninger hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forringes, samt mod, at de kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven. Tilsvarende gælder for databehandlere.

Stk. 4. For oplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning, og som er af særlig interesse for fremmede magter, skal der træffes foranstaltninger, der muliggør bortskaffelse eller tilintetgørelse i tilfælde af krig eller lignende forhold.

Stk. 5. Justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om de i stk. 3 anførte sikkerhedsforanstaltninger.”

Ved lov om ændring af lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger, lov om massemediers informationsdatabaser og forskellige andre love (Konsekvensændringer som følge af databeskyttelsesloven og databeskyttelsesforordningen samt medieansvarslovens anvendelse på offentligt tilgængelige informationsdatabaser m.v.) (lov nr. 503 af 23. maj 2018) blev PET-lovens § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1, ophævet.

Justitsministeriet havde i de almindelige bemærkninger til forslag til lov om ændring af lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger, lov om massemediers informationsdatabaser og forskellige andre love fastslået, at:

”De foreslåede ændringer af PET-loven tilsigter således i videst muligt omfang at videreføre gældende ret, og er udtryk for justeringer af lovteknisk karakter, der er nødvendiggjort af de ændringer af dansk persondatalovgivning, som følger af databeskyttelsesforordningen.”

Af bemærkningerne til lovforslag fremgik følgende om ophævelsen af PET-lovens § 7, stk. 1, og 8, stk. 1:

”Det foreslås med lovforslagets § 4, nr. 3 og 4, samtidig at ophæve PET-lovens § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1. Det forudsættes i forlængelse heraf, at justitsministeren med hjemmel i de eksisterende bemyndigelser i PET-lovens § 7, stk. 3, og § 8, stk. 3 (der med lovforslaget bliver § 7, stk. 2, og § 8, stk. 2), udsteder administrative regler om behandlingssikkerhed hos PET, som vil træde i stedet for PET-lovens nuværende henvisninger til persondatalovens §§ 41 og 42. Bemyndigelsen vil i første omgang kunne udmøntes med henblik på at fastsætte regler i PET-bekendtgørelsen, der viderefører indholdet i persondatalovens §§ 41 og 42, herunder relevante dele af bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning, som ændret ved bekendtgørelse nr. 201 af 22. marts 2001 (sikkerhedsbekendtgørelsen), der er udstedt i medfør af persondatalovens § 41, stk. 5, og som således ophæves samtidig med ophævelsen af persondataloven. Bemyndigelsen vil dog f.eks. også kunne udnyttes til – i lyset af erfaringerne med databeskyttelsesforordningen – at fastsætte, at bestemmelser i databeskyttelsesforordningen om behandlingssikkerhed finder helt eller delvis anvendelse for PET. Det forudsættes i den forbindelse, at de administrative regler om behandlingssikkerhed som minimum lever op til det sikkerhedsniveau, som gælder efter gældende ret.

Det forudsættes i den forbindelse, at Justitsministeriet drøfter de administrative regler udstedt i medfør heraf med Tilsynet med Efterretningstjenesterne, og at både Retsudvalget og Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne underrettes, inden reglerne udstedes.”

Justitsministeriet udstedte siden med hjemmel i PET-lovens § 7, stk. 2, og § 8, stk. 2, bekendtgørelse nr. 516 af 28. maj 2018 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af oplysninger om fysiske og juridiske personer, som behandles for Politiets Efterretningstjeneste (PET-sikkerhedsbekendtgørelsen).

Det følger blandt andet af PET-sikkerhedsbekendtgørelsen § 3, at PET skal træffe de fornødne tekniske og organisatoriske foranstaltninger mod, at oplysninger om fysiske og juridiske personer hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forringes samt mod, at de kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med PET-loven.

1.2 Om behandlingssikkerhed ved behandling af større sammenhængende datasæt

Ved udkast til lovforslag foreslås det at der indsættes et nyt kapitel i PET-loven, "Kapitel 6 a. Større sammenhængende datasæt".

Følgende fremgår af de almindelige bemærkninger i udkastet til lovforslag, punkt 3.1.2:

"Der lægges 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."

Endvidere fremgår følgende af de almindelige bemærkninger i udkastet til lovforslag, punkt 10.3:

"Større sammenhængende datasæt vil kunne indeholde enhver form for oplysning om juridiske eller fysiske personer, herunder kontaktoplysninger, økonomiske oplysninger og helbredsoplysninger."

Herudover fremgår følgende af de almindelige bemærkninger i udkastet til lovforslag, punkt 3.1.3.3:

"Det bemærkes, at der i større sammenhængende datasæt vil kunne indgå oplysninger om lovlig politisk virksomhed, der udøves af en her i landet hjemmehørende person, og at sådanne oplysninger som udgangspunkt vil kunne indgå i større sammenhængende datasæt, som indsamles, indhentes, opbevares og på andre måder behandles efter de foreslåede bestemmelser i §§ 10 c og 10 d, uden at det vil være i strid med forbuddet i PET-lovens § 11."

Udkastet til lovforslag indeholder ikke et eksplicit krav til PETs behandlingssikkerhed for så vidt angår større sammenhængende datasæt, eksempelvis at tjenesten skal sikre, at oplysningerne ikke hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, kommer til uvedkommendes kendskab eller misbruges med videre. Endvidere indeholder udkastet til lovforslag ikke en bemyndigelsesbestemmelse, som bemyndiger justitsministeren til at kunne fastsætte nærmere regler herom.

Den gældende bekendtgørelse nr. 516 af 28. maj 2018 vil så vidt ses ikke finde anvendelse i forhold til PET opbevaring og analyse af større sammenhængende datasæt i henhold til § 10a-10g, idet PET-lovens §§ 7 og 8 kun er gældende, når tjene-

sten foretager behandling af oplysninger i større sammenhængende datasæt, som er målrettet bestemte personer.

Det er imidlertid TETs opfattelse, at de oplysninger, som PET kan tilvejebringe og behandle efter udkastet til lovforslagets §§ 10a-10g kan være af sensitiv karakter, herunder oplysninger fra "the dark web" og oplysninger fra andre myndigheders registre. Hensynet til beskyttelse af oplysninger, som PET behandler i henhold til PET-lovens §§ 7 og 8, må efter TETs opfattelse derfor i lige så høj grad gøre sig gældende for oplysninger, som behandles af tjenesten som større sammenhængende datasæt.

Henset til mængden og karakteren af de oplysninger, som vil kunne indhentes, opbevares og behandles efter udkastet til lovforslagets §§ 10a-10g, anbefaler TET, at der indføres krav om behandlingssikkerhed svarende til de allerede gældende for PETs 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.

1.3 Om behandlingssikkerhed ved behandling af oplysninger i udviklingsmiljø

Følgende fremgår af de almindelige bemærkninger i udkastet til lovforslag, punkt 3.2.3:

"Den foreslåede bestemmelse indebærer for det første, at PET får mulighed for – ud over at anvende de oplysninger, tjenesten allerede er i besiddelse af – at tilvejebringe oplysninger til brug for udvikling og vedligeholdelse af it-systemer.

Betingelsen for, hvornår PET kan tilvejebringe oplysninger med hjemmel i den foreslåede bestemmelse vil være, at oplysningerne indsamles eller indhentes med henblik på udvikling eller vedligeholdelse af it-systemer, der er "nødvendige for varetagelsen af tjenestens opgaver"

Henset til mængden og karakteren af de oplysninger, som vil kunne indhentes og behandles efter udkastet til lovforslagets § 10h i PETs udviklingsmiljø, finder TET det hensigtsmæssigt, at der – ligesom ved større sammenhængende datasæt – indføres krav om behandlingssikkerhed svarende til de allerede gældende for PETs øvrige behandling af personoplysninger, enten direkte af lovbestemmelserne eller ved en bemyndigelsesbestemmelse, som giver Justitsministeriet mulighed for at udstede nærmere regler herom i bekendtgørelsesform.

1.4 Om behandlingssikkerhed ved etablering af elektroniske adgange til andre forvaltningsmyndigheder

Følgende fremgår af de almindelige bemærkninger i udkastet til lovforslag, punkt 3.3.3:

"Ved begrebet »direkte elektronisk adgang« forstås en elektronisk adgang for PET til at tilgå myndighedens elektroniske systemer og registre på samme måde, som myndighedens medarbejdere kan tilgå den pågældende myndigheds systemer og registre. Det vil dog være muligt at fastlægge den nærmere adgang for PET til forvaltningsmyndighedens systemer og registre efter en konkret drøftelse mellem PET og forvaltningsmyndigheden.

(...)

Det bemærkes i forlængelse heraf, at det fremgår af PET-bekendtgørelsens § 13, at PET løbende orienterer Tilsynet med Efterretningstjenesterne om anvendelsen af PET-lovens § 4. Det foreslås i den forbindelse også, at i det omfang, det er nødvendigt for Tilsynet med Efterretningstjenesternes kontrol med PET's direkte elektroniske adgang til en anden forvaltningsmyndigheds registre eller systemer, finder PET-lovens § 20, stk. 1 og 8 tilsvarende anvendelse for tilsynets adgang til oplysninger og materiale hos den pågældende forvaltningsmyndighed.

(...)

PET's behandling af oplysninger indhentet i medfør af den foreslåede bestemmelse vil på samme måde som PET's behandling af oplysninger indhentet i medfør af den gældende § 4 skulle ske i overensstemmelse med kravene hertil i PET-lovens kapitel 5. Det indebærer bl.a., at PET's behandling af de indhentede oplysninger skal ske i overensstemmelse med god databehandlingsskik i § 6 a, stk. 1, at PET alene kan behandle personoplysninger, hvis der er hjemmel hertil i § 7, stk. 1, nr. 1-3, og at oplysninger om juridiske personer alene kan behandles, hvis der er hjemmel hertil i § 8, stk. 1, nr. 1-3."

TET har noteret sig, at udkastet til lovforslag ikke indeholder en eksplicit beskrivelse af, hvilke krav der gælder for behandlingssikkerhed ved etableringen af elektroniske adgange til andre forvaltningsmyndigheder. TET anbefaler derfor, at det for god ordens skyld præciseres i lovforslagets bemærkninger, hvilke krav PET skal efterleve ved etableringen heraf.

2. Om forskellen mellem oplysninger på "the dark web" og andre offentligt tilgængelige oplysninger

Følgende fremgår af de almindelige bemærkninger i udkastet til lovforslag, punkt 3.1.3.2.1:

"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.

(...)

Denne afgrænsning af oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder indebærer, at f.eks. oplysninger, der er gjort tilgængelige på lukkede hjemmesider eller private samtaler på chattjenester, e-mails eller anden krypteret eller privat kommunikation, ikke er omfattet af begrebet."

TET skal hertil bemærke, at oplysninger, som er offentliggjort på "the dark web", kan bestå af lækkede oplysninger, eksempelvis fra *"private samtaler på chattjenester, e-mails eller anden krypteret eller privat kommunikation"*, som ikke ville være at betragte som offentligt tilgængelige efter lovforslagets definition. Herudover vil det ofte være en betingelse for at opnå adgang til oplysninger på "the dark web", at der foretages betaling til de personer, som er i besiddelse af oplysningerne, uden at dette nødvendigvis kan betragtes som almindelige kommercielle vilkår.

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 tilgængelige gennem betaling af abonnement eller andre former for betalingstjenester. Justitsministeriet kan som alternativ overveje at udforme selvstændige regler for PETs køb af datasæt, og i sådanne regler adressere de særlige udfordringer, som knytter sig til dette specielle område.

3. Om øget fokus på mærkning af data

Ved udkastet til lovforslag indsættes efter PET-lovens § 9, stk. 1, som nyt stk. 2:

"Fristen for sletning, jf. stk. 1, er i sager om spionage, jf. straffelovens §§ 107 og 108, 25 år."

Følgende fremgår af de almindelige bemærkninger i udkastet til lovforslag, punkt 3.6.3:

"Det foreslås, at der indføres en forlænget slettefrist på 25 år for oplysninger om fysiske og juridiske personer, der er tilvejebragt som led i undersøgelser eller efterforskning om spionage rettet mod sådanne personer.

(...)

PET's oplysninger indhentet i forbindelse med forebyggelse, efterforskning og modvirkning af sådanne spionagesager vil være omfattet af undtagelsesbestemmelsen. Det er ikke i den forbindelse afgørende, om spionageforholdet er sagens hovedforhold. Således vil f.eks. sager om statsterrorisme også være omfattet af den forlængede slettefrist, hvis sagen også vedrører spionage."

TET skal hertil bemærke, at en afgrænset slettefrist gældende for oplysninger om fysiske og juridiske personer, der er tilvejebragt som led i undersøgelser eller efterforskning om spionage, stiller øgede krav til PETs 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 TET effektivt vil kunne føre kontrol med PETs efterlevelse af reglerne.

Særligt i systemer, som har været i drift over en lang periode (legacy systemer), kan det formentlig være endog særdeles vanskeligt for PET efterfølgende i tilstrækkelig grad at sikre korrekt mærkning, da legacy systemer ikke kan forventes at have indbyggede funktioner til at registrere og fremfinde disse typer af metadata.

4. Om operative aktiviteter

Følgende fremgår af de almindelige bemærkninger i udkastet til lovforslag, punkt 3.8.2:

"Klare interne retningslinjer er desuden vigtigt for Tilsynet med Efterretningstjenesternes kontrol med PET's anvendelse af menneskelige kilder til indsamling og indhentning af oplysninger. Der kan i den forbindelse også peges på, at der ved lov nr. 666 af 11. juni 2024 om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester og lov om beskyttelse af whistleblowere (Styrkelse af tilsynet med efterretningstjenester-

ne) bl.a. er vedtaget en udvidelse af tilsynet adgang til oplysninger og materiale hos PET mv. Det fremgår således af PET-lovens § 20, stk. 7, at såfremt PET bliver bekendt med at have overtrådt gældende regler eller retningslinjer, underretter tjenesten Tilsynet med Efterretningstjenesterne herom, hvis overtrædelsen vurderes relevant for tilsynet og falder inden for tilsynets kompetence. Derudover er der ved den nævnte lov sket en udvidelse af tilsynet kompetence til også at omfatte en efterfølgende legalitetskontrol med PET's operative opgaver, således at tilsynet påser, at PET varetager sine operative opgaver i overensstemmelse med gældende regler og retningslinjer, jf. PET-lovens § 18, stk. 1."

Endvidere fremgår følgende af de almindelige bemærkninger til lov om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET), lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester og lov om beskyttelse af whistleblowere (Styrkelse af tilsynet med efterretningstjenesterne) (Lov nr. 666 af 11. juni 2024), punkt 3.1.1.3:

"Ved PET's »operative opgaver« forstår som udgangspunkt alle de operative aktiviteter, som tjenesten udfører som led i den faktiske løsning af sine opgaver, herunder med at forebygge, efterforske og modvirke terrorisme og spionage mv., jf. PET-lovens § 1 om tjenestens opgaver."

Det fremgår af PETs hjemmeside, at tjenestens opgaveportefølje blandt andet består i

- personbeskyttelse,
- indgreb i meddelelseshemmeligheden,
- observationer,
- video- og fotoovervågning,
- ransagninger,
- kilder i form af meddelere og agenter,
- databearbejdning og –analyse, og
- indhentning af oplysninger fra og videregivelse af oplysninger til myndigheder eller andre samarbejdspartnere her i landet eller i udlandet.

Det er TETs forståelse, at hovedparten af PETs arbejde er af operativ karakter, og at alle ovenfor nævnte aktiviteter kan betragtes som operative aktiviteter/opgaver, som indgår i tjenestens arbejde med at beskytte Danmark, den danske befolkning og vores demokratiske styreform.

TET vil som følge af den foreslåede kompetenceudvidelse føre legalitetskontrol med PETs operative aktiviteter inden for blandt andet ovennævnte opgaveportefølje med

henblik på at påse, at tjenesten har overholdt gældende ret, herunder PET-loven, administrative forskrifter, almindelige forvaltningsretlige regler og grundsætninger, tjenestens interne retningslinjer samt Danmarks internationale forpligtelser, herunder EMRK.

5. Om samspillet mellem PET-loven og FE-loven

Forsvarsministeriet har den 31. januar 2025 foretaget høring vedrørende 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).

Udkastet til lovforslag indeholder forslag til et nyt kapitel 7a i FE-loven, hvorefter der oprettes et Nævn for Indsigtsrettigheder. Nævnet for Indsigtsrettigheder vil overtage de opgaver vedrørende personers indirekte indsigts i oplysninger, der behandles af FE, og som aktuelt varetages af TET i henhold til FE-lovens kapitel 6.

TET kan konstatere, at der ikke med nærværende udkast til lovforslag er lagt op til, at Nævnet for Indsigtsrettigheder tillige skal overtage de opgaver vedrørende indirekte indsigts i oplysninger som behandles af PET, som aktuelt varetages af TET i henhold til PET-lovens kapitel 8.

Den foreslåede ordning vil således resultere i, at personer, som anmoder om indirekte indsigts vedrørende PET, vil skulle fremsende deres anmodning til TET, hvorimod personer, som anmoder om indirekte indsigts vedrørende FE, vil skulle fremsende deres anmodning til Nævnet for Indsigtsrettigheder.

Det vil ofte forekomme naturligt for en person samtidigt at anmode om indirekte indsigts i, hvorvidt PET såvel som FE uberettiget behandler oplysninger om pågældende, og det kan derfor medføre en ulempe og forvirring for personen, såfremt der skal anmodes om indsigts hos to forskellige myndigheder, og at den pågældende efterfølgende modtager to svar. Eventuelle forskelle i behandlingstiden hos TET og Nævnet for Indsigtsrettigheder vil derudover muligvis kunne have den virkning, at personer som anmoder om indirekte indsigts berettiget eller uberettiget får et indtryk af, at der behandles oplysninger om dem i den tjeneste, hvor svartiden er længst.

TET skal i den forbindelse henlede 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.

6. TETs bemærkninger om økonomiske konsekvenser af lovforslaget

Justitsministeriet har i forbindelse med vedtagelsen af lov nr. 666 af 11. juni 2024, tilkendegivet, at der som følge af loven vil blive afsat et mindre merbeløb til TET i forbindelse med udvidelsen af tilsynets kompetencer og det øgede ressourceforbrug, der følger med den eksterne whistleblowerordning, tilsyn med operative aktiviteter samt tilsynets behandling af anmodninger fra Udvalget vedrørende efterretningstjenesterne.

Forsvarsministeriet har i forbindelse med 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) tillige oplyst, at ministeriet vil afsætte et mindre merbeløb til tilsynet.

Lovændringen samt den tilsvarende lovændring i forhold til udkast til lovforslag om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste, lov om beskyttelse af whistleblowere og lov om Udvalget vedrørende efterretningstjenesterne, vil direkte og indirekte medføre et øget ressourcetræk på TET, herunder i forhold til sekretariatsbistand.

På tværs af den nævnte lovgivning får TET tilført følgende yderligere opgaver og udvidelser i tilsynets kompetenceområde:

- Varetagelse af den eksterne whistleblowerordning vedrørende PET
- Varetagelse af den eksterne whistleblowerordning vedrørende FE
- Undersøgelser af konkrete sager, sagsforløb, problemstillinger mv. på baggrund af anmodning fra Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne
- Forøget mødeaktivitet med Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne
- Tilsynsmedlemmers deltagelse i konkrete inspektionsbesøg og ved kontroller
- Kontrol af PETs varetagelse af operative opgaver
- Kontrol af FEs varetagelse af operative opgaver
- Kontrol af PETs anvendelse af direkte elektronisk adgang til andre forvaltningsmyndigheders systemer
- Kontrol af PETs behandling af større sammenhængende datasæt
- Kontrol af PETs anmodning af FE om søgning i rådata
- Kontrol af FEs overholdelse af tilladelser fra Efterretningsnævnet
- Kontrol af FEs behandling af rådata
- Kontrol af FEs tilvejebringelse og behandling af oplysninger om personer, som ikke er hjemmehørende i Danmark

TET vil herudover som følge af den af Forsvarsministeriet foreslåede ordning i 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), fremadrettet skulle dele sin sekretariatsbistand med Nævnet for Indsigtsrettigheder.

TET oplyste i forbindelse med høringssvar til Justitsministeriet af 8. april 2024 til L 160 Forslag til lov om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET), lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester og lov om beskyttelse af whistleblowere, følgende:

"Det er ikke muligt at udlede nogle præcise anbefalinger til den almindelige økonomiske ramme for TET, men Justitsministeriet kan overveje at se på de økonomiske rammer for kontrolorganerne i Norge, Schweiz og Holland, da det er lande, som Danmark i andre sammenhænge sammenligner sig med."

Nedenstående tabel indeholder ajourførte nøgletal vedrørende kontrolorganerne i Danmark, Norge, Holland, Sverige og Schweiz.

Tilsyn	Antal medarbejdere	Budget (mio. DKK)
TET	9	10,6 (2025)
EOS-udvalget (Norge)	~26	~28,3 (2023)
CTIVD (Holland)	~18	~30 (2024)
SIN og SIUN (Sverige)	Ukendt	Samlet ~24 (2023)
OA-IA (Schweiz)	~ 10	~18 (2022)

Det er på den baggrund TETs vurdering, at udvidelser af tilsynets kompetencer og arbejdsopgaver vedrørende PET og FE samt sekretariatsbistand til Nævnet for Indsigtsrettigheder samlet 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. En merbevilling til TET vil kunne gennemføres gradvist over de næste par finanslovsbevillinger.

Med venlig hilsen
Tilsynet med Efterretningstjenesterne

v/Lars Bay Larsen
Formand

Justitsministeriet
Sendt til jm@jm.dk og asrc@jm.dk

København, 19 marts 2025
TV 2 ref.: 2025-20124
JM ref: 2024-04082

TV 2 Danmark A/S

Rugaardsvej 25
5100 Odense
+45 65 91 91 91

Teglholt Allé 16
2450 København SV
+45 39 75 75 75

www.tv2.dk

Høring over 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 mv.)

TV 2 Danmark A/S (i det følgende TV 2) takker for muligheden for at afgive hørings-svar til dette lovforslag.

TV 2 (samt DR, Danske Medier og DJ) var i første omgang ikke anført på høringslisten og grundet den korte (supplerende) frist for at afgive bemærkninger, har TV 2 fundet det nødvendigt at indskrænke bemærkninger til lovforslagets § 4a og § 10f, stk. 5.

TV 2 skal dog anmode om, at TV 2 fremadrettet indrømmes en rimelig høringsfrist i forbindelse med høringer, der berører TV 2s væsentlige arbejdsvilkår.

Overordnet set bakker TV 2 op om regeringens intention om, at PET skal være i besiddelse af nødvendige tekniske værktøjer til at beskytte danskerne i en verden, hvor trusselsbilledet er alvorligt.

Således som lovforslaget er formuleret sker denne udvidelse af PETs beføjelser dog på bekostning af blandt andet kildebeskyttelsen, hvilket ifølge TV 2 er bekymrende. Beskyttelsen af kilder og fortrolig kommunikation er fundamentalt for mediernes funktion som "den offentlige vagthund" og mediernes bidrag til demokratiet, særligt i en virkelighed, hvor forekomsten af "fake news" stiger. Uden denne beskyttelse kan medierne ikke opretholde deres rolle i at bringe oplysninger af offentlig interesse i en demokratisk verden.

Det undrer i denne forbindelse TV 2, at forordningen om mediefrihed (EU 2024/1083) ikke er nævnt i lovforslaget. Forordningen fastslår eksempelvis, at beskyttelsen af journalistiske kilder og fortrolige oplysninger er afgørende for mediefriheden, og at medlemsstaterne skal sikre effektive retlige rammer for denne beskyttelse. Det nævnes bl.a., at indsamlingen 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.

Forslagets § 4a

Det forekommer uklart under hvilke betingelser "hensynet til kildebeskyttelsen findes at måtte vige for hensynet til Politiets Efterretningstjenestes opgavevaretagelse" i § 4a, stk. 1.

I de almindelige bemærkninger til § 4a, stk. 1 (s.111-112) anføres eksempelvis, at:

"Hvorvidt hensynet til kildebeskyttelse findes at måtte vige for hensynet til PET's opgavevaretagelse, jf. PET-lovens § 1, vil afhænge af en vurdering af de konkrete omstændigheder".

Længere nede følger, at:

"Den foreslåede bestemmelse adskiller sig fra retsplejelovens § 172, hvilket skal ses i lyset af, at der er tale om søgning i materiale, som FE har tilvejebragt gennem bl.a. elektronisk indhentning af store informationsmængder"

Det forekommer ikke tydeligt, hvorfor den foreslåede bestemmelse skal adskille sig fra retsplejelovens § 172, og det er uklart, hvilke kriterier der i stedet skal lægges vægt på i vurderingen af, om hensynet til kildebeskyttelse findes at måtte vige for hensynet til PET's opgavevaretagelse. TV 2 finder det betænkeligt, såfremt der indføres en vurdering, der er lempeligere end §172. Det er afgørende, at kravene til, hvornår kildebeskyttelsen kan gennembrydes, er klare og holder sig inden for forordningen om mediefrihed samt retsplejelovens § 172 samt relevant praksis fra danske domstole og den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

På side 119 i lovbemærkningerne anføres i relation til § 4a, stk. 9:

"Bestemmelsen vil medføre, at PET som udgangspunkt skal slette oplysninger, som retten ikke i kendelsen har vurderet om tjenesten kan anmode FE om at fremsøge"

TV 2 anbefaler, at det også her tydeliggøres i lovforslaget, under hvilke kriterier kildebeskyttelsen kan gennembrydes, 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 følger ydermere af de almindelige bemærkninger til § 4a, stk. 9 (lovforslagets side 118-119), at PET har mulighed for at viderebehandle fremsøgte oplysninger omfattet af kildebeskyttelsen (tilfældighedsfund) "på øjemedet", indtil PET har indhentet kendelse fra retten herpå.

Det er TV 2s opfattelse, at opbevaring og viderebehandling af fremsøgte oplysninger omfattet af kildebeskyttelsen "på øjemedet" uden forudgående retskendelse er betænkeligt, og kriterierne herfor skal anføres i lovforslaget. Det er endvidere TV 2s opfattelse, at det er betænkeligt, at en så indgribende bestemmelse ikke har fundet vej til lovteksten, men blot nævnes i bemærkningerne.

Såfremt PETs anmodning, jf. § 4a, stk. 1 omhandler personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark, er det, jf. § 4a, stk. 2, ikke nødvendigt at indhente retskendelse. Såfremt søgningen tilfældigvis indeholder informationer om kildeforhold mellem danske redaktører/journalister og deres kilder, vil PET ikke efter § 4a, stk. 9, 1. pkt. være forpligtet til at slette oplysningerne. Kildeforhold afsløret i en sådan søgning bør ikke være dårligere beskyttet, end hvis anmodningen oprindeligt havde omhandlet i Danmark hjemmehørende personer. TV 2 anbefaler, at kravet i § 4a, stk. 9 om, at oplysninger, der kan afsløre mediers kildeforhold, kun skal slettes, hvor der indledningsvist har været truffet en retskendelse, udgår.

Lovforslagets § 10f

Det er uklart for TV 2, om PETs behandling af oplysninger i sammenhængende datasæt indebærer risiko for, at PET bliver bekendt med andre oplysninger omfattet af kildebeskyttelsen end det tilfælde, der er omtalt i § 10f, stk. 5 og hvilke regler der i så fald gælder for behandling og opbevaring af sådanne oplysninger.

Ligesom for § 4a, stk. 9 finder TV 2 det betænkeligt, at opbevaring og viderebehandling af fremsøgte oplysninger omfattet af kildebeskyttelsen på øjemedet uden Efterretningsnævnets forudgående tilladelse er betænkeligt og kriterierne herfor skal anføres tydeligt i lovforslaget.

Jeg står på vegne af TV 2 til rådighed for spørgsmål eller yderligere bemærkninger, som ovennævnte måtte give anledning til.

Med venlig hilsen

Helle Djernis
Advokat

Vestre Landsret Præsidenten



Justitsministeriet
Sikkerhedskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

17. februar 2025

Sendt pr. mail til jm@jm.dk og asrc@jm.dk

J.nr.: 25/04017-2
Sagsbehandler: Dorte Stilling

Justitsministeriet har ved brev af 6. februar 2025 (sagsnr. 2024-04082) anmodet om eventuelle bemærkninger til udkast til lovforslag om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET) (Understøttelse af Politiets Efterretningstjenestes mulighed for at udføre data- og analysebaseret efterretningsvirksomhed mv.).

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen

Jens Røn

Østre Landsret

Præsidenten



Justitsministeriet
Sendt pr. mail til jm@jm.dk og asrc@jm.dk

10. februar 2025

J.nr.: 25/04015-2

Sagsbehandler: CRJ

Justitsministeriet har ved brev af 6. februar 2025 (sagsnr. 2024-04082) anmodet om eventuelle bemærkninger til lovudkast om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET) (Understøttelse af Politiets Efterretningstjenestes mulighed for at udføre data- og analysebaseret efterretningsvirksomhed mv.).

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen

Carsten Kristian Vollmer