



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. Proportionalitetsprincipets 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/tilvebringes.

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 uproportional 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.

Ordnningen 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 uproportional 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