

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 selvcensur 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 indsigt 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 sletteregler, 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 indsigt 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 indsigt 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 (medierne 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 medierne.

- 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 mediernes 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 fortolkningstvivel 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 unødige dataophobning". Justitsministeriet lavede således dengang en klar interesseafvejning.

PET har imidlertid selv i forbindelse med evalueringen af PET-loven oplyst, at brugen af denne sletteregel "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 unødige 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 fortolkningstvivel om denne bestemmelses sammenhæng med slettereglerne. Ministeriet beskriver i den sammenhæng selv, at det er "*en grundlæggende og overordnet præmis for et demokrati som det danske, der bygger på retsstatslige principper og borgerlige frihedsrettigheder, herunder ytrings-, forsamlings- og foreningsfrihed, at en 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 fortolkningstvivel, 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 registrene, 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>