



28. februar 2025

Høringssvar vedr. ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), lov om beskyttelse af whistleblowere og lov om Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne (Styrkelse af tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste), sagsnr. 2024/009491

IT-Politisk Forening har primært bemærkninger til de dele af lovforslaget, som søger at tilpasse FE-loven til retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), som den 25. maj 2021 afsagde to principielle domme om bulkindhentning.

De to domme, 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, vil i høringssvaret blive henvist til som hhv. BBW og CFR.

Indledning og overordnede betragtninger om lovforslaget

1. EMD fastholder i dommene den tidligere retspraksis om, at efterretningstjenesters bulkindhentning ikke falder uden for staters skønsmargin i forhold til indgreb i rettigheder sikret af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), jf. BBW præmis 340.
2. For bulkindhentning gælder der imidlertid en smallere skønsmargin, og der skal være et antal retsgarantier for at beskytte borgerne mod misbrug (BBW præmis 347). Disse retsgarantier skal omfatte alle dele af et system til bulkindhentning, og omtales i BBW og CFR som "end-to-end safeguards" (fremover benævnt "end-to-end retsgarantier").
3. EMD formulerer otte retsgarantier for bulkindhentning (BBW præmis 361), som derefter i dommene anvendes som grundlag for at vurdere lovgivningen om bulkindhentning i Storbritannien og Sverige. **IT-Politisk Forenings bemærkninger om lovforslaget vil hovedsageligt følge samme struktur.**
4. For national lovgivning, der tillader hemmelig overvågning, fremhæver EMD i BBW præmis 334, 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.

5. I den nuværende FE-lov er beføjelserne til FE beskrevet med meget brede bestemmelser. Indhentning og efterfølgende behandling af oplysninger sker på grundlag af kriterierne ”kan have betydning” og ”må antages at have betydning”, som i begge tilfælde er en lavere tærskel end nødvendig i databeskyttelsesretlig forstand. Behandlingsreglerne i den nuværende FE-lov gælder kun for i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer (fremover benævnt ”danske personer” i dette høringssvar).
6. Der er i den nuværende FE-lov ingen nærmere regulering af FE’s metoder til indhentning. I FE-lovens almindelige bemærkninger pkt. 4.3.2 anføres det i stedet, at § 3 ”[ikke] regulerer den metode, som FE anvender til at indsamle eller indhente sådanne oplysninger. FE anvender som beskrevet under pkt. 3.1.1. alle typer af indhentningsmetoder og tilpasser sig løbende bl.a. den teknologiske udvikling.”
7. De meget brede beføjelser til FE uden reel afgrænsning, udover at FE’s virksomhed skal være rettet mod forhold i udlandet, rejser efter IT-Politisk Forenings opfattelse alvorlig tvivl om, hvorvidt beføjelserne i FE-loven kan siges at være i overensstemmelse med loven, som fortolket i retspraksis fra EMD. Når næsten er tilladt i FE-loven, specielt for personer der ikke er hjemmehørende i Danmark (fremover benævnt ”ikke-danske personer”), kan FE’s indhentning og behandling af oplysninger ikke opfylde krav om klarhed og forudsigelighed for de berørte personer.
8. Det er muligt, at der internt i FE eksisterer mere specifikke administrative bestemmelser om udøvelsen af FE’s beføjelser, men sådanne interne regler opfylder ikke kravet om tilgængelighed. I BBW præmis 366 anfører EMD, at den britiske lov mangler klarhed, men accepterer derefter, at beføjelserne er nærmere beskrevet i ”Interception of Communications Code of Practice” (”IC Code”), som er et offentligt dokument og dermed tilgængeligt. I Danmark er der i tilknytning til FE-loven kun udstedt en kortfattet bekendtgørelse om behandlingssikkerhed.¹
9. Lovforslaget forbedrer i et vist, omend begrænset, omfang disse alvorlige mangler ved FE-loven. Der kommer en eksplicit regulering af bulkindhentning som direkte respons på de to EMD-domme fra maj 2021. Andre indhentningsformer forbliver imidlertid ureguleret eller, om man vil, omfattet af den generelle indhentningsbestemmelse i FE-lovens § 3, stk. 1. Derudover får FE-loven som noget nyt egentlige behandlingsregler for ikke-danske personer, men de foreslåede behandlingsregler er endnu mere generelle end hvad der gælder for danske personer, jf. bemærkningerne i høringssvaret nedenfor (punkt 49-58).
10. Efter IT-Politisk Forenings opfattelse vil FE-loven fortsat (efter de foreslåede ændringer) have meget store mangler i forhold til det grundlæggende krav om, at lovgrundlaget skal være tilgængeligt og forudsigeligt.

¹ Bekendtgørelse om behandlingssikkerhed ved Forsvarets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger, [BEK nr 1028 af 11/07/2018](#).

Grundlag og omstændigheder for bulkindhentning

11. Den første retsgaranti for bulkindhentning er en reel afgrænsning af de formål, som bulkindhentning kan benyttes til. Når retspraksis fra EMD giver stater en bred skønsmargin i forhold til national sikkerhed, er det vigtigt, at lovgrundlaget tilpas præcist definerer hvad der er national sikkerhed, så der ikke sker en formålsforskydning til andre formål, som ikke kan begrunde de samme indgreb i grundlæggende rettigheder som national sikkerhed.
12. FE's efterretningsmæssige virksomhed skal ifølge FE-lovens § 1, stk. 1 være rettet mod forhold i udlandet, men i den forbindelse kan FE "indsamle, indhente, bearbejde, analysere og formidle oplysninger om forhold i udlandet af betydning for Danmark og danske interesser" (§ 1, stk. 1, nr. 3). Dette meget brede grundlag vil også gælde i forhold til bulkindhentning.
13. IT-Politisk Forening vil anbefale, at bulkindhentning kun tillades til mere præcist afgrænsede formål i direkte relation til national sikkerhed, herunder terrorisme, spionage mod staten, militære trusler, og sabotage fra udlandet rettet mod kritisk samfundsmæssig infrastruktur i Danmark. En mere præcis materiel bestemmelse for grundlaget for bulkindhentning i FE-loven vil desuden give Efterretningsnævnet bedre muligheder for at vurdere, om en konkret anmodning fra FE opfylder kravene om nødvendighed og proportionalitet.
14. 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 hos andre myndigheder (BBW præmis 369 og CFR præmis 286-287). **FE-loven har ikke en tilsvarende retsgaranti, som beskytter mod denne efterfølgende anvendelse af oplysninger fra bulkindhentning i straffesager.** Tværtimod har PET, som er både efterretningstjeneste og politimyndighed, eksplicit mulighed for at foretage søgninger i rådata fra FE's bulkindhentning.²
15. Når anmodninger om bulkindhentning af kommunikationsdata forelægges Efterretningsnævnet, skal FE i anmodningen udover formålet med bulkindhentningen angive "de kommunikationsbærere, -ruter eller -medier, som vil blive genstand for bulkindhentningen" og "de kategorier eller typer af søgebegreber, som tjenesten vil anvende som led i indhentningen".
16. Disse formelle krav til anmodningen kan udledes af de to EMD-domme, men lovforslaget indeholder ingen konkrete kriterier for hvordan FE skal afgrænse en konkret anmodning om bulkindhentning. Eneste konkrete betingelse er, at oplysninger om danske personer kun må optræde som tilfældighedsfund i bulkindhentningen, jf. bemærkningerne i punkt 23-27 nedenfor. Derudover skal bulkindhentning alene opfylde "kan have betydning" kriteriet i § 3, stk. 1, hvilket blot betyder, at det ikke på forhånd må kunne udelukkes, at

² Jf. den foreslåede § 4 a i [lovforslag om ændring af PET-loven](#) fra Justitsministeriet, som er sendt i høring den 6. februar 2025.

oplysningerne har relevans for tjenesten. Denne betingelse vil næsten altid, og nærmest per definition, være opfyldt, specielt når FE selv skal foretage vurderingen.

17. EMD anerkender i BBW præmis 370-371, at et regime som tillader bulkindhentning under relativt brede betingelser stadig kan være foreneligt med EMRK artikel 8, forudsat at systemet ud fra en helhedsvurdering har effektive retsgarantier, som kompenserer for denne svaghed på indhentningstidspunktet. Da FE-loven netop gør dette, altså tillader bulkindhentning under endog meget brede betingelser, er det derfor afgørende, at der for den efterfølgende informationsbehandling er stærke retsgarantier, herunder krav om at FE skal slette oplysninger, som ikke er relevante for tjenesten.
18. Som det anføres nedenfor i punkt 40-48 i høringssvaret, lever FE-loven ud fra en sådan helhedsvurdering næppe op til kravene i de to EMD-domme, blandt andet fordi den efterfølgende behandling af oplysninger vedr. ikke-danske personer ligeledes kan ske på grundlag af ”kan have betydning” kriteriet.

Den indledende udvælgelse af information ved bulkindhentning (selektorer og søgebegreber)

19. Begreberne selektorer og søgebegreber indgår i den foreslåede § 11, stk. 3 i FE-loven, men hverken selve lovteksten eller bemærkningerne hertil beskriver hvordan selektorer og søgebegreber skal anvendes i forbindelse med bulkindhentning.
20. I de to EMD-domme er det forudsat, at information fra bulkindhentning, som ikke matcher de anvendte selektorer og søgebegreber slettes umiddelbart efter den indledende datafangst (BBW præmis 403 og CFR præmis 268).
21. I praksis er det kun teknisk muligt at foretage denne indledende udvælgelse (med selektorer og søgebegreber) efter at den fulde datastrøm fra kommunikationsbæreren (f.eks. et fiberoptisk kabel) er opfanget (kopieret). En efterretningstjeneste, der foretager bulkindhentning, vil derfor kortvarigt behandle mere information end hvad der egentligt er omfattet af de anvendte selektorer og søgebegreber.
22. IT-Politisk Forening vil anbefale, at det i lovforslagets bemærkninger præciseres, at oplysninger indhentet fra de anvendte kommunikationsbærere, -ruter og -medier, som ikke matcher de anvendte selektorer og søgebegreber, slettes umiddelbart efter indhentningen. For at undgå fortolkningstvivel bør også præciseres i lovforslaget, at begrebet ikke-behandlede indhentningsdata (rådata) refererer til datamængder efter denne indledende udvælgelse med selektorer og mere komplekse søgebegreber.

Kravet om at danske personer kun må optræde som tilfældighedsfund i bulkindhentning

23. Det er positivt, at det i lovforslagets bemærkninger (side 74) præciseres, at kravet i FE-lovens § 3, stk. 2 om, at FE i forbindelse med informationsindhentning kun må medtage oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer og personer, der opholder sig i Danmark, som tilfældighedsfund, **også gælder for bulkindhentning (rådata).**

24. Den indledende undersøgelse af kommunikationsdata, jf. den foreslåede § 3, stk. 5 og 6 i FE-loven, kan bl.a. bruges til at undersøge, om kommunikationsstrømmen udgør udenlandsk trafik, og om oplysninger om danske personer kun vil indgå ved en tilfældighed. IT-Politisk Forening vil anbefale, at FE får en pligt til at foretage disse undersøgelser, medmindre det er hævet over enhver tvivl, at kommunikationsstrømmen alene består af udenlandsk trafik uden forekomst af oplysninger om danske personer.
25. IT-Politisk Forening vil endvidere anbefale, at det i lovforslaget bemærkninger nærmere beskrives hvordan tilfældighedsfund af danske personer skal forstås i forbindelse med bulkindhentning. Da mange kommunikationstjenester på internettet udbydes globalt, og dermed anvendes af såvel danske som ikke-danske personer, vil der ofte ske en naturlig sammenblanding af dansk og udenlandsk trafik.
26. Det er eksempelvis ikke klart ud fra bemærkningerne på side 74, om kravet i FE-lovens § 3, stk. 2 om, at danske personer kun må optræde som tilfældighedsfund ved bulkindhentning, gælder i forhold til de anvendte kommunikationsbærere, -ruter eller -medier, eller om kravet om tilfældighedsfund først skal vurderes efter at søgebegreber og selektorer, og eventuelt andre filtre til frasortering (umiddelbar sletning), har været anvendt på den fulde datastrøm, som opfanges fra disse kilder.
27. En præcisering af hvad tilfældighedsfund om danske personer betyder i forbindelse med bulkindhentning vil efter IT-Politisk Forenings vurdering være en væsentlig styrkelse af grundlaget for den afgørelse om forudgående godkendelse af bulkindhentning, som Efterretningsnævnet skal træffe efter FE-lovens § 11, stk. 1, og den efterfølgende kontrol, som Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET) skal udføre.

Proceduren for forudgående godkendelse af bulkindhentning (Efterretningsnævnet)

28. FE skal fremover have en forudgående tilladelse fra det nyoprettede Efterretningsnævn inden der foretages bulkindhentning, med undtagelse af indledende undersøgelser af kommunikationsdata relevans (§ 3, stk. 5) og en snæver undtagelse for situationer, hvor formålet forspildes, hvis en forudgående godkendelse skulle afventes (§ 11, stk. 5).
29. Beslutningsgrundlaget for Efterretningsnævnet udarbejdes af FE med de formelle krav, som fremgår af § 11, stk. 3 (formål med bulkindhentningen, angivelse af kommunikationsbærere m.v. som vil blive genstand for indhentningen, samt kategorier af søgebegreber, som tjenesten vil anvende som led i indhentningen).
30. Ifølge de specielle bemærkninger til § 11, stk. 1 vil Efterretningsnævnet i sin vurdering skulle lægge vægt på, om bulkindhentningen opfylder ”kan have betydning” kravet i § 3, stk. 1, dvs. om det på forhånd kan udelukkes, at oplysningerne har relevans for tjenesten. Når Efterretningsnævnets beslutningsgrundlag alene kommer fra FE, er det vanskeligt at se, at Efterretningsnævnet nogensinde vil kunne komme til at afvise en anmodning ud fra den vurdering.

31. Derudover fremgår det af bemærkningerne til § 11, stk. 1, at Efterretningsnævnet skal lægge vægt på, om indhentningen har en sådan karakter, at oplysninger om danske personer alene medtages ved en tilfældighed i overensstemmelse med § 3, stk. 2. Efterretningsnævnets muligheder for at foretage en reel uafhængig vurdering af dette punkt afhænger i høj grad af indholdet af den anmodning, som nævnet modtager fra FE.
32. IT-Politisk Forening vil anbefale, at der stilles mere præcise krav til denne anmodning, herunder en pligt for FE til at dokumentere, at oplysninger om danske personer alene optræder som tilfældighedsfund. Det kan eksempelvis ske ved statistiske analyser af de indledende undersøgelser, som FE kan foretage efter § 3, stk. 5 og 6.
33. Ifølge bemærkningerne skal Efterretningsnævnet endvidere påse, at den påtænkte bulkindhentning er afgrænset på en måde, som er forenelig med proportionalitetskravet som beskrevet i afsnit 2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.
34. Det er uklart om ordet ”påse” betyder, at Efterretningsnævnet skal foretage en selvstændig vurdering af proportionalitet, eller om nævnet alene forholde sig til FE’s eventuelle vurdering af dette punkt i anmodningen. Det er også uklart hvilke kriterier, som skal indgå i denne proportionalitetsvurdering. Ud fra de formelle krav til en anmodning om bulkindhentning i § 11, stk. 3 vil det eksempelvis være vanskeligt for nævnet at vurdere hvor mange personer, som vil blive berørt af en bulkindhentning, hvilket ellers kunne være et væsentlig element i en proportionalitetsvurdering.
35. Hvis Efterretningsnævnet ikke giver FE fuldt medhold i en anmodning om bulkindhentning, skal nævnet give FE en begrundet meddelelse herom. Efterretningsnævnets selvstændige begrundelse for at godkende en anmodning om bulkindhentning fuldt ud kan imidlertid have relevans for det efterfølgende tilsyn, som TET skal foretage, eksempelvis i forhold til kontrol af, om oplysninger om danske personer alene optræder som tilfældighedsfund, jf. FE-lovens § 3, stk. 2.
36. **IT-Politisk Forening vil derfor anbefale, at Efterretningsnævnet altid skal give en selvstændig begrundelse for sine afgørelser vedr. tilladelse til bulkindhentning.** Et sådant krav kan desuden bidrage til at modvirke, at offentligheden får en opfattelse af, at Efterretningsnævnet forventes at godkende alle anmodninger fra FE, eller har et indbygget incitament til at gøre dette (fordi nævnet kun skal udarbejde en skriftlig begrundelse ved afvisninger).
37. IT-Politisk Forening vil endvidere anbefale, at der sker en generel styrkelse af beslutningsgrundlaget for Efterretningsnævnet og dets mulighed for at foretage en reel uafhængig vurdering af FE’s anmodninger om bulkindhentning, navnlig i forhold til den kritiske vurdering af proportionalitet.
38. Ved indgreb i meddelelseshemmeligheden efter retsplejelovens kapitel 71 sker der beskikkelse af en indgrebsadvokat, som skal repræsentere den person, som indgrebet rettes mod, og udgøre en modvægt til anklagemyndigheden, som over for retten fremsætter en

anmodning om indgreb i meddeleleshemmeligheden. Bulkindhentning er i sagens natur ikke rettet mod en enkelt person, men mod en større ubestemt gruppe af personer, hvis kommunikationsdata bliver opfanget ved bulkindhentning. Det ændrer imidlertid ikke ved, at de berørte personer bør have en repræsentant, som skal varetages deres interesser i forbindelse med en anmodning om bulkindhentning, og ikke mindst udgør en modvægt til FE, når Efterretningsnævnet behandler en anmodning fra FE.

39. Ifølge CFR præmis 209 eksisterer en sådan ordning i Sverige, hvor borgernes interesser over for den svenske ækvivalent af Efterretningsnævnet varetages af en repræsentant til beskyttelse af privatlivet (Privacy Protection Representative). I Sverige har offentlighedens repræsentant fuld adgang til sagsdokumenter vedr. anmodningen vedr. bulkindhentning, og repræsentanten kan fremsætte udtalelser til nævnet (domstolen i Sverige).

FE-lovens behandlingsregler for analyse af bulkindhentning

40. I BBW præmis 330 påpeger EMD, at intensiviteten af indgrebet stiger undervejs i processen med bulkindhentning, og at behovet for tilsyn og retsgarantier tilsvarende stiger i processen. Som nævnt ovenfor i punkt 17 anerkender i BBW, at bulkindhentning kan foretages under relativt brede betingelser, hvis systemet ud fra en helhedsvurdering har effektive retsgarantier, som kompenserer for denne svaghed.
41. Den underliggende logik i BBW præmis 330 er, at EMD ikke anser automatiseret bulkindhentning som et særligt alvorligt indgreb i retten til privatliv.³ Intensiviteten af indgrebet stiger ifølge EMD, når oplysninger fra bulkindhentning efterfølgende analyseres og indgår i en efterretningstjenestes analyseprodukter. Indgrebet er størst, når en efterretningstjeneste undersøger oplysninger om en specifik person.
42. Effektive retsgarantier for den efterfølgende behandling kræver klare og præcise betingelser for hvornår FE må analysere materiale fra bulkindhentning, regler om tilsyn og krav om at oplysninger skal slettes, hvis de ikke (længere) er relevante for tjenesten. Det sidste er særligt vigtigt, fordi bulkindhentning er ikke-målrettet indhentning og derfor uundgåeligt vil medtage en lang række oplysninger, som umuligt kan være relevante for tjenesten.
43. Mens EMD kræver stærkere retsgarantier undervejs i processen, er det i FE-loven med de foreslåede ændringer om bulkindhentning nærmest omvendt. Der kommer et krav om forudgående godkendelse fra Efterretningsnævnet før bulkindhentning foretages, men den efterfølgende behandling af oplysninger sker fortsat under FE-lovens meget generelle behandlingsbetingelser (FE-lovens §§ 4-5).
44. Lovforslaget indfører som noget nyt behandlingsregler for oplysninger vedr. ikke-danske personer, men disse regler er endnu mere generelle end hvad der gælder for danske

3 IT-Politisk Forening er stærkt uenig i denne vurdering. Efter vores opfattelse undervurderer EMD i betydeligt omfang de risici, som bulkindhentning, der reelt er masseovervågning, medfører for borgernes grundlæggende rettigheder. Disse risici stiger løbende i takt med den teknologiske udvikling, når efterretningstjenester analyserer bulkindhentning med AI-baserede data-mining analyseværktøjer.

personer, og i forhold til bulkindhentning er de nærmest indholdsløse (se punkt 49-57 nedenfor).

45. For danske personer kan FE behandle oplysninger, hvis behandlingen må antages at have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver. Selv om denne tærskel er højere end ”kan have betydning”, som gælder ved indhentning, er der stadig tale om et mere lempeligt kriterie end normale databeskyttelsesregler.
46. Derudover giver de generelle behandlingsregler i §§ 4-5 **ingen indikation af hvornår FE kan behandle oplysninger om en eller flere personer til analyseformål**. FE-loven overlader endog meget store skøn til FE. Det øger risikoen for misbrug og arbitrær anvendelse af bestemmelsen.
47. Efter IT-Politisk Forenings opfattelse opfylder FE-lovens regler for den efterfølgende behandling af bulkindhentning derfor ikke kravene om tilgængelighed og forudsigelighed for de berørte personer.
48. Det er muligt, at der internt i FE eksisterer administrative regler eller retningslinjer, som mere præcist regulerer hvornår der må foretages automatiserede analyser og søgninger i bulkindhentning, og hvornår efterretningsanalytikere må tilgå oplysninger fra bulkindhentning vedr. en bestemt person eller gruppe af personer. Interne regler opfylder imidlertid ikke krav om tilgængelighed.

De nye behandlingsregler for ikke-danske personer

49. Med lovforslaget kommer der som noget nyt behandlingsregler for ikke-danske personer. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget begrundes dette med, at de to EMD-domme lægger vægt på, at der er klare procedurer for udvælgelse, undersøgelse og brug af bulkindhentet kommunikation, samt regler for videregivelse og sletning.
50. Som IT-Politisk Forening bemærker i punkt 45-48 ovenfor, kan behandlingsreglerne i FE-lovens §§ 4-5 ikke med rimelighed siges at udgøre ”klare procedurer for udvælgelse, undersøgelse og brug” af bulkindhentet kommunikation.
51. De foreslåede behandlingsregler for ikke-danske personer er endnu mere generelle end hvad der gælder for danske personer. Det er vanskeligt at forestille sig situationer, hvor de vil udgøre en begrænsning for FE’s behandling af bulkindhentet kommunikation.
52. For ikke-danske personer kan FE behandle oplysninger, hvis det kan have betydning for tjenesten (dvs. medmindre det på forhånd kan udelukkes, at oplysningerne har relevans for tjenesten). Det er det samme generelle relevanskriterium som gælder ved bulkindhentning. Derudover vil FE-lovens databeskyttelsesretlige principper i FE-lovens § 3 e ikke finde anvendelse for oplysninger om ikke-danske personer. Det betyder eksempelvis, at FE ikke er forpligtet af regler om dataminimering, kontrol af urigtige og vildledende oplysninger, og opbevaringsbegrænsning.

53. For ikke-danske personer gælder der reelt de samme behandlingsregler for bulkindhentning og den efterfølgende behandling af oplysninger fra bulkindhentning (kan have betydning og det totale fravær af databeskyttelsesretlige principper som dataminimering). **Det er i direkte modstrid med de to EMD-domme, hvor det fremhæves, at behovet for retsgarantier stiger undervejs i processen fra bulkindhentning til efterfølgende analyse.**
54. I de almindelige bemærkninger pkt. 4.4 anfører Forsvarsministeriet, at de foreslåede regler skal muliggøre, at FE fortsat kan behandle store mængder oplysninger om personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark, også selvom en stor andel af disse er uden aktuell interesse for tjenesten. Det beskrevne er langt mere vidtgående end hvad de to EMD-domme forholder sig til, nemlig bulkindhentning med klare procedurer for hvornår oplysninger fra bulkindhentning efterfølgende kan bruges.
55. På grund af EU-traktaternes undtagelser for national sikkerhed, er FE's behandling af personoplysninger ikke omfattet af GDPR eller retshåndhævelsesdirektivet (EU) 2016/680. Det betyder imidlertid ikke, at FE er fuldstændigt undtaget fra databeskyttelsesretlige forpligtelser. Danmark har ratificeret Europarådets konvention nr. 108 af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger (CETS nr. 108). Denne konvention gælder for behandling af personoplysninger på alle områder, også national sikkerhed.
56. FE-lovens § 3 e kan ses som udtryk for de internationale forpligtelser, som følger af CETS nr. 108. Forpligtelserne efter konventionen er imidlertid ikke begrænset til personer, som er hjemmehørende i Danmark.
57. IT-Politisk Forening vil derfor anbefale, at ikke-danske personer får de samme retsgarantier som danske personer, når FE efterfølgende behandler oplysninger fra bulkindhentning, herunder at ikke-danske personer omfattes af de (begrænsede) databeskyttelsesretlige principper i FE-lovens § 3 e.
58. Derudover er der, som tidligere anført i høringssvaret, for både danske og ikke-danske personer et grundlæggende behov for mere klarhed og forudsigelighed i FE-loven om, hvornår FE kan behandle oplysninger fra bulkindhentning.

Opbevaringsperioder og regler for sletning

59. Lovforslaget ændrer ikke på FE-lovens begrænsede regler om sletning i § 6.
60. Efter FE-loven kan rådata (fra bulkindhentning) opbevares i 15 år. FE er ikke forpligtet til løbende at gennemgå opbevarede oplysninger med henblik på at vurdere, om de fortsat opfylder betingelserne for opbevaring i FE-lovens §§ 4-5.
61. Hvis FE i forbindelse med sine aktiviteter bliver opmærksom på sager og dokumenter, som ikke længere opfylder betingelserne for opbevaring, skal FE slette disse. Det gælder

imidlertid kun, hvis hele sagen eller dokumentet ikke opfylder betingelserne for fortsat opbevaring (FE-lovens § 6 a, stk. 1). Hvis der er tale om oplysninger i et dokument eller en sag, som ikke længere opfylder betingelserne for opbevaring, skal FE ikke slette disse oplysninger, hvis der i dokumentet eller sagen indgår andre oplysninger, som fortsat opfylder behandlingsbetingelserne (§ 6 a stk. 2).

62. Som IT-Politisk Forening har forstået bl.a. udtalelser fra TET vil § 6 a, stk. 2 (sletning på oplysningsniveau) være dem typiske situation.⁴ Med FE-lovens (praktiske) definition af dokumenter og sager, der kan omfatte hele databaser og avancerede analyseplatforme, vil der i mange tilfælde ikke være en pligt til sletning, uanset at oplysningerne faktisk opbevares ulovligt, fordi det retlige grundlag for opbevaring og behandling ikke længere er til stede.
63. Efter lovændringen i 2017 er der i FE-loven alene en forpligtelse til at slette oplysninger om en fysisk eller juridisk person, hvis det i forbindelse med en klage under den indirekte indsigtssystemet konstateres, at disse oplysningerne ikke opbevares lovligt. Dertil kommer sletning fordi den maksimale opbevaringsperiode er overskredet, men disse opbevaringsperioder er meget lange i FE-loven, selv for rådata (15 år) hvor endog meget store datamængder opbevares.
64. Efter IT-Politisk Forenings opfattelse bør de to EMD-domme give anledning til at revurdere FE-lovens sletteregler. Det gælder specielt i forhold til sletning på oplysningsniveau og den meget lange opbevaringsperiode for ikke-behandlede oplysninger fra bulkindhentning (rådata).
65. I den forbindelse skal IT-Politisk Forening fremhæve, **at sletning er den mest effektive retsgaranti, som ultimativt beskytter mod ethvert fremtidigt misbrug af de slettede oplysninger.**
66. I CFR præmis 342 fremhæver EMD, at lovgivningen **som absolut minimum** bør forpligte efterretningstjenesten til at slette bulkindhentede oplysninger, som har mistet deres efterretningsmæssige værdi. En sådan forpligtelse eksisterer reelt ikke i FE-loven, fordi oplysninger, der har mistet deres efterretningsmæssige værdi, typisk vil indgå i dokumenter og sager, hvor andre oplysninger fortsat opfylder de løbende behandlingsbetingelser i FE-lovens §§ 4-5.
67. FE-lovens maksimale opbevaringsperiode for rådata på 15 år er meget længere end hvad EMD forholder sig til i den svenske og britiske lovgivning om bulkindhentning. Ifølge BBW præmis 402 er den maksimale opbevaringsperiode for rådata to år i Storbritannien, mens FRA ifølge CFR præmis 338 kan opbevare rådata i op til et år.
68. I CFR præmis 339 udtaler EMD (Storkammeret) støtte til kammerdommens præmis 146, hvor vigtigheden af at slette data, når de ikke længere er relevante, fremhæves.

4 Se høringssvaret fra TET til lovforslag [L 146 i folketingsåret 2016-17](#).

69. Bulkindhentning vil nærmest uundgåeligt medføre indhentning af store datamængder, hvoraf en betydelig del ikke har nogen efterretningsmæssig værdi. IT-Politisk Forening anerkender, at det på indhentningstidspunktet kan være svært at afgrænse omfanget af indhentningen. Denne samme begrænsning gælder imidlertid ikke, når de indhentede oplysninger derefter analyseres, og denne analyse bør kunne igangsættes inden for kort tid fra indhentningstidspunktet. Der er ingen grund til at vente 15 år.
70. For at undgå dataophobning og ikke-proportionale indgreb i retten til privatliv bør den maksimale opbevaringsperiode for rådata forkortes til 1-2 år, og FE bør have en eksplicit pligt til at slette oplysninger (på oplysningsniveau), som ikke længere opfylder behandlingsbetingelserne, svarende til hvad der var gældende da FE-loven blev vedtaget i 2013 (altså før lovændringen i 2017).

Efterfølgende kontrol med FE's aktiviteter vedr. bulkindhentning

71. Det løbende tilsyn med FE's behandling af oplysninger vedrørende fysiske og juridiske personer varetages af Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET). Fremover vil dette tilsyn omfatte alle personer, uanset om de er i Danmark eller udlandet.
72. FE-loven giver ikke TET mulighed for at træffe bindende afgørelser om sletning eller udstede forbud mod en bestemt behandlingsaktivitet. Derudover tillader FE-loven som nævnt ovenfor, at FE kan fortsætte opbevaringen af oplysninger, som ikke lovligt kan behandles, hvis de pågældende oplysninger indgår i en sag eller et dokument, som i sin helhed ikke skal slettes.
73. Den manglende pligt til sletning på oplysningsniveau i FE-lovens § 6 a, stk. 2 medfører, at TET i meget få tilfælde ville kunne udstede bindende påbud om sletning, hvis en sådan beføjelse til TET eksisterede (det gør den ikke).
74. Det er kun i forbindelse med den indirekte indsigtsordning, at der er mulighed for at udstede påbud om sletning på oplysningsniveau (bindende afgørelser). Disse opgaver skal fremover varetages af Nævnet for Indsigtsrettigheder, hvilket efterlader TET uden nogen beføjelser til at træffe bindende afgørelser.
75. IT-Politisk Forening har generelt vanskeligt ved at se, at der kan være tale om et effektivt tilsyn (som de to EMD-domme kræver), når TET ikke kan træffe bindende afgørelser i forbindelse med sin tilsynsvirksomhed.

TET's tilsyn med rådata

76. Forsvarsministeriet anfører i de almindelige bemærkninger side 22, at TET i dag ikke har beføjelser til at føre tilsyn med rådata, fordi der er tale om data, hvor indholdet endnu ikke kendes af FE, og hvor det derfor er uvist, om der måtte indgå oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer.

77. TET har som bekendt udført tilsyn med rådata frem til 2020 (uden indvendinger fra Forsvarsministeriet), og i visse tilfælde konstateret, at der i indhentet rådata var en uforholdsmæssig stor andel af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer.
78. **IT-Politisk Forening antager, at TET efter lovforslagets vedtagelse vil kunne genoptage det tidligere tilsyn med rådata**, herunder vurderingen af om kravene vedr. tilfældighedsfund i FE-lovens § 3, stk. 2 er opfyldte, idet TET fremover ikke er begrænset til at føre tilsyn med behandlingen af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer.

Videregivelse af rådata og oplysninger fra bulkindhentning

79. Lovforslagets § 1, nr. 10 indeholder en ny materiel bestemmelse om videregivelse af oplysninger om ikke-danske personer. Denne videregivelse kan ske, hvis det kan have betydning for varetagelsen af tjenesten opgaver. Forsvarsministeriet begrundet dette med, at der skal være end-to-end retsgarantier for alle personer i hver enkelt fase af processen med bulkindhentning.
80. Når videregivelse kan ske på grundlag af ”kan have betydning” kriteriet, vil mulighederne for videregivelse næppe blive reelt begrænset i forhold til i dag, hvor videregivelse af oplysninger om ikke-danske personer alene skal opfylde en overordnet betingelse om, at videregivelsen efter en konkret vurdering må anses for forsvarlig.
81. Det samme gælder for **videregivelse af rådata**, hvor lovforslaget ikke indfører nye betingelser eller retsgarantier. Lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3.6.2 anfører, at vurderingen af kriterierne for videregivelse af rådata nødvendigvis må foretages på en anden måde, end når der er tale om oplysninger, som FE kender indholdet af.
82. Disse bemærkninger vedr. videregivelse af rådata beskriver først og fremmest hvordan vurderingen af kriterier for videregivelse ikke skal foretages. Det siger nærmest intet om, hvordan vurderingen for videregivelse af rådata skal foretages.⁵ Konsekvensen af denne uklarhed er, at der overlades FE endog meget betydelige skøn med risiko for overdreven anvendelse af muligheden for at videregive rådata. Det sidste bør betragtes som en reel bekymring, ikke mindst når Forsvarsministeriet andre steder i lovforslaget (side 60) ligefrem fremhæver vigtigheden af at kunne tilbyde oplysninger til andre tjenester (”noget-for-noget princippet”).
83. FE-lovens meget brede adgang til videregivelse af oplysninger fra bulkindhentning, herunder rådata, minder om beskrivelsen af den svenske lov i CFR præmis 317-330. Her konkluderer EMD, at den svenske lov ikke indeholder tilstrækkelige retsgarantier i forbindelse med videregivelse, blandt fordi der i loven ikke er fastsat en forpligtelse for FRA til at vurdere, om modtagerlandet tilbyder tilstrækkelige retsgarantier.

⁵ Det samme gælder for den nuværende FE-lov, hvor det i de almindelige bemærkninger pkt. 4.4.3 alene fremgår, at videregivelsen af rådata bør bero på en afvejning af behovet for at videregive og de risici, der kan være forbundet hermed. I den forbindelse bør det indgå som en afgørende faktor, om videregivelsen af data kan indebære en risiko for tortur eller anden umenneskelig behandling.

84. I FE-loven synes kravene om forsvarlighed i § 7, stk. 4 (fremover stk. 5) først og fremmest at referere til risikoen for tortur eller anden umenneskelig behandling, i hvert fald for videregivelse rådata, hvilket næppe kan være tilstrækkeligt til at opfylde kravene i retspraksis fra EMD.
85. Ved videregivelse af rådata kan essentielle retsgarantier i FE-loven bliver undermineret, hvis den modtagende efterretningstjeneste kan foretage søgninger og analyser, som FE-loven ikke tillader. Det kunne eksempelvis være målrettede søgninger på i Danmark hjemmehørende personer, som ikke er tilladt jf. FE-lovens § 3, stk. 2.

Den indirekte indsigtsordning (Nævnet for indsigtsrettigheder)

86. Ansvar for den indirekte indsigtsordning overføres til det nyoprettede Nævn for Indsigtsrettigheder. Fysiske og juridiske personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark, får adgang til at benytte den indirekte indsigtsordning, dog kun for så vidt at oplysningerne stammer fra bulkindhentning.
87. Fordi FE udfører hemmelig overvågning og aldrig underretter de berørte personer, er den indirekte indsigtsordning i praksis den eneste mulighed for (en vis) adgang til effektive retsmidler, en grundlæggende rettighed sikret af EMRK artikel 13.
88. Adgangen til effektive retsmidler i EMRK artikel 13 gælder for alle personer, uanset deres nationalitet. IT-Politisk Forening stiller sig derfor uforstående over for, at den indirekte indsigtsordning for ikke-danske personer kun skal gælde for oplysninger, der stammer fra bulkindhentning. Selv om diskriminationen mod ikke-danske personer bliver mindre end i dag (hvor ikke-danske personer ingen rettigheder har i forhold til FE), vil der fortsat være en diskrimination på grundlag af nationalitet som forekommer uberettiget.
89. Det mere grundlæggende problem, som berører danske såvel som ikke-danske personer, er at den indirekte indsigtsordning er særdeles mangelfuld. Nævnet for Indsigtsrettigheder vil undersøge, om FE uberettiget behandler oplysninger om den pågældende, og sikre at dette ikke er tilfældet. Den fysiske eller juridiske person får en standardiseret meddelelse om, at FE ikke uberettiget behandler oplysninger om den pågældende.
90. Med en anmodning til Nævnet for Indsigtsrettigheder kan en person altså få bragt en eventuel uberettiget behandling af oplysninger til ophør, men personen vil altid få det samme intetsigende svar. Det gælder også, hvis FE ulovligt har behandlet oplysninger om den pågældende. Kun i særlig tilfælde vil en person, der hjemmehørende i Danmark, kunne få yderligere information end det intetsigende svar. Det er uklart om den bestemmelse nogensinde har været brugt.
91. EMD kritiserer i CFR præmis 361, at klageren ikke modtager en **begrundet afgørelse** fra den svenske indirekte indsigtsordning. Ligesom i det er tilfældet i Danmark får klageren ingen meddelelse om resultatet af de undersøgelser, som en klage fører til.

92. I den foreslåede indirekte indsigtssordning skal Nævnet for Indsigtsrettigheder som noget nyt give en begrundet meddelelse. Imidlertid fremgår det af bemærkningerne, at klageren stadig ikke skal modtage nogen information om resultatet af de undersøgelser, som nævnet foretager. En ”begrundet” meddelelse betyder i stedet, at der i videst muligt omfang skal redegøres for retsgrundlaget og en overordnet beskrivelse af de undersøgelser, som nævnet har foretaget. En sådan generel orientering til klageren vil imidlertid være samme intetsigende svar som i dag.
93. Når EMD i CFR præmis 361 insisterer på en begrundet meddelelse, enten direkte til klageren eller til en beskikket advokat (hvis informationen ikke kan gives direkte til klageren), må det være en begrundet meddelelse i relation til den konkrete klage, ikke en generel orientering om FE-loven.
94. Hvis klageren har været udsat for ulovlig behandling af oplysninger hos FE, giver det intetsigende ”neither confirm nor deny” svar ingen mulighed for at kræve økonomisk erstatning for krænkelsen, eller få oprejsning fra staten på anden måde.
95. Specielt i situationen hvor Nævnet for Indsigtsrettigheder konstaterer, at FE ulovligt behandler oplysninger om den pågældende (og disse oplysninger slettes), kan hensynet til fortrolighed omkring FE’s arbejde ikke være særligt stort. Der er tale om en ulovlig behandling af oplysninger, som nu bringes til ophør. Samtidig er en orientering af klageren om FE’s ulovlige behandling af oplysninger en nødvendig forudsætning for at klageren kan tage retslige skridt mod FE, hvis klageren ønsker dette.
96. Hvis information om FE’s ulovlige behandling af oplysninger ikke kan gives direkte til klageren, kan den som foreslået af EMD i CFR præmis 361 gives til en beskikket advokat, som derefter kan varetage sin klient interesser i en eventuel retssag mod FE.
97. Efter den foreslåede § 19 c, stk. 4 er FE ikke forpligtet til at indsamle, indhente eller bearbejde oplysninger for at fastslå, om tjenesten behandler oplysninger om en fysisk eller juridisk person, der har indgivet en anmodning til Nævnet for Indsigtsrettigheder. Ifølge de specielle bemærkninger til bestemmelsen skal denne undtagelse navnlig ses i lyset af, at den indirekte indsigtssordning fremover principielt vil omfatte rådata. Derefter anføres det i bemærkningerne, at det kun sjældent vil være muligt at konstatere, om enkeltpersoner indgår i disse data. Den formulering lægger op til i praksis at undtage rådata fra den indirekte indsigtssordning.
98. IT-Politisk Forening har forståelse for denne undtagelse, hvis FE skal bruge betydelig computerkraft på at dekryptere rådata i krypteret form, eller hvis FE manuelt skal gennemgå rådata i form af billedmateriale for at konstatere, om der behandles oplysninger om en bestemt person (klageren).
99. I en række andre tilfælde vil der være mulighed for at foretage automatiserede søgninger i rådata på grundlag af eksempelvis email-adresser, telefonnumre og IP-adresser, som klageren selv medtager i sin anmodning til Nævnet for Indsigtsrettigheder. Det bør

præciseres i bemærkningerne, at sådanne simple søgninger i rådata ikke er omfattet af undtagelsen i § 19 c, stk. 4.

100. FE må i forbindelse med bulkindhentning kun medtage oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer, hvis dette sker som tilfældighedsfund, jf. § 3, stk. 2. For en i Danmark hjemmehørende person kan det derfor være særligt relevant at bede Nævnet for Indsigtsrettigheder undersøge, om den pågældende person optræder i FE's bulkindhentning. En sådan anmodning vil i mange tilfælde være den eneste mulighed for, at oplysninger om den pågældende i Danmark hjemmehørende person slettes fra de indhentede rådata.
101. IT-Politisk Forening vil anbefale, at der i § 19 c indsættes en bestemmelse om, at de oplysninger, som en fysisk eller juridisk personer selv angiver i en anmodning til Nævnet for Indsigtsrettigheder (eksempelvis identifikatorer som email-adresser og telefonnumre), **alene må behandles med henblik på at undersøge, om FE behandler oplysninger om den pågældende.** Uden en sådan retsgaranti med en eksplicit formålsbegrænsning for oplysninger i anmodningen kan nogle personer måske afholde sig fra at fremsende en anmodning til Nævnet for Indsigtsrettigheder, fordi de frygter, at anmodningen fører til yderligere registrering om dem hos FE.

Særlig beskyttelse af journalister og andre grupper med privilegeret kommunikation

102. Lovforslaget indeholder særlige retsgarantier for journalister. FE må ikke uden forudgående tilladelse fra Efterretningsnævnet målrettet tilgå eller fortsætte behandlingen af oplysninger om journalister, hvis oplysningerne er egnede til at afsløre kildeforhold (den foreslåede § 12 i FE-loven).
103. En række andre faggrupper har ligesom journalister et særligt behov for beskyttelse af deres kommunikation. Det gælder eksempelvis advokaters kommunikation med deres klienter og personer med parlamentarisk immunitet. IT-Politisk Forening vil anbefale, at sådanne grupper også omfattes af den særlige beskyttelse i § 12.
104. Det er korrekt, at EMD i BBW-dommen alene forholder sig til journalister, og ikke andre grupper med privilegeret kommunikation. Det hænger formentlig sammen med, at sager med relation til andre grupper end journalister blev afvist af EMD, fordi de nationale klagemuligheder ikke var udtømt, jf. BBW præmis 428.

Organisering og bevillinger til de tre tilsyn med FE

105. Som anført i de almindelige bemærkninger pkt. 4 vil lovforslaget medføre øgede udgifter til tilsyn med FE, fordi der fremover skal føres tilsyn med den løbende behandling af oplysninger om alle fysiske og juridiske personer, og alle fysiske og juridiske personer får adgang til den indirekte indsigtsordning. Der er ikke i lovforslaget gjort noget forsøg på at kvantificere de afledte økonomiske konsekvenser, herunder behovet for yderligere ansættelser i sekretariatsbetjeningen af TET og Nævnet for Indsigtsrettigheder.

106. I lovforslagets bemærkninger er der alene lagt op til, at de fremtidige yderligere udgifter kan finansieres inden for Forsvarsministeriets eksisterende økonomiske ramme.
107. Det er i sagens natur afgørende, at de tre efterretningstilsyn modtager tilstrækkelige bevillinger til at udføre deres opgaver i fuld uafhængighed af FE og Forsvarsministeriet. For at sikre dette, bør de tre efterretningstilsyn have deres egen bevilling på finansloven, som TET og Datatilsynet har det i dag.

Generel og udifferentieret dataindsamling (bulk) som ikke er medtaget i lovforslaget

108. FE-lovens regler om bulkindhentning bør også gælde, når FE modtager bulkindhentning, eller oplysninger fra bulkindhentning fra andre lande. Det fremhæver EMD i BBW § 506.
109. Bulk-indsamling fra OSINT og datamæglere bør endvidere være underlagt samme type regler som de regler, der foreslås for bulkindhentning i FE-loven.
110. Ifølge svaret på [spørgsmål 94](#) til Forsvarsudvalget i folketingsåret 2022-23 (2. samling) anses FE's køb af datasæt hos datamæglere for at være indsamling, og ikke indhentning, i FE-lovens forstand. Dermed vil sådanne køb, selv af meget store datasæt, falde uden for de nye retsgarantier for bulkindhentning i lovforslaget.
111. Indkøb af store datasæt hos datamæglere og efterfølgende efterretningsmæssige analyser kan imidlertid være lige så indgribende i retten til privatliv som bulkindhentning af kommunikationsdata, hvor det på grund af den efterhånden universelle brug af kryptering på internettet primært vil være metadata som kan indhentes. Store mængder metadata kan bruges til at lave præcise profiler af personer, hvilket kan være endog særdeles indgribende, som EMD fremhæver i BBW præmis 342, uanset at indholdet af kommunikationen ikke kan analyseres på grund af kryptering. Tilsvarende præcise profiler vil kunne laves ud fra oplysninger, der kan erhverves fra datamæglere.